



*Skýrsla úttektarnefndar
borgarstjórnar á stjórnkerfi og
stjórnsýslu Reykjavíkurborgar*

Apríl 2013

*Skýrsla úttektarnefndar
borgarstjórnar á stjórnkerfi og
stjórnsýslu Reykjavíkurborgar*

Apríl 2013

Skýrsla úttektarnefndar um stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar

©2013 Reykjavíkurborg, úttektarnefnd um stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar

Höfundar:

Sigurður Þórðarson,
Ásdís Hlökk Theodórsdóttir,
Sesselja Árnadóttir,
Vigdís Þóra Sigfúsdóttir,
Sveinn Sigurðsson,
Vilhjálmur Árnason,
Henry Alexander Henrysson.

Mynd á forsiðu:

Um 1918–1919, yfirlitsmynd af miðbæ Reykjavíkur. Ljósmyndari: Magnús Ólafsson

Útgáfa: Reykjavíkurborg 2013.

Tengiliður: Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar.

Ljósmyndir í skýrslunni: Ljósmyndasafn Reykjavíkur.

Mynd á forsiðu: Um 1918–1919, yfirlitsmynd af miðbæ Reykjavíkur. Ljósmyndari: Magnús Ólafsson.

Umbrot og prentun:

Oddi, umhverfisvottuð prentsmiðja



Efnisyfirlit

1. kafli	Inngangur	7
1.1	Skipan og starf úttektarnefndar	7
1.2	Ábendingagátt	10
2. kafli	Helstu niðurstöður og ábendingar	11
2.1	Hlutverk kjörinna fulltrúa í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar – 3. kafli	13
2.2	Miðlæg stjórnsýsla, fagsvið, eftirlit og endurskoðun – 4. kafli	14
2.3	Stjórnsýslustaða B-hluta fyrirtækja gagnvart Reykjavíkurborg – 5. kafli	15
2.4	Vöru-, þjónustu- og verkkaup hjá Reykjavíkurborg – 6. kafli	16
2.5	Skipulagsmál og fjárfesting í innviðum hjá Reykjavíkurborg – 7. kafli	17
2.6	Styrkveitingar, kaup og sala eigna og úthlutun efnislegra verðmæta – 8. kafli	19
2.7	Áhrif bankahrunsins á árinu 2008 á fjárhagsstöðu Reykjavíkurborgar og fyrirtækja hennar – 9. kafli	20
2.8	Siðferði og starfshættir hjá Reykjavíkurborg – 10. kafli	22
3. kafli	Hlutverk kjörinna fulltrúa í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar	23
3.1	Borgarstjórn Reykjavíkurborgar	23
3.2	Samantekt	41
3.3	Borgarráð, aðrar nefndir, ráð og stjórnir	43
3.4	Samantekt	51
4. kafli	Miðlæg stjórnsýsla og yfirstjórn fagsviða ásamt innra og ytra eftirliti	53
4.1	Miðlæg stjórnsýsla	53
4.2	Samantekt	64
4.3	Yfirstjórn fagsviða	66
4.4	Samantekt	76
4.5	Eftirlit og endurskoðun	77
4.6	Samantekt	86

5. kafli	Stjórnsýslustaða B-hluta fyrirtækja gagnvart Reykjavíkurborg	87
5.1	Hlutverk, verkefni og rekstrarform	87
5.2	Framkvæmd	91
5.3	Um starfsemi fyrirtækja sveitarfélaga í Noregi	95
5.4	Samantekt	98
6. kafli	Vöru-, þjónustu- og verkkaup hjá Reykjavíkurborg	101
6.1	Hlutverk og verkefni	101
6.2	Samningar	104
6.3	Aðkeypt þjónusta, vörukaup, verkkaup og veittir styrkir	106
6.4	Eftirlit með innkaupum	109
6.5	Athugun á hugsanlegum hagsmunaárekstrum kjörinna fulltrúa og lykilstarfsmanna	112
6.6	Samantekt	113
7. kafli	Skipulagsmál og fjárfesting í innviðum hjá Reykjavíkurborg	115
7.1	Svæðisskipulag	115
7.2	Samantekt	131
7.3	Aðalskipulag	134
7.4	Samantekt	142
7.5	Tengsl skipulagsáætlana og framkvæmda	143
7.6	Samantekt	152
8. kafli	Styrkveitingar, kaup og sala eigna og úthlutun efnislegra verðmæta hjá Reykjavíkurborg	153
8.1	Hlutverk og verkefni	153
8.2	Framkvæmd á hlutverki	158
8.3	Salan á hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun	167
8.4	Samantekt	173
9. kafli	Áhrif bankahrunsins árið 2008 á fjárhag Reykjavíkurborgar og fyrirtækja hennar	175
9.1	Aðgerðir af hálfu borgaryfirvalda á haustmánuðum 2008	175
9.2	Aðgerðir einstakra fagsviða	182
9.3	B-hluta fyrirtæki borgarsjóðs	185
9.4	Samantekt	186

10. kafli	Siðferði og starfshættir hjá Reykjavíkurborg	189
10.1	Siðferði hjá Reykjavíkurborg	189
10.2	Siðareglur Reykjavíkurborgar	193
10.3	Innleiðing siðareglna fyrir Reykjavíkurborg	199
10.4	Samantekt	203
Viðauki I	– Samantekt um nokkur atriði tengd sveitarstjórnarmálum á Norðurlöndum	205
Viðauki II	– Framsal á valdheimildum	221
Viðauki III	– Nefndir, ráð og stjórnir skipaðar hjá Reykjavíkurborg, aðrar en borgarráð	229
Viðauki IV	– B-hluta fyrirtæki Reykjavíkurborgar	235
Viðauki V	– Viðmælendur úttektarnefndar Reykjavíkurborgar	247

1. kafli

Inngangur

1.1 Skipan og starf úttekta nefndar

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

Nefndin var þannig skipuð:

Sigurður Þórðarson, löggiltur endurskoðandi, formaður nefndarinnar
 Ásdís Hlökk Theodórsdóttir skipulagsfræðingur
 Sesselja Árnadóttir lögfræðingur

Starfsmaður nefndarinnar var Vigdís Þóra Sigfúsdóttir lögfræðingur og að auki starfaði Sveinn Sigurðsson með nefndinni. Þá fól úttekta nefndin Vilhjálmí Árnasyni, prófessor við Háskóla Íslands, og Henry Alexander Henryssyni, starfsmanni Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands, að vinna að gerð 10. kafla um siðferði og starfshætti stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.

1.1.1 Verkefnaáætlun

Í bókun borgarráðs kom fram að nefndin skyldi leggja fyrir borgarráð til samþykktar, eigi síðar en innan mánaðar frá skipun, fyrstu áætlun nefndarinnar um verkefni sitt þar sem fram kæmi meðal annars umfang og áherslur í starfinu, auk áætlaðs kostnaðar. Með bréfi nefndarinnar til borgarráðs dags. 20. febrúar 2012 gerði hún grein fyrir fyrstu drögum að áætlun um verkefnið, kostnað og tíma. Í framhaldi af umræðu á fundi sama dag um umfang úttekta nefndarinnar og viðtölum við helstu embættismenn borgarinnar lagði nefndin fram endurskoðaða áætlun fyrir borgarráð þann 8. mars 2012 sem samþykkt var af ráðinu. Í fundargerð borgarráðs frá þeim fundi segir meðal annars:

„Borgarráð staðfestir áætlun úttekta nefndar borgarstjórnar um umfang og áherslu í starfinu, auk áætlaðs kostnaðar. Úttektarnefnd leggur til þá aðferðafræði að skipta verkinu í tvo áfanga og leggja fyrir borgarráð endurmat á afmörkun í haust. Borgarráð leggur áherslu á tvennt: a) Að kostnaðaráætlun standist í alla staði. b) Að verkefni sem áætluð eru í seinni áfanga og tengjast fjárhagslegum hagsmunum, nánari tilvikagreiningu og skoðun á samspili skipulags- og framkvæmdaákvæðana, eru afar brýn.“

Verkefnaáætlunin gerði ráð fyrir eftirfarandi:

- Að verkefninu yrði lokið innan árs.
- Að umfang verkefnisins yrði tæp þrjú mannr.
- Að kostnaður yrði ekki hærri en 43,5 m.kr.

1.1.2 Afmörkun verkefnisins

Í úttekt nefndarinnar var horft til atriða sem að hennar mati skiptu mestu máli eftir að hafa rýnt í upplýsingar sem hún aflaði í upphafi verksins. Í upphafi hvers kafla er gerð grein fyrir afmörkun tiltekinna verkefna. Úttektin nær til árabilsins 2002 til 2011 nema í kafla 9, „Áhrif bankahrunsins á árinu 2008 á fjárhagsstöðu Reykjavíkurborgar og fyrirtækja hennar“, þar sem árabilið 2008 til 2011 er til skoðunar.

Af hálfu borgarráðs var í bókun frá 9. desember 2010 lögð áhersla á að meðal verkefna úttektarnefndarinnar yrði eftirfarandi:

1. Fjárhagsleg áhrif af hruninu fyrir fjárhag borgarsjóðs og fyrirtæki borgarinnar sem eru hluti af samstæðureikningi Reykjavíkurborgar. Lærdómar um pólitísk viðbrögð og áætlanagerð, þ.m.t. reglur um fjárhagsáætlun, fjármálastjórn, lánastýringu, áhættustýringu, upplýsingagjöf og innra eftirlitskerfi borgarinnar, eins og tilefni er til.
2. Skipulagsmál, lóðaúthlutanir og fjárfesting í innviðum í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu. Lærdómar og mat á reynslu af svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, aðalskipulagi, reglum um lóðaúthlutanir, áhættumat og áætlanagerð og ákvarðanir á þessu sviði, eins og tilefni er til.
3. Sérstaklega skal fjallað um þau svið í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar sem varða verulega fjárhagslega hagsmuni og hætta getur verið á hagsmunaaðreksstrum, s.s. lóðaúthlutanir, lóðaskil, styrkveitingar, þjónustu- og verkamninga, innkaup og eignasölu.
4. Gert er ráð fyrir því að sjálfstæð úttekt verði gerð á Orkuveitu Reykjavíkur á vegum eigenda fyrirtækisins í kjölfar þeirrar rekstrarúttektar sem þar hefur staðið yfir. Nefndin getur hins vegar gert tillögur um frekari athuganir á sviðum, stofnunum, fyrirtækjum eða byggðasamlögum sem Reykjavíkurborg á aðild að eða á í félagi við aðra, ef tilefni er til.
5. Nefndin skal gera ráðstafanir til að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál ef grunur vaknar við úttekt nefndarinnar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til borgarstjórnar.

1.1.3 Upplýsingaöflun og úrvinnsla þeirra

Starf úttektarnefndarinnar hófst upp úr miðjum marsmánuði 2012 með umfangsmikilli gagnaöflun hjá æðstu stjórnsýslu Reykjavíkurborgar og í framhaldi af henni átti úttektarnefndin samtöl við 52 aðila, alla kjörna fulltrúa í borgarstjórn Reykjavíkur, formenn fagráða, fyrrverandi og núverandi embættismenn og alla sviðsstjóra. Þá átti úttektarnefndin viðtöl við framkvæmdastjóra helstu B-hluta fyrirtækja borgarsjóðs. Í viðauka V er að finna lista yfir alla viðmælendur úttektarnefndarinnar. Úttektarnefndin tók ákvörðun um að viðtölin yrðu ekki tekin upp og þar af leiðandi eru ekki beinar tilvitnanir í ummæli einstakra viðmælenda í skýrslunni.

Ennfremur aflaði nefndin sér upplýsinga um stjórnskipan valinna samanburðarborga á Norðurlöndum. Fyrir valinu urðu Álaborg í Danmörku, Björgvin í Noregi og Gautaborg í Svíþjóð. Við samanburð við önnur Norðurlönd var einnig sérstaklega fjallað um sveitarstjórnarstigið í Noregi byggt á skýrslu ráðuneytis sveitarstjórnarmála í Noregi frá árinu 2006, „NOU 2006:7, Det lokale folkestyret i endring“. Öflun upplýsinga og viðtölum var að mestu leyti lokið í júlímánuði 2012.

Allt frá því í septembermánuði 2012 hefur úttektafnefndin unnið að greiningu og mati á þeim upplýsingum sem hún hafði aflað sér um viðfangsefnið ásamt því að hefja ritun skýrslunnar. Á þessu tímabili hefur verið óskað eftir viðbótarupplýsingum eftir þörfum, einkum frá fjármála-skrifstofu Reykjavíkurborgar, auk þess sem frekari viðtöl fóru fram.

1.1.4 Framsetning skýrslunnar

Markmið þessarar skýrslu er að gera grein fyrir yfirferð yfir stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar og að draga fram sem heildstæðasta mynd af þróun þeirra mála frá árinu 2002 til 2011. Skýrslan er sett fram í 10 köflum. Í upphafi hvers kafla er gerð grein fyrir hlutverki viðfangsefnis kaflans í stjórnkerfi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar og afmörkun á umfjöllun um það. Þar á eftir er gerð grein fyrir framkvæmd viðfangsefnisins og í lok hvers kafla er að finna samanteknar ályktanir og ábendingar úttektafnefndarinnar. Í kafla 2 er að finna samandregnar heildarniðurstöður úttektafnefndarinnar.

Allar ábendingar og ályktanir úttektafnefndarinnar eru byggðar á fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum sem nefndin aflaði sem og upplýsingum sem fram komu í viðtölum úttektafnefndarinnar.

Með skýrslunni eru birtir fimm viðaukar sem fjalla um norrænar upplýsingar, framsal fullnaðarákvörðunarvalds, nefndir borgarinnar, B-hluta fyrirtæki og lista yfir þá einstaklinga sem úttektafnefndin átti viðtöl við vegna gerðar skýrslunnar.

Þar sem fjallað er um fast verðlag í skýrslunni svarar það til verðlags á árinu 2012.

1.1.5 Verklok

Verkefnaáætlun gerði ráð fyrir að verkið myndi taka allt að einu ári og að kostnaður yrði ekki hærri en 43,5 m.kr. Borgarráð lagði áherslu á að við þau markmið yrði staðið. Niðurstaða af framkvæmd verksins er að úttektafnefndin hefur getað haldið sig innan þeirra marka.

Á starfstíma úttektafnefndarinnar hélt hún 32 formlega fundi. Því til viðbótar sátu allir nefndarmenn marga fundi vegna viðtala við 52 starfsmenn og kjörna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg, en að einhverju leyti skiptu nefndarmenn með sér verkum.

Úttektafnefndin vill þakka öllum þeim sem hafa aðstoðað hana við gerð þessarar skýrslu. Viðmælendum og starfsmönnum Reykjavíkurborgar sem komu að aðstoð við öflun upplýsinga og úrvinnslu þeirra er sérstaklega þökkun aðstoðin.

1.2 Ábendingagátt

Á heimasíðu Reykjavíkurborgar var opnuð ábendingagátt fljótlega eftir að úttektarnefndin var skipuð þar sem almenningi var gefinn kostur á að koma ábendingum og/eða upplýsingum á framfæri við nefndina. Var ábendingagáttin auglýst í Morgunblaðinu. Tvö erindi bárust á því tímabili sem úttektin stóð og voru viðbrögð við gáttinni því minni en áætlað var. Nefndin skoðaði þessar tvær ábendingar sem henni bárust og tók tillit til þeirra við vinnslu skýrslunnar.

2. kafli

Helstu niðurstöður og ábendingar

Nefnd sem falið var að gera úttekt á stjórnskipan og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar í ársbyrjun 2012 hefur lokið því starfi og liggur afraksturinn fyrir í þessari skýrslu. Umfjöllunarefni hennar eru borgarstjórn, borgarráð og aðrar nefndir; miðlæg stjórnsýsla borgarinnar, fagsvið og eftirlit og endurskoðun; stjórnsýslustaða B-hluta fyrirtækja gagnvart Reykjavíkurborg; vöru-, þjónustu- og verkkaup hjá Reykjavíkurborg; skipulagsmál og fjárfesting í innviðum hjá Reykjavíkurborg; úthlutun efnislegra verðmæta, styrkveitingar og kaup og sala eigna hjá Reykjavíkurborg; áhrif bankahrunsins á árinu 2008 á fjárhagsstöðu Reykjavíkurborgar og fyrirtækja hennar og að lokum er fjallað um siðferði og starfshætti stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Eins og áður hefur verið rakið náði úttektin til árabilsins 2002–2011.

Reykjavíkurborg eins og önnur sveitarfélög er þjónustustofnun í þágu almennings; lifandi, lýðræðislegur vettvangur þar sem kjörnir fulltrúar ráða ráðum sínum og taka þær ákvarðanir sem þeir telja helst til heilla horfa fyrir íbúa sveitarfélagsins. Hafa verður þetta í huga þegar lagt er mat á stjórnskipan og stjórnsýslu í borginni en það dregur ekki úr mikilvægi þess að ákveðin festa ríki í daglegum rekstri Reykjavíkurborgar. Er það mat úttektarnefndarinnar að stjórnskipun og stjórnsýslu hjá Reykjavíkurborg sé í meginatriðum fyrir komið með ásættanlegum hætti en á henni eru þó ýmsir hnökrar, ekki síst hvað varðar framkvæmd og eftirfylgni á mörgum sviðum.

Miklu skiptir að kjörnir fulltrúar geri sér glögga grein fyrir því í upphafi að hverju er stefnt. Stjórnskipan og það fyrirkomulag sem er á rekstri fyrirtækja sem eru að hluta eða öllu leyti í eigu borgarinnar eru ekki aðeins mikilvæg í dagsins önn, heldur hafa þau einnig áhrif á sambandið milli borgaryfirvalda og borgarbúa. Stjórnskipan og stjórnsýsla hjá Reykjavíkurborg verða því ekki metin út frá tæknilegum atriðum eingöngu heldur þarf einnig að hafa hinn lýðræðislega mælikvarða í huga.

Íslensk stjórnskipan sækir sínar fyrirmyndir fyrst og fremst til Norðurlanda, jafnt í sveitarstjórnamálum og landsmálum. Á síðustu árum og áratugum hefur verið mikil gerjun þar í þessum efnum og tilraunir gerðar með að færa að einhverju leyti stjórnskipan yfir í rekstrarform fyrirtækja. Með þessum hræringum þurfa borgaryfirvöld í Reykjavík og raunar íslenskir sveitarstjórnamenn almennt að fylgjast. Úttektarnefndin telur að af reynslu nágrannalandanna á þessu sviði megi draga ýmsan lærdóm og koma þannig hugsanlega í veg fyrir tilraunir eða breytingar hér sem gefist hafa misvel annars staðar. Úttektarnefndin aflaði upplýsinga um stjórnskipan og launamál í þremur norrænum borgum, Álaborg í Danmörku, Björgvin í Noregi og Gautaborg í Svíþjóð. Auk þess var aflað frekari upplýsinga um þróun mála á sveitarstjórnarstiginu í Noregi.

Síðasti áratugur einkenndist framan af af miklum efnahagslegum uppgangi, fasteigna- og byggingarbólum sem sprakk síðan með bankahruninu árið 2008. Þau efnahagslegu áföll sem því fylgdu hafa haft mikil áhrif á rekstur og rekstrarafkomu Reykjavíkurborgar. Hafa þau annars vegar birst

Í miklum tekjumissi en hins vegar í aukinni útgjaldapörf á sumum sviðum, einkum til velferðarmála. Telur úttektarnefndin að borgaryfirvöld hafi brugðist við þessum áföllum strax og þau þóttu fyrirsjáanleg á árinu 2008 og að sú pólitíska samstaða sem náðist um viðbrögð við vandanum hafi verið mjög mikilvæg í því efni.

Í lok hvers kafla eru niðurstöður dregnar saman og er hér stiklað á stóru í þeim ábendingum:

2.1 Hlutverk kjörinna fulltrúa í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar – 3. kafli

- Borgarstjórn hefur miklu eftirlitshlutverki að gegna lögum samkvæmt en ekki verður séð af fundargerðum eða öðrum fyrirbyggjandi gögnum að hún sinni því að ráði. Algengt er borgarstjórn vísi málum annað, t.d. til starfshópa, ráða eða innri endurskoðunar eftir atvikum. Að mati úttektarnefndarinnar þarf borgarstjórn að sinna eftirlitshlutverki sínu með markvissari hætti og fylgja betur eftir þeim málum sem til hennar kasta koma.
- Mikilvægt er að staða og hlutverk kjörinna fulltrúa gagnvart embættismannakerfinu sé skýrð og meiri og beinni aðkoma þeirra að stefnumótun í mikilvægum málaflokkum sé tryggð. Þá telur úttektarnefndin að rétt sé að kanna hvort endurskoða eigi hlutverk og stöðu borgarráðs í stjórnskipan Reykjavíkurborgar. Í því sambandi sé rétt að horfa til þeirra norrænu borga sem nefndin aflaði sér upplýsinga um.
- Borgarfulltrúar í Reykjavík hafa þá sérstöðu, jafnt hér á landi sem og í samanburði við þær borgir á Norðurlöndunum sem skoðaðar voru, að þeir eru allir í fullu starfi hjá sveitarfélaginu. Telur úttektarnefndin tilefni til að endurskoða starfsskyldur þeirra og kjör, meðal annars vegna fjölgunar þeirra samkvæmt sveitarstjórnarlögum á næstu árum. Í því sambandi bendir úttektarnefndin á það fyrirkomulag sem er á þessum málum í þeim borgum sem skoðaðar voru á Norðurlöndunum.
- Á því tímabili sem er til skoðunar hefur þróunin verið sú að starf fagraða hefur færst meira yfir í framkvæmd einstakra ákvarðana, sem að mati úttektarnefndarinnar eiga að vera á hendi sviðsstjóra og annarra starfsmanna á fagsviðum. Þessi þróun hefur jafnframt í för með sér að minni tími fagraða fer í stefnumótun og eftirlit með því hvernig samþykktum og reglum er fylgt, þrátt fyrir að fundum hafi fjölgað og fundartími lengst.

2.2 Miðlæg stjórnsýsla, fagsvið, eftirlit og endurskoðun – 4. kafli

- Þeir einstaklingar sem gegnt hafa starfi borgarstjóra á því tímabili sem er til skoðunar hafa lagt mismikið til þriggja meginhlutverka borgarstjóra, einkum er varðar það sem snýr að starfi hans sem framkvæmdastjóra Reykjavíkurborgar. Úttektarnefndin telur óheppilegt að litið sé svo á að það sé að einhverju leyti valkvætt með hvaða hætti æðsti embættismaður borgarinnar hagar aðkomu sinni að því verkefni þegar á sama tíma er settur rammi um verkefnið í lögum og samþykktum borgarinnar.
- Þær tíðu stjórnkerfisbreytingar sem gerðar hafa verið á hinni miðlægu stjórnsýslu borgarinnar og tíð borgarstjóraskipti hafa að mati úttektarnefndarinnar dregið úr skilvirkni stjórnsýslu borgarinnar og valdið óvissu hjá starfsmönnum. Þá hefur ekki gefist tími til að meta hvort fagleg og fjárhagsleg áhrif einstakra breytinga hafa orðið þau sem að var stefnt vegna þess hve líftími einstakra breytinga hefur verið stuttur. Að mati úttektarnefndarinnar er ekki að sjá að stjórnkerfisbreytingar sem slíkar hafi lækkað kostnað við miðlæga stjórnsýslu hjá Reykjavíkurborg.
- Samkvæmt samþykktum og skipuriti Reykjavíkurborgar er borgarstjóri æðsti embættismaður borgarinnar og heyra sviðsstjórar beint undir hann. Reyndin er hins vegar sú að mati úttektarnefndarinnar að sviðsstjórar sækja daglegt umboð sitt til formanna fagráða frekar en til borgarstjóra. Sú skipan veldur því að ábyrgð og verkaskipting aðila getur orðið óljós og getur einnig dregið úr skilvirkni stjórnkerfisins.
- Tíðar stjórnkerfisbreytingar í miðlægru stjórnsýslu Reykjavíkurborgar á undanförunum áratug hafa að mati úttektarnefndarinnar dregið úr forystuhlutverki hennar gagnvart fagsviðum. Þá forystu þarf borgin þó að hafa til að stjórnkerfi hennar verði skilvirkt og taki mið af heildarstefnumörkun kjörinna fulltrúa.
- Allmikið vantar upp á að ársskýrsla og ársreikningur Reykjavíkurborgar gefi lesendum skýra mynd af öflun og ráðstöfun fjármuna, tengingu þeirra við umfang þeirrar þjónustu sem borgin veitir og hverjir beri ábyrgð á henni.
- Ekki er til staðar hjá Reykjavíkurborg skjalfest heildaryfirlit yfir innri verklagsreglur eða verkferla sem hafa verið áhættugreindir í heild. Telur úttektarnefndin rétt að slík yfirlit verði gert. Úttektarnefndin telur að taka þurfi til endurskoðunar og meta mikilvægi einstakra þátta í eftirlitsstarfi borgarinnar, einkum þeirra sem snúa að áhættustjórnun, árangursstjórnun, siðareglum, innra eftirliti og upplýsingamiðlun.

2.3 Stjórnsýslustaða B-hluta fyrirtækja gagnvart Reykjavíkurborg – 5. kafli

- Mikilvægt er að Reykjavíkurborg móti stefnu um það á hvaða formi B-hluta fyrirtæki verði rekin og að sú stefna taki mið af eðli og umfangi viðkomandi verkefna, svo sem hvort um er að ræða lögbundin verkefni eða samkeppnisrekstur að einhverju leyti.
- Við gerð eigendastefnu telur úttektarnefndin rétt að horft verði til nánar tilgreindra meginatriða, svo sem ábyrgðarskila milli eiganda og fyrirtækis, stjórnunarlegs aðskilnaðar og stjórnarháttar. Úttektarnefndin telur jafnframt að síður eigi við í eigendastefnu að endurtaka ákvæði sem um viðkomandi starfsemi gilda samkvæmt lögum eða samþykktum viðkomandi félags, til að draga úr hættu á því að misræmi verði þar á milli.
- Ekki virðist fara mikið fyrir eftirliti af hálfu kjörinna fulltrúa Reykjavíkurborgar með B-hluta fyrirtækjum. Mjög misjafnt er hvort eða í hve miklum mæli kjörnir fulltrúar mæta á ársfundi viðkomandi eininga, nema ef um er að ræða kjörna fulltrúa sem jafnframt eru í stjórn einingarinnar. Einnig virðast kjörnir fulltrúar í gegnum árin hafa sýnt lítinn áhuga á að heimsækja einstök B-hluta fyrirtæki.
- Almennt eru samskipti B-hluta fyrirtækja við Reykjavíkurborg ekki mikil nema í tengslum við gerð fjárhagsáætlana og ársreikninga. Fundargerðir stjórna eru að einhverju leyti lagðar fram til kynningar í borgarráði en lítil umræða virðist fara fram um þær.
- Þörf er á að setja skýrari reglur eða viðmið um umboð fulltrúa Reykjavíkurborgar í stjórn B-hluta fyrirtækja og samráð við Reykjavíkurborg sem eiganda um einstakar mikilvægar ákvarðanir, hvort sem um er að ræða mikilvægi miðað við fjárhag eða þjónustuþætti. Einnig er mikilvægt að fulltrúar í stjórn B-hluta fyrirtækja hafi skýr viðmið um upplýsingamiðlun til Reykjavíkurborgar sem eiganda.

2.4 Vöru-, þjónustu- og verkkaup hjá Reykjavíkurborg – 6. kafli

- Ekki verður ekki séð af framlögðum gögnum með hvaða hætti fagráðin sinna því hlutverki sínu að bera ábyrgð á eftirliti með innkaupum sviða og stofnana sem undir þau heyra. Einnig er mismunandi hvort og hvernig sviðsstjórar upplýsa fagráðin um innkaupamál sviðanna. Þá hafa skrifstofur miðlægrar stjórnsýslu sinnt þessari upplýsingaskyldu sinni lítið sem ekkert.
- Athugun úttektarnefndarinnar á því hvort hugsanlegir hagsmunaárekstrar væru til staðar í tengslum við aðkeypta vöru, þjónustu og styrki sýndi, að 74 einstaklingar hjá Reykjavíkurborg (starfsmenn og makar þeirra) höfðu tengsl við aðila sem Reykjavíkurborg hefur viðskipti við. Í þessu sambandi vill úttektarnefndin vekja athygli á að þar sem könnunin náði til margra ára kunna viðkomandi aðilar að hafa hætt störfum hjá Reykjavíkurborg og hafið fyrirtækjarekstur eða eignarþátttöku í fyrirtækjum sem viðskipti eiga við Reykjavíkurborg. Úttektarnefndinni þótti því rétt að afhenda innri endurskoðun Reykjavíkurborgar nefndan lista til þóknanlegrar meðferðar, þar sem innri endurskoðun vinnur nú að úttekt á hugsanlegum hagsmunatengslum hjá lykilstarfsmönnum og kjörnum fulltrúum Reykjavíkurborgar.
- Aðkoma kjörinna fulltrúa að innkaupamálum Reykjavíkurborgar snýr fyrst og fremst að því að móta innkaupastefnuna, gera samþykktir fyrir innkauparáð, setja innkaupareglur, koma að afgreiðslu tiltekinna mála og sitja í fagráðum. Að mati úttektarnefndarinnar skortir nokkuð á að kjörnir fulltrúar sinni skyldum sínum sem eftirlitsaðilar og virðast þeir lítið hafa leitað eftir upplýsingum um innkaupamál.
- Eftirlitshlutverk innkauparáðs felst meðal annars í að fylgjast með því að innkaupastefnu og innkaupareglum sé fylgt við innkaup. Ráðið skal beina athugasemdum og ábendingum er varða framkvæmd innkaupa til forstöðumanns og fagráða. Að mati úttektarnefndarinnar skortir verulega á að ráðið hafi sinnt þessu viðfangsefni á því tímabili sem til skoðunar var.
- Samkvæmt upplýsingum frá innkaupaskrifstofu annaðist hún samninga á árabílinu 2002–2011 fyrir 53,6 ma.kr. sem er um 43% af heildarinnkaupum að fjárhæð 124,7 ma.kr., sem úttektarnefndin telur að falla eigi undir innkaupareglur Reykjavíkurborgar. Úttektarnefndin telur brýnt að innkaupaskrifstofan eða sá aðili sem hverju sinni fer með yfirstjórn innkaupamála geri gangskör að því að meta hve stór hluti innkaupa sé ekki beint á hennar forræði. Ennfremur að innkaupaskrifstofan afli upplýsinga með reglubundnum hætti um þau innkaup og að fylgt sé innkaupareglum.

2.5 Skipulagsmál og fjárfesting í innviðum hjá Reykjavíkurborg – 7. kafli

- Í heild virðast spár og áætlanir svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins um íbúðaþróun og uppbyggingu íbúða- og atvinnuhúsnæðis eins og það var upphaflega staðfest árið 2002 hafa verið vel grundaðar og staðist í öllum aðalatriðum. Úttektarnefndin telur að legið hafi fyrir skýrar vísbendingar snemma árs 2006 um það offramboð af íbúða- og atvinnuhúsnæði sem stefndi í, en engu að síður var á árinu 2006 og síðar bætt við verulegum byggingarheimildum með breytingum á svæðisskipulaginu og samsvarandi breytingum á aðalskipulagi Reykjavíkur.
- Úttektarnefndin telur að eftirliti með lykiltölum skipulagsmála hafi verið áfátt. Bæta þarf gagnagrunna skipulagstalna og aðgengi að þeim. Einnig þarf að skerpa á verklagi varðandi það hvernig mat á stöðu skipulagsmála kemur til umfjöllunar í svæðisskipulagsnefnd, skipulagsráði og eftir atvikum borgarráði og borgarstjórn og skýra ábyrgð og hlutverk í þessu tilliti.
- Ástæðna þess hvernig haldið var á framfylgd svæðisskipulagsins og breytingum á því er að mati úttektarnefndarinnar bæði að leita í veikbyggðri umgjörð svæðisskipulagsins samkvæmt lögum, en einnig í því sem mætti kalla skipulagsmenningu (e. planning culture) sem úttektarnefndin telur mikilvægt að bæta, sérstaklega þar sem nú eru vísbendingar um að auka eigi veg svæðisskipulagsgerðar á höfuðborgarsvæðinu.
- Úttektarnefndin telur að betur þurfi að tryggja að umræða um langtímaþróun borgarinnar og skipulagsmál í stærra samhengi fái viðeigandi sess í borgarstjórn og borgarráði. Það á einnig við um skipulagsráð þar sem meginþungi starfsins hefur lengst af snúist um nýtingu einstakra lóða eða afmarkaðra reita.
- Samkvæmt Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og Aðalskipulagi Reykjavíkur var áformað að vinna bindandi framkvæmdaáætlanir. Eitt af því helsta sem stendur út af við úttektina er sú staðreynd að aldrei var unnið að þessum framkvæmdaáætlunum. Úttektarnefndin gagnrýnir skort á markvissri áætlanagerð við framfylgd Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins og Aðalskipulags Reykjavíkur.
- Þótt mikilvæg skref hafi verið stigin á því tímabili sem hér er til skoðunar varðandi aðgang borgaranna að upplýsingum um skipulagsmál, er þar enn tilefni til að gera betur.
- Frá 2006 hefur verið unnið að endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur. Aðalskipulagsgerð fyrir Reykjavík er umfangsmikið verkefni og tíðar breytingar í borgarstjórn á umræddu tímabili hafa vafalítið tafið vinnu við endurskoðunina. Engu að síður telur úttektarnefndin að skýringa á töfum við þetta verkefni hljóti jafnframt að vera að leita í því hvernig því hefur verið fyrir komið stjórnsýslulega sem og að aðalskipulagsmálum almennt hafi ekki verið gefið það rými sem er eðlilegt á skipulags- og byggingarsviði og í skipulagsráði.
- Á fyrri hluta þess tímabils sem hér er til skoðunar virðist hafa ríkt jafnvægi í framkvæmdum við ný byggingarsvæði, úthlutun byggingarréttar og uppbyggingu. Á síðari hluta tímabilsins er hins vegar lagt í uppbyggingu nýrra íbúðahverfa sem enn standa að töluverðu leyti óbyggð. Reykjavíkurborg hefur lagt verulega fjármuni í uppbyggingu

innviða í þeim nýju íbúðarhverfum sem ekki nýtast sem skyldi og gefa ekki af sér tekjur fyrir borgarsjóð. Þá hefur borgarsjóður tekið á sig skuldbindingar við þjónustuaðila í hverfunum sem eru enn sem komið er vannýttar. Þrátt fyrir þessa stöðu er ekki að sjá að borgaryfirvöld hafi lagt í sérstaka áhættugreiningu eða heildstætt mat á raunhæfum uppbyggingarhraða þessara nýju hverfa og þá hversu hröð fjárfesting borgarinnar í innviðum þarf að vera.

2.6 Styrkveitingar, kaup og sala eigna og úthlutun efnislegra verðmæta – 8. kafli

- Í reglum um styrkveitingar er kveðið á um að við ákvörðun þeirra skuli haft tiltekið samræmt verklag en að mati úttektarnefndarinnar er það ekki til staðar við framkvæmd og afgreiðslu þeirra. Ennfremur er það mat úttektarnefndarinnar að það skorti verulega á að samræmd upplýsingamiðlun um styrkveitingar sé til staðar hjá Reykjavíkurborg. Nýtt verklag um utanumhald og skýrslugerð um styrkjamál frá árinu 2012 á að bæta framkvæmd þessara mála frá því sem verið hefur. Hins vegar hefur ekki reynt á þetta nýja fyrirkomulag þar sem fjármálaskrifstofan hefur ekki skilað skýrslu um framkvæmd afgreiðslu styrkjamála fyrir árið 2012.
- Farið er í meginatriðum eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um kaup á fasteignum. Við skoðun á tilteknum fasteignakaupum kom fram að af þeim sjö sem skoðunin náði til voru fjórar eignir keyptar vegna rekstrar- og eða fjárhagserfiðleika aðila. Starfsemi viðkomandi tengdist þjónustu sem borgin keypti af viðkomandi eða styrkti með beinum framlögum.
- Í meginatriðum er farið eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um sölu eigna. Það eru vissulega hagsmunir Reykjavíkurborgar að fá söluverð með skilum og á sem stystum tíma en hins vegar getur það skipt verulegu mál hvernig til stendur að nýta viðkomandi eign eða fara með hana að öðru leyti. Af þeim sex sölum sem nefndin skoðaði sérstaklega hafa kaupendur fjögurra þeirra orðið gjaldþrota.
- Reglur og skilmálar um lóðaúthlutun og úthlutun byggingarréttar hafa verið skýrar og framkvæmd í samræmi við lög og reglur. Á árabílinu 2002 til 2007 var árlega úthlutun byggingarréttar fyrir íbúðarlóðir á bilinu 400 til 700. Eftir bankahrunið 2008 hafa nokkur mál um rétt lóðarhafa til endurgreiðslu lóðargjalda farið fyrir dómstóla. Hefur Reykjavíkurborg verið sýknuð í þeim öllum og því ljóst að framkvæmd borgarinnar hefur verið í samræmi við lög og reglur.
- Skoðun úttektarnefndar er ekki ætluð til að leiða fram hvort vel eða illa hafi verið staðið að sölu á eignarhlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun. Pólitísk samstaða var um tilgang sölunnar, þ.e. að létta á ábyrgðum og skuldbindingum borgarinnar og framfylgja orku-stefnu hennar. Verðmat á eignum Landsvirkjunar og þar með andvirði þess sem selt var, var niðurstaða samninga. Þegar horft er um öxl er hins vegar eðlilegt að spurt sé hvort það verð sem um samdist hafi verið rétt í ljósi þróunar ytri og innri aðstæðna eftir að samningar voru gerðir og fyrirtækið býr nú við.
- Óumdeilt er að orkuverð í heiminum hækkar og eftirspurn stórkaupenda er mikil. Gangi framkvæmdir Landsvirkjunar fram í samræmi við spár og áætlanir, má ætla að orkusamningar við væntanlega kaupendur verði því aðeins gerðir að þeir skili ekki lakari arðsemi en núverandi samningar. Heildararðsemi fyrirtækisins gæti því af þessum sökum styrkst og þar með verðmat þess. Með vísan til þess að í sölusamningnum eru engin endurskoðunarákvæði önnur en komi til sölu ríkisins á Landsvirkjun má spyrja hvort fleiri atriði hefðu ekki átt að gefa tilefni til endurmats.
- Fyrir liggur að skilmálar þess skuldabréfs sem gefið var út af Landsvirkjun til Lífeyris-sjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar hafa leitt til þess að ófyrirséð afföll hafa orðið á bréfinu sem eign í eignasafni sjóðsins. Það á sinn hátt hækkar ábyrgð Reykjavíkurborgar á neikvæðri eiginfjárstöðu sjóðsins. Að þessu leyti vinna skilmálar bréfsins gegn þeirri stefnu að létta og skýra ábyrgðir Reykjavíkurborgar.

2.7 Áhrif bankahrunsins á árinu 2008 á fjárhagsstöðu Reykjavíkurborgar og fyrirtækja hennar – 9. kafli

- Borgaryfirvöld brugðust strax á árinu 2008 við breyttum forsendum í verðlags- og atvinnumálum og síðan í kjölfar bankahrunsins. Náðist pólitísk samstaða í borgarstjórn um aðgerðaáætlun til að mæta vandanum og telur úttektarnefndin að sú samvinna hafi verið mjög mikilvæg fyrir þann árangur sem borgaryfirvöld náðu með aðgerðum sínum.
- Sú vinna sem hafin var á miðju ári 2008 við endurmat á fjárhagsáætluninni var í upphafi aðallega á hendi skrifstofu fjármálastjóra og skrifstofu borgarhagfræðings en síðan var unnið að nánari útfærslu og sparnaði hjá einstökum ráðum og yfirmönnum sviða. Þá voru almennir starfsmenn Reykjavíkurborgar hvattir til að koma með hugmyndir um það sem betur mætti fara. Skilaði þetta verklag góðum árangri.
- Endurmat á fjárhagsáætlun í júlí árið 2008 sýndi að halli yrði á A-hluta borgarsjóðs að fjárhæð 1,8 ma.kr. Þegar tekið hefði verið tillit til fjölmargra aðgerða af hálfu borgaryfirvalda. Búist hafði verið við því í upphafi að tekjuafgangur yrði á A-hluta borgarsjóðs að fjárhæð 11,9 ma.kr. en endurmatið gerði hins vegar ráð fyrir að afkoman versnaði um 13,7 ma.kr.
- Niðurstaða rekstrar Aðalsjóðs fyrir fjármagnsliði árin 2008–2011 sýnir halla að fjárhæð 16,2 ma.kr., sem er 14,4 ma.kr. betri afkoma en áætlanir tímabilsins gerðu ráð fyrir. Jákvæð afkoma fjármagnsliða var að fjárhæð 33,2 ma.kr., sem er 7,6 ma.kr. betri afkoma en áætlanir sögðu til um. Þannig var rekstrarniðurstaða Aðalsjóðs 22,0 ma.kr. betri en lagt var upp með. Afkoma eignasjóðs var hins vegar lakari en áætlað var sem nam 15,9 ma.kr. Rekstrarniðurstaða A-hluta borgarsjóðs var því 6,3 ma.kr. hagstæðari en áætlanir gerðu ráð fyrir, en búist hafði verið við að halli á A-hluta yrði 1,7 ma.kr. en afkoman var í reynd jákvæð um 4,3 ma.kr.
- Lausafjárstaða A-hluta í lok septembermánaðar 2008 var 18,1 ma.kr. Af hálfu fjárstýringar Reykjavíkurborgar voru gerðar ráðstafanir fyrir fall bankanna á árinu 2008 til að tryggja lausafé borgarinnar. Aðgerðirnar fólu í sér að 8,3 ma.kr. af lausafé voru teknir úr peningamarkaðssjóðum viðskiptabankanna og settir í kaup á ríkisskuldabréfum og innstæðubréfi hjá Seðlabanka Íslands. Við fall bankanna voru innstæður borgarsjóðs í peningamarkaðssjóðum 5,7 ma.kr. Áætlað er að af þeirri fjárhæð hafi tapast tæpir 2,0 ma.kr.
- Áhrif bankahrunsins á fjárhag og framkvæmdir einstakra sviða hjá Reykjavíkurborg voru einkum þau að hjá framkvæmda- og eignasviði voru allar fjárfrekar framkvæmdir teknar til endurskoðunar og velferðarsvið gerði aðgerðaáætlun til að laga þjónustu sviðsins að nýjum ytri aðstæðum. Á mennta- og leikskólasviði var gripið til fjölmargra aðgerða og hjá menningar- og ferðamálasviði var brugðist við versnandi rekstrarumhverfi strax snemma árs 2008. Hjá íþrótt- og tómstundasviði var einnig brugðist við strax á fyrrihluta árs 2008 með aðhaldi á flestum sviðum.
- Í greinargerð fjármálaskrifstofu kemur fram að ekki sé vitað til þess að B-hluta fyrirtæki borgarsjóðs hafi orðið fyrir beinu tapi vegna bankahrunsins á haustmánuðum 2008 en hins vegar hafi orðið umtalsvert óbeint tap hjá þeim. Úttektarnefndin skoðaði ársreikninga Orkuveitunnar, Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins og Félagsbústaða hf. fyrir

árið 2008 og þar kom eftirfarandi fram: Vaxtaberandi skuldir Orkuveitunnar hækkuðu um 113,2 ma.kr., langtímaskuldir Slökkviliðsins hækkuðu um 0,7 ma.kr. og hjá Félagsbústöðum um 5,7 ma.kr. Samtals hækkuðu skuldir þessara aðila á árinu 2008 um tæpa 120 ma.kr.

- Í skýrslu nefndar um málefni lífeyrissjóða í aðdraganda bankahrunsins á Íslandi í október 2008 segir að tap Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar hafi numið 2,3 ma.kr.

2.8 Siðferði og starfshættir hjá Reykjavíkurborg – 10. kafli

- Það er óumdeilt að kjörtímabilið 2006–2010 einkenndist af átökum í borgarstjórn. Traust á borgarstjórn minnkaði verulega á tíma þegar borgarþátttakar þurftu að vera vissir um að heilindi réðu för í stjórn borgarinnar. Á kjörtímabilinu voru þó samþykktar siðareglur fyrir kjörna fulltrúa og starfsmenn í ágætri samvinnu flokka. Sú vinna var sérstaklega mikilvæg þar sem ekkert bendir til að traustið á borgarstjórn hafi glatast vegna skorts á skilvirkni og ráðdeild. Almenningsgerir kröfu um vandað siðferði hjá hinu opinbera.
- Siðareglur Reykjavíkurborgar byggja á almennum leiðbeiningum og sækja sér fyrirmyndir til landa þar sem siður er reynt að setja fram langa og ítarlega lista um hvað er bannað og hvað er leyfilegt í opinberri þjónustu. Reglurnar gera ráð fyrir því að rökraæða fari fram um hvað flokkist sem siðleg háttsemi. Í raun getur verið villandi að skoða siðareglur eingöngu sem hluta af eftirlitsumhverfi borgarinnar. Siðareglum er ætlað að vera þáttur í vitundarvakningu þeirra sem gangast undir reglurnar um eðli og markmið starfsins.
- Hjá Reykjavíkurborg hefur fátt verið gert til að innleiða siðareglurnar umfram það að samþykkja þær og kynna fyrir starfsmönnum. Í raun og veru virðist ekki ljóst hvar ábyrgðin á því liggur að nauðsynleg umræða um efni þeirra meðal kjörinna fulltrúa og starfsmanna fari fram og að þær séu endurskoðaðar og yfirfarnar. Einfalt er að bregðast við þeim athugasemdum sem gerðar eru við undirbúningsferli og efni siðareglanna ef borgaryfirvöld gæfu sér tíma til að nýta sér þá möguleika sem felast í skráðum siðareglum.
- Mikilvægt er að umræða og fræðsla um inntak siðareglna fari fram hjá Reykjavíkurborg. Margt bendir til að siðareglurnar þurfi að vera aðgengilegri og sýnilegri til að slík umræða geti farið fram. Kanna þarf skilning starfsmanna og borgarfulltrúa á reglunum og skipuleggja næstu skref í innleiðingarferlinu með þær niðurstöður til hliðsjónar. Mat á siðferði í ljósi skráðra siðareglna er erfitt áður en raunverulegt innleiðingarferli hefur átt sér stað. Inntak siðareglanna getur orðið grundvöllur að mikilvægu samtali borgaryfirvalda við íbúa um samábyrgð á umhverfi og lífsskilyrðum í Reykjavík.

3. kafli

Hlutverk kjörinna fulltrúa í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar

3.1 Borgarstjórn Reykjavíkurborgar

Hlutverk og verksvið borgarstjórnar er að fara með stjórn Reykjavíkurborgar samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnar-laga og annarra laga. Borgarstjórn hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna Reykjavíkurborgar og um framkvæmd þeirra verkefna sem sveitarfélagið annast. Hún skal sjá um að fylgt sé ákvæðum laga og reglugerða og einnig samþykktum Reykjavíkurborgar. Þá getur borgarstjórn ályktað um hvert það málefni sem hún telur að varði Reykjavíkurborg. Borgarstjórn er skipuð fimmtán borgarfulltrúum og jafnmörgum til vara. Kjörtímabil borgarstjórnar er fjögur ár.



Um 1974, borgarstjórnarfótbolti. Fremstur er Guðmundur Jónsson söngvari sem sennilega var dómari leiksins.

Ljósmyndari: Bjarnleifur Bjarnleifsson

Viðfangsefni úttektar á störfum borgarstjórnar takmarkast við eftirtalda þætti:

1. Með hvaða hætti borgarstjórn fylgir því eftir að stjórnsýsla Reykjavíkurborgar starfi samkvæmt lögum og reglum.
2. Frumkvæði borgarstjórnar í málefnum Reykjavíkurborgar.
3. Hlutverk funda borgarstjórnar við upplýsingamiðlun um málefni Reykjavíkurborgar til borgarbúa.
4. Framsal borgarstjórnar á valdi til fullnaðarafgreiðslu.
5. Starfskjör kjörinna fulltrúa.
6. Útgjöld vegna kjörinna fulltrúa og framlög til stjórnmalasamtaka.
7. Samanburð við stjórnskipan á öðrum Norðurlöndum.

Í kafla þessum verður sjónum einkum beint að borgarstjórn, borgarráði og fagráðum. Leitast er við að skoða hlutverk hvernar einingar fyrir sig og hvernig það hlutverk er leyst af hendi, svo sem varðandi stefnumótun og eftirlitshlutverk. Einnig er horft til samskipta þessara aðila og upplýsingaflæðis þeirra á milli.

3.1.1 Hlutverk og verkefni borgarstjórnar

Hinn 1. janúar 2012 tóku gildi sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, sem leystu af hólmi sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 með síðari breytingum. Þar sem tímabil umfjöllunar þessarar skýrslu er 2002–2011 verður fyrst og fremst fjallað um ákvæði þágildandi sveitarstjórnarlaga en ef við á verður fjallað um ákvæði nýrra laga.

Borgarstjórn starfar á grundvelli II. kafla sveitarstjórnarlaga, samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007, sbr. breytingar nr. 795/2009 og 810/2010. Áður gildi samþykkt um sama efni nr. 638/2001, sbr. breytingar nr. 945/2002, 628/2003, 653/2004, 1018/2004, 768/2005, 965/2005, 584/2006 og 765/2006.

Borgarstjórn er skipuð fimmtán borgarfulltrúum og jafnmörgum til vara og eru þeir kjörnir til fjögurra ára í senn af kosningabærum íbúum í Reykjavík á grundvelli laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998. Engin breyting hefur orðið á fjölda borgarfulltrúa á tímabilinu sem er til skoðunar. Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 gera ráð fyrir að borgarfulltrúum fjölgi í a.m.k. 23 en samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í þeim lögum er þó ekki skylt að breyta fulltrúafjöldanum fyrr en við aðrar almennar kosningar til sveitarstjórna frá gildistöku laganna að telja, þ.e. við almennar sveitarstjórnarkosningar árið 2018.

Um hlutverk og verksvið sveitarstjórnar var fjallað í 9. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Sambærilegt ákvæði er í 8. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en í því ákvæði er hnykkt enn frekar á eftirlitshlutverki sveitarstjórna með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélags. Jafnframt var talin ástæða til þess að taka fram í ákvæðinu að starfsemi sveitarfélags færi fram á einu stjórnsýslustigi, leiddi annað ekki með beinum hætti af lögum. Var að mati höfunda frumvarps til sveitarstjórnarlaga talin ástæða til að taka þetta fram í lagaákvæðinu „til nánari árættlingar á stöðu sveitarstjórnarinnar sem æðstu stjórnar sveitarfélagsins“.¹

Verkefni borgarstjórnar eru nánar tilgreind í 4. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007, en ákvæðinu var ekki breytt frá fyrri samþykkt nr. 638/2001. Ákvæðið hljóðar svo:

„Borgarstjórn annast þau verkefni sem henni eru falin í lögum, reglugerðum og samþykktum. Þá getur borgarstjórn ákveðið að Reykjavíkurborg taki að sér verkefni sem varðar íbúa hennar sérstaklega enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Meðal verkefna hennar eru þessi:

1. *Borgarstjórn fer með yfirstjórn á fjármálum borgarinnar, stofnana hennar og fyrirtækja skv. VI. kafla sveitarstjórnarlaga, sbr. og VI. kafla samþykktar þessarar.*
2. *Borgarstjórn setur samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar, aðrar samþykktir og gjaldskrár eftir því sem lög mæla fyrir um og þörf krefur.*
3. *Borgarstjórn hefur yfirstjórn með verklegum framkvæmdum borgarinnar.*
4. *Borgarstjórn kys forseta borgarstjórnar auk tveggja varaforseta, borgarráð og aðrar nefndir, ráð og stjórnir skv. II. og IV. kafla samþykktar þessarar svo og skoðunarmenn ársreiknings borgarinnar.*
5. *Borgarstjórn ákveður stjórnkerfi Reykjavíkurborgar og ræður borgarstjóra og aðra starfsmenn í helstu stjórnunarstöður hjá borginni.“*

¹ Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011, þskj. 1250, 726. mál.

Samkvæmt framangreindu er hlutverk borgarstjórnar að fara með stjórn Reykjavíkurborgar í samræmi við lög og er borgarstjórn því æðsta vald í málefnum borgarinnar. Er lagaákvæðið nátengt 78. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 1. gr. laganna sem fjallar um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.²

Á grundvelli ákvæða sveitarstjórnarlaga og samþykktarinnar hefur borgarstjórn ákvörðunarvald um framkvæmd þeirra verkefna sem Reykjavíkurborg annast og skal hún sjá um að fylgt sé ákvæðum laga um sveitarstjórnarmál, reglugerðum og samþykktum Reykjavíkurborgar.

Sveitarstjórnarlögin kveða á um að borgarstjórn hafi ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna Reykjavíkurborgar, en nánar er fjallað um þá í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, með síðari breytingum, og öðrum lögum sem veita sveitarfélögum heimild til skattlagningar eða gjalddtóku fyrir veitta þjónustu.

Auk framangreinds getur borgarstjórn ályktað um hvert það málefni sem hún telur að varði Reykjavíkurborg. Er hér um nokkuð víðtækt ákvæði að ræða og ætla verður að það sé háð mati borgarstjórnar hverju sinni hvort málefni varði Reykjavíkurborg eða ekki.³ Í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga sem varð að lögum nr. 138/2011 er tekið fram í athugasemdum um 8. gr. „að af þessu ákvæði leiðir að það er almennt ekki hlutverk sveitarstjórnarinnar að álykta um málefni sem ekki tengjast verkefnum sveitarfélagsins“.

Í eftirfarandi köflum verður fjallað um hvernig borgarstjórn sinnir hlutverki sínu og helstu verkefnum.

3.1.2 Eftirlitshlutverk borgarstjórnar

Í 3. mgr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 var að finna ákvæði um eftirlitshlutverk sveitarstjórnar og hljóðar ákvæðið svo:⁴

„Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundin verkefni sveitarfélagsins séu rækt og að fylgt sé þeim reglum um meðferð sveitarstjórnarmála sem ákveðnar eru í lögum, reglugerðum og samþykktum sveitarfélagsins.“

Í sveitarstjórnarlögum er ekki að finna nákvæmar lýsingar á því með hvaða hætti sveitarstjórn skal hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins.

Í greinargerð með frumvarpi til sveitarstjórnarlaga sem tóku gildi 1. janúar 2012 segir meðal annars svo um eftirlitsþáttinn:

„Ljóst er hins vegar að sveitarstjórnin, a.m.k. í hinum stærri sveitarfélögum, getur ekki haft inn-sýn í allar ákvarðanir sem teknar eru á vegum sveitarfélags. Í slíkum tilvikum þarf sveitarstjórnin að tryggja að uppbygging stjórnkerfis sveitarfélagsins sé með þeim hætti að lögmæti starfseminnar sé tryggt, að hún fái vitneskju með skýrum hætti um vandamál í rekstri sveitarfélags, um alitamál eða fordæmisgefandi ákvarðanir sem sveitarfélag stendur frammi fyrir.“⁵

² Sesselja Árnadóttir, 2007. Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum, bls. 40. Samband íslenskra sveitarfélaga.

³ Sesselja Árnadóttir, 2007. Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum, bls. 44. Samband íslenskra sveitarfélaga.

⁴ Frá og með 1. janúar 2012 er ákvæði um eftirlitshlutverk sveitarstjórnar í 2. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

⁵ Athugasemd um 8. gr. í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga.

Er það því skylda borgarstjórnar að sjá til þess að stjórnkerfi borgarinnar sé þannig uppbyggt að eftirlitshlutverki sé sinnt með fullnægjandi hætti.

Samþykktin um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar er fáorð um útfærslu á þessu eftirlitshlutverki borgarstjórnar. Í 4. gr. samþykktarinnar er fjallað um verkefni borgarstjórnar og er þar í þessu samhengi tilgreint að borgarstjórn annist þau verkefni sem henni eru falin í lögum. Af því leiðir að borgarstjórn fer með eftirlitshlutverk í samræmi við sveitarstjórnarlögin.

Í 51. gr. samþykktarinnar er fjallað um verkefni borgarráðs og segir þar meðal annars í 1. mgr. að borgarráð hafi umsjón með stjórnsýslu borgarinnar.

Í 58. gr. samþykktarinnar er fjallað um fullnaðarafgreiðslu og segir þar í 2. mgr. að borgarstjórn, borgarráð eða hlutaðeigandi nefnd skuli hafa eftirlit með afgreiðslu mála samkvæmt þessari málsgrein og kalla eftir reglulegum skýrslum um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli hennar.

Fjallað er um mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar í skýrslu innri endurskoðunar frá apríl 2012.⁶ Á bls. 7 í þeirri skýrslu er tekið fram að borgarstjórn eigi að vera upplýst um og sinna meðal annars eftirlitshlutverki sínu. Tryggja þurfi tilvist stjórnunaraðferða sem styðji við þetta hlutverk kjörinna fulltrúa. Í skýrslunni er síðan nánar fjallað um leiðir til að byggja undir eftirlitshlutverkið.

Af fundargerðum borgarstjórnar og öðrum fyrirbyggjandi gögnum verður ekki ráðið að mikill tími borgarstjórnar fari í að sinna eftirlitshlutverkinu. Eftirfylgni mála er lítið sýnileg í fundargerðunum. Gerðar eru samþykktir í borgarstjórn um að vísa tilteknum málum til starfshópa, ráða eða innri endurskoðunar, en oft er ekki hægt að ráða af fundargerðum hver afdrif þeirra mála eru. Stundum leiða þau til tillagna sem afgreiddar eru í borgarstjórn en ef ekki verður af beinni tillögugerð er ekki sýnilegt að borgarstjórn kanni stöðu mála. Helst er að finna dæmi um að borgarstjórn sinni eftirlitshlutverki sínu þegar hún ákveður að fela innri endurskoðun að fara yfir tiltekin mál en það er þó ekki algengt.⁷ Að mati úttektarnefndarinnar þarf borgarstjórn að sinna eftirlitshlutverki sínu með markvissari hætti og fylgja betur eftir þeim málum sem til hennar kasta koma.

3.1.3 Frumkvæði í borgarstjórn

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

Dagskrárliðir þar sem borgarfulltrúar, einn eða fleiri og hvort sem þeir eru í meirihluta eða minnihluta, leggja fram tillögu til umræðu og afgreiðslu eru tæplega 12% af heildarfjölda dagskrárliða borgarstjórnarfunda á því tímabili sem hér er til skoðunar. Ef horft er til afdrifa tillagnanna má sjá að í 5% tilvika voru slíkar tillögur felldar í atkvæðagreiðslu, í 34% tilvika voru þær samþykktar,

⁶ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, 2012. Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar. http://reykjavik.is/Portal-data/1/Resources/innri_endurskodun/skjol/IE11110002_-_Mat_...eftirlitsumhverfinu.pdf

⁷ Sem dæmi má nefna að á fundi borgarstjórnar 18. janúar 2005 var innri endurskoðun falið að fara yfir kaup borgarinnar á Stjörnuþiósreit og á fundi 6. september 2011 var samþykkt að fela innri endurskoðun að fara yfir aðdraganda stofnunar nýs skóla- og frístundasviðs o.fl.

í 15% tilvika vísað frá og í 46% tilvika vísað annað til meðferðar, þ.e. hjá nefnd, ráði, stjórn eða sviðum borgarinnar.

Einnig eru mál tekin til umræðu í borgarstjórn án þess að tillöguflutningur fylgi. Getur hver borgarfulltrúa sem er óskað eftir slíkri umræðu, sbr. 2. tölulið 1. mgr. 8. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar. Dagskrárliðir þar sem fram fer umræða um tiltekin mál án þess að tillögur séu teknar til meðferðar eru um 6% af heildarfjölda dagskrárliða. Í einhverjum tilvikum eru slíkar umræður undanfari undirbúningsvinnu og tiltekinnar tillögu-gerðar á síðari fundum.

Athygliverð breyting hefur orðið í gegnum árin á fjölda mála sem tekin eru til umræðu í borgarstjórn án þess að tillöguflutningur fylgi. Á árunum 2002 til 2007 eru dæmin um þetta að jafnaði fjögur á ári en 2008 tekur fjöldi þessara mála stórt stökk og fer í 30. Þeim fækkar síðan á næstu árum og voru 17 árið 2011. Breytingin virðist einkum hafa sprottið upp af skarpari pólitískum ágreiningi í borgarstjórn og breyttri stöðu í efnahagsmálum á Íslandi. Umræða um ýmsar hliðar velferðarmála er áberandi sem og um fjármál tengd borgarsjóði eða stofnunum og fyrirtækjum á vegum Reykjavíkurborgar.

Sem dæmi um ályktanir borgarstjórnar má nefna að á fundi borgarstjórnar 18. janúar 2005 var samþykkt samhljóða ályktun um lækkun veggjalda í Hvalfjarðargöngum. Einnig var á fundi borgarstjórnar 20. febrúar 2007 samþykkt með 15 atkvæðum ályktun þar sem harmað er að Reykjavíkurborg verði vettvangur ráðstefnu framleiðenda klámefnis fyrir netmiðla. Þær ályktanir eða áskoranir sem borgarstjórnin samþykkir, svo sem til ríkisvaldsins, eru almennt samþykktar samhljóða eða einróma. Finna má frá því undantekningu á fundi borgarstjórnar 18. maí 2004 þar sem ályktunartillaga varðandi fjölmiðlafrumvarp var samþykkt með níu atkvæðum gegn sex. Af ályktuninni má skilja að umfjöllun um fjölmiðlafrumvarpið hafi verið talin varða borgina með vísan til þess að störf íbúa í borginni gætu verið í hættu.

Einnig má sjá af fundargerðum borgarstjórnar að ýmiss konar ályktunartillögur hafa í gegnum árin verið lagðar fram í borgarstjórn en þeim ýmist vísað frá af meirihluta borgarstjórnar eða vísað til meðferðar viðkomandi fagráðs. Sem dæmi má nefna að ályktunartillögu um áframhaldandi innanlands-, sjúkra- og öryggisflug á höfuðborgarsvæðinu var á fundi borgarstjórnar 20. september 2005 vísað frá með 14 atkvæðum gegn einu og ályktunartillögu um áskorun til ríkisstjórnar og Alþingis varðandi veggjöld var á fundi borgarstjórnar 18. janúar 2011 vísað til umhverfis- og samgönguráðs með níu atkvæðum gegn engu.

Almennt virðist þessi leið þó ekki mikið notuð af borgarstjórn til að koma á framfæri afstöðu hennar til tiltekinna mála sem talin eru varða Reykjavíkurborg. Telur úttektarnefndin að væntanlega megi draga þá ályktun að borgarfulltrúum þyki það ekki fýsilegur kostur í ljósi þess að oftast nær eru nokkuð skörp skil á milli afstöðu meirihluta og minnihluta í borgarstjórn til einstakra mála og ekki alltaf hægt að komast að sameiginlegri niðurstöðu. Á þetta ekki síst við ef um er að ræða tillögur um ályktanir eða áskoranir til ríkisvaldsins þar sem sömu stjórnarmálaflokkar skipa ekki alltaf meirihluta í borgarstjórn og á Alþingi.

3.1.4 Fundir borgarstjórnar

Reglulegir fundir borgarstjórnar eru haldnir tvisvar í mánuði í Ráðhúsi Reykjavíkur. Á tímabilinu hafa verið haldnir 20–22 fundir að jafnaði á ári, en heimilt er að fella niður fundi í borgarstjórn í allt að tvo mánuði að sumarlagi.

Samkvæmt 16. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar eru fundir borgarstjórnar haldnir fyrir opnum dyrum nema annað sé ákveðið. Borgarstjórn getur þó ákveðið að ræða einstök mál fyrir luktum dyrum, t.d. einkamál manna eða mál sem æskilegt er vegna hagsmuna borgarinnar að rædd séu fyrir luktum dyrum. Almennungi er því almennt heimilt að vera viðstaddur fundi borgarstjórnar og hlýða á umræður, en áheyrendum er ekki heimilt að trufla fundinn þar sem þeir hafa ekki málfrelsi á fundum.⁸ Þannig eru frammíköll af áheyrendapöllum ekki heimil og getur forseti borgarstjórnar ákveðið að fresta fundi eða slíta honum ef slíkt gerist.

Jafnframt er fundum borgarstjórnar útvarpað á tíðni FM 98,3 og einnig á internetinu í rauntíma en upptökur af umræðum á fundum eru ekki varðveittar.

Á fundi borgarráðs 16. júní 2010 var samþykkt að fela skrifstofustjóra borgarstjórnar að undirbúa myndútsendingar af fundum borgarstjórnar á netinu og að upptökur verði aðgengilegar á vef borgarinnar. Hófust myndútsendingar af fundum borgarstjórnar í ársbyrjun 2013.

Dagskrá borgarstjórnarfundar er auglýst á heimasíðu borgarinnar og getur almenningur þannig kynnt sér dagskrána fyrirfram til að gera sér grein fyrir hvort mál séu á dagskrá sem ástæða sé til að fylgjast með umræðum um.

Fundir borgarstjórnar eru mislangir eftir því hvaða efni er á dagskrá. Stysti bókaði fundur á tímabilinu tók eina mínútu⁹ en sá lengsti 16 klukkustundir og fjórar mínútur.¹⁰ Áberandi lengstu fundirnir eru þegar fram fer síðari umræða um fjárhagsáætlun borgarinnar ár hvert. Þó má finna dæmi um fund sem tók 12 klukkustundir og 13 mínútur þar sem ekki var fjallað um fjárhagsáætlun, heldur voru þar umdeild mál til umfjöllunar, svo sem stjórnkerfismál, sala á fasteigninni að Fríkirkjuvegi 11 og skipulag Vatnsmýrar.¹¹

Fundargerðir borgarstjórnar eru birtar á vefsíðu Reykjavíkurborgar og hefur almenningur þannig aðgang að upplýsingum um ákvarðanir sem teknar eru á þessum vettvangi. Við yfirferð úttektarnefndarinnar yfir fundargerðir borgarstjórnar og borgarráðs frá tímabilinu sem er til skoðunar reyndist vanta fundargerðir á vefsíðu borgarinnar. Þurfti að afla þeirra frá skjalasafni borgarinnar.

Almennt eru fundargerðir borgarstjórnar knappar að því leyti að tilgreind eru mál sem til umfjöllunar eru, tillögur sem koma fram, niðurstöður borgarstjórnar og bókanir borgarfulltrúa. Þegar mál eru tekin til umræðu í borgarstjórn og ekki koma fram neinar tillögur eða bókanir er ekkert annað bókað í fundargerð en að umræða hafi farið fram, sbr. t.d. „umræða um efnahag heimila í Reykjavík“¹² og „umræða um Sundabraut“.¹³ Þar sem endurrit umræðna eru ekki varðveitt eru nánari upplýsingar um umræðuefnið ekki aðgengilegar eftir á og því ekki unnt að kynna sér eða leggja mat á þær.

Ákvæði samþykktar um stjórn borgarinnar varðandi bókanir borgarfulltrúa virðast túlkuð verulega rúmt. Í 35. gr. samþykktarinnar, sem á sér stoð í 31. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998,¹⁴ er svohljóðandi ákvæði sem verið hefur óbreytt allt tímabilið sem umfjöllun nefndarinnar nær til:

⁸ Sesselja Árnadóttir, 2007. Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum, bls. 59-60. Samband íslenskra sveitarfélaga.

⁹ Fundur borgarstjórnar 3. apríl 2007.

¹⁰ Fundur borgarstjórnar 19. desember 2006. Fundarhlé er ekki dregið frá, aðeins skoðað upphaf og lok fundar.

¹¹ Fundur borgarstjórnar 6. maí 2008.

¹² Fundur borgarstjórnar 1. apríl 2008.

¹³ Fundur borgarstjórnar 25. apríl 2006.

¹⁴ Samskonar ákvæði eru í leiðbeiningum innanríkisráðuneytisins um ritun fundargerða sveitarstjórna nr. 22/2013, sbr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

„Borgarfulltrúi á rétt á að fá bókaða stutta athugasemd í fundargerð um afstöðu sína til máls sem til meðferðar er í borgarstjórn. Óheimilt er þó að færa í gerðabók greinargerðir eða hvers konar skriflegan málflutning um afstöðu borgarfulltrúa til máls sem til meðferðar er.“

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

Í viðtölum við borgarfulltrúa komu fram ólík sjónarmið um fyrirkomulag funda borgarstjórnar og um það sem þar er til umræðu. Nefnt var að umræða í borgarstjórn sé oft ómarkviss og til málamynda frekar en að borgarstjórn sé lýðræðislegur vettvangur fyrir umræður sem leiða til niðurstöðu í málum. Á hinn bóginn var einnig nefnt að borgarstjórnarfundir nýtist vel sem umræðuvettvangur og að borgarstjórn eigi að vera pólitískur vettvangur frekar en vettvangur fyrir faglega umræðu. Borgarstjórn sé vettvangur til að útkljá mál sem ágreiningur hafi verið um í borgarráði, vettvangur fyrir stærri mál sem varða alla borgarbúa og vettvangur til að taka upp sérstök mál til að vekja athygli á og varða borgina.

Mörg þeirra mála sem eru til umræðu í borgarstjórn einkennast af pólitískum átökum og ágreiningi um einstök mál og mun minna virðist lagt upp úr því að verja tíma í að ræða um mál sem samstaða hefur náðst um á undirbúningsstigi. Það virðist jafnframt vera sá hluti umræðna í borgarstjórn sem helst nær athygli fjölmiðla og því er ásýnd umræðuhefðar borgarstjórnar frekar neikvæð að mati úttektarnefndarinnar. Einnig fer ekki mikið fyrir umræðum um stefnumótun í málaflokkum, heldur virðast mál frekar vera lögð þannig upp að borgarstjórn afgreiði stefnumótun sem unnin hefur verið af viðkomandi fagráði sem er lokaður vettvangur. Í skýrslu innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar frá apríl 2012 kemur fram að brýnt sé „að tryggja markvisst aðkomu kjörinna fulltrúa að vinnu við stefnumótun heildarmálefnis og einstakra málaflokka“.¹⁵ Að mati úttektarnefndarinnar þarf að tryggja meiri og beinni aðkomu allra kjörinna fulltrúa að stefnumótun í mikilvægum málaflokkum og bæta ásýnd borgarstjórnar sem lýðræðislegs umræðuvettvangs.

3.1.5 Framsal borgarstjórnar á valdi til fullnaðarafgreiðslu

Á tímabilinu sem hér er til skoðunar hefur borgarstjórn falið nefndum, ráðum og tilteknum starfsmönnum vald til fullnaðarafgreiðslu í tilteknum málum á grundvelli 2. og 3. mgr. 44. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Sambærileg ákvæði eru í 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Borgarstjórn felur vald til fullnaðarafgreiðslu til annarra aðila með því að samþykkja viðauka við samþykkt um stjórn Reykjavíkur og fundarsköp borgarstjórnar. Með fullnaðarafgreiðslu er átt við að ákvörðun nefndar, ráðs eða starfsmanns í tilteknum málum þarfnist ekki staðfestingar borgarstjórnar til að hún geti öðlast gildi og skuldbundið borgina.¹⁶

¹⁵ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, 2012. Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar, bls. 1, http://reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/innri_endurskodun/skjol/IE11110002_-_Mat_---eftirlitsumhverfinu.pdf

¹⁶ Sesselja Árnadóttir, 2007. Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum, bls. 142. Samband íslenskra sveitarfélaga.

Í viðauka II með skýrslu þessari er gerð grein fyrir þeim ákvæðum sem gilt hafa á tímabilinu 2002–2011 um framsal valds í einstökum málaflokkum. Í árslok 2011 voru formlega í gildi ákvæði samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar um að eftirtaldir aðilar innan borgarkerfisins hefðu vald til fullnaðarafgreiðslu:

- Byggingarfulltrúi
- Framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur
- Framtalsnefnd¹⁷
- Leikskólaráð¹⁸
- Menningar- og ferðamálaráð
- Skipulagsráð
- Skipulagsstjóri
- Skrifstofustjóri borgarstjórnar
- Stjórn eignasjóðs¹⁹
- Sviðsstjóri leikskólasviðs²⁰
- Umhverfis- og samgönguráð

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

Almennt verður að telja framsal valds til fullnaðarafgreiðslu mála til þess fallið að auka skilvirkni innan borgarkerfisins og stytta málshraða gagnvart þeim sem hafa lagt inn erindi hjá borginni. Gæta þarf þó ætíð að því að ekki sé hægt að taka meiriháttar ákvarðanir um ráðstöfun hagsmuna borgarinnar með of skömmum fyrirvara og án tilhlýðilegs undirbúnings. Um þetta er fjallað í almennum athugasemdum við frumvarp til sveitarstjórnarlaga.²¹

„Í ljósi þess að sveitarstjórnin fer með æðsta vald í málefnum sveitarfélagsins og tekur ákvarðanir um stjórn þess og stjórnskipulag innan ramma laga, er í frumvarpinu lagt til grundvallar að stærstu ákvarðanir um málefni sveitarfélagsins geti aðeins sveitarstjórnin sjálf tekið. Sveitarfélög fara með mikla hagsmuni. Ákvarðanir um málefni sveitarfélaga geta haft mikil áhrif á íbúa sveitarfélaganna og jafnvel á þjóðfélagið í heild sinni. Því er ekki ástæða til að auka verulega svigrúm einstakra sveitarstjórna til að fela öðrum aðilum innan stjórnsýslu sveitarfélagsins, svo sem byggðaráði, ákvörðunarvald í mikilvægum málum. Það er í samræmi við þann lýðræðislega grundvöll sem kjör sveitarstjórnar byggist á að eiginlegt ákvörðunarvald um mikilvæg málefni

¹⁷ Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að velferðarráð færi með verkefni framtalsnefndar. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þá breytingu.

¹⁸ Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að menntaráð færi með verkefni leikskólaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þessa breytingu frá 2010.

¹⁹ Með samþykkt nr. 1200/2007 breyttist framkvæmdaráð í eignasjóð. Með samþykkt nr. 795/2009 var nafninu breytt í framkvæmda- og eignaráð. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að borgarráð færi með verkefni framkvæmda- og eignaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þessa breytingu.

²⁰ Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að menntaráð færi með verkefni leikskólaráðs. Jafnframt fóru leikskólamál undir sama svið og grunnskólamálin, þ.e. menntasvið. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þessa breytingu frá 2010.

²¹ Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011, þskj. 1250, 726. mál.

sé í hennar höndum, en ekki undirnefnda hennar eða einstakra starfsmanna. Þá er jafnframt með vísan til þessa sjónarmiðs ekki ástæða til að veita sveitarstjórnnum möguleika, umfram það sem nú er, til að taka ákvarðanir sem eiga sér stuttan aðdraganda og lítinn undirbúning. Mikilvægt er að tryggja, í samræmi við þann lýðræðislega grundvöll sem sveitarstjórnarstigið byggist á, að allir sveitarstjórnarmenn fái tímanlega þær upplýsingar í hendur sem þeir þurfa til að geta hver og einn tekið upplýstan þátt í ákvörðunum um málefni sveitarfélagsins. Eftir atvikum getur það gerst að stjórnskipulag sveitarstjórnarstigsins leiði til þess að einstakar ákvarðanir verði ekki teknar jafn skjótt og vilji kann að standa til hjá einhverjum af fyrirsvarsmönnum einstakra sveitarfélaga. Almenn er hitt hins vegar mikilvægara, að vel sé vandað til undirbúnings ákvarðana og að lýðræðislegur réttur hvers og eins sveitarstjórnarmanns til þátttöku í stjórn sveitarfélagsins sé virtur.“

Við yfirferð gagna um stjórnsýslu Reykjavíkurborgar mátti sjá að verkaskipting borgarstjórnar og borgarráðs er ekki alltaf skýr. Á fundi borgarstjórnar 1. júní 2010 var lögð fram svohljóðandi tillaga:

„Borgarstjórn Reykjavíkur samþykkir að fela forsætisnefnd að yfirfara samþykktir borgarinnar með það að markmiði að skerpa betur á verkaskiptingu milli borgarstjórnar og borgarráðs. Borgarstjórnarfundir verði virkjaðir betur sem vettvangur hinnar pólitísku umræðu, en borgarráð verði fyrst og fremst sá vettvangur framkvæmda- og fjármálastjórnar borgarinnar sem lög gera ráð fyrir.“

Borgarstjórn samþykkti að vísa tillögunni til borgarráðs og á fundi borgarráðs 10. júní 2010 var samþykkt að vísa tillögunni til forsætisnefndar og stjórnkerfisnefndar.

Í greinargerð sem fylgdi með tillögunni er tekið fram að hlutverkaskipting borgarstjórnar og borgarráðs hafi þróast með þeim hætti að skilin eru oft á tíðum óljós. Síðan segir orðrétt í greinargerðinni:

„Borgarstjórnarfundirnir, sem eru opnir almenningi, gefa sjaldan rétta mynd af því sem raunverulega er að gerast í borgarkerfinu, heldur eru þar gjarnan tekin upp mál sem eiga sér hvorki upphaf né enda í stjórnkerfinu. Meginþungi umræðunnar fer hins vegar fram á fundum borgarráðs, sem eru lokaðir fundir og birtast almenningi ekki nema í formi bókana í fundargerðum og í einhverjum tilvikum í fréttatilkynningum. Borgarráð Reykjavíkur hefur því þróast frá því að vera afgreiðslu- og fjármálaráð í einhvers konar blöndu af málstofu ólíkra stjórnmalaskoðana og hefðbundnu fjármálaráði sveitarfélags. Fundargerðir eru nýttar eins og mál[s]gögn og bókarnir kerfisbundið sendar á fjölmiðla. Þetta gerir það að verkum að borgarráð hefur tekið yfir umræður sem betur ættu heima á fundum borgarstjórnar, sem eru opnir almenningi og því hinn rétti vettvangur umræðu um málefni borgarinnar. Þessu þarf að breyta. Til þess að breyta þessu fyrirkomulagi má t.d. hugsa sér að í upphafi borgarstjórnarfunda geri borgarstjóri grein fyrir helstu málum sem til umfjöllunar hafa verið í nefndum og ráðum borgarinnar og í kjölfarið fari fram umræða um þau mál. Þannig gætu þeir sem vilja fylgjast með fengið raunverulega inn-sýn inn í borgarmálin. Fundargerðir verði áfram til umræðu og afgreiðslu ásamt öðrum málum sem sett eru á dagskrá. Slíkt fyrirkomulag myndi stuðla að því að umræðan færist úr borgarráði inni borgarstjórn þar sem almenningur í borginni getur fylgst með því sem fram fer. Einnig er vert að spyrja hvers vegna borgarstjórnarfundirnir eru aðeins haldnir tvisvar í mánuði. Það fyrirkomulag varð til þegar borgarfulltrúar voru í hlutastarfi og starfshættir allir með öðru sniði. Eins má velta því fyrir sér hvers vegna borgarstjórn fer í tveggja mánaða sumarfrí á meðan allt nefndakerfi borgarinnar vinnur meira og minna á fullu allt sumarið. Með þessum breytingum

*ætti að skapast svigrúm fyrir borgarráð að verða virkari vettvangur framkvæmda- og fjármála-
stjórnar borgarinnar, þar sem ágreiningsmálum og langri umræðu yrði vísað til borgarstjórnar.
Aðgerðahópur borgarráðs sem starfræktur hefur verið frá því í ágúst 2008 hefur gegnt mikil-
vægu hlutverki í fjármálum borgarinnar og er tilkominn m.a. vegna þess að tími borgarráðs fer
oftar en ekki í það sem í raun er hlutverk borgarstjórnar. Verði þessar breytingar að veruleika
mun ekki lengur verða þörf fyrir slíkan sérstakan aðgerðahóp.“*

Forsætisnefnd tók fyrir tillögu þessa og samþykkti á fundi sínum 16. júní 2010 að vísa málinu til meðferðar skrifstofustjóra borgarstjórnar. Aftur var fjallað um tillöguna á fundi forsætisnefndar 24. ágúst 2010 og samþykkt að fela skrifstofustjóra borgarstjórnar að skoða samþykktir út frá þeim hugmyndum sem fram koma í tillögunni. Á fundi forsætisnefndar 29. október 2010 voru lögð fram drög skrifstofu borgarstjórnar að breytingum á samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar, dags. 28. september 2010, sem unnin voru meðal annars með hliðsjón af ábendingunum í fyrrnefndri greinargerð en tóku þó ekki á öllum atriðum sem bent var á. Málinu var frestað í nefndinni. Aftur voru drögin tekin fyrir á fundi forsætisnefndar 10. desember 2010 og málinu frestað enn á ný. Ekki verður ráðið af gögnum sem úttektarnefndin hafði undir höndum að yfirferð þessari hafi verið lokið með tillögugerð til borgarráðs eða borgarstjórnar um breytingar á samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar. Ekki er frekar fjallað um málið í fundargerðum borgarráðs eða borgarstjórnar.

Úttektarnefndin telur mikilvægt að borgarstjórn sjái til þess að verkaskipting borgarstjórnar og borgarráðs verði skýrð betur í samræmi við ábendingar í fyrrnefndri greinargerð, ekki síst um það hvernig umræða um málefni borgarinnar birtist gagnvart íbúum borgarinnar. Sum mál eru þannig aðeins rædd á lokuðum fundum borgarráðs þótt þau ættu betur heima á fundum borgarstjórnar sem opnir eru almenningi. Þau drög sem unnin voru á skrifstofu borgarstjórnar virðast aðeins að hluta koma til móts við þau sjónarmið sem tilgreind eru í greinargerðinni. Einnig er rétt að skýra betur verkaskiptingu borgarstjórnar og borgarráðs í ljósi ákvæða sveitarstjórnarlaga um framsal fullnaðarafgreiðsluvalds sveitarstjórnar. Eins og málum er fyrirkomið í dag virðist framsal frá borgarstjórn til borgarráðs nokkuð víðtækt og hlutverkaskiptingin ekki alltaf skýr í reynd.

3.1.6 Útgjaldaþróun tengd störfum kjörinna fulltrúa

Úttektarnefndin aflaði upplýsinga um þróun útgjalda sem tengjast störfum kjörinna fulltrúa, þ.e. vegna setu þeirra í borgarstjórn, borgarráði og fagráðum, rekstrar skrifstofu borgarstjórnar og framlaga Reykjavíkurborgar til stjórnmalasamtaka. Á árabílinu 2002 til 2011 var ráðstafað til borgarstjórnar, borgarráðs, fagráða, skrifstofu borgarstjórnar og þeirra stjórnmalasamtaka sem eiga fulltrúa í borgarstjórn, alls rúmlega 3,3 ma.kr. á föstu verðlagi í árslok 2012 sem skiptast þannig:

	Fjárhæðir í milljörðum kr.
Borgarstjórn og borgarráð	1,3
Ráð fagsviða	1,0
Skrifstofa borgarstjórnar	0,7
Framlög til stjórnmalasamtaka	0,3

Að meðaltali hafa útgjöld vegna borgarstjórnar, ráða, skrifstofu borgarstjórnar og framlaga til stjórnálagssamtaka numið rúmlega 330 m.kr. á ári. Mest voru útgjöldin á árabílinu 2006–2008 sem skýrist meðal annars af tíðum meirihlutaskiptum hjá Reykjavíkurborg. Voru útgjöldin hæst árið 2007, tæplega 450 m.kr., en hafa farið lækkandi síðan. Voru þau tæpar 300 m.kr. 2011 eða svipuð og árið 2003 á föstu verðlagi.



3.1.7 Stjórnskipan í sveitarstjórnnum í Noregi

Hér verður gerð stutt grein fyrir þeirri stjórnskipan sem algengust er á sveitarstjórnarstiginu í Noregi (sjá einnig viðauka I) og hún borin saman við stjórnskipanina hjá Reykjavíkurborg. Íslensk stjórnskipan sækir sínar fyrirmyndir fyrst og fremst til Norðurlanda, hvort sem er í lands- eða sveitarstjórnarmálum, og þær hræringar sem þar eiga sér stað og raunar víðar hafa því óhjákvæmilega áhrif hér á landi. Þótt margt sé líkt með stjórnskipaninni þá hefur hún samt þróast nokkuð með sínum hætti í einstökum löndum og lagað sig meðal annars að menningarlegum og sögulegum hefðum. Að undanfögnu, einkanlega á síðustu tveimur áratugum, hefur verið fitjað upp á ýmiss konar nýbreytni á sveitarstjórnarstiginu á Norðurlöndum, bæði hvað varðar stjórnskipan og rekstrarform. Eftirfarandi samantekt um sveitarstjórnarstigið í Noregi byggir á skýrslu ráðuneytis sveitarstjórnarmála í Noregi frá árinu 2006.

3.1.7.1 Fulltrúalýðræðið á sveitarstjórnarstigi: Ábyrgð og pólitísk kerfi

Í lýðræðislegu samfélagi er það kjósendanna að krefjast þess að hin pólitíska ábyrgð sé ljós. Almennt eru kjósendur ekki taldir vera jafn hollir ákveðnum flokkum og áður og því sé þessi krafa brýnni nú en fyrr. Munurinn á pólitískum flokkum er einnig talinn vera minni en áður, áhugi kjósenda á hugmyndafræði lítill, en þeim mun meiri á raunverulegum og áþreifanlegum árangri. Af þeim sökum er vaxandi áhugi á breytingum sem gera ábyrgð kjörinna fulltrúa gagnvart kjósendum skýrari en verið hefur.

Í ýmsum löndum hefur sveitarstjórnnum verið auðveldað að velja sér sitt eigið stjórnunarfyrirkomulag. Í Noregi var það gert í tilraunaskyni á árunum 1986 til 1992 en þá var ákveðnum fjölda sveitarfélaga veitt undanþága frá gildandi sveitarstjórnarlögum. Var síðan tekið tillit til útkomu þessa tilraunastarfs við setningu nýrra sveitarstjórnarlaga en í þeim er mikil áhersla lögð á frelsi sveitarfélaga til að sniða starfsemina að eigin þörfum og aðstæðum á hverjum stað.

Frá því á síðasta áratug liðinnar aldar má skipta stjórnkerfisbreytingum í norskum sveitarfélögum í þrjá flokka. Í þeim fyrsta eru breytingar í því skyni að auðvelda sveitarfélögum að takast á við ný verkefni. Í öðrum flokki er þróun í átt til meirihlutaræðis þar sem gripið er til hinna ýmsu mynda þingræðis á sveitarstjórnarstiginu. Í þeim þriðja er forsetafyrirkomulag á sveitarstjórnarstigi, þ.e. að forseti eða oddviti er valinn beint af kjósendum en ekki af sveitarstjórn. Gefa þessar breytingar ólík svör við þeirri spurningu hvernig ábyrgð kjörinna fulltrúa gagnvart kjósendum skuli háttað.

3.1.7.2 Borgarráðsfyrirkomulagið

Borgarráðsfyrirkomulagið (bæjar-, borgar- eða byggðarráð) er það fyrirkomulag sem tíðkast í langflestum sveitarfélögum í Noregi.²² Er kosið í borgarráðið innan borgarstjórnar og skulu sitja í því fimm menn að minnsta kosti, þar á meðal formaður borgarstjórnar (n. ordföraren) og varaformaður. Er öllum sveitarfélögum uppálagt að hafa þennan háttinn á nema þau hafi tekið upp þingræðisfyrirkomulagið. Borgarráðsfyrirkomulagið er talið stuðla að málamiðlun og sátt innan sveitarstjórna en stundum er það gagnrýnt fyrir að fela eðlilegan ágreining á milli flokka. Segja má að borgarráðið standi mitt á milli hinna ýmsu málaflokka eða framkvæmda- og þjónustusviða og borgarstjórnarinnar og vegna þess meðal annars ræður það miklu um allar ákvarðanir. Er ástæðan að hluta til sú að flokkarnir velja yfirleitt sína reyndustu menn í borgarráðið. Niðurstaðan er oft sú að það er í raun borgarráðið sem tekur allar meiriháttar ákvarðanir.

Í sveitarfélögum með þessa skipan getur verið erfitt að benda á þann sem ábyrgðina ber því hún er dreifð. Með borgarráðsfyrirkomulaginu er fengist við hin daglegu viðfangsefni og fundin á þeim lausn en síður dreginn fram ágreiningur sem kann að vera á milli flokka. Gagnrýnin á þetta fyrirkomulag er því einföld, því meiri sátt og samlyndi, því erfiðara er fyrir kjósendur að átta sig því hver ábyrgðina ber.

Borgarráðsfyrirkomulagið hefur sína kosti. Sátt og samstaða í sveitarstjórn getur gefið henni aukinn trúverðugleika og lítil átök geta stuðlað að stöðugleika. Á það hefur verið bent að málamiðlunarpólitik af þessu tagi eigi best við í samfélögum þar sem pólitískur ágreiningur er mikill og jafnvel harðvítugur. Hún geti dregið úr líkum á því að meirihlutinn beiti afli sínu um of og komið í veg fyrir að ágreiningurinn valdi alvarlegum klofningi meðal íbúanna.

3.1.7.3 Nefndafyrirkomulagið

Í flestum sveitarfélögum sem styðjast við þetta fyrirkomulag eru einnig sérstök ráð yfir hverju framkvæmdasviði. Hefur þetta fyrirkomulag verið gagnrýnt fyrir að ráðin geti orðið of valdamikil, sem sýni sig til dæmis í því að stundum hafi einstakir kjörnir fulltrúar myndað bandalag með yfirstjórn einstakra sviða. Hlutverk sveitar-, bæjar- eða borgarstjórnar sé þá kannski orðið það eitt að „stimpla“ áður teknar ákvarðanir. Á þessu þurfi að ráða bót með heildrænum lausnum og meiri samþættingu.

²² Í umfjöllun um þetta í skýrslunni er notað hugtakið borgarráðsfyrirkomulag til að einfalda samanburð við Reykjavíkurborg.

Í sumum sveitarfélögum hefur verið reynt að leiðrétta þennan „lýðræðishalla“ með því að svipta ráðin valdheimildum og setja í þeirra stað valdalaus nefnd yfir hvert svið. Er fyrirmyndin sótt til Stórpingsins norska. Eru þessar nefndir fyrst og fremst pólitískur umræðuvettvangur en allar ákvarðanir teknar í sveitarstjórninni. Þá hafa einnig verið viðraðar hugmyndir um að draga nokkuð úr mikilvægi og eiginlegum völdum borgarráðanna. Þessi leiðrétting eða þetta fyrirkomulag hefur helst verið gagnrýnt fyrir það að breikka bilið á milli kjörnu fulltrúanna og þeirra sem sinna framkvæmd ákvarðana.

3.1.7.4 Þingræðisfyrirkomulag á sveitarstjórnarstigi

Eitt af einkennum þingræðisins er að stjórnin skal njóta stuðnings og trausts á þingi eða í sveitarstjórn. Þröng túlkun á þingræðishugtakinu er að meirihlutinn styðji stjórnina og er þá talað um *jákvætt þingræði*. Samkvæmt því eru aðeins meirihlutastjórnir þingræðislegar. Þetta á hins vegar ekki við í norskum eða norrænum stjórnámálum. Þar geti verið um *neikvætt þingræði* að ræða því ríkisstjórn getur setið svo lengi sem þingið lýsir ekki vantrausti á hana.

Hvað sem þessu líður er það samt grundvöllur þingræðisfyrirkomulagsins í sveitarfélögum að þeir sem eru við stjórnvölinn styðjist hverju sinni við meirihluta sveitarstjórnar.

Þingræðisfyrirkomulagið í norskum sveitarstjórnnum greinir sig frá borgarráðsfyrirkomulaginu í þremur meginatriðum:

- Í borgarráðsfyrirkomulaginu velur borgarstjórn þá sem borgarráðið skipa samkvæmt hlutfallskosningu en í þingræðisfyrirkomulaginu er það meirihluti sveitarstjórnar sem velur framkvæmdaráð.
- Borgarráðið er kosið fyrir allt kjörtímabilið og borgarstjórnin getur ekki sett það af. Í þingræðisfyrirkomulaginu er það hins vegar þannig að borgarráðið er háð skipan mála í borgarstjórn. Ef borgarráð nýtur ekki trausts meirihlutans þar verður það að segja af sér.
- Í borgarráðsfyrirkomulaginu er ráðinn einstaklingur til að stýra framkvæmdahliðinni í sveitarfélögunum en í þingræðisfyrirkomulaginu fara pólitískt valin ráð með framkvæmdavaldið.

Með þingræðisfyrirkomulaginu í sveitarstjórnnum er ætlunin að skýrara sé gert hvar ábyrgðin liggur. Hún er hjá meirihluta sveitarstjórnar hverju sinni. Var þetta einmitt haft að leiðarljósi þegar þingræðisfyrirkomulagið var tekið upp í Ósló en að auki var þess vænst að sterkari pólitísk forysta yrði til að treysta tökin á fjármálum borgarinnar.

Reynslan sem fengist hefur af þessu fyrirkomulagi í Ósló sýnir, að vonir um traustari tök á fjármálunum hafa gengið eftir þótt ekki sé alveg ljóst hvort það megi þakka stjórnkerfisbreytingunni. Aftur á móti telur stjórnarandstaðan í borgarstjórn Óslóar að aðgengi hennar að nauðsynlegum upplýsingum sé minna nú en áður.

Í heild er niðurstaðan sú að í Ósló hefur þingræðisfyrirkomulagið gengið vel. Það er skýrara nú en áður hvar ábyrgðin liggur, hjá stjórnmalámönnunum eða framkvæmdavaldinu, og áhrif kjörinna fulltrúa á framkvæmdavaldið hafa aukist. Þá hefur komið í ljós að Óslóarbúar vita almennt meira um stjórnsýsluna í borginni en íbúar í öðrum borgum og kjörsókn hefur minnkað minna þar en annars staðar.

Notast hefur verið við ýmis módel í þeim stjórnkerfisbreytingum sem gerðar hafa verið í norskum sveitarstjórnnum og í töflunni hér fyrir neðan má sjá hver líkleg áhrif þeirra eru talin vera að mati skýrsluhöfunda norsku skýrslunnar og jafnframt hvernig heimfæra má aðstæður í

Reykjavíkurborg upp á þessa greiningu. Ekki er þó víst að sú verði alltaf raunin því að aðstæður á hverjum stað ráða miklu um útkomuna. Borgarráðsfyrirkomulagið líkist stundum þingræðisfyrirkomulaginu og allmikill munur getur verið á þingræðisfyrirkomulaginu í Ósló og Björgvin. Á það hefur verið bent að stundum endi þessar breytingar eingöngu sem „ráðhús-breytingar“ án mikilla áhrifa á stjórnsýsluna að öðru leyti. Breytingar á stjórnsýslunni eigi hins vegar ekki eingöngu að vera tæknilegs eðlis, heldur eigi þær fyrst og fremst að miðast við samband sveitarstjórnar og borgaranna og sveitarstjórnar og ríkisvaldsins, sem sagt við samfélagið sjálft.

Mismunandi stjórnunarfyrirkomulag í sveitarfélögum og líkleg áhrif				
	Borgarráðs-fyrirkomulag	Þingræðis-fyrirkomulag	Nefnda-fyrirkomulag	Reykjavík
Stjórnunarhættir	Sterk borgarstjórn og borgarráð	Sterkt borgarráð en borgarstjórn veikari	Staða fagráða sterk en borgarráð veikara	Borgarstjórn veik en fagráðin sterk
Ábyrgð	Óljós	Ljós	Óljós	Ljós
Átakastig í borgarstjórn	Lágt	Hátt	Í meðallagi	Hátt
Skil á milli minni- og meirihluta	Óljós	Ljós	Í meðallagi	Ljós
Áhrif embættis borgarstjóra	Mikil	Lítill	Mikil	Lítill
Pólitísk stjórnun	Brotakennd	Heildræn	Heildræn	Heildræn
Áhrif kjörinna fulltrúa á framkvæmdavaldið	Lítill	Mikil	Lítill	Mikil

3.1.7.5 Forsetafyrirkomulagið og beint persónukjör

Forsetafyrirkomulagið felur í sér að kjósendur velji sér löggjafarþing og forseta, ýmist í sömu kosningunum eða hvort í sínu lagi. Forsetinn sækir þannig umboð sitt til fólksins og þingið getur ekki sett hann af. Þetta fyrirkomulag er með ýmsum hætti eins og dæmin sanna. Í Bandaríkjunum er forsetinn mjög valdamikill og oddviti ríkisstjórnarinnar, stundum í beinni andstöðu við meirihlutann á þingi, en annars staðar er hann valdalaus og hefur aðeins táknrænt hlutverk sem þjóðhöfðingi. Dæmi um það eru Ísland og Austurríki.

Í sveitarfélögum margra Evrópuríkja hefur verið tekinn upp sá háttur að kjósa bæjar- eða borgarstjóra beinni kosningu en fyrir ekki mjög mörgum áratugum þekktist það næstum hvergi nema í Bandaríkjunum. Í Evrópu hófst þessi þróun í Þýskalandi eftir síðari heimsstyrjöld en upp úr 1990 komst mikill skriður á hana annars staðar í álfunni. Má sem dæmi nefna Ítalíu, Bretland og Írland og líklegt er að Belgía og Holland bætist brátt í hópinn. Í þessum löndum var ástæðan fyrir þessum beinu kosningum stjórnsýslulegur áhugi en í Noregi var undirróttin fyrst og fremst sú von að þær yrðu til að auka kjörsókn og almennan áhuga á sveitarstjórnarmálum.

Fyrstu beinu kosningarnar á formanni sveitarstjórnar í Noregi fóru fram í 20 sveitarfélögum 1999. Árið 2003 tóku 36 sveitarfélög þátt í slíkri tilraun en þá höfðu 90 sveitarfélög lýst yfir áhuga á að taka þátt í henni.

Þessar tilraunir og reynslan af þeim hafa verið metnar af fræðimönnum við háskólann í Tromsø og af sveitarfélögum sjálfum. Ljóst er að beinu kosningarnar breyttu litlu sem engu um

kjörsóknina. Í sveitarfélögunum 20 var hún til jafnaðar 62,5% eða 2,4% minni en í kosningunum 1995. Í kosningunum 2003 var hún aðeins undir landsmeðaltalinu og minni í beinni kosningu á formanni sveitarstjórnar en í sjálfum sveitarstjórnarkosningunum. Kjörsókn í beinu kosningunum var þó mismikil eftir sveitarfélögum og ljóst þykir að aðstæður á hverjum stað ráða miklu um hana.

Í kosningunum 1999 kusu næstum 30% kjósenda ekki með sama hætti í beinu formannskosningunni og til sveitarstjórnar og í þremur sveitarfélögum var þessi tala 40%. Í kosningunum 2003 kusu um 30% annan lista í sveitarstjórn en í beinni kosningu á formanni sveitarstjórnar.

Þótt kjörsóknin hafi ekki aukist voru kjósendur almennt ánægðir með beinu kosninguna og flestir svöruðu því til að hún hefði orðið til að auka áhuga þeirra á málefnum sveitarfélagsins. Átti það ekki síst við um ungt fólk. Þá kom það fram hjá mörgum þeirra, sem voru í framboði í beinu kosningunni, að vegna hennar hefði dregið úr baktjaldamakki sem annars hefði jafnan fylgt formannskosningum í sveitarstjórninni sjálfri.

Sumir hafa gagnrýnt beinar kosningar af þessu tagi og telja að með þeim sé verið að persónu-gera stjórn málin um of, en aðrir benda á að í mörgum sveitarfélögum og sérstaklega þeim smáu sé pólitíkin hvort eð er á mjög persónulegum nótum. Meirihluti frammámana í sveitarstjórnunum í Noregi er hins vegar sammála um það að með beinni kosningu á formanni sveitarstjórnar sé vægi embættisins aukið verulega. Í framhaldinu hefur verið unnið að því í ýmsum sveitarstjórnunum í Noregi að auka valdheimildir formannsins, bæjarstjóra eða borgarstjóra.

Danir hafa að mörgu leyti annan hátt á en Norðmenn. Danskir borgarstjórnar eru valdameiri en oddvitar í norskum sveitarstjórnunum. Þeir hafa ekki aðeins pólitísku hlutverki að gegna eins og norskir kollegar þeirra, heldur hafa þeir líka umtalsvert framkvæmdavald. Þá eru þeir í forsvari fyrir þeim nefndum sem fara með fjármál, skipulagsmál og aðra helstu málaflokka sveitarfélagsins.

3.1.7.6 Átök eða eindrægni?

Mesti munurinn á þeim stjórnsýslumódelum sem rætt hefur verið um í Noregi er að hve miklu leyti þau eru líkleg til að stuðla að samkomulagi eða átökum. Borgarráðsfyrirkomulagið og bein kosning formanns sveitarstjórnar eru módel sem virðast stuðla að málamiðlun, en nefndafyrirkomulagið og sérstaklega þingræðisfyrirkomulagið gefa meira rými fyrir pólitísk átök. Rannsóknir sýna hins vegar að þótt notast sé við ákveðið módel þýðir það ekki að pólitíska kerfið breytist og lagi sig að því.

Ein af ástæðunum fyrir málamiðlunarhefðinni er kosningakerfið, þ.e. hlutfallskosningarnar. Vegna þess eru flokkarnir margir og þeir endurspeglar hin ólíku sjónarmið sem uppi eru í samfélaginu. Til að koma saman stjórn verður ekki undan því vikist að miðla málum milli flokka og vinna þannig að sátt og samlyndi.

Að mati úttektarnefndarinnar má helst líkja stjórnskipaninni hjá Reykjavíkurborg við það sem nefnt er í norsku skýrslunni „nefndafyrirkomulag“ og „þingræðisfyrirkomulag“ og sem birtist í störfum og hlutverki borgarráðs og fagraða. Hafa ber þó í huga að þótt stjórnskipanin sé með tilteknum hætti er ekki víst að framkvæmdin sé í fullu samræmi við hina fræðilegu útlistun. Raunar má segja að hjá Reykjavíkurborg eigi allar þrjár skilgreiningarnar, borgarráðs-, þingræðis- og nefndafyrirkomulagið, meira eða minna við. Borgarráðið er sterkt en til þess er hins vegar kosið samkvæmt þingræðisfyrirkomulaginu og í samræmi við skiptinguna í meiri- og minnihluta

í borgarstjórn. Hjá Reykjavíkurborg er staða fagráða sterk og hefur verið unnið að því að auka sjálfræði þeirra. Þau eru hins vegar bundin af þeim ramma sem fjárveitingarvaldið, borgarstjórn og borgarráð, setur þeim hverju sinni.

Ef skoðaðar eru skilgreiningarnar sem telja má að eigi við hjá Reykjavíkurborg er hin pólitíska ábyrgð ljós, en hún er hjá meirihluta kjörinna fulltrúa hverju sinni. Átakastigið er hátt enda eru skilin á milli meiri- og minnihluta ljós. Áhrif embættis borgarstjóra eru að jafnaði lítil en pólitísk stjórnun heildræn. Hún er í höndum meirihlutans sem markar stefnuna jafnt í borgarstjórn sem og í borgarráði og fagráðunum. Þá eru áhrif kjörinna fulltrúa á framkvæmdavaldið mikil en mismikil þó. Á það einkum við um þá fulltrúa sem styðja meirihlutann og sitja í fagráðum.

3.1.8 Starfskjör borgarfulltrúa í Reykjavík og í þremur borgum á Norðurlöndum

3.1.8.1 Starfskjör borgarfulltrúa

Borgarfulltrúar eru 15 og fá þeir allir greidda ákveðna þóknun og starfskostnað vegna starfa sinna. Þeir eru með öðrum orðum á föstum launum hjá Reykjavíkurborg og nema þau 77,82% af þingfararkaupi hverju sinni. Í mars 2013 var þingfararkaup 630.025 kr. og laun borgarfulltrúa því 490.285 kr. á mánuði. Fer um starfskjörin eftir samþykkt um kjör og starfsaðstöðu kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg sem var síðast staðfest af forsætisnefnd 2. nóvember 2012.

Í þessum launum borgarfulltrúa felst einnig full greiðsla fyrir setu í nefndum og ráðum en samþykktin tekur aftur á móti ekki til álagsgreiðslna eða greiðslu fyrir að sitja í stjórnnum byggðasamлага, fyrirtækja eða félaga sem eru að hluta eða öllu leyti í eigu Reykjavíkurborgar. Þá tekur samþykktin ekki til setu í dómnefndum.

Gert er ráð fyrir að borgarfulltrúar sitji í einni fastanefnd í flokki I eða II. Sitji hann ekki í neinni nefnd í flokki I skerðast laun hans um 25% nema hann sitji í tveimur nefndum í flokki II og III. Sé hann hvorki í nefnd í flokki I eða II skerðast föstu launin um 50%.

Borgarfulltrúar sem gegna formennsku í fagráði eða borgarstjórnarflokki fá greitt álag sem nemur 25% af grunnlaunum borgarfulltrúa. Það sama á við um borgarfulltrúa sem sitja í þremur eða fleiri fastanefndum, en heildarálag samkvæmt þessu má þó ekki fara yfir 25% af grunnlaunum. Borgarfulltrúar sem sitja í borgarráði fá 25% álag en formaður borgarráðs 40%. Kjörnir varamenn í borgarráði fá greitt 6% álag.

Reykjavíkurborg leggur borgarfulltrúum til skrifstofu, fartölvu og farsíma og greiðir kostnað við síma og nettengingu samkvæmt ákveðinni viðmiðun. Þá fá borgarfulltrúar greiddar 36.400 kr. á mánuði vegna annars starfskostnaðar, svo sem áskriftar að blöðum og tímaritum og ferða innan borgar.

Forseti borgarstjórnar fær greitt 25% álag á grunnlaun borgarfulltrúa óháð öðrum álagsgreiðslum.

Borgarfulltrúar frá greiddan ferða- og dvalarkostnað samkvæmt verklagsreglum um ferðir á vegum Reykjavíkurborgar og þeir fá laun í orlofi. Borgin heldur eftir iðgjaldi, sem greitt er í Lífeyrissjóð starfsmanna sveitarfélaga eða í annan lífeyrissjóð ef óskað er, og forfallist borgarfulltrúi vegna slyss eða veikinda getur hann haldið launum sínum í eitt ár. Borgarfulltrúar eiga rétt á biðlaunum láti þeir af starfi sem borgarfulltrúar. Þau eru hálfsmánaðarlaun fyrir hvert ár sem þeir

hafa setið í borgarstjórn, en full laun fyrir júlímánuð. Biðlaunin skulu þó að hámarki vera greidd fyrir þrjá mánuði.

Að lokum má nefna að fyrsti varamaður hvers framboðslista sem á fulltrúa í borgarstjórn fær greidda þóknun sem nemur 70% af grunnlaunum borgarfulltrúa. Að öðru leyti gilda að mestu sömu reglur um þá og borgarfulltrúa.

Að skilgreina setu í sveitarstjórn ásamt tilteknum nefndarstörfum sem fullt starf eins og gert er hjá Reykjavíkurborg er einsdæmi á Íslandi. Í öðrum sveitarfélögum er starf fulltrúa í sveitarstjórn aukastarf enda er umfang starfsemi þeirra sveitarfélaga að jafnaði mun minna en er raunin hjá Reykjavíkurborg.

Þróun undanfarinna ára, meðal annars sú ákvörðun að borgarfulltrúar sinni þessum störfum að jafnaði í fullu starfi, á að mati úttekta nefndarinnar vafalítið þátt í því að verkefni hinna kjörnu fulltrúa hafa fæst mun nær framkvæmd einstakra málaflokka hjá borginni. Formenn flestra ráða eru jafnframt borgarfulltrúar og virðast þeir í auknum mæli takast á hendur verkefni sem að öðru jöfnu ætti að vera sinnt af þeim sem sjá eiga um framkvæmd ákvarðana sem teknar eru í borgarstjórn, borgarráði eða öðrum nefndum, ráðum eða stjórnnum, svo sem sviðsstjórn eða öðrum starfsmönnum sviða. Virðist þannig hafa blandast meira saman hjá borginni ákvarðanataka, framkvæmd og eftirlit. Að mati úttekta nefndarinnar er tímabært að endurskoða skörun þessara verkefna hjá Reykjavíkurborg eins og nánar er fjallað um í 4. kafla þessarar skýrslu. Í því sambandi er mikilvægt að staða og hlutverk kjörinna fulltrúa gagnvart starfsmönnum séu skýr og tryggð verði eðlileg aðgreining starfa og ábyrgðar hvað varðar stefnumörkun, framkvæmd og eftirlit. Í tengslum við þetta er að mati úttekta nefndarinnar einnig rétt að taka til skoðunar reglur um kjör og starfsskyldur kjörinna fulltrúa. Er ekki síst ástæða til að huga að endurskoðun á þeim reglum og verkefnum borgarfulltrúa í ljósi lagafyrirmæla um fjölgun borgarfulltrúa í að minnsta kosti 23 kjörna fulltrúa.

3.1.8.2 Starfskjör á Norðurlöndum

Til samanburðar við starfskjör borgarfulltrúa í Reykjavík aflaði úttekta nefndin upplýsinga um starfskjör fulltrúa í borgarstjórnnum í Álaborg í Danmörku, Björgvin í Noregi og Gautaborg í Svíþjóð, sjá nánar viðauka I. Starfskjör fulltrúa í borgarstjórnnum eru nokkuð með sínum hætti á hverjum stað, en í engri þessara borga er miðað við að borgarfulltrúar séu allir í fullu starfi hjá sveitarfélaginu. Upplýsingar um laun miðast við árið 2012 og er umreiknað miðað við gengi gjaldmiðla í árslok 2012.

Borgarfulltrúar í Álaborg fá fasta þóknun fyrir setu í borgarstjórn og nemur hún um 1,7 milljón íslenskra króna á ári. Við það bætist þóknun fyrir nefndastörf og getur hún eftir atvikum verið meiri eða minni en fasta greiðslan. Þá er greitt fyrir setu í stjórnnum borgarfyrirtækja. Í Álaborg eru borgarstjórinn og formenn fastanefnda í fullu starfi hjá sveitarfélaginu.

Í Björgvin fær formaður borgarráðs í fullu starfi sem nemur um 24 milljónum íslenskra króna í laun á ári og er miðað við að launin séu 120% af launum þingmanns á Stórþinginu. Formenn eða varaformenn fastanefnda í fullu starfi fá 80% af launum borgarráðsformanns. Aðrir borgarfulltrúar fá ekki greidd föst laun en fá greitt fyrir hvern fund. Auk þess er greitt fyrir setu í fastanefndum og þeir sem verða fyrir tekjumissi vegna starfa í borgarstjórn fá það bætt.

Í Gautaborg fá borgarfulltrúar í fullu starfi sem nemur um 1 milljón íslenskra króna á mánuði, en í fullu starfi eru aðeins þeir sem sitja í borgarráði og þeir sem borgarstjórn ákveður sérstaklega

að vera skuli í fullu starfi hjá borginni. Aðrir borgarfulltrúar fá ekki greidd laun nema þeir sitji í nefndum og fara þau þá eftir því hver nefndin er. Greitt er fyrir setu í stjórnnum þeirra fyrirtækja sem eru í eigu borgarinnar að hluta eða öllu leyti og borgarfulltrúar fá greiddan útlagðan kostnað, iðgjöld í lífeyrissjóð o.fl. Borgarfulltrúar sem lækka í tekjum vegna starfa sinna í borgarstjórn fá það bætt svo fremi sem þeir hafi ekki 45% eða meira af fullum launum hjá borginni.

3.2 Samantekt

- Borgarstjórn hefur miklu eftirlitshlutverki að gegna lögum samkvæmt en ekki verður ráðið af fundargerðum eða öðrum fyrirbyggjandi gögnum að hún sinni því að ráði. Algenzt er að málum sé vísað annað, t.d. til starfshópa, ráða eða innri endurskoðunar eftir atvikum. Að mati úttektaarnefndarinnar þarf borgarstjórn því að sinna eftirlitshlutverki sínu með markvissari hætti og fylgja betur eftir þeim málum sem til hennar kasta koma.
- Fundargerðir borgarstjórnar á tímabilinu sýna að yfirgnæfandi meirihluti þeirra mála sem eru til umfjöllunar og afgreiðslu koma frá borgarstjóra, nefndum, ráðum eða stjórnnum til afgreiðslu. Fer því tími borgarstjórnar einkum í að bregðast við tillögum annarra frekar en að eiga frumkvæði að málum.
- Í fundargerðum borgarstjórnar frá athugunartímabilinu má oft finna langar bókanir sem virðast endurspegla harðar pólitískar umræður. Vart er hægt að túlka slíkar bókanir öðruvísi en að um sé að ræða skriflegan málflutning um afstöðu borgarfulltrúa frekar en stutta athugasemd um afstöðu þeirra. Verður því að mati úttektaarnefndarinnar ekki annað séð en að borgarfulltrúar og þeir sem annast ritun fundargerða fylgi í þessu efni ekki lögum og öðrum reglum um bókanir í fundargerðum. Á þetta einnig við um fundargerðir borgarráðs og fagráða.
- Umræður í borgarstjórn einkennast oft af pólitískum átökum og ágreiningi um einstök mál og mun minna virðist lagt upp úr því að verja tíma í að ræða um mál sem samstaða hefur náðst um á undirbúningsstigi. Það virðist jafnframt vera sá hluti umræðna í borgarstjórn sem helst nær athygli fjölmiðla og því er ásynd umræðuhefðar borgarstjórnar frekar neikvæð að mati úttektaarnefndarinnar.
- Lítið virðist fara fyrir umræðum um eiginlega stefnumótun í borgarstjórn en þess í stað er hún unnin af viðkomandi fagráði, sem er miklu lokaðri vettvangur. Að mati úttektaarnefndarinnar þyrfti að tryggja meiri og beinni aðkomu allra kjörinna fulltrúa að stefnumótun í mikilvægum málaflokkum og bæta ásynd borgarstjórnarinnar sem lýðræðislegs umræðuvettvangs.
- Úttektaarnefndin telur ástæðu til að gagnrýna að samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð síðan í september 2009 til að formgera breytingar á stjórnsýslunni sem orðið hafa frá þeim tíma að frátalinni samþykkt nr. 810/2010 sem einvörðungu fjallar um staðgengil borgarstjóra. Mikilvægt er að breytingar séu gerðar á samþykktinni jafnóðum og samþykktar eru breytingar á stjórnkerfi borgarinnar. Að öðrum kosti má draga í efa að stjórnkerfisbreytingar hafi verið gerðar að öllu leyti með lögformlegum hætti.
- Úttektaarnefndin telur mikilvægt að borgarstjórn sjái til þess að skýrð verði betur verkaskipting borgarstjórnar og borgarráðs í ljósi ákvæða sveitarstjórnarlaga um framsal fullnaðarafgreiðsluvalds sveitarstjórnar. Eins og málum er fyrir komið í dag virðist framsal frá borgarstjórn til borgarráðs nokkuð víðtækt og hlutverkaskiptingin ekki alltaf skýr í reynd.
- Þróun undanfarinna ára, meðal annars sú ákvörðun að borgarfulltrúar sinni þessum störfum að jafnaði í fullu starfi, á að mati úttektaarnefndarinnar vafalítið þátt í því að verkefni hinna kjörnu fulltrúa hafa færst mun nær framkvæmd einstakra málaflokka hjá

borginni. Virðist þannig hafa blandast meira saman hjá borginni ákvarðanataka, framkvæmd og eftirlit. Að mati úttektarnefndarinnar er tímabært að endurskoða skörun þessara verkefna hjá Reykjavíkurborg eins og nánar er fjallað um í 4. kafla þessarar skýrslu.

- Mikilvægt er að staða og hlutverk kjörinna fulltrúa gagnvart starfsmönnum séu skýr og tryggð verði eðlileg aðgreining starfa og ábyrgðar hvað varðar stefnumörkun, framkvæmd og eftirlit. Í tengslum við þetta er að mati úttektarnefndarinnar einnig rétt að taka til skoðunar reglur um kjör og starfsskyldur kjörinna fulltrúa. Er ekki síst ástæða til að huga að endurskoðun á þeim reglum og verkefnum í ljósi lagafyrirmæla um fjölgun borgarfulltrúa í að minnsta kosti 23 kjörna fulltrúa.
- Að meðaltali hafa útgjöld vegna borgarstjórnar, ráða, skrifstofu borgarstjórnar og framlaga til stjórn málasamtaka numið rúmlega 330 m.kr. á ári frá 2002 til 2011. Mest voru útgjöldin árið 2007, tæplega 450 m.kr., en hafa farið lækkandi síðan. Voru þau tæpar 300 m.kr. 2011 eða svipuð og 2003 á föstu verðlagi.

3.3 Borgarráð, aðrar nefndir, ráð og stjórnir

Borgarráð fer ásamt borgarstjóra með framkvæmdastjórn Reykjavíkurborgar og fjármálastjórn að því leyti sem mál eru ekki öðrum falin. Það hefur umsjón með stjórnsýslu Reykjavíkurborgar og fjármálastjórn, undirbýr fjárhagsáætlanir og sér um að ársreikningar Reykjavíkurborgar séu samdir reglum samkvæmt. Auk borgarráðs kys borgarstjórn fulltrúa í nefndir, ráð og stjórnir eftir því sem fyrir er mælt í lögum og samþykktum um stjórn sveitarfélagsins. Nefndir, ráð og stjórnir fara með afmarkað verksvið, en hlutverk og valdsvið eru með ólíkum hætti.

Viðfangsefni úttektar á borgarráði og öðrum nefndum, ráðum og stjórnnum takmarkast við eftirtalin verkefni:

1. Hlutverk og samskipti borgarráðs gagnvart borgarstjórn og fagráðum.
2. Framkvæmd borgarráðs á framsali verkefna frá borgarstjórn til ráðsins.
3. Eftirlitshlutverk borgarráðs með stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.
4. Hlutverk fagráða og samskipti gagnvart fagsviðum.
5. Hlutverk annarra nefnda, einkum tíma- og verkefnabundinna.
6. Staða og hlutverk borgarráðs í tilteknum borgum á Norðurlöndum.

3.3.1 Hlutverk og verkefni borgarráðs

Borgarráð starfar á grundvelli IV. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998²³ þar sem fjallað er um byggðarráð og samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007, sbr. breytingar nr. 795/2009 og 810/2010.

Borgarráð er skipað sjö borgarfulltrúum og jafnmörgum til vara og eru þeir kjörnir af borgarstjórn til eins árs í senn. Engin breyting hefur orðið á fjölda borgarráðsfulltrúa á tímabilinu sem hér er til skoðunar.

Um hlutverk og verksvið byggðarráða var fjallað í 39. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Samþætting ákvæði er í 35. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en í frumvarpi til þeirra laga var tekið fram að það væri ekki tilgangur hinna nýju laga að auka vægi byggðarráða um einstakar ákvarðanir í sveitarfélögum. Gæta verði að eðlilegu jafnvægi á milli sjónarmiða um að unnt verði að taka ákvarðanir í sveitarfélögum með skjótari hætti og þeirra sjónarmiða að meiriháttar ákvarðanir um ráðstöfun hagsmuna sveitarfélaga verði ekki hægt að taka með of skömmum fyrirvara, án nægjanlegs undirbúnings.²⁴

Á grundvelli sveitarstjórnarlaga hafa sveitarfélög mikið svigrúm til að móta stjórnsýslu sína, þar á meðal um að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarsjóðs og eru í samræmi við áætlanir og viðmið sem sveitarstjórn hefur samþykkt, svo sem skipulagsáætlanir og fjárhagsáætlanir.

Verkefni borgarráðs eru nánar tilgreind í 51. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007, en ákvæðinu var ekki breytt frá fyrri samþykkt nr. 638/2001. Ákvæðið hljóðar svo:

²³ Frá og með 1. janúar 2012 á grundvelli V. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

²⁴ Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011, þskj. 1250, 726. mál.

„Borgarráð fer ásamt borgarstjóra með framkvæmdastjórn Reykjavíkurborgar og fjármála-stjórn að því leyti sem slík stjórn er ekki öðrum falin. Borgarráð hefur umsjón með stjórnsýslu borgarinnar, undirbúningi fjárhagsáætlana, fjallar um frumvarp að fjárhagsáætlun borgarsjóðs, stofnana hans og fyrirtækja og leggur það fyrir borgarstjórn í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga.

Þá sér borgarráð um að ársreikningar borgarsjóðs séu samdir og þeir ásamt ársreikningum stofnana og fyrirtækja lagðir fyrir borgarstjórn til afgreiðslu svo sem sveitarstjórnarlög mæla fyrir um.

Við undirbúning að fjárhagsáætlun ár hvert skal borgarstjóri auglýsa eftir ábendingum og til-lögum borgarbúa um mál er varða gerð fjárhagsáætlunar og skal borgarráð hafa þær til hlið-sjónar við tillögugerð sína.

Borgarráð tekur fullnaðarákvörðun um mál sem ekki varða verulega fjárhag borgarsjóðs eða stofnana hans, enda sé ekki ágreiningur milli borgarráðsmanna eða við borgarstjóra um slíka afgreiðslu.

Verði ágreiningur um ákvörðun í borgarráði í sumarleyfi borgarstjórnar, sbr. 3. mgr. 5. gr., telst málið eigi til lykta leitt ef skemmri tími en tvær vikur eru til næsta reglulegs fundar borgarstjórnar, fyrir liggur ákvörðun um aukafund í borgarstjórn eða bókuð er krafa í borgarráði um aukafund í borgarstjórn og staðfesting, sbr. 2. mgr. 5. gr., berst borgarstjórn innan þriggja sólarhringa.

Borgarráð ákveður skiptingu og ráðstöfun fjár sem ætlað er til einstakra málaflokka samkvæmt fjárhagsáætlun.

Þá getur borgarstjórn falið borgarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála nema lög mæli á annan veg.“

Borgarstjóri situr fundi borgarráðs en hann hefur þar ekki atkvæðisrétt nema hann sé sérstak-lega kjörinn í ráðið. Flokkur eða framboðslisti sem á fulltrúa í borgarstjórn en hefur ekki fengið kjörinn fulltrúa í borgarráð, má tilnefna borgarfulltrúa til að sitja fundi borgarráðs með málfrælsi og tillögurétt.

3.3.2 Framkvæmd borgarráðs á hlutverki sínu

Borgarráð heldur að jafnaði fundi vikulega. Á því árabili sem er til skoðunar voru haldnir að jafn-aði 45 til 50 fundir árlega í ráðinu.

Borgarráð vinnur að gerð fjárhagsáætlunar fyrir borgarsjóð og tekur fjölbreyttar ákvarðanir sem varða fjármál borgarinnar, svo sem um samninga um kaup og sölu eigna, einstakar styrkveit-ingar, breytingar á fjárhagsáætlun innan fjárhagsársins og um eftirlit með framkvæmd fjár-hagsáætlunar. Skipulagsmál, framkvæmdir og verkefni eignasjóðs taka mikið rúm á fundum borgarráðs. Byggt á fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum er það mat úttektarnefndarinnar að borgarráð sinni vel því hlutverki sem snýr að fjármálum og framkvæmd fjárhagsáætlunar innan ársins, einkum á seinni hluta þess tímabilsins sem til skoðunar er.

Eftirlitshlutverk borgarráðs gagnvart stjórnsýslu Reykjavíkurborgar birtist fyrst og fremst með fyrirspurnum borgarráðsmanna um einstök mál. Þá hafa mál sem tengjast breytingum á stjórn-sýslu borgarinnar oft verið til umfjöllunar á fundum borgarráðs á því tímabili sem hér er til skoðunar. Oftast nær koma slík mál ekki til umfjöllunar í borgarstjórn nema ágreiningur verði

í borgarráði. Af fundargerðum borgarstjórnar verður ekki ráðið að miklar umræður verði um framlagðar fundargerðir borgarráðs. Þá eru fundir borgarráðs oft vettvangur kjörinna fulltrúa til almennrar pólitískrar umræðu samkvæmt því sem fram kom í viðtölum úttektaarnefndarinnar við kjörna fulltrúa og starfsmenn.

Fundargerðir borgarráðs eru lagðar fram í borgarstjórn til kynningar og einungis er bókað í borgarstjórn um einstaka liði fundargerðar ef þeir þarfnast staðfestingar borgarstjórnar lögum samkvæmt. Fundir borgarráðs eru mislangir eftir umfangi þeirra mála sem til umfjöllunar eru. Fram kom í viðtölum sem úttektaarnefndin tók að fulltrúar í borgarráði næðu ekki alltaf að kynna sér til hlítar þau mál sem til umræðu og afgreiðslu eru í borgarráði. Treysta þeir þá fyrst og fremst á upplýsingar frá samherjum sínum í fagráðum þegar mál koma þar til afgreiðslu.

Á tímabilinu sem er til skoðunar hélt borgarráð 478 fundi og því reyndist ekki fýsilegt að úttektaarnefndin færi yfir allar fundargerðir borgarráðs á tímabilinu. Hins vegar var gert úrtak og skoðaðar fjórar fundargerðir á ári valdar af handahófi til að yfirfara málefni sem til umfjöllunar og afgreiðslu voru í borgarráði.

Í borgarráði eru fundargerðir fagráða, nefnda og stjórna borgarinnar lagðar fram. Aðallega eru þær lagðar fram til kynningar en hljóta ekki formlega afgreiðslu nema um sé að ræða tillögur sem varða tiltekið mál sem þarfnast staðfestingar borgarráðs. Reglulega eru einnig lögð fram á fundum ráðsins yfirlit um ýmsa þætti í starfsemi borgarinnar. Má sem dæmi nefna yfirlit um fjárhagslega stöðu, yfirlit um framvindu framkvæmda og yfirlit um innkaup. Að mati úttektaarnefndarinnar hefur borgarráð í umboði borgarstjórnar sett fagráðum starfsreglur, samþykktir eða erindisbréf sem kveða vel á um hlutverk og starfshætti þeirra, en eftir yfirferð þeirra gagna telur úttektaarnefndin tilefni vera til að samræma þær reglur. Að mati úttektaarnefndarinnar, sem byggt er meðal annars á fundargerðum og viðtölum, er ekki hægt að ráða að borgarráð hafi nægjanlegt eftirlit með fagráðunum og svo virðist sem erindi þeirra séu oft afgreidd í borgarráði án þess að þau fái þar nokkra umfjöllun.

Á grundvelli viðauka 2.1 í samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007 hefur skrifstofustjóri borgarstjórnar fengið framselt vald til fullnaðarafgreiðslu tiltekinna mála sem ella væru á verksviði borgarráðs. Eru upplýsingar um þær afgreiðslur lagðar fram á næsta fundi borgarráðs til upplýsingar en aðilar máls geta beint beiðni um endurupptöku slíkra mála til borgarráðs.

Ef ágreiningur er um mál í borgarráði er því vísað til afgreiðslu borgarstjórnar skv. 51. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar. Samkvæmt þeim fundargerðum sem komu til skoðunar virðist ekki algengt að slík mál komi upp nema helst mál sem lúta að fyrirkomulagi stjórnkerfisins. Flest þeirra mála sem vísað var til borgarstjórnar varða álagningarhlutfall skatta, skipan og samþykktir ráða og nefnda og önnur sambærileg málefni sem borgarstjórn skal hvort eð er taka ákvörðun um. Í nokkrum tilvikum er afmörkuðum ágreiningsefnum vísað til borgarstjórnar. Einkum er þá um að ræða pólitísk deilumál og mál sem ganga stundum þvert á flokka. Má sem dæmi um þetta nefna þær deilur sem urðu um vínveitingaleyfi í Egilshöll á árinu 2004.

Sjá má jafnframt í fundargerðum borgarráðs að í fjölmörgum tilvikum er málum sem eru til umfjöllunar vísað til fagráða, annarra nefnda, verkefnisbundinna stýrihópa eða starfsmanna borgarinnar. Er þá ýmist um að ræða að máli er vísað til umfjöllunar, umsagnar eða afgreiðslu. Ekki verður séð að slíkum málum sé sérstaklega fylgt eftir af hálfu borgarráðs, nema helst ef fram eru lagðar fyrirspegnir einstakra borgarráðsfulltrúa um afdrif tiltekinna málefna. Að mati úttektaarnefndarinnar er tilefni til að eftirlitshlutverk borgarráðs verði eftir hvað þetta varðar.

Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að borgarráð fari með verkefni framkvæmda- og eignaráðs, en samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessa breytingu. Að mati úttektarnefndarinnar má að nokkru leyti gagnrýna þessa skipan mála því hún leiðir til þess að mikill tími borgarráðs fer í ýmislegt sem tengist þeim verkefnum, sem aftur leiðir til þess að ráðið hefur minni tíma til að fjalla um verkefni annarra fagráða eða sinna eftirlitshlutverki sínu.

Eitt af því sem hlýtur að vera mikilvægt við framkvæmd eftirlitshlutverks er að viðkomandi eining hafi aðgang að upplýsingum. Að mati úttektarnefndarinnar þarf að taka til skoðunar og samræma alla upplýsingamiðlun frá eða milli einstakra eininga innan borgarkerfisins, en nánar er fjallað um þetta efni í 4. kafla skýrslunnar. Í því sambandi verði einkum haft í huga að upplýsingar þjóni hinum kjörnu fulltrúum og auðveldi þeim að framfylgja hinni pólitísku stefnumörkun og einnig að upplýsingar séu aðgengilegar og skiljanlegar fyrir borgarbúa.

Eitt af hlutverkum borgarráðs er að fjalla um ráðningu tiltekinna starfsmanna hjá Reykjavíkurborg, svo sem sviðsstjóra velferðarsviðs og skóla- og frístundasviðs. Önnur ráð koma einnig að málum með sambærilegum hætti, til dæmis er gert ráð fyrir að skóla- og frístundaráð ráði skóla- stjóra grunn- og leikskóla að fenginni tillögu sviðsstjóra og menningar- og ferðamálaráð ræður meðal annars borgarbókaðvörð að fenginni tillögu sviðsstjóra. Í öðrum tilvikum er það borgarstjóri sem ræður æðstu starfsmenn í stjórnkerfinu eða sviðsstjórar eftir atvikum.

Að mati úttektarnefndarinnar er ósamræmi varðandi hvaða aðili ber ábyrgð á ráðningu tiltekinna starfsmanna í stjórnsýslunni og ber það þess merki að pólitísk sjónarmið komi til álita við ráðningar þessara starfsmanna. Fram kom í viðtölum að þetta leiddi ekki endilega af sér óvissu hjá starfsmönnum um hver færi með húsbóndavaldið, þ.e. viðkomandi ráð eða borgarstjóri. Á hinn bóginn er þetta ósamræmi að mati úttektarnefndarinnar til þess fallið að gefa í skyn að fagleg sjónarmið ráði ekki ávallt för við ráðningu starfsmanna. Að mati úttektarnefndarinnar er þörf á að reglur um ráðningar starfsmanna borgarinnar verði samræmdar einkum með það að leiðarljósi að draga úr hættu á að pólitísk sjónarmið ráði við ráðningar þessara starfsmanna frekar en fagleg sjónarmið.

3.3.3 Hlutverk og verkaskipting fagráða og staða og hlutverk fagráða gagnvart fagsviðum

Á grundvelli 40. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998²⁵ kýs borgarstjórn fulltrúa í nefndir, ráð og stjórnir eftir því sem fyrir er mælt í lögum og samþykktum um stjórn sveitarfélagsins. Um kosningar í ráð og nefndir er fjallað í 61. og 62. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007, sbr. breytingu nr. 795/2009. Nánari upplýsingar um nefndir, ráð og stjórnir eru í viðauka III.

Samkvæmt 61. gr. samþykktarinnar kýs borgarstjórn í níu fagráð til fjögurra ára að afloknum borgarstjórnarkosningum. Í samþykktinni er tekið fram að formenn neðangreindra ráða skuli vera borgarfulltrúar eða varaborgarfulltrúar.

Kjósa skal sjö fulltrúa í framkvæmda- og eignaráð. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að borgarráð fari með verkefni framkvæmda- og eignaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessa breytingu.

²⁵ Frá og með 1. janúar 2012 á grundvelli 37. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Kjósa skal sjö fulltrúa í íþrótt- og tómstundaráð. Á fundi borgarstjórnar 20. september 2011 var kosið í skóla- og frístundaráð sem tók við verkefnum menntaráðs og hluta af verkefnum íþrótt- og tómstundaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessar breytingar.

Kjósa skal sjö fulltrúa í leikskólaráð. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að menntaráð færi með verkefni leikskólaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessa breytingu frá 2010 eða síðari breytingu í skóla- og frístundaráð á árinu 2011.

Kjósa skal sjö fulltrúa í mannréttindaráð, sjö fulltrúa í menningar- og ferðamálaráð og sjö fulltrúa í skipulagsráð.²⁶

Kjósa skal sjö fulltrúa í menntaráð. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að menntaráð færi með verkefni leikskólaráðs. Á fundi borgarstjórnar 20. september 2011 var síðan kosið í skóla- og frístundaráð sem tók við verkefnum menntaráðs og hluta af verkefnum íþrótt- og tómstundaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessar breytingar á árunum 2010 og 2011.

Kjósa skal sjö fulltrúa í umhverfis- og samgönguráð.²⁷ Í samþykkt nr. 1200/2007 er jafnframt kveðið á um kosningu í fimm manna heilbrigðisnefnd. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að umhverfis- og samgönguráð fari með verkefni heilbrigðisnefndar. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þá breytingu.

Kjósa skal sjö fulltrúa í velferðarráð. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að velferðarráð fari með verkefni framtalsnefndar. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þá breytingu.

Í árslok 2011 voru því auk borgarráðs starfandi sjö ráð hjá borginni. Eins og að framan greinir hefur samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar ekki verið uppfærð til að endurspeglar breytingar frá árunum 2010 og 2011. Eins og áður hefur komið fram má gagnrýna að samþykktin hafi ekki verið uppfærð síðan í september 2009 til að formgera breytingar á stjórnarsýslunni sem orðið hafa frá þeim tíma að frátalinni samþykkt nr. 810/2010 sem einvörðungu fjallar um staðgengil borgarstjóra. Mikilvægt er að breytingar á samþykktinni séu gerðar jafnóðum og samþykktar eru breytingar á stjórnkerfi borgarinnar. Að öðrum kosti má draga í efa að stjórnkerfisbreytingar hafi verið gerðar að öllu leyti með lögformlegum hætti.

Borgarstjórn hefur gert samþykktir fyrir fagråd borgarinnar þar sem nánar er fjalla um verksvið og vinnubrögð ráðanna og eru gildandi samþykktir frá tímabilinu 2005–2011. Hafa samþykktir fyrir starf ráðanna ekki verið uppfærðar síðan þá. Við skoðun á þessum samþykktum og erindisbréfum má sjá að þau eru að mörgu leyti ólík og samræmi er ekki alltaf hvað varðar afmörkun verksviðs, réttindi og skyldur nefndarmanna o.s.frv. Úttektarnefndin telur því rétt að fram fari heildstæð endurskoðun og samræming á samþykktum og erindisbréfum fyrir fagrådinn og gætt verði að því að þau endurspeglar hlutverk og valdsvið viðkomandi fagráða á hverjum tíma.

Það er sameiginlegur þráður í samþykktum fyrir fagrådinn að þeim er ætlað einkum að sinna stefnumótun í viðkomandi málaflokki, taka ákvarðanir þar sem það á við og sinna eftirliti með því að samþykktum og stefnumörkun sé fylgt. Af viðtölum sem úttektarnefndin tók og yfirferð

²⁶ Borgarstjórn kaus í nýtt umhverfis- og skipulagsráð 18. desember 2012 en samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessa breytingu.

²⁷ Borgarstjórn kaus í nýtt umhverfis- og skipulagsráð 18. desember 2012.

fyrirliggjandi gagna, svo sem fundargerða ráða, virðist úttektarnefndinni að þróun undanfarinna ára hafi verið sú að starf fagráðanna sé að færast meira yfir í framkvæmd einstakra ákvarðana, sem að mati úttektarnefndarinnar eiga að vera á hendi sviðsstjóra og annarra starfsmanna á fagsviðunum. Þessi þróun hefur jafnframt í för með sér að minni tími fagráða fer í að sinna stefnumótunarmálum og eftirliti með því hvernig samþykktum og reglum er fylgt þrátt fyrir að fundum hafi fjölgað og fundartími lengst. Nánar er fjallað um þetta í 4. kafla þessarar skýrslu.

3.3.4 Staða og hlutverk annarra nefnda, einkum tíma- og verkefnabundinna

Samkvæmt 62. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar kýs borgarstjórn ýmsar aðrar nefndir og ráð til að sinna afmörkuðum verkefnum og kýs einnig fulltrúa sína í stjórnir stofnana og fyrirtækja sem Reykjavíkurborg á hluti í. Auk þessara nefnda á Reykjavíkurborg fulltrúa í ýmsum nefndum, ráðum og stjórnnum. Tilnefningar eða kjör í þær eru ýmist af hálfu borgarstjórnar, borgarráðs eða borgarstjóra. Í samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar er ekki kveðið á um kosningu þessara fulltrúa að öðru leyti en því að borgarstjórn eða borgarráð kjósi eða tilnefni fulltrúa sína í ýmsar stjórnir, ráð eða nefndir samkvæmt ákvæðum laga og reglugerða eða samkvæmt sérstökum samþykktum. Upplýsingar um þessar nefndir, ráð og stjórnir og tilnefningar koma fram í viðauka III.

Í 63. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar er kveðið á um að borgarráð geti kosið nefndir til að vinna að einstökum afmörkuðum verkefnum. Umboð slíkra nefnda fellur niður við lok kjörtímabils borgarstjórnar og fyrr ef verkefni nefndar er lokið. Í samþykktinni segir að borgarstjórn geti einnig afturkallað umboð slíkra nefnda hvenær sem er. Ákvæði þetta byggir á heimild í 7. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.²⁸ Mikilvægt er að skýrt sé bókað í fundargerð þess aðila sem skipar í nefnd að viðkomandi nefnd sé stofnuð, hverjir sitji í henni og hvert sé valdsvið og umboð nefndarinnar. Almennt er litið svo á að sveitarstjórn sé ekki heimilt að skipa nefnd á grundvelli þessa lagaákvæðis sem að lögum er falið tiltekinni nefnd hjá sveitarfélaginu. Gæta verður þannig að því að verksvið slíkra verkefnanefnda skarist ekki við valdsvið sveitarstjórnar eða fastanefnda sveitarfélags.²⁹

Fram kom í viðtölum úttektarnefndarinnar að á tímabilinu sem hér er til skoðunar hafi færst í vöxt að skipa slíkar verkefnabundnar nefndir og eru þær ýmist kallaðar starfshópar eða stýrihópar. Algengt virðist vera að borgarfulltrúar sitji í slíkum verkefnabundnum nefndum ásamt þeim starfsmönnum borgarinnar sem fjalla um viðkomandi málaflokk.

Af fyrirliggjandi gögnum verður ráðið að mismunandi er hvernig gengið er frá umboði slíkra nefnda og jafnframt hvaða aðili innan borgarstjórnar gerir það, svo sem borgarráð, fagráð eða borgarstjóri. Í sumum tilvikum liggur verkefnalýsing ljós fyrir en ekki öllum. Einnig er mismunandi hvort nefnd eru sett tímamörk.

Sú þróun að færa tiltekin verkefni með þessum hætti frá viðkomandi fagráði eða fastanefnd til umfjöllunar í verkefnabundinni nefnd er að mati úttektarnefndarinnar ekki til þess fallin að auka gagnsæi eða skilvirkni í stjórnsýslunni. Umfjöllun um málefnið fer þá fram á enn lokaðri vettvangi en ella og oft með aðkomu þrengri hóps. Auk þess eru fundargerðir slíkra nefnda ekki birtar með sama hætti og fundargerðir fastra nefnda, ráða og stjórnar.

²⁸ Nú 39. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

²⁹ Sesselja Árnadóttir, 2007. Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum, bls. 134. Samband íslenskra sveitarfélaga.

Að sjálfsögðu geta verið rök til þess að skipa verkefnabundnar nefndir til að undirbúa tiltekin mál en slík skipan má ekki fá á sig það yfirbragð að verið sé að framselja umræðu um málið og jafnvel hvort það verði afgreitt frá viðkomandi fagráði eða fastanefnd. Í ýmsum tilvikum er um að ræða mál sem tiltekið fagråd eða fastanefnd skal fjalla um samkvæmt samþykktum um stjórn borgarinnar og því er það á valdsviði þeirra að taka ákvörðun efnislega.

Af framlögðum gögnum verður ráðið að ýmsar verkefnabundnar nefndir hafi verið skipaðar meðal annars af borgarráði og að síðan hafi ekki með neinum hætti verið fylgt eftir að viðkomandi verkefnabundin nefnd hafi lokið verkefni sínu með skýrslugjöf eða tiltekinni niðurstöðu. Er þannig ekki með einföldum og gagnsæjum hætti hægt að afla upplýsinga um starf sumra verkefnabundinna nefnda og hvort þær hafi lokið því verkefni sem þeim var falið.

Að mati úttektarnefndarinnar þarf að taka til gagngerrar endurskoðunar fyrirkomulag við skipan verkefnabundinna nefnda og stýrihópa, einkum hvað varðar umboð til umfjöllunar mála og eftirfylgni með því að viðkomandi verkefnum verði lokið með skýrslugjöf og eða tillögugerð.

3.3.5 Staða og hlutverk borgarráðs í tilteknum borgum á Norðurlöndum

Borgarráðsfyrirkomulagið í Noregi á rætur að rekja til tveggja laga sem sett voru 1837 og tóku gildi 1. janúar 1838. Snerist konungur í fyrstu gegn tillögunum en þær voru í raun aðeins hluti af baráttu bænda og landsbyggðarinnar fyrir aukinni sjálfstjórn í eigin málum. Var Noregi skipt upp í 392 svæði sem stýrt skyldi af kjörnum ráðum en raunar einnig af embættismönnum í borgunum. Á 19. öld voru þessi svæði kölluð héruð (n. herred) en þegar kemur fram yfir aldamótin 1900 tekur við heitið sveitarfélag (n. kommune).

3.3.6 Borgarráðið í Álaborg

Í borgarráði Álaborgar í Danmörku eiga sæti sjö fulltrúar, þ.e. borgarstjóri sem er formaður og þeir sex borgarfulltrúar sem fara með formennsku í fastanefndum sveitarfélagsins. Borgarstjórn velur í borgarråd og fastanefndir úr hópi borgarfulltrúa í byrjun kjörtímabils. Formenn og aðrir fulltrúar í borgarråd og fastanefndir eru kjörnir með hlutfallskosningu. Mönnun borgarráðs og fastanefnda endurspeglar þannig vægi framboðslista í borgarstjórn og hefur í för með sér að sumir formenn fastanefnda sitja fyrir framboðslista sem eru í minnihluta í borgarstjórn.

Borgarråd getur valið sér varaformann sem sinnir fundarstjórn í borgarráði í fjarveru formanns. Borgarråd fer með yfirstjórn og samræmingu fjármála sveitarfélagsins, skipulagsmála, stjórnsýslu og kjara- og starfsmannamála auk leigu og sölu eigna og alþjóðatengsla.

Samspil borgarráðs og þeirrar fastanefndar sem fer með skipulagsmál er með þeim hætti að borgarråd fer með heildarskipulag sveitarfélagsins, sbr. aðalskipulag héraðs og svæðisskipulagsmálefni. Önnur viðfangsefni á sviði skipulagsmála falla undir skipulagsráð, þ.e. skipulag borgarhluta, hverfa og einstakra reita innan sveitarfélagsins.

Borgarráðið er hliðsett fastanefndum sveitarfélagsins en getur engu að síður leitað eftir upplýsingum hjá einstökum fagsviðum og einnig geta fastanefndir leitað álits borgarráðs á málum sem fjalla skal um í borgarstjórn. Borgarråd og fastanefndir geta framselt vald til að taka tilteknar ákvarðanir til formanna borgarráðs og fastanefnda og/eða til embættismanna sveitarfélagsins. Auk þess geta borgarstjóri og formenn fastanefnda tekið ákvarðanir sem ekki þola bið. Undir borgarråd heyrir skrifstofa eða svið líkt og gildir um fastanefndirnar. Borgarråd fundar að jafnaði einu sinni í viku. Formaður borgarráðs er í fullu starfi.

3.3.7 Borgarráðið í Björgvin

Meirihluti fulltrúa í borgarstjórn Björgvinjar í Noregi ræður því hverjir veljast í borgarráð. Í því sitja sjö fulltrúar en þeir þurfa ekki að hafa verið kjörnir í borgarstjórn. Borgarráðið leiðir stjórn-sýslu sveitarfélagsins og er ábyrgt fyrir daglegri þjónustu þess. Í reglum um borgarráðið er tilgreint hvaða mál eru fullnaðarafgreidd af ráðinu og hver þurfa staðfestingu borgarstjórnar. Í borgarráðinu sitja formaður borgarráðs, sem svarar til stöðu forsætisráðherra í ríkisstjórn, og sex aðrir sem eru hver í forsvari fyrir einni skrifstofu eða sviði sveitarfélagsins, sem svarar til annarra ráðherra í ríkisstjórn. Formaður og varaformaður borgarráðs eru í fullu starfi.

Málaflokkar skiptast þannig:

- Fjármál, fasteignir og eignaraðild.
- Skipulags- og umhverfismál.
- Leik- og grunnskólar.
- Menningar-, hollustu- og íþróttamál og málefni kirkjunnar.
- Félags- og íbúðamál.
- Heilbrigðis- og umönnunarmál.

Borgarráð fundar vikulega og eru fundir borgarráðs opnir almenningi.

3.3.8 Borgarráðið í Gautaborg

Borgarstjórn Gautaborgar í Svíþjóð velur 13 borgarfulltrúa í borgarráð. Hlutverki borgarráðs-ins svipar til hlutverks ríkisstjórnar. Hlutverk þess er að leiða og samræma rekstur og þjónustu sveitarfélagsins og hafa eftirlit með starfi fastanefnda þess. Borgarráð gerir tillögu að fjárhags-áætlun sveitarfélagsins, hefur eftirlit með fjárhag og gefur út ársreikning sveitarfélagsins ásamt því að undirbúa erindi fyrir borgarstjórn. Borgarráð fjallar um öll mál sem fara til fullnaðarákvörðunar í borgarstjórn. Formaður borgarráðs hefur umboð til að taka ákvarðanir fyrir hönd ráðsins ef það er brýnt og getur ekki beðið næsta fundar ráðsins.

Borgarráð fundar að jafnaði einu sinni í viku. Aðeins þeir af kjörnum fulltrúum í borgarstjórn sem sitja í borgarráði eru í fullu starfi hjá sveitarfélaginu.

3.3.9 Samanburður á stjórnskipan borgarráðanna

Viðfangsefni borgarráðanna í borgunum fjórum eru svipuð að því leyti til, að þau eru fulltrúar borgarstjórnar gagnvart daglegum rekstri viðkomandi sveitarfélags og gegna ennfremur að einhverju leyti eftirlitshlutverki fyrir hönd hennar gagnvart stjórnsýslunni. Þó er nokkuð mismunandi hvort þau eru jafnsett öðrum fastanefndum eða hvort fastanefndir heyri beint undir borgarráðin. Ennfremur er mismunandi skipan hvað varðar hvernig valið er í ráðin og hvernig þátttöku borgarráðsfulltrúa í yfirstjórn daglegs reksturs sveitarfélagsins er háttað og hve margir kjörnir fulltrúar gegna í raun ígildi starfa borgarstjóra. Einnig er mismunandi hvort þeir eru í fullu starfi hjá sveitarfélaginu.

Úttektarnefndin telur tímabært að fram fari mat á því hvort ekki sé ástæða til að taka hlutverk og stöðu borgarráðs í stjórnskipan Reykjavíkurborgar til endurskoðunar, sbr. aðrar ábendingar í þessum kafla. Í því sambandi er unnt að horfa meðal annars til stjórnskipunar fyrrgreindra borga sem úttektarnefndin leitaði sér upplýsinga um.

3.4 Samantekt

- Borgarráð hefur sinnt vel því hlutverki sem snýr að fjármálum og framkvæmd fjárhags-áætlunar innan ársins, einkum á seinni hluta þess tímabils sem til skoðunar er.
- Að mati úttektarnefndarinnar hefur borgarráð í umboði borgarstjórnar sett fagráðum starfsreglur, samþykktir eða erindisbréf sem kveða vel á um hlutverk og starfshætti þeirra, en eftir yfirferð þeirra gagna telur úttektarnefndin tilefni vera til að samræma þær reglur.
- Ekki er hægt að ráða af fundargerðum og viðtölum að borgarráð hafi nægjanlegt eftirlit með fagráðum og svo virðist sem erindi þeirra séu oft afgreidd í borgarráði án þess að þau fái þar nokkra umfjöllun.
- Ennfremur skortir að mati úttektarnefndarinnar á að borgarráð fylgi með skipulegum hætti eftir málum sem vísað hefur verið til fagráða, annarra nefnda, verkefnisbundinna stýrihópa eða starfsmanna borgarinnar. Að mati úttektarnefndarinnar er tilefni til að eftirlitshlutverk borgarráðs verði eftir hvað þetta varðar.
- Gagnrýna má það fyrirkomulag að frá miðju ári 2010 skuli borgarráð hafa farið með verkefni framkvæmda- og eignasjóðs. Sú skipan mála leiðir til þess að mikill tími borgarráðs fer í ýmislegt sem tengist þeim verkefnum, sem aftur leiðir til þess að ráðið hefur minni tíma til að fjalla um verkefni annarra fagráða eða sinna eftirlitshlutverki sínu.
- Þörf er á að reglur um ráðningar tiltekinna starfsmanna borgarinnar verði samræmdar einkum með það að leiðarljósi að draga úr hættu á að pólitísk sjónarmið ráði við ráðningar þessara starfsmanna frekar en fagleg sjónarmið.
- Brýnt er að uppfæra samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar til að formgera breytingar á stjórnsýslunni sem orðið hafa, svo sem varðandi skipan og verkefni fagráða. Mikilvægt er að breytingar á samþykktinni séu gerðar jafn-öðum og samþykktar eru breytingar á stjórnkerfi borgarinnar. Að öðrum kosti má draga í efa að stjórnkerfisbreytingar hafi verið gerðar að öllu leyti með lögformlegum hætti.
- Gildandi samþykktir um fagráð borgarinnar eru frá tímabilinu 2005–2011 og hafa þær ekki verið uppfærðar síðan þá. Að mati úttektarnefndarinnar er rétt að fram fari heildstæð endurskoðun og samræming á samþykktum og erindisbréfum fyrir fagráð Reykjavíkurborgar og gætt verði að því að þær endurspegli hlutverk og valdsvið viðkomandi fagráða á hverjum tíma.
- Þróunin á tímabilinu sem er til skoðunar hefur verið sú að starf fagráðanna hafa verið að færast meira yfir í framkvæmd einstakra ákvarðana sem eiga að vera á hendi sviðsstjóra og annarra starfsmanna á fagsviðunum. Þessi þróun hefur jafnframt í för með sér að minni tími fagráða fer í að sinna stefnumótunarmálum og eftirliti með því hvernig samþykktum og reglum er fylgt þrátt fyrir að fundum hafi fjölgað og þeir lengst.
- Sú þróun að færa tiltekin verkefni frá viðkomandi fagráði eða fastanefnd til umfjöllunar inni í verkefnabundinni nefnd er að mati úttektarnefndarinnar ekki til þess fallin að auka gagnsæi eða skilvirkni í stjórnsýslunni. Umfjöllun um málefnið fer þá fram á enn lokaðri vettvangi en ella og oft með aðkomu þrengri hóps.

- Taka þarf til gagngerrar endurskoðunar fyrirkomulag við skipan verkefnabundinna nefnda og stýrihópa, einkum hvað varðar umboð til umfjöllunar mála og eftirfylgni með því að viðkomandi verkefnum verði lokið með skýrslugjöf og eða tillögugerð.
- Úttektarnefndin telur tímabært að fram fari mat á því af hálfu kjörinna fulltrúa hvort ekki sé ástæða til að taka hlutverk og stöðu borgarráðs í stjórnskipan Reykjavíkurborgar til endurskoðunar, sbr. aðrar ábendingar í þessum kafla. Í því sambandi er unnt að horfa meðal annars til stjórnskipunar þeirra norrænu borga sem úttektarnefndin leitaði sér upplýsinga um.

4. kafli

Miðlæg stjórnsýsla og yfirstjórn fagsviða ásamt innra og ytra eftirliti

4.1 Miðlæg stjórnsýsla

Miðlæg stjórnsýsla Reykjavíkurborgar fer með forystuhlutverk í stjórnsýslu borgarinnar. Felst það meðal annars í því að tryggja eftirfylgni með stefnumörkun borgarráðs og borgarstjórnar í stjórnsýslu- og starfsmannamálum, fjármálum, rekstri og þjónustu og að þjóna kjörnum fulltrúum með því að afla og greina upplýsingar, sem þeir þurfa á að halda. Þá hefur miðlæga stjórnsýslan einnig umsjón með upplýsingamiðlun borgarinnar.

Úttekt á miðlægri stjórnsýslu Reykjavíkurborgar takmarkast við eftirtalin verkefni hennar:

1. Aðstoð við kjörna fulltrúa við undirbúning stefnumótunar og eftirlit með öflun gagna og greiningu þeirra.
2. Eftirfylgni stefnumörkunar með upplýsingamiðlun og stoðþjónustu við fagsvið borgarinnar.
3. Eftirlit með því að framkvæmdir séu í samræmi við lög, samþykktir og markaða stefnu einstakra málaflokka og að starfs- og fjárheimildir séu innan heimilda.
4. Upplýsingamiðlun borgarinnar.
5. Helstu stjórnkerfisbreytingar 2002–2011.



Sumarið 1925, Knud Zimsen borgarstjóri stjórnar umferð á horni Austurstrætis og Pósthússtrætis.

Ljósmyndari: Loftur Guðmundsson

4.1.1 Hlutverk og verkefni miðlægrar stjórnsýslu

Í þessum kafla er lýst hinni miðlægu stjórnsýslu eins og hún var samkvæmt stjórnskipulagi Reykjavíkurborgar í árslok 2011. Síðar í kaflanum er fjallað um stjórnkerfisbreytingar á tímabilinu sem er til umfjöllunar.

Skrifstofa borgarstjóra fer með samhæfingu innan stjórnsýslunnar, umsjón með upplýsingamiðlun, erlend samskipti borgarstjóra og yfirumsjón með ýmsum þróunar- og átaksverkefnum.

Borgarlögmaður er í fyrirsvari fyrir Reykjavíkurborg og stofnanir hennar varðandi lögfræðileg málefni og samningsgerð og ber ábyrgð á lögfræðilegri ráðgjöf, álitsgerðum og umsögnum.

Skrifstofa borgarhagfræðings ber ábyrgð á greiningu og birtingu tölfræðilegra upplýsinga og sinnir álitsgjöf um efnahags- og atvinnumál. Skrifstofan annast ennfreður ýmiss konar hagfræðileg verkefni og veitir ráðgjöf varðandi þau viðfangsefni og önnur.

Fjármálaskrifstofa hefur yfirumsjón með fjármálastjórn Reykjavíkurborgar og ber ábyrgð á áætlanagerð, bókhaldi, fjárreiðum, lánamálum og reikningsskilum borgarinnar. Fer hún með innra fjárhagslegt eftirlit og veitir yfirstjórn Reykjavíkurborgar upplýsingar um fjárhagsmálefni.

Innkaupaskrifstofa hefur yfirumsjón með innkaupum Reykjavíkurborgar, ber ábyrgð á ráðgjöf í innkaupamálum, á þjónustu við innkauparáð, framkvæmd innkaupa, útboðsmála og verðkannana.

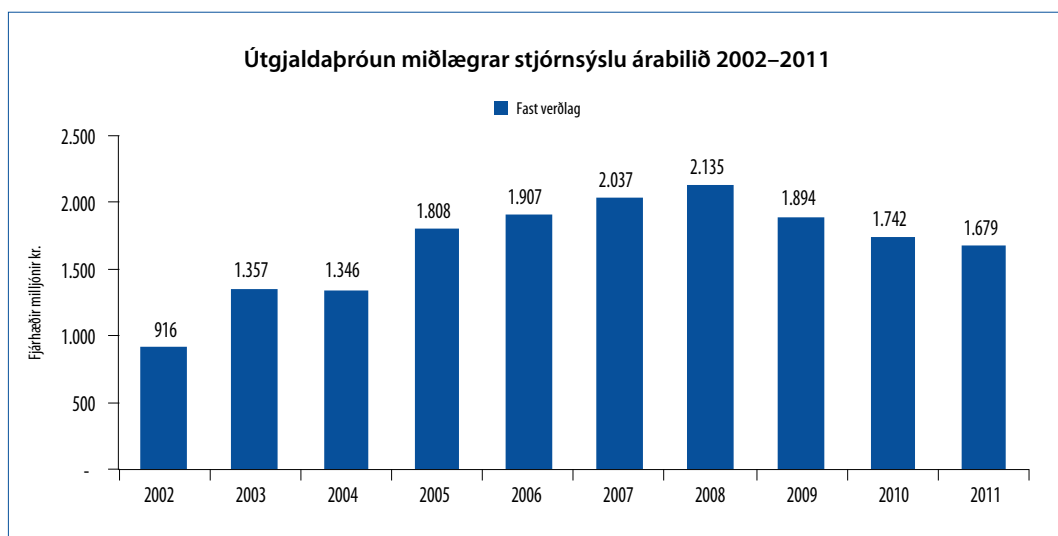
Mannauðsskrifstofa hefur yfirumsjón með mannauðsmálum Reykjavíkurborgar, gegnir forystuhlutverki í stefnumótun þeirra og veitir borgaryfirvöldum ráðgjöf í þeim efnum. Hefur hún frumkvæði að ýmiss konar aðgerðum, s.s. viðhorfsskönnunum hjá starfsmönnum, fræðslu og leiðtogaþjálfun.

Mannréttindaskrifstofa vinnur að framkvæmdaáætlun mannréttindamála, eflingu samráðs innan og utan borgarinnar í mannréttindamálum og stendur vörð um að borgarbúum sé ekki mismunað í þeim efnum.

Upplýsingatæknimiðstöð hefur yfirumsjón með upplýsingatæknimálum Reykjavíkurborgar, ber ábyrgð á rekstri tölvubúnaðar, tæknilegu þróunarstarfi og hugbúnaðarþróun.

Þróunarskrifstofa hefur umsjón með framlínubjónustu, vefþjónustu, rafrænni þjónustu og skjala- og upplýsingaþjónustu.

Frá árinu 2002 til 2011 hefur verið varið til miðlægu stjórnsýslunnar 16,8 ma.kr. á föstu verðlagi og var um að ræða stöðuga aukningu til ársins 2008. Kostnaðaraukning frá árinu 2002 til og með árinu 2011 nemur 7,6 ma.kr. Þrjú síðustu árin sem hér eru til skoðunar hafa útgjöld til miðlægu stjórnsýslunnar hins vegar farið lækkandi á hverju ári og nemur lækkunin tæpum hálfum milljarði króna.



4.1.2 Helstu stjórnkerfisbreytingar 2002–2011

Á því árabili sem hér er til skoðunar hafa verið gerðar tíðar breytingar á verkefnaskipan hinnar miðlægu stjórnsýslu hjá Reykjavíkurborg eða sex sinnum á tíu ára tímabili. Hafa þessar breytingar ýmist verið hluti af heildarstjórnkerfisbreytingum hjá borginni eða snúið eingöngu að miðlægu stjórnsýslunni. Hafa breytingarnar meðal annars verið þær að færa verkefni milli deilda, stofna nýjar skrifstofur og/eða að leggja niður tiltekin embætti, skrifstofur eða deildir. Á þessu árabili hafa átta manns gegnt embætti borgarstjóra. Þá hafa breytingar á embætti borgarritara verið gerðar fjórum sinnum og það hefur aðeins verið skipað í tæplega þrjú ár af þeim tíu sem til skoðunar eru. Þá var á árinu 2010 ákveðið að fela skrifstofustjóra skrifstofu borgarstjóra tímabundið að vera æðsti embættismaður utan borgarstjóra í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar.

Breytingar voru gerðar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar árið 2004 og þá voru meginmarkmið þeirra eftirfarandi:³⁰

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

Í greinargerð borgarstjóra með tillögu að breytingu á stjórnkerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar frá 6. júní 2007 segir meðal annars:

„Mikilvægasta hlutverk Reykjavíkurborgar er að veita góða þjónustu. Til þess að það megi takast verður öll stjórnun og stjórnsýsla að vera skilvirk og taka mið af heildarstefnumörkun kjörinna fulltrúa og heildarhagsmunum Reykjavíkurborgar.“

Þá segir í greinargerðinni að „nýr meirihluti í borgarstjórn vill að stjórnun og stjórnsýsla hjá Reykjavíkurborg séu ávallt framúrskarandi. Í þessu markmiði felst að stjórnun og stjórnsýsla verði í fremstu röð meðal sveitarfélaga bæði innanlands og utan og best reknu einkafyrirtækja“.

Meginmarkmiðin með tillögu að stjórnkerfisbreytingu um mitt ár 2007 voru eftirfarandi:

- Auka skilvirkni og efla þjónustu.
- Nýta betur starfskrafta innan stjórnsýslu borgarinnar.
- Efla samhæfingu í stjórnsýslu borgarinnar.
- Koma á skýrari yfirstjórn í sameiginlegum stjórnunarverkefnum.

Tillagan að breytingu á miðlægrri stjórnsýslu Reykjavíkurborgar frá miðju ári 2007 kvað meðal annars á um eftirfarandi:

- Í stað þriggja miðlægra sviða, þ.e. fjármálasviðs, stjórnsýslu- og starfsmannasviðs og þjónustu- og rekstrarsviðs, verði stofnað nýtt embætti borgarritara, sem taki við viðfangsefnum framangreindra sviða og þau lögð niður.
- Borgarritari verði staðgengill borgarstjóra.
- Stofnað verði embætti borgarlögmans.

Tillaga þessi var til umfjöllunar í stjórnkerfisnefnd og borgarráði í júní 2007 og síðan vísað til borgarstjórnar. Borgarstjórn samþykkti tillögu borgarstjóra með áorðnum breytingum á fundi sínum 19. júní 2007.

³⁰ Greinargerð stjórnkerfisnefndar um breytingar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar, 14. október 2001.

Þann 13. nóvember 2007 samþykkti borgarráð tillögu um að leggja niður stöðu borgarritara en ekki hafði verið ráðið í þá stöðu í framhaldi af stjórnkerfisbreytingunni sem samþykkt var 19. júní 2007. Skyldu þá skrifstofustjórar fagskrifstofa í Ráðhúsi Reykjavíkur, borgarhagfræðingur, fjármála- stjóri, innkaupastjóri, mannauðsstjóri, upplýsingastjóri og þjónustustjóri heyra beint undir borgar- stjóra. Jafnframt samþykkti borgarráð nýtt skipurit fyrir Reykjavíkurborg og Ráðhús Reykjavíkur.

Í greinargerð sem fylgdi tillögunni segir meðal annars:

„Borgarstjórn samþykkti þann 19. júní sl. tillögu borgarstjóra að breytingum á stjórnkerfi Reykja- víkur og skipuriti Reykjavíkurborgar og Ráðhúss Reykjavíkur. Í tillögunni fólst að stofnað var nýtt embætti borgarritara, sem hefði yfirumsjón með greiningu, fjármálastjórn, innkaupamálum, mannauðsstjórn, upplýsingatæknimálum og þjónustu. Undir borgarritara heyrdðu yfirmenn sex fagskrifstofa í Ráðhúsi, borgarhagfræðingur, fjármálastjóri, innkaupastjóri, mannauðsstjóri, upplýsingatæknistjóri og þjónustustjóri, sem bera ábyrgð á stjórnun þeirra faglegu verkefna, sem undir þá heyra.

Tillagan gerir ráð fyrir að fækkað verði í yfirstjórn borgarinnar. Staða borgarritara verði lögð niður og framangreindir sex embættismenn heyri beint undir borgarstjóra. Samkvæmt 51. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar fer borgarstjóri ásamt borgarráði með framkvæmda- stjórn Reykjavíkurborgar og fjármálastjórn að því leyti sem slík stjórn er ekki öðrum falin.“

Borgarritari hefur á tímabilinu sem er til skoðunar verið æðsti yfirmaður embættismanna borgar- innar að borgarstjóra undanskildum og hefur sú skipan samkvæmt fyrirliggjandi gögnum staðið hátt í áttatíu ár með örstuttum hléum til ársins 2004. Frá þeim tíma hefur embætti borgarritara hins vegar breyst fjórum sinnum.

Með stjórnkerfisbreytingu á árinu 2004 var embætti borgarritara lagt niður. Í júnímánuði 2007 var embættið stofnað að nýju en aflagt fimm mánuðum síðar. Á árinu 2011 samþykkti borgarráð að stofnað yrði embætti borgarritara.

Enn voru gerðar stjórnkerfisbreytingar árið 2011, en meginmarkmið þeirra voru þessi samkvæmt tillögu borgarstjóra frá 5. september 2011:

- Betri þjónusta við íbúa og atvinnulíf.
- Hagræðing og sparnaður.
- Einfaldari boðleiðir og ákvarðanataka.
- Fækkun sviða.
- Fækkun ráða.
- Hagræðing í yfirstjórn.

Í greinargerð frá borgarstjóra til stjórnkerfisnefndar 5. september 2011 segir meðal annars:

„Þann 19. október 2010 samþykkti borgarstjórn tillögu borgarstjóra um breytingu á stjórn- kerfi og skipuriti Reykjavíkurborgar til eins árs. Embætti skrifstofustjóra borgarstjóra var breytt og heyrdðu sviðsstjórar og stjórnendur miðlægra skrifstofa, að undanskildum skrifstofustjóra borgarstjórnar og borgarlögmanni, beint undir skrifstofustjóra borgarstjóra. Eins og fram kom í greinargerð með tillögu borgarstjóra, sem borgarráð samþykkti 19. október 2010, var stjórn- unarspönn borgarstjóra of víð en alls heyrdðu 20 stjórnendur beint undir borgarstjóra auk þess sem borgarstjóri á samskipti við stjórnendur 10 B-hluta fyrirtækja borgarinnar. Á hinn bóginn var ekki talið tímabært að festa stöðu, til dæmis borgarritara, í sessi fyrir en heildarendurskoðun á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar hefði farið fram.

Fyrir liggur samþykkt um sameiningu mennta- og leikskólasviðs ásamt tómstundapætti ÍTR og verið er að endurskoða starfsemi skipulagssviðs, umhverfis- og samgöngusviðs og framkvæmda- og eignasviðs með það í huga að sameina verkefni og eða starfsemi. Gerð hefur verið rekstrarúttekt á verkþæmistöðvum og hverfastöðvum þar sem fram kemur að töluverðir hagræðingarmöguleikar felast í sameiningu og fækkun þessara starfsstöðva.

Fyrirliggjandi tillaga að skipuriti gerir ráð fyrir að borgarstjóri verði beinn yfirmaður sviðsstjóra fagsviða en að borgarritari verði yfirmaður stjórnenda í miðlægri stjórnsýslu og stoðþjónustu. Þar með verða beinir undirmenn borgarstjóra 11 talsins eða um helmingi færri en þeir voru samkvæmt gildandi skipuriti á árunum 2008 til 2010. Samkvæmt þessu heyrna með nýrri skipan mála þrír yfirstjórnendur í Ráðhúsi beint undir borgarstjóra auk innri endurskoðanda og sjö sviðsstjórar fagsviða. Stjórnendurnir eru borgarritari, innri endurskoðandi og sjö sviðsstjórar fagsviða.“

Þann 8. september 2011 samþykkti borgarráð tillögu um stofnun embættis borgarritara sem hefði yfirumsjón með miðlægri stjórnsýslu og stoðþjónustu á vegum Reykjavíkurborgar. Borgarritari yrði staðgengill borgarstjóra og hefði aðsetur á skrifstofu borgarstjóra. Undir embætti borgarritara heyrði skrifstofa borgarstjóra og borgarritara, borgarhagfræðingur, fjármálaskrifstofa, mannauðsskrifstofa, mannréttindaskrifstofa, innkaupaskrifstofa, upplýsingatæknimiðstöð, upplýsingadeild og þjónustuskrifstofa. Ennfremur heyrði rekstur Ráðhúss og Höfðatorgs undir embætti borgarritara. Þá var samþykkt að borgarritari hefði forystu um endurskipulagningu miðlægrar stjórnsýslu með það í huga að einfalda og efla hana, sameina skrifstofur og ná fram hagræðingu.

Enn voru gerðar stjórnkerfisbreytingar á árinu 2012. Tillaga borgarritara frá 26. apríl 2012 um breytt skipurit fyrir miðlæga stjórnsýslu hjá Reykjavíkurborg var að innkaupaskrifstofa og mannauðsskrifstofa yrðu sameinaðar fjármálaskrifstofu, skrifstofa upplýsingatæknimiðstöðvar sameinuð skrifstofu þjónustu og rekstrar, staða borgarhagfræðings lögð niður og verkefni færð til skrifstofu borgarstjóra og borgarritara.

Þann 22. maí 2012 var samþykkt í borgarstjórn nýtt skipurit fyrir miðlæga stjórnsýslu Reykjavíkurborgar á grundvelli framangreinds minnisblaðs borgarritara, en í umsögn stjórnkerfisnefndar um fyrrnefnda breytingu frá 15. maí 2012 segir meðal annars:

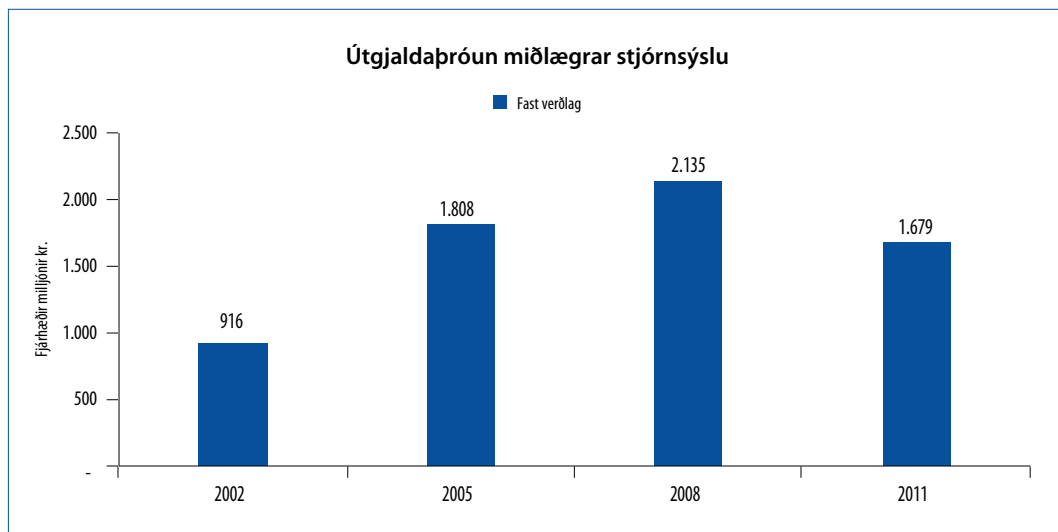
„Stjórnkerfisnefnd leggur til að tillaga að einföldun stjórnkerfis og skipulags miðlægrar stjórnsýslu verði samþykkt. Nefndin beinir því jafnframt til borgarráðs að mótuð verði stefna um opna gagnagrunna með tölfræðilegum upplýsingum og markað verklag um markvissa söfnun upplýsinga í miðlægan upplýsinga- og gagnabrunn sem nýtist kjörnum fulltrúum og stjórnendum borgarinnar. Stjórnkerfisnefnd leggur ennfremur áherslu á mikilvægi samræmdrar framkvæmdar í gæðamálum borgarinnar og árangursstjórnun. Þessi verkefni eiga heima undir borgarritara og í þeim felast tækifæri til hagræðingar.“

Til að meta fjárhagsleg áhrif einstakra stjórnkerfisbreytinga á árabílinu 2002 til 2011 óskaði úttektarnefndin eftir fjárhagslegum upplýsingum frá fjármálaskrifstofu um kostnað miðlægu stjórnsýslunnar ári eftir að meiriháttar stjórnkerfisbreytingar áttu sér stað hjá Reykjavíkurborg. Hafa ber í huga við samanburð á kostnaði, að stjórnkerfisbreyting í byrjun síðasta áratugar hafði í för með sér tilflutning á verkefnum frá einstökum fagsviðum til hinnar miðlægu stjórnsýslu.

Eitt af meginmarkmiðum allra stjórnkerfisbreytinganna var að ná fram lækkun kostnaðar. Kostnaður við miðlæga stjórnsýslu á árinu 2008 var rúmlega 300 m.kr. meiri en hann var á árinu 2005. Hins vegar lækkuðu útgjöld mæld á sama hátt milli árana 2008 og 2011 um rúmlega 450 m.kr.

Í heild námu útgjöld miðlægrar stjórnsýslu árin sem hér eru til skoðunar samtals um 6,5 ma.kr. Sú mikla hækkun sem var á milli árána 2002 og 2005 skýrist að stærstum hluta af því að á tímabilinu var reiknuð innri húsaleiga af nokkun á fasteignum borgarinnar sem ekki var gert áður og að hluta til af tilflutningi verkefna til miðlægrar stjórnsýslu samkvæmt upplýsingum fjármálaskrifstofu. Að mati úttektarnefndarinnar er því ekki að sjá að stjórnkerfisbreytingarnar sem slíkar hafi lækkað kostnað við miðlæga stjórnsýslu hjá Reykjavíkurborg árin 2005, 2008 og 2011.

Þær tíðu stjórnkerfisbreytingar sem gerðar hafa verið á hinn miðlægu stjórnsýslu og tíð borgarstjórnarskipti hafa að mati úttektarnefndarinnar dregið úr skilvirkni stjórnsýslunnar og valdið óvissu hjá starfsmönnum. Þá hafi ekki gefist tími til að meta hvort fagleg og fjárhagsleg áhrif einstakra breytinga hafi orðið þau sem að var stefnt vegna þess hve líftími einstakra breytinga hefur verið stuttur.



4.1.3 Forystuhlutverk miðlægu stjórnsýslunnar

Forystuhlutverk hinnar miðlægu stjórnsýslu felst meðal annars í því að þjóna kjörnum fulltrúum með öflun og greiningu upplýsinga við undirbúning stefnumótunar.

Í tengslum við umfjöllun um efni þessa undirkafla fór úttektarnefndin yfir gögn og upplýsingar sem henni voru afhentar. Einnig var farið yfir efni þetta í viðtölum nefndarinnar við ýmsa aðila. Ályktanir úttektarnefndarinnar eru dregnar af því sem fram kemur í gögnunum, upplýsingunum og viðtölunum.

Almennt virðast starfsmenn Reykjavíkurborgar afla sér og búa yfir miklum upplýsingum um starfsemi og stjórnun á einstökum sviðum og gefa þær góða mynd af umfangi þjónustunnar, þeirri aðstöðu sem fyrir hendi er til að veita hana og hvaða þjónusta er veitt. Samanburður við áætlun og fyrri tímabil er til staðar en hins vegar er samanburður við ytri aðila takmarkaður.

Úrvinnsla hinnar miðlægu stjórnsýslu á þeim upplýsingum, sem liggja fyrir hjá einstökum sviðum og geta gagnast kjörnum fulltrúum í stefnumótunarvinnu þeirra, er hins vegar mjög takmörkuð og það sama á við um frumkvæði þeirra í því efni. Þeir aðilar innan hinnar miðlægu

stjórnsýslu sem hafa það hlutverk að afla, greina og vinna úr upplýsingum eru einkum skrifstofa borgarhagfræðings, fjármálaskrifstofa, mannauðsskrifstofa og skrifstofa borgarstjóra, sem hefur umsjón með upplýsingamiðlun.

Um hlutverk framkvæmdastjóra sveitarfélags, í þessu tilfelli borgarstjóra, eru ákvæði í 55. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.³¹ Þar er fjallað um tilteknar skyldur framkvæmdastjórans og er jafnframt gert ráð fyrir að nánari ákvæði um verkswið framkvæmdastjóra og mörk milli þess og ákvörðunarvalds sveitarstjórnar og byggðarráðs verði sett í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Ákvæði um borgarstjóra eru í 64.–68. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007 og er þar settur rammi um hlutverk og verkswið hans.

Borgarstjórinn í Reykjavík gegnir þrenns konar meginhlutverki. Hann er framkvæmdastjóri Reykjavíkurborgar, opinber fulltrúi borgarinnar og pólitískur leiðtogi meirihlutans. Öllum þessum hlutverkum fylgja skyldur, en á heimasíðu borgarinnar er tekið fram að þær séu bæði fastar og valkvæðar. Skyldur borgarstjóra varðandi framkvæmdastjórn eru skilgreindar í samþykkt um stjórn borgarinnar. Í samþykktinni er tekið fram að borgarstjóri hafi rétt til setu á fundum nefnda sveitarfélagsins með málfrelsi og tillögurétt og að hann sé prókúruhafi borgarsjóðs. Borgarstjóri fer jafnframt með eignarhluta Reykjavíkurborgar í B-hluta fyrirtækjum. Hann er formaður almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins og fulltrúi í stjórn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Að mati úttektarnefndarinnar hafa þeir einstaklingar sem gegnt hafa starfi borgarstjóra á því tímabili sem er til skoðunar lagt mismikið til þriggja meginhlutverka borgarstjóra, einkum er varðar það sem snýr að starfi hans sem framkvæmdastjóra Reykjavíkurborgar. Úttektarnefndin telur óheppilegt að lítið sé svo á að það sé að einhverju leyti valkvætt með hvaða hætti æðsti embættismaður borgarinnar hagi aðkomu sinni að því verkefni þegar á sama tíma rammi er settur um verkefnið í lögum og samþykktum borgarinnar.

Skrifstofa borgarhagfræðings hefur lítið getað sinnt því hlutverki sínu að greina og birta upplýsingar, sem styður verkefni borgarfulltrúa við stefnumótun og eftirlit, en helstu verkefni skrifstofunnar hafa verið að fylgjast með framvindu efnahagsmála og áhrifum hennar á afkomu Reykjavíkurborgar og þeim verkefnum, sem tengjast kjaramálum. Helstu ástæður þess virðast vera að skrifstofan hefur um árabil verið undirmönnuð og lítil áhersla hefur verið á þessi verkefni af hálfu borgaryfirvalda, þrátt fyrir að slíkar upplýsingar séu oftast ekki lykilþáttur fyrir kjörna fulltrúa og aðra við að sinna eftirlitshlutverki sínu.

Fjármálaskrifstofa er sá aðili innan borgarkerfisins sem ber ábyrgð á að afla fjárhagslegra upplýsinga og vinna úr þeim. Í því felst að koma fjárhagslegum stjórnunarupplýsingum til framkvæmdaraðila og yfirstjórnar borgarinnar og jafnframt að vera leiðandi í þróun og samhæfingu stjórnendaupplýsinga. Þá fer skrifstofan með undirbúning og vinnslu fjárhagsáætlunar og ber ábyrgð á því að greina rekstur, eftirlit og eftirfylgni með framkvæmd fjárhagsáætlunar.

Fjármálaskrifstofan hefur sinnt því vel síðustu árin að birta fjárhagslegar stjórnunarupplýsingar til stjórnenda og yfirstjórnar borgarinnar og skýrslur um framkvæmd fjárhagsáætlunar innan ársins. Að mati úttektarnefndarinnar vantar hins vegar mikið upp á að upplýsingar um fjármálin í heild séu nægilega aðgengilegar og skýrar fyrir almenning. Í því sambandi má benda á að í ársreikningi Reykjavíkurborgar eru skýringar takmarkaðar og hann er óaðgengilegur fyrir hinn almenna lesanda. Ekki er í ársreikningi eða ársskýrslu gerð grein fyrir því hvernig ráðstöfun

³¹ Nú 55. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

fjármuna tengist umfangi og gæðum þeirrar þjónustu sem veitt er eða tenging við þau pólitísku markmið sem stefnt er að. Þá vantar samanburð við fyrri tímabil.

Mannauðsskrifstofa gegnir mikilvægu hlutverki í að afla, greina og miðla upplýsingum um mannauðsmál hjá Reykjavíkurborg og virðist hafa sinnt því hlutverki nokkuð vel á tímabilinu sem er til skoðunar. Skrifstofan sinnir þessu hlutverki með því meðal annars að gera reglulegar viðhorfskannanir hjá starfsmönnum borgarinnar og með sérstökum úttektum á tilteknum viðfangsefnum sem tengjast starfsmannamálum. Síðan gerir mannauðsskrifstofan yfirstjórn og stjórnendum Reykjavíkurborgar grein fyrir mati sínu á þeim upplýsingum. Upplýsingar og greiningar nýtast við mat á stöðu mannauðsmála hjá Reykjavíkurborg.

Starfs- og fjárhagsáætlanir hinnar miðlægu stjórnsýslu og einstakra sviða eru þau gögn sem borgarstjórn byggir ákvarðanir sínar á við afgreiðslu fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar fyrir hvert ár. Efnisinnihald og framsetning áætlana eru mjög mismunandi. Nefna má sem dæmi að í áætlunum velferðarsviðs og skóla- og frístundasviðs er gerð ítarleg grein fyrir skiptingu fjárhagsáætlunar á helstu viðfangsefni, fyrir megináherslum í störfum sviðanna og aðgerðaáætlunum. Upplýsingar af þessum toga ættu að mati úttektarnefndarinnar að koma fram hjá öllum aðilum í borgarkerfinu. Starfs- og fjárhagsáætlanir eru jafnframt mikilvæg gögn um starfsemi Reykjavíkurborgar fyrir kjörna fulltrúa og störf þeirra að stefnumörkun og eftirliti. Því telur úttektarnefndin mikilvægt að miðlæga stjórnsýslan geri lágmarkskröfur um hvaða upplýsingar skuli birtar í starfs- og fjárhagsáætlunum, um framsetningu þeirra og efnisinnihald.

Á árinu 2003 ákvað Reykjavíkurborg að taka í notkun svokallað samhæft árangursmat (Balanced Scorecard). Markmiðið með innleiðingu þess var eins og fram kemur í erindisbréfi þess stýrihóps hjá Reykjavíkurborg sem sá um innleiðinguna:³²

„... að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar og tengingu hennar við daglega starfsemi, stuðla að því að öllum starfsmönnum sé stefna borgarinnar ljós og að mæla framgang markaðrar stefnu þ.a. grípa megi til aðgerða ef þörf krefur.“

Við útgáfu skýrslu þessarar er staða verkefnisins sú að samhæfðu árangursmati er ekki beitt heildstætt í borgarkerfinu eins og áformað var í upphafi. Þeir aðilar sem enn nota samhæft árangursmat sem aðferð við mat á árangri, gera það að eigin frumkvæði og til nota við eigin mælingar án þess að hin miðlæga stjórnsýsla komi þar að. Þannig hafa hin upphaflegu áform um innleiðingu árangursmatskerfisins ekki gengið eftir. Úttektarnefndin bendir á að mikill tími og kostnaður getur farið í að innleiða og viðhalda slíku kerfi og notagildi þess byggir jafnframt á því að framfylgd þess sé samræmd og samhæfð. Framkvæmd samhæfðs árangursmats hjá Reykjavíkurborg virðist í dag vera handahófskennd. Telja verður brýnt að borgaryfirvöld taki af skarið um það hvort fyrrnefnt árangursmatskerfi verði áfram í notkun hjá Reykjavíkurborg eða ekki. Ef ákveðið verður að halda áfram með þetta verkfæri er rétt að jafnframt verði tryggt að kerfið virki sem skyldi og skili upplýsingum sem nýtast við stjórnun og eftirlit hjá borginni.

Á vegum fjármálastjóra borgarinnar hefur verið starfandi starfshópur frá ársbyrjun 2012 sem settur var á fót í því skyni að bæta og samræma fjármála- og stjórnendaupplýsingar og lykil-tölur hjá Reykjavíkurborg. Hópurinn átti að skila niðurstöðum í maí 2012 en hefur ekki lokið störfum við útgáfu skýrslu þessarar. Samkvæmt upplýsingum frá fjármálastjóra liggja nú þegar fyrir margvísleg gögn, einkum varðandi þarfir stjórnenda, en verkefnið hefur hins vegar dregist verulega.

³² Starfsáætlun fræðslumála Reykjavíkur, 2002.

4.1.4 Eftirfylgni stefnumörkunar og eftirlit með framkvæmd

Samþykktir borgarstjórnar Reykjavíkur fyrir einstök fagráð innihalda fyrirmæli borgarstjórnar um hlutverk þeirra, almenn fyrirmæli um starfshætti, skipan, verkaskiptingu og ábyrgð gagnvart borgarráði og embættismönnum, um fjármál, málsmeðferð o.fl. Því til viðbótar eru almennar samþykktir og reglur borgarstjóra, borgarráðs og borgarstjórnar sem fylgja skal eftir við daglega afgreiðslu mála hjá Reykjavíkurborg, meðal annars um eftirtalið:

- Mannauðsstefna
- Upplýsingastefna
- Upplýsingatækni- og gagnastefna
- Jafnréttisstefna
- Innkaupastefna og innkaupareglur
- Stefna um fjölmennningarlegt samfélag
- Umhverfisstefna
- Stefnumörkun í erlendum samskiptum
- Siðareglur
- Reglur um gerð fjárhagsáætlunar
- Reglur um auglýsingu og afgreiðslu almennra styrkumsókna
- Reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga

Þessu til viðbótar eru af hálfu fagsviða gefnar út reglur og fyrirmæli, sem snúa að samskiptum yfirstjórnar fagsviðanna við undirstofnanir þeirra.

Embætti borgarlögmanns gegnir mikilvægu hlutverki í að samræma starf og stefnu með lögfræðilegum álitsgerðum og umsögnum sínum um samþykktir og reglur, ásamt skjalagerð fyrir stofnanir og fyrirtæki Reykjavíkurborgar. Af hálfu embættisins er almennt vel frá því gengið að fyrirmæli og reglur um daglega starfsemi séu fyrirliggjandi.

Ekki skiptir minna máli að starfsmenn hafi greiðan aðgang að upplýsingum. Upplýsingatækni-miðstöð Reykjavíkurborgar hefur það hlutverk að leiða þróun og þjónustu í upplýsingatækni og miðlun upplýsinga innan borgarkerfisins og að gera þær aðgengilegar fyrir starfsmenn. Upplýsingatæknimiðstöð hefur yfir að búa mikilli sérþekkingu starfsmanna á þessu sviði og rækir hlutverk sitt meðal annars með þjónustusamningum við öll svið og skrifstofur borgarinnar. Í þeim kemur fram hvaða þjónustu miðstöðin veitir viðskiptavinum sínum. Þá sinnir hún ráðgjöf um hugbúnað og þróun hans.

Eftirfylgni mannauðsskrifstofu með framkvæmd starfsmannastefnu Reykjavíkurborgar felst fyrst og fremst í viðhorfskönnunum hjá starfsmönnum borgarinnar. Eru þær gerðar reglulega auk þess sem fundað er með fagsviðum. Þá hefur skrifstofan gefið út yfirlit yfir verkferla sem fylgja skal við ákvörðun um tiltekin útgjöld vegna starfsmanna. Í ársskýrslu skrifstofunnar er birt yfirlit yfir framkvæmd á mannauðsstefnu borgarinnar en síðasta ársskýrslan er frá árinu 2009. Að auki eru gerðar fjölmargar úttektir og kannanir á tilteknum þáttum.

Meðal helstu lykilatriða er tengjast stjórnun á mannauði má nefna starfsmannastöðugleika, starfsánægju, veikindahlutfall og starfsmannaveltu. Í ársskýrslu skrifstofunnar frá árinu 2009 og í viðhorfskönnun starfsmanna í árslok 2011, kemur fram meðal annars að starfsmannastöðugleikinn sé sá að 66% starfsmanna hafi starfað í þrjú ár eða lengur hjá borginni en 34% í skemmri tíma, veikindahlutfall er 5,2%, fjarverudagar vegna veikinda eru 13,5 að meðaltali á hvert stöðugildi og starfsánægjan 78%. Að mati úttektarnefndarinnar er mikilvægt að fyrir liggi töluleg viðmið um ofangreinda þætti sem skilgreini æskileg markmið í mannauðsstefnu Reykjavíkurborgar.

Fjármálaskrifstofa hefur yfirumsjón með fjármálastjórn Reykjavíkurborgar og stjórnsýslulegt eftirlit með framkvæmd stefnu og samþykktar er tengjast fjárhagsstjórn. Veitir hún æðstu stjórnendum Reykjavíkurborgar upplýsingar um rekstur borgarinnar og lætur reglulega frá sér fara skýrslur og yfirlit yfir fjárhagsleg málefni. Eftirlitið með framkvæmd fjárhagsáætlana fer fram með reglubundnum hætti með mati skrifstofunnar á stöðu einstakra viðfangsefna, með fundum með viðkomandi aðilum og síðan skýrslugerð til kjörinna fulltrúa og stjórnenda. Þá gefur skrifstofan út reglur og fyrirmæli um framkvæmd á fjárhagsmálefnum borgarinnar.

Á árinu 2011 skipaði borgarstjóri starfshóp til að endurskoða reglur um gerð fjárhagsáætlunar sem tóku gildi í upphafi árs 2012. Helstu breytingar felast í því að undirbúningur við fjárhagsáætlun hefst fyrr en áður vegna breyttra krafna í sveitarstjórnarlögum sem tóku gildi 1. janúar 2012. Reglurnar skýra einnig betur ábyrgð og skyldur ráða og embættismanna í ferlinu. Þá kemur fram í skýrslu fjármálaskrifstofu með ársreikningi fyrir árið 2011, að unnið hafi verið að ýmsum verkefnum varðandi reglur eða fyrirmæli og þá ýmist undir forystu eða með þátttöku skrifstofunnar. Má af þessum verkefnum nefna verklag varðandi styrkjareglur, nýtt fyrirkomulag á innkaupum, endurskoðun á innheimtureglum borgarinnar, samræmda niðurfellingu krafna og endurgreiðslu þeirra, endurskoðun á reglum um fjárstýringu og stefnumótun í nýtingu upplýsingatækni.

Innkaupaskrifstofa Reykjavíkurborgar hefur með höndum yfirumsjón og eftirlit með innkaupamálum borgarinnar. Verkefni hennar eru meðal annars að framkvæma reglubundið eftirlit með því að innkaup Reykjavíkurborgar séu í samræmi við innkaupareglur. Skrifstofan hefur á undanförnum árum unnið markvisst að fræðslu starfsmanna sem sjá um innkaup hjá borginni meðal annars með því að efla kostnaðarvitund, kynna innkaupaferla og innkaupareglur. Þá hefur skrifstofan fylgst reglubundið með rammasamningum. Skrifstofan hefur hins vegar ekki staðið fyrir reglulegri heildarúttekt á framkvæmd innkaupa hjá Reykjavíkurborg eins og reglur kveða þó á um.

Í ársbyrjun 2010 lauk innri endurskoðun úttekt á innra eftirliti hjá innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar þar sem fram komu ábendingar og athugasemdir um ýmislegt sem betur mátti fara í starfsemi skrifstofunnar. Í framhaldi af þeirri úttekt gerði skrifstofan áætlun fyrir árið 2012 varðandi eftirlit hennar með innkaupum Reykjavíkurborgar í heild sinni. Ekki verður ráðið af fyrirbyggjandi gögnum að tekist hafi að fylgja eftir eftirlitsáætlun innkaupaskrifstofu á árinu 2012 eins og áformað var.

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

Því hlutverki hinnar miðlægu stjórnsýslu að fylgjast með því að starfshættir séu í framkvæmd í samræmi við markaða stefnu, er að mestu leyti sinnt með beinum samskiptum við viðkomandi aðila, viðhorfskönnunum og sérstökum úttektum á tilteknum þáttum. Með hliðsjón af fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum sem fram komu í viðtölum telur úttektarnefndin að hin miðlæga stjórnsýsla sinni ekki sem skyldi því hlutverki sínu að framkvæma úttektir með formlegum hætti sem taki til allra þátta og að gera kjörnum fulltrúum grein fyrir stöðu mála í skýrsluformi.

4.1.5 Upplýsingamiðlun Reykjavíkurborgar

Á fundi borgarráðs 3. febrúar 2011 var samþykkt að unnið yrði að því að sameina upplýsinga- og vefmál hjá Reykjavíkurborg. Skyldi tillaga um endanlega útfærslu á skipulagi upplýsinga- og vefmála lögð fyrir borgarráð eigi síðar en 1. mars sama ár. Í tillögunni yrðu sett fram raunhæf markmið um hagræðingu samfara stofnunar upplýsinga- og vefdeildar.

Á sama fundi var lögð fram umsögn stjórnkerfisnefndar dagsett sama dag þar sem fram kemur eftirfarandi meðal annars:

„Almannatengsl eru í höndum Upplýsinga- og vefdeildar Reykjavíkurborgar fyrir hönd skrifstofu borgarstjóra. Verkefnin eru meðal annars umsjón með blaðamannafundum, útgáfu fréttatilkynninga og upplýsingamiðlun um ákvarðanir og stefnu borgaryfirvalda. Önnur verkefni sem snúa að því að styrkja samstarf innan borgarkerfisins eru m.a:

- *Ráðgjöf um almannatengsl, samskipti við fjölmiðla, kynningar, fundir og ráðstefnur.*
- *Upplýsingamiðlun innan borgarkerfisins.*
- *Forysta og upplýsingamiðlun í tengslum við samhæfða ímynd Reykjavíkurborgar út á við.“*

Þrátt fyrir áður nefnda samþykkt á fundi borgarráðs 3. febrúar 2011 hefur enn ekki verið lögð fyrir borgarráð sú tillaga um skipulag upplýsinga- og vefmála sem gera átti ekki síðar en 1. mars 2011. Ekki er heldur annað að finna hjá Reykjavíkurborg en drög að upplýsingastefnu frá árinu 2000 og því verklagi sem henni tengist, en verklagsreglur um upplýsingastefnu voru samþykktar í borgarráði 19. desember 2000. Frá því að skrifstofa upplýsinga- og vefmála tók til starfa á fyrra hluta ársins 2011 hefur starf hennar einkum snúið að því að aðstoða fagsvið við samskipti við fjölmiðla, innri upplýsingamiðlun, kynningar, fundi og ráðstefnur.

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

Þótt mikið hafi lagst til af ýmsum upplýsingum varðandi starfsemi og fjármál hjá einstökum fagsviðum hafa þær ekki verið nýttar sem skyldi af hinni miðlægu stjórnsýslu með það fyrir augum að þjóna kjörnum fulltrúum og auðvelda þeim stefnumótunarvinnu eða til að auka aðgengi almennings að upplýsingum. Að mati úttektarnefndarinnar hefur hin miðlæga stjórnsýsla ekki haft frumkvæði að því að sinna þessu hlutverki sínu.

4.2 Samantekt

- Þeir einstaklingar sem gegnt hafa starfi borgarstjóra á því tímabili sem er til skoðunar hafa lagt mismikið til þriggja meginhlutverka borgarstjóra. Úttektarnefndin telur óheppilegt að litið sé svo á að það sé að einhverju leyti valkvætt með hvaða hætti æðsti embættismaður borgarinnar hagar aðkomu sinni að því verkefni enda er rammi settur um verkefnið í lögum og samþykktum borgarinnar.
- Of lítil áhersla hefur verið lögð af hálfu borgaryfirvalda á að greina og birta upplýsingar sem lúta að framvindu efnahagsmála og áhrifum hennar á afkomu Reykjavíkurborgar, þrátt fyrir að slíkar upplýsingar séu oftast en ekki lykilþáttur fyrir kjörna fulltrúa og aðra við að sinna eftirlitshlutverki sínu.
- Fjármálaskrifstofa hefur sinnt því vel að birta og koma fjárhagslegum stjórnunarupplýsingum til stjórnenda borgarinnar og einnig eftirfylgni með fjárhagsáætlun, einkum hin síðari ár. Hins vegar vantar mikið upp á að ársreikningur eða ársskýrslur Reykjavíkurborgar gefi almennum lesendum skýra mynd af öflun og ráðstöfun fjármuna, tengingu við umfang þeirrar þjónustu sem borgin veitir á hverjum tíma og hverjir beri ábyrgð á henni og framkvæmd.
- Á árinu 2003 var ákveðið að taka í notkun samræmt árangursmat, svonefnt Balance Scorecard. Markmiðið var að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar og tengingu hennar við daglega starfsemi. Þau áform sem lagt var upp með hafa ekki náð fram að ganga. Telja verður brýnt að borgaryfirvöld taki af skarið um það hvort áður nefnt árangursmatskerfi verði notað hjá Reykjavíkurborg eða ekki.
- Borgarstjórn, borgarráð og miðlæga stjórnsýslan hafa sinnt nokkuð vel því hlutverki sínu að setja fram almennar reglur og fyrirmæli um starfshætti og daglega stjórn. Einnig hefur þeim reglum og fyrirmælum verið miðlað til viðkomandi aðila. Hins vegar skortir að mati úttektarnefndarinnar nokkuð á að af hálfu borgaryfirvalda sé fylgst með því að eftir þessum reglum og fyrirmælum sé farið.
- Það eftirlitshlutverk hinnar miðlægu stjórnsýslu að fylgjast með því að starfshættir séu í samræmi við markaða stefnu, fer fram að mestu leyti með beinum samskiptum við viðkomandi aðila, viðhorfskönnunum og úttektum á tilteknum þáttum. Úttektarnefndin telur að hin miðlæga stjórnsýsla sinni ekki sem skyldi því hlutverki sínu að framkvæma úttektir með formlegum hætti sem taki til allra þátta og að gera kjörnum fulltrúum grein fyrir stöðu mála í skýrsluformi.
- Þótt mikið hafi lagst til af ýmsum upplýsingum varðandi starfsemi og fjármál hjá einstökum fagsviðum hafa þær ekki verið nýttar sem skyldi til að þjóna kjörnum fulltrúum og auðvelda þeim stefnumótunarvinnu eða til að auka aðgengi almennings að upplýsingum. Að mati úttektarnefndarinnar hefur hin miðlæga stjórnsýsla ekki haft frumkvæði að því að sinna þessu hlutverki sínu.
- Mikilvægur þáttur í samskiptum og upplýsingamiðlun milli borgaryfirvalda og borgarbúa er að mati úttektarnefndarinnar að til sé hjá Reykjavíkurborg formleg upplýsingastefna sem kjörnir fulltrúar hafi samþykkt og að tryggð sé framkvæmd hennar. Slíku er ekki til að dreifa hjá Reykjavíkurborg í dag með nægjanlega skýrum hætti.

- Eitt af meginmarkmiðum tíðra stjórnkerfisbreytinga á úttektartímabilinu var að lækka kostnað. Í heild námu útgjöld miðlægu stjórnsýslunnar árin sem hér eru til skoðunar samtals 6,5 ma.kr. Að mati úttektarnefndarinnar er ekki að sjá að stjórnkerfisbreytingar sem slíkar hafi lækkað kostnað við miðlæga stjórnsýslu hjá Reykjavíkurborg árin 2005, 2008 og 2011 að teknu tilliti til áhrifa af flutningi verkefna.
- Þær tíðu stjórnkerfisbreytingar sem gerðar hafa verið á hinni miðlægu stjórnsýslu og tíð borgarstjóráskipti hafa að mati úttektarnefndarinnar dregið úr skilvirkni stjórnsýslunnar og valdið óvissu hjá starfsmönnum. Þá hefur ekki verið tími til að meta hvort fagleg og fjárhagsleg áhrif einstakra breytinga hafa orðið þau sem að var stefnt vegna þess hve líftími einstakra breytinga hefur verið stuttur.

4.3 Yfirstjórn fagsviða

Hlutverk yfirstjórnar einstakra fagsviða er að hrinda í framkvæmd ákvörðunum fagraða í viðkomandi málaflokki. Einnig að aðstoða fagrað við stefnumörkun og eftirlit í viðkomandi málaflokki með upplýsingagjöf. Að auki ber yfirstjórn fagsviðs ábyrgð á að rekstur og stjórnsýsla sviðsins og stofnana sem undir það heyra, þ.m.t. fjármál og starfsmannamál, séu innan heimilda og í samræmi við stefnu borgaryfirvalda á hverjum tíma.

Úttekt á yfirstjórn fagsviða takmarkast við eftirtalin verkefni:

1. Hlutverk og stöðu yfirstjórnar fagsviða gagnvart fagraðum.
2. Hlutverk og stöðu yfirstjórnar fagsviða gagnvart borgarráði, borgarstjóra og miðlægre stjórnsýslu borgarinnar.
3. Stjórnsýsluverkefni fagsviða gagnvart undirstofnunum.
4. Helstu stjórnkerfisbreytingar 2002–2011.

4.3.1 Hlutverk og verkefni sviða

Í þessum kafla er lýst stjórnskipan fagsviða eins og hún var samkvæmt stjórnskipulagi Reykjavíkurborgar í árslok 2011. Síðar í kaflanum er fjallað um helstu stjórnkerfisbreytingar á tímabilinu sem er til umfjöllunar.

Framkvæmda- og eignasvið annast stofnframkvæmdir á vegum Reykjavíkurborgar í samráði við fagsvið borgarinnar, annast hönnun þeirra og byggingu. Þá annast sviðið rekstur og viðhald eigna og gerð leigu- og þjónustusamninga, sem falla að eignarekstri fyrir fagsvið, kaup og sölu eigna, þ.m.t. landakaup, og úthlutun lóða ásamt sölu byggingarréttar.

Skipulags- og byggingarsvið veitir borgarbúum, borgarfulltrúum, hönnuðum, byggingarverktökum og öðrum þeim sem á þurfa að halda þjónustu, ráðgjöf og upplýsingar um skipulags- og byggingarmál. Þá vinnur það að stefnumótun í skipulags- og byggingarmálum borgarinnar í samvinnu við skipulagsráð.

Umhverfis- og samgöngusvið annast stefnumótun í umhverfismálum, þ.m.t. í umferðaröryggismálum, almenningssamgöngum, bílastæðamálum og umferðarfræðslu og gerir tillögur um forgangsroðun framkvæmda. Sviðið annast dýraeftirlit, vörslu borgarlandsins, búfjáreftirlit og heilbrigðis-, matvæla- og mengunareftirlit í Reykjavík. Þá rekur það Vinnuskólann og Grasagarð Reykjavíkur og hefur umsjón með sorphirðu frá heimilum í borginni og innleiðingu stefnu í úrgangsmálum.

Íþrótta- og tómstundasvið (ÍTR) veitir margs konar þjónustu sem snýr að frítíma borgarbúa. Þar má nefna sundlaugar, íþróttamiðstöðvar, hjólabrettagarða, gervigrasvelli og sparkvelli. Á verkefnalista þess eru Hitt Húsið, Ylströndin, Fjölskyldu- og húsdýragarðurinn og skíðasvæðin. Þá sinnir ÍTR víðtæku samstarfi við hagsmunaaðila í íþrótta- og æskulýðsstarfi, veitir styrki til félaga og styrkir þátttöku barna og unglinga í starfsemi þeirra með Frístundakortinu.

Menningar- og ferðamálasvið annast menningarmál og rekstur menningarstofnana Reykjavíkurborgar. Þar má nefna Borgarbókasafn, Listasafn Reykjavíkur, Menningarmiðstöðina Gerðuberg, Minjasafn Reykjavíkur og Ljósmyndasafn Reykjavíkur. Það annast ennfremur tengsl og þjónustu við ferðaþjónustuna, sér um heildstæða kynningu á Reykjavík og um skipulagningu og framkvæmd ýmissa viðburða og hátíða.

Skóla- og frístundasvið annast það verkefni að veita börnum og fjölskyldum í borginni heildstæða þjónustu, að stuðla að samfellu í öllu starfi sem hefur velferð barna að leiðarljósi og að vera framsækið forystuafli í skóla- og frístundastarfi. Sviðið bar ábyrgð á rekstri 63 leikskóla, 36 grunnskóla, 36 frístundaheimila, 25 félagsmiðstöðva, fjögurra skólahljómsveita og Námsflokka Reykjavíkur á árinu 2011.

Velferðarsvið annast framkvæmd þjónustu á sviði velferðarmála, þ.m.t. félagsþjónustu fyrir alla aldurshópa og barnavernd. Ennfremur annast sviðið rekstur sex þjónustumiðstöðva Reykjavíkurborgar og starfseininga sem undir þær heyra. Sviðið sér um rekstur miðlægrar velferðarþjónustu þvert á borgina, endurhæfingarmál, heildstætt forvarnastarf, inntöku í húsnæðis- og búsetu-úrræði, rekstur hjúkrunarheimila, rekstur framleiðslueldhúss og rekstur heimahjúkrunar í Reykjavík samkvæmt samningi við ríkisvaldið þar um.

Frá árinu 2002 til ársloka 2011 námu útgjöld yfirstjórnar fagsviða á föstu verðlagi 15,7 ma.kr. Á árinu 2002 voru útgjöldin tæplega 1,5 ma.kr. sem er nánast sama fjárhæð og á árinu 2011. Útgjöldin hækkuðu á árabilinu 2003 til 2005 frá árinu 2002 um 1,0 ma.kr. en voru lægri öll árin þar á eftir. Ef útgjöldin hefðu verið þau sömu allt tímabilið og þau voru á árinu 2002 hefðu þau numið 15,0 ma.kr., sem er 700 m.kr. lægri fjárhæð en raun varð á. Hafa ber þó í huga við samanburð á kostnaði að stjórnkerfisbreyting í byrjun síðasta áratugar hafði í för með sér tilflutning á verkefnum frá einstökum fagsviðum til hinnar miðlægu stjórnsýslu og tekin var upp að gjaldfæra innri húsaleigu.



4.3.2 Helstu stjórnkerfisbreytingar 2002–2011

Á því árabili sem hér er til skoðunar hafa verið gerðar tíðar breytingar á verkefnaskipan hjá fagsviðum Reykjavíkurborgar eða sjö sinnum á 10 ára tímabili. Hafa þessar breytingar ýmist verið hluti af heildarstjórnkerfisbreytingum hjá Reykjavíkurborg eða snúist um að flytja verkefni milli sviða. Á þessu árabili hafa 33 aðilar setið sem formenn fagráða. Formannaskiptin voru fæst tvö í einu fagráðanna en þar sem þau voru flest var sex sinnum skipt um formann á þessu 10 ára tímabili.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu stjórnkerfisbreytingum sem snúa að fagsviðum og ennfremur er vísað til umfjöllunar um stjórnkerfisbreytingar í miðlægu stjórnsýslunni í kafla 4.1.2.

Á árinu 2004 fór fram heildarendurskoðun á stjórn- og nefndakerfi Reykjavíkurborgar sem náði til allra sviða. Endurskoðun stjórnkerfisins og útfærsla skipuritsins í nýtt stjórnskipulag skiptist í fjóra áfanga:

1. Stjórnkerfisnefnd, nýtt skipurit (júní 2002 til október 2004).
2. Starfshópur um nýtt stjórnskipulag. Heildstæð útfærsla stjórnskipulags á einstökum sviðum og tillaga að samræmingu stjórnskipulags (desember 2004 til janúar 2005). Stýrihópur undir forystu formanns stjórnkerfisnefndar samhæfir tiltekna þætti.
3. Einstakir sviðsstjórar, skrifstofustjórar og stjórnendateymi þeirra vinna að útfærslu og innleiðingu breytinga á hverju sviði í samráði við hlutaðeigandi ráð (febrúar 2005 til júní 2005). Starfshópurinn og stýrihópur starfi áfram.
4. Sviðsstjórar og aðrir stjórnendur. Endanlegur frágangur á einstökum, skilgreindum þáttum, sem ekki tekst að ljúka fyrir mitt ár (júní 2005 til nóvember 2005). Stýrihópur starfi áfram.³³

Þann 24. júní 2004 samþykkti borgarstjórn stofnun þjónustumiðstöðva í hverfum borgarinnar. Í greinargerð með tillögunni kemur fram að starfræktar skyldu fjórar nýjar þjónustumiðstöðvar auk þeirra tveggja sem fyrir voru. Þær áttu að annast almenna upplýsingamiðlun, afgreiðslu umsókna, félagslega ráðgjöf, frístundir, skóla- og sérfræðiþjónustu, stuðningsþjónustu við heimili og hverfisstarf. Skyldu þjónustumiðstöðvar hafa skilgreint hlutverk sem móðurstöðvar á ákveðnum sviðum. Markmið með stofnun þjónustumiðstöðva voru eftirfarandi:

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

Á grunni bréfs borgarstjóra þann 23. júní 2004 til borgarráðs samþykkti borgarstjórn heildarskipurit fyrir einstök svið eða skrifstofur þann 19. október 2004.

Á árinu 2006 var samþykkt að nýtt leikskólaráð tæki til starfa og færi það með forræði og ábyrgð á málefnum barna á leikskólaaldri í Reykjavík og á þjónustu við foreldra þeirra. Málefni leikskólans og daggæsla í heimahúsum skyldu færast frá menntaráði til hins nýja leikskólaráðs en leikskólaráð og menntaráð skyldu starfa náið saman að málefnum barna í Reykjavík. Jafnframt var komið á fót nýju fagsviði hjá Reykjavíkurborg, leikskólasviði, sem færi með framkvæmd þeirra verkefna sem undir hið nýja leikskólaráð heyrðu.

Á árinu 2007 var samþykkt að starfsemi þjónustumiðstöðva færdist undir stjórn velferðarsviðs og þar með þeir starfsmenn sem á þeirra vegum væru. Velferðarsvið tæki þar með yfir gildandi þjónustusamninga við menntasvið og íþrótt- og tómstundasvið. Yfirfærsla þjónustumiðstöðva skyldi koma til framkvæmda 2. maí 2007. Starfsemi þjónustu- og rekstrarsviðs í Ráðhúsinu yrði endurskoðuð í samræmi við skoðun á stjórnskipulagi Ráðhúss Reykjavíkur sem fram færi af hálfu borgarstjóra.

Á árinu 2011 var samþykkt tillaga um sameiningu menntasviðs og leikskólasviðs í skóla- og frístundasvið, en samhliða fjallaði tillagan um samrekstur og sameiningu leikskóla, grunnskóla og yfirstjórna skóla og frístundaheimila. Í tillögunni fólst einnig að verkefni tengd tómstundamálum á íþrótt- og tómstundasviði voru færð til skóla- og frístundasviðs. Verkefnin voru meðal

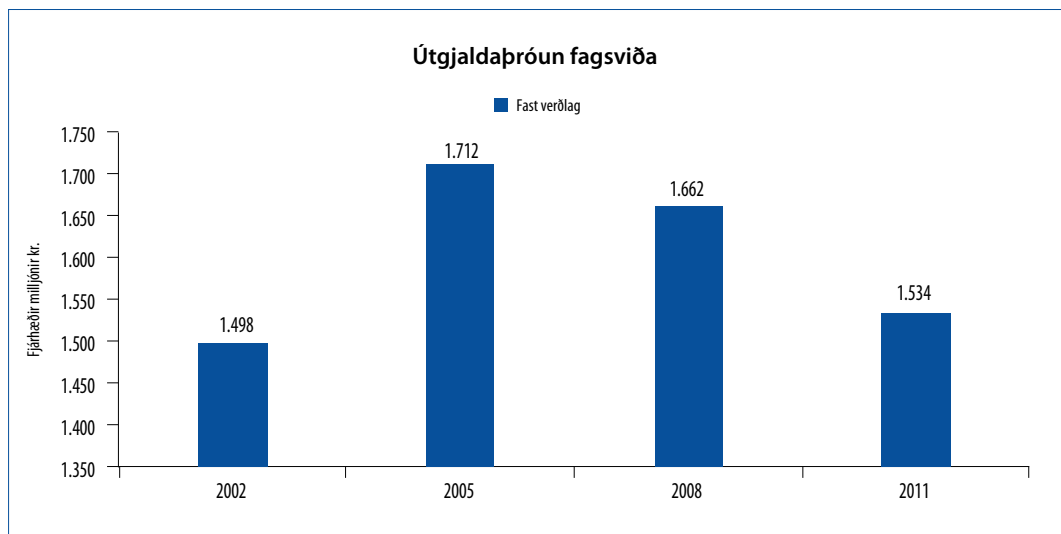
³³ Skilgrein starfshóps um stjórnskipulag, 3. febrúar 2005.

annars umsjón með frístundamiðstöðvum, frístundaheimilum, félagsmiðstöðvum og öðru tómstundastarfi barna og ungmenna. Skóla- og frístundasvið tók til starfa 12. september 2011 eða undir lok þess tímabils sem er til skoðunar.

Auk þess má geta þess að í árslok 2012 voru skipulags- og byggingarsvið, umhverfis- og samgöngusvið og hluti starfsemi framkvæmda- og eignasviðs sameinuð í nýju umhverfis- og skipulagssviði.

Að mati úttektarnefndarinnar hafa tíðar stjórnkerfisbreytingar sem tengjast stöðu og hlutverki fagsviða hjá Reykjavíkurborg, tíð borgarstjóranskipti og formannaskipti í fagráðum dregið úr skilvirkni í starfsemi fagráða og fagsviða og valdið óvissu hjá starfsmönnum. Ennfremur hefur ekki gefist tími til að meta hvort einstakar breytingar hafi haft þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem að var stefnt vegna þess hve líftími einstakra breytinga hefur verið stuttur.

Á árinu 2005 var kostnaður við rekstur fagsviðanna hæstur, var þá 1,7 ma.kr. en 1,5 ma.kr. á árinu 2002. Frá 2005 hefur kostnaðurinn síðan lækkað og var hann á árinu 2011 svipaður og á árinu 2002 á föstu verðlagi. Skýring á hækkun kostnaðar milli áranna 2002 og 2005 felst meðal annars í því að á tímabilinu var reiknuð húsaleiga færð á notendur húsnaðis Reykjavíkurborgar. Að mati úttektarnefndarinnar er ekki að sjá að þær stjórnkerfisbreytingar sem gerðar voru á árunum eftir 2002 hafi skilað lægri stjórnunarkostnaði, miklu fremur að hann hafi aukist.



4.3.3 Verkaskipting milli sviða og ráða

Fagráð eru kjörin af borgarstjórn og skulu starfa með þeim hætti sem nánar er kveðið á um í samþykktum fyrir einstök fagráð og samþykktum um stjórn Reykjavíkurborgar. Verksvið fagráðanna er einkum það að móta stefnu viðkomandi málaflokks, taka ákvarðanir og gera tillögur til borgarráðs um verkefni fagráðanna. Einnig að hafa eftirlit með því að samþykktum og stefnu-mörkun sé fylgt.

Í 68. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007 segir að borgarstjóri sé æðsti yfirmaður starfsmanna Reykjavíkurborgar. Í 69. gr. sömu samþykktar

er kveðið á um að borgarráð ráði starfsmenn í helstu stjórnunarstöður hjá Reykjavíkurborg, svo sem sviðsstjóra og yfirmenn stofnana og fyrirtækja, og veiti þeim lausn frá störfum.

Í samþykktum fyrir fagråd borgarinnar segir að formaður sé í forsvari fyrir fagråd um stefnumótun og ákvarðanir eftir því sem við eigi og jafnframt að fagråd skuli hafa eftirlit með því að samþykktum þeirra og stefnu í viðkomandi málaflokki sé fylgt. Stefnumörkunin er því samkvæmt þessu ákveðin í fagrådunum, í borgarráði og borgarstjórn auk þess að vera bundin af landslögum um viðkomandi málefni. Af fundargerðum fagráða og borgarráðs verður hins vegar ekki ráðið að heildarstefnumörkun komi þar mikið til umræðu. Um ný verkefni eða nýja aðkomu að verkefnum einstakra sviða er hins vegar rætt í fagrådum og í borgarráði en þau eru þá talin falla undir viðkomandi svið án þess að hafa áhrif á heildarstefnumörkun þess. Komi upp ágreiningur um hvort tiltekin mál heyri undir tiltekið svið skal borgarráð skera úr um það.

Í samþykktum fagráðanna er kveðið á um verkstjórn og verkaskiptingu milli formanns ráðsins, annarra fulltrúa í fagráði og sviðsstjóra fagsviðs. Þar segir að formaður fagráðsins sé í forsvari fyrir stefnumótun og ákvarðanir fagráðsins, eftir því sem við á, og hafi ásamt öðrum fulltrúum í fagráðinu eftirlit með framkvæmd mótaðrar stefnu í viðkomandi málaflokki. Verkefni sviðsstjóra sé hins vegar að bera ábyrgð á framkvæmd ákvarðana fagráðsins og rekstri og stjórnsýslu sviðsins, þ.m.t. að fjármál og starfsmannamál séu innan heimilda og í samræmi við stefnu borgaryfirvalda.

Góð stjórnsýsla byggir meðal annars á því að ábyrgð og aðgreining starfa sé skýr, bæði í ásýnd og reynd. Þannig er mikilvægt að greint sé annars vegar á milli stefnumörkunar, áætlanagerðar og eftirlits sem er á hendi fagráðanna og hins vegar framkvæmdar verkefna sem er á ábyrgð sviðsstjóra eins og samþykktir fyrir fagráðin gera ráð fyrir.

Sú skipan er í gildi hjá Reykjavíkurborg að fagráðin halda að jafnaði tvo formlega fundi í mánuði og nýverið hefur verið tekinn upp sá háttur að halda svonefnda undirbúningsfundi fyrir hina formlegu fundi allra fagráðanna þar sem öllum kjörnum fulltrúum í fagrådum stendur til boða að sitja en ekki eingöngu fulltrúum meirihlutans hverju sinni. Þannig geta að jafnaði verið haldnir fjórir fundir mánaðarlega. Í flestum fagráðanna standa formlegu fundirnir yfir í þrjár til fimm klukkustundir og fjöldi fundarmanna er á bilinu 10 til 15, en getur farið allt upp í 23, til dæmis í tilfelli skóla- og frístundaráðs þegar allir sem rétt eiga á setu í ráðinu mæta á fund. Mikill tími á fundum fagráðanna fer í að afgreiða einstök og afmörkuð mál auk pólitískrar umræðu kjörinna fulltrúa minni- og meirihluta um viðkomandi málaflokk.

Af fyrirbyggjandi gögnum og viðtölum úttektarnefndarinnar verður ráðið að slík pólitísk umræða taki töluverðan tíma á lokuðum umræðuvettvangi fagráða. Færa má rök fyrir því að í einhverjum tilvikum hafi slík umræða færst um of frá hinum opna vettvangi sem borgarstjórn er. Þar með er sagt að umræða meðal annars um stefnumótun eigi ekki að fara fram á vettvangi fagráða, en vart verður talið ásætlanlegt að nánast öll hin pólitíska umræða fari fram á lokuðum vettvangi og stefnumótunarskjal síðan afgreitt af borgarstjórn án umræðu svo einhverju nemi, sjá nánar umfjöllun um þetta atriði í 3. kafla skýrslunnar um borgarstjórn. Að auki virðist sem þetta fyrirkomulag taki tíma sem fagråd ættu ef til vill að nýta til annarra verkefna sem minna fer fyrir í starfi þeirra, meðal annars til eftirlits í samræmi við samþykktir um ráðin. Einnig má velta fyrir sér skilvirkni fyrirkomulagsins gagnvart daglegri starfsemi fagsviðanna því mikill tími tiltekens hóps starfsmanna virðist fara í að undirbúa formlega og óformlega fundi fagráðanna og sitja þá.

Í greinargerð frá árinu 2003, sem fjallar um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar, segir meðal annars um verkaskiptingu milli nefndarformanna og forstöðumanna málaflokka:³⁴

„Hafa ber í huga að nefndir eru fjölskipað stjórnvald. Um fjölskipað stjórnvald eða stjórnsýslu-nefnd gildir að þar annast fleiri menn saman störf stjórnvaldsins og þess vegna eru stjórnsýslu-nefndir ekki starfhæfar nema á fundum. Hins vegar er kveðið á um það í samþykktum um nefndir borgarinnar að formaður sé í forsvari fyrir nefndir um stefnumótun og ákvarðanir eftir því sem við á.“

Þá kemur fram í nefndri greinargerð að ákvæði samþykktu og upplýsingastefnu bendi til þess, að formenn nefnda beri ábyrgð á að upplýsingar um stefnumarkandi mál og nýjungar séu veittar. Sjálfir séu þeir í fyrirsvari varðandi slíkar upplýsingar en forstöðumenn beri hins vegar ábyrgð á upplýsingum um framkvæmd og þjónustu þegar stefna hefur verið mörkuð. Ennfremur segir að formenn boði til funda nefndanna og ákveði dagskrá í samráði við forstöðumenn. Í því felst verkstjórn formanna gagnvart einstökum forstöðumönnum. Það er hins vegar forstöðumannanna að ákveða hvernig skuli staðið að undirbúningnum og hvaða starfsmönnum skuli falið það verk í samræmi við það skipulag sem um hverja stofnun gildir.

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

Samkvæmt skipuriti Reykjavíkurborgar eru fagráðin hluti af hinni pólitísku yfirstjórn borgarinnar. Verkefni þeirra eru fyrst og fremst að styðja og styrkja borgarráð og borgarstjórn og hlutverk þeirra í stefnumótun og eftirliti með rekstri hinna einstöku málaflokka. Reyndin er hins vegar sú að fagráðin eru auk þessa að blandast um of inn í ýmsa þætti sem varða framkvæmd mála og ættu að vera í höndum stjórnenda og starfsmanna borgarinnar.

4.3.4 Hlutverk og staða yfirstjórnar fagsviða gagnvart borgarráði, borgarstjóra og miðlægu stjórnsýslunni

Samþykktir borgarstjórnar kveða á um að borgarráð ráði sviðsstjóra til fimm ára að fenginni tilögu borgarstjóra. Sviðsstjóri ræður í aðrar stjórnunarstöður á viðkomandi sviði. Ennfremur er kveðið á um í samþykktum að formenn fagráða og sviðsstjórar skuli kynna borgarráði starfsáætlun og tillögur í frumvarpi að fjárhagsáætlun. Samþykktir um stjórn Reykjavíkurborgar kveða á um að borgarstjóri sé æðsti yfirmaður starfsmanna Reykjavíkurborgar og endurspeglast það í skipuriti borgarinnar. Lúta því allir stjórnendur og aðrir starfsmenn húsbóndavaldi borgarstjóra.

³⁴ Ábyrgð og verkaskipting í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar. Greinargerð Helgu Jónsdóttur borgarritara frá 3. apríl 2003.

Í greinargerð borgarritara um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar frá 3. apríl 2003 segir meðal annars um hlutverk hinnar miðlægu stjórnsýslu gagnvart málaflokkunum og stjórnendum þeirra:

„Borgarstjóri fer með framkvæmdastjórn sveitarfélagsins ásamt borgarráði. Um borgarráð gildir hið sama og önnur fjölskipuð stjórnvöld, þ.e. að það er ekki starfhæft nema á fundum og gefur ekki fyrirmæli nema með samþykktum sínum. Formaður borgarráðs hefur sams konar verkstjórnarheimildir tengdar undirbúningi funda og dagskrá þeirra eins og formenn annarra nefnda. Borgarráð fer með fjármálastjórn sveitarfélagsins og úthlutar fjárheimildum til málaflokka. ... Það er einnig borgarráðs að ákveða hvernig með fjármuni skuli fara, ef málaflokkarnir nýta þá ekki til skilgreindra verkefna, sem ákveðin eru í starfsáætlun.“

Á fundi borgarráðs 8. september 2011 var samþykkt tillaga um breytingar á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar. Í greinargerð sem fylgdi tillögunni segir meðal annars að mikilvægasta hlutverk Reykjavíkurborgar sé að veita góða þjónustu. Til þess að svo megi verða sé nauðsynlegt að öll stjórnun og stjórnsýsla verði skilvirk og taki mið af heildarstefnumörkun kjörinna fulltrúa og heildarhagsmunum Reykjavíkurborgar. Tillagan gerði ráð fyrir að borgarstjóri yrði eftir sem áður beinn yfirmaður sviðsstjóra fagsviða en borgarritari yfirmaður stjórnenda í miðlægri stjórnsýslu og stoðþjónustu. Samkvæmt skipuriti skyldu þrír stjórnendur í Ráðhúsi heyra beint undir borgarstjóra auk innri endurskoðanda og sjö sviðsstjóra fagsviða. Þá yrði borgarritara falin yfirumsjón og ábyrgð á fjármálum, hagsmálum, innkaupamálum, mannauðsmálum og þjónustu- og upplýsingatæknimálum Reykjavíkurborgar, auk þess að bera í umboði borgarstjóra ábyrgð á samhæfingu verka í stjórnsýslu borgarinnar. Embættisskylda borgarstjóra sem æðsta yfirmanns allra starfsmanna Reykjavíkurborgar skyldi vera óbreytt frá fyrri samþykktum.

Verkefni embætta og skrifstofa hinnar miðlægu stjórnsýslu eru mismunandi. Í sumum tilvikum ber miðlæga stjórnsýslan ábyrgð á verkefnum heildstætt gagnvart borgarkerfinu öllu en í öðrum tilvikum er tiltekinni starfsemi eða þjónustu borgarinnar komið fyrir á sérstöku sviði eða skrifstofu, svo sem varðandi innkaup, mannauð og fjármál. Í títtnefndri greinargerð borgarritara frá árinu 2003 segir að hafa beri í huga að borgarkerfið sé stórt og flókið og erfitt að gefa út einhlítar reglur um hver sé verkaskiptingin, annars vegar milli hinnar miðlægu stjórnsýslu og hins vegar hinnar dreifstýrðu ábyrgðar málaflokkanna, þannig að slíkar reglur taki til allra tilvika sem upp kunni að koma. Þá segir að sú skylda hvíli á forstöðumönnum að gera nefndarformanni og eftir atvikum sviðsstjóra (miðlæg stjórnsýsla) og fjármáladeild viðvart ef verkefni, ýmist ný eða þau sem fyrir eru, þrýsta mjög á úthlutaðan fjárhagsramma eða verða ekki leyst innan hans.

Varðandi samráð segir meðal annars í sömu greinargerð að sú skylda hvíli á borgarstjóra að gera sviðsstjórum og forstöðumönnum grein fyrir því ef hann hefur hug á úttekt eða umbótavinnu í málum, sem snerta verkefni tiltekins eða tiltekinnna málaflokka. Borgarstjóri getur sem æðsti yfirmaður allra starfsmanna ákveðið að skipa starfshóp á hvaða sviði sem er til að fara yfir tiltekin mál eða gripið til hverra þeirra ráðstafana sem hann telur að til lausnar geti orðið. Gildir þá einu hvort tillaga þar um kemur frá einstökum nefndum eða nefndarformönnum, sviðsstjórum eða öðrum ráðnum starfsmönnum eða hvort borgarstjóri hefur frumkvæði að því.

Að mati úttektarnefndarinnar á inntak þessarar greinargerðar borgarritara frá 2003 ennþá við þrátt fyrir að stjórnkerfisbreytingar hafi orðið síðan.

Samskipti sviðsstjóra við borgarráð eru í föstum farvegi en fagráðið ræður þá og veitir þeim lausn frá störfum. Sviðsstjórar ásamt formönnum fagraða kynna fyrir borgarráði árlega starfs- og fjárhagsáætlun sviðsins ásamt því að kynna einstök mál viðkomandi sviðs fyrir borgarráði.

Ef tekið er mið af fyrirliggjandi gögnum og viðtölum úttektarnefndarinnar virðist reyndin vera sú að mati nefndarinnar, eins og áður hefur komið fram, að sviðsstjórar sækja daglegt umboð sitt til formanna fagráða frekar en til borgarstjóra en samkvæmt samþykktum og skipuriti Reykjavíkurborgar heyra sviðsstjórar beint undir borgarstjóra. Á þetta við hvort sem um er að ræða framkvæmdaþætti, stefnumótun eða eftirlit. Þannig geta sviðsstjórar sótt umboð sitt til tveggja aðila en sú skipan veldur því að ábyrgð og verkaskipting aðila getur orðið óljós og dregið úr skilvirkni stjórnkerfisins. Staða formanna í fagráðum er að mati úttektarnefndarinnar í raun sú að hún er að stórum hluta ígildi daglegrar embættisfærslu borgarstjóra gagnvart stjórnendum á fagsviðum. Þannig næst ekki fram sú verkaskipting sem reglur kveða á um.

Hlutverk hinnar miðlægu stjórnsýslu Reykjavíkurborgar gagnvart fagsviðum snýr að samhæfingu og leiðsögn, einkum er varðar fjármál, mannauðsmál og upplýsingagjöf. Fram kom í gögnum úttektarnefndarinnar og viðtölum að miðlæg stjórnsýsla sinnir þessu hlutverki sínu einungis að hluta til, en nánar er fjallað um það fyrr í þessum kafla. Að mati úttektarnefndarinnar er mikið verk óunnið við söfnun upplýsinga frá sviðunum og samhæfingu þeirra er varðar efnisatriði, framsetningu og tímamörk. Tíðar stjórnkerfisbreytingar hjá miðlægu stjórnsýslunni í Reykjavík á undanförunum árum hafa að mati úttektarnefndarinnar dregið úr því forystuhlutverki hennar gagnvart fagsviðum, sem hún þarf að hafa til að stjórnkerfi borgarinnar verði skilvirkt og taki mið af heildarstefnumörkun kjörinna fulltrúa.

4.3.5 Stjórnsýsluverkefni fagsviða gagnvart undirstofnunum

Stjórnsýsluverkefni fagsviðanna gagnvart undirstofnunum felast einkum í faglegri leiðsögn, gerð starfsáætlana, fjárhags- og mannauðsmálum og eftirliti með þessum þáttum í starfsemi þeirra. Þá er upplýsingamiðlun mikilvægur þáttur í samskiptum aðila. Á grundvelli framlagðra upplýsinga og viðtala úttektarnefndarinnar má almennt segja að fagsvið Reykjavíkurborgar hafi á að skipa starfsmönnum, sem hafa góða faglega þekkingu á þeim viðfangsefnum sem til úrlausnar eru. Starfsáætlanir fagsviða eru tæki yfirstjórnar þeirra til að fá umboð kjörinna fulltrúa Reykjavíkurborgar og heimildir til að inna af hendi tiltekna þjónustu, fyrir gæðum hennar og umfangi og að hún sé í samræmi við stefnumörkun þeirra. Samþykki æðstu stjórnar Reykjavíkurborgar á starfs- og fjárhagsáætlun er um leið fyrirmæli til yfirstjórnar fagsviða um að heimildin birtist í þeirri þjónustu sem veitt er. Starfsáætlanir skóla- og frístundasviðs, velferðarsviðs, íþróttar- og tómstundasviðs og menningar- og ferðamálasviðs eru ítarlegar og gefa gott yfirlit yfir þau markmið sem viðkomandi fagsvið hafa sett sér á viðkomandi ári og yfir umfang verkefna.

Samkvæmt samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1200/2007 skal borgarstjórn, fyrir lok desembermánaðar ár hvert, afgreiða fjárhagsáætlun borgarsjóðs, fyrirtækja og stofnana Reykjavíkurborgar fyrir komandi ár að undangengnum tveimur umræðum í borgarstjórn. Með gildistöku sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 þann 1. janúar 2012 var þessum tímamörkum breytt og er nú gert ráð fyrir að fjárhagsáætlanir hafi verið samþykktar eigi síðar en 15. desember ár hvert. Fagráðum borgarinnar er úthlutaður ákveðinn fjárhagsrammi vegna verkefna sem undir þau heyra. Í kjölfarið felur fagráðið sviðsstjóra að vinna starfsáætlun og tillögur í frumvarpi að fjárhagsáætlun í samræmi við stefnumótun og forgangsroðun ráðsins. Eftirlit með að svo sé liggur hjá ráðinu en um þetta er fjallað í samþykktum fagráðanna. Eru starfsáætlanir þessar mjög misjafnar að efni og innihaldi. Sum sviðin leggja mikið upp úr því að gefa sem besta mynd af tekjum og gjöldum liðins árs eða síðustu ára ásamt því að greina frá hlutfallslegri skiptingu helstu útgjaldaliða á meðan önnur svið gera lítið eða ekkert af því. Þá skal formaður hvers ráðs og sviðsstjóri kynna borgarráði starfsáætlun og tillögur í frumvarpi um

fjárhagsáætlun og eru þær lagðar fram bæði í borgarráði og borgarstjórn við umfjöllun um fjárhagsáætlun þar samkvæmt fundargerðum.

Ákvarðanir um fjárhagsramma fagsviðanna eru teknar af borgarstjórn með afgreiðslu á fjárhagsáætlun borgarsjóðs og endurspeгла stefnu borgaryfirvalda á hverjum tíma. Fjármálaskrifstofa setur reglur meðal annars um gerð fjárhagsáætlunar, tímaáætlanir, forsendur og fyrirmæli, og hefur eftirlit með framkvæmd fjárhagsáætlunarinnar. Hlutverk fagsviða er meðal annars að leggja fram stefnumótun í málaflokknum og að forgangsraða verkefnum innan fjárheimilda. Verklag við gerð fjárhagsáætlunar er í föstum farvegi sem lýtur forystu fjármálaskrifstofu.

Útgjöld sem tengjast mannauðsmálum eru einn stærsti útgjaldaliðurinn í rekstri Reykjavíkurborgar og því er mikilvægt að öll umgjörð og stjórnun sé markviss og skilvirk. Mannauðsskrifstofa hefur yfirumsjón með mannauðsmálum, forystu í stefnumótun og nýsköpun og veitir borgaryfirvöldum ráðgjöf í þeim efnum. Hlutverk sviðanna er að innleiða í samvinnu við mannauðsskrifstofu stefnumörkun og nýsköpun gagnvart undirstofnunum fagsviða. Ennfremur að hafa frumkvæði að ýmiss konar aðgerðum, s.s. aðgerðaáætlun vegna viðhorfskannana meðal starfsmanna, fræðslu, sem tengist verkefnum fagsviðanna, leiðtogaþjálfun og auknum tengslum milli sviðsskrifstofu og undirstofnana. Þá er það hlutverk sviðsskrifstofa að staðfesta réttmæti upplýsinga við ákvörðun um launaútgjöld. Hjá hinum einstöku sviðum liggja fyrir tilteknar stjórnunarupplýsingar um mannauðsmál, sem annars vegar koma frá mannauðsskrifstofu borgarinnar og hins vegar þær sem sviðin hafa unnið. Yfirstjórn fagsviða nýtir þessar upplýsingar við stjórn á mannauðsmálum í ríku mæli. Almenn verkaskipting og skipting ábyrgðar milli mannauðsskrifstofu og fagsviðanna þarf að mati úttektarnefndarinnar að vera skýrari að því er varðar einstaka verkþætti og tryggja þarf að tilteknar upplýsingar úr miðlægri upplýsingamiðlun verði aðgengilegri fyrir sviðin en nú er.

Yfirstjórn fagsviða ver miklum tíma og fjármunum í eftirlit með framkvæmd viðkomandi málaflokks. Beinist eftirlitið einkum að því að aðilar haldi sig innan fjárhagsramma og að fylgt sé eftir þeirri stefnumótun og þeirri forgangs röðun þjónustunnar sem starfsáætlanir gera ráð fyrir. Þá eru gerðar sérstakar úttektir á tilteknum viðfangsefnum sem skrifstofur fagsviðanna annast sjálfar eða þær framkvæmdar með aðkeyptri sérfræðiþjónustu. Þá sinna skrifstofur sviðanna beiðnum frá fagráðum sviðanna um tilteknar úttektir og ennfremur er yfirstjórn fagsviðanna skylt að leggja fram upplýsingar til ríkisins um starfsemi sem Reykjavíkurborg hefur tekið að sér að sinna á grundvelli samninga.

Miðað við fyrirliggjandi gögn telur úttektarnefndin að almennt megi segja að fagsviðin sinni forystuhlutverki og stjórnsýsluverkefnum sínum með fullnægjandi hætti gagnvart undirstofnunum og hafi nauðsynlega fagþekkingu til að inna það starf af hendi.

Í ódagsettum drögum sem nefnd eru „upplýsingastefna Reykjavíkurborgar“ og eru samkvæmt upplýsingum úttektarnefndarinnar frá árinu 2000, er gert ráð fyrir að almenningur og fjölmiðlar eigi þess kost að kynna sér stefnu borgaryfirvalda, ákvarðanir þeirra og forsendur. Jafnframt segir að formenn í nefndum og ráðum beri ábyrgð á kynningu stefnumála en stjórnendur sviða beri ábyrgð á upplýsingamiðlun er lýtur að starfsemi og þjónustu, markverðum nýjungum og breytingum, hver á sínu starfssviði. Þá kemur fram að Reykjavíkurborg skuli hafa frumkvæði að miðlun upplýsinga um starfsemi borgarinnar, stefnu hennar og þjónustu. Það er á ábyrgð fagráðs að gefa út starfsáætlun fyrir sviðið og er hún unnin innan þess fjárhagsramma sem sviðinu er úthlutað. Er hún útfærsla á því hvernig rekstri málaflokksins verði komið fyrir innan fjárhagsrammans og hvort einhverjar breytingar séu fyrirhugaðar. Skal sérstaklega gera grein fyrir þeim breytingum sem hafa veruleg áhrif á útgjöld eða starfsemi málaflokksins milli ára.

Í starfsáætlunum og ársskýrslum fagsviða er að finna nauðsynlegar upplýsingar um fjármál sviðanna sem allan almenning varðar, auk þess sem í þeim er oft margvíslegur fróðleikur um Reykjavíkurborg og íbúa hennar. Það vekur því athygli hvað sviðin standa misvel að framsetningu og miðlun þessara grundvallarupplýsinga. Sum þeirra virðast ekki gefa þær út nema með höppum og glöppum. Virðist velferðarsvið hafa mikla sérstöðu að þessu leyti en starfsáætlanir þess og ársskýrslur síðasta áratuginn eru öllum aðgengilegar. Að öðru leyti standa hin einstöku svið fyrir margvíslegri útgáfu og miðla þannig fræðslu um sviðin og þau verkefni sem þau eru að vinna að. Gefnir eru út bæklingar og blöð auk þess sem ýmsar upplýsingar er að finna á vefnum. Þar má einnig lesa um fræðslufundi, sýningar og námskeið sem eru á dagskrá á næstu mánuðum.

Að mati úttektarnefndarinnar er enn mikið verk óunnið, einkum hvað varðar söfnun miðlægu stjórnsýslunnar á upplýsingum frá sviðunum og samhæfingu þeirra varðandi efnisatriði, framsetningu og tímamörk á birtingu. Þá er ekki síður mikilvægt að mati úttektarnefndarinnar að miðlæga stjórnsýslan hafi forystu um að koma með kerfisbundnum hætti til borgarbúa þeim upplýsingum sem þá skiptir mestu máli.

4.4 Samantekt

- Góð stjórnsýsla byggir meðal annars á því að ábyrgð og aðgreining starfa sé skýr, bæði í ásýnd og reynd. Þannig er mikilvægt að greint sé annars vegar milli stefnumörkunar, áætlunargerðar og eftirlits sem eru á hendi fagráðanna og hins vegar framkvæmdarinnar sem er á ábyrgð sviðsstjóra. Á þetta skortir nokkuð hjá Reykjavíkurborg að mati úttektarnefndarinnar.
- Þótt hlutverk fagráðanna sé að móta stefnu í málaflokkum, taka ákvarðanir og hafa eftirlit með framkvæmd sviða á verkefnum er reyndin sú að mati úttektarnefndarinnar, að formenn fagráða ásamt sviðsstjórum fara með framkvæmd sviðanna, enda eru formenn fagráðanna í nánú samstarfi við sviðsstjórana um afgreiðslu einstakra mála milli funda. Sviðsstjórar virðast í einhverjum tilvikum líta svo á að þeir sækja umboð sitt um framkvæmdaþætti til fagráðanna og einkanlega til formanna þeirra. Af því má ráða að hlutverk formanna fagráða hafi þróast í það að vera í raun ígildi borgarstjóra gagnvart yfirstjórn sviðanna þrátt fyrir fyrirmæli samþykktu og reglna um annað. Þetta hefur þó að mati úttektarnefndarinnar verið mismunandi eftir fagráðum á því tímabili sem er til skoðunar og virðist það einkum ráðast af áhugasviði eða persónuleika viðkomandi formanns frekar en fylgni við tiltekið stjórnkerfi.
- Samkvæmt samþykktum og skipuriti Reykjavíkurborgar er borgarstjóri æðsti embættismaður borgarinnar og heyra sviðsstjórar beint undir hann. Reyndin er hins vegar sú að mati úttektarnefndarinnar að sviðsstjórar sækja daglegt umboð sitt til formanna fagráða frekar en til borgarstjóra. Sú skipan veldur því að ábyrgð og verkaskipting aðila getur orðið óljós og getur einnig dregið úr skilvirkni stjórnkerfisins.
- Tíðar stjórnkerfisbreytingar í miðlægri stjórnsýslu Reykjavíkurborgar á undanförunum árum hafa að mati úttektarnefndarinnar dregið úr forystuhlutverki hennar gagnvart fagsviðum. Sú forysta þarf að vera til að stjórnkerfi borgarinnar verði skilvirkt og taki mið af heildarstefnumörkun kjörinna fulltrúa.
- Almennt má segja að fagsviðin sinni forystuhlutverki og stjórnsýsluverkefnum sínum með fullnægjandi hætti gagnvart undirstofnunum og hafi nauðsynlega fagþekkingu til að inna það starf af hendi. Þá afla flest fagsviðanna mikilla upplýsinga um starfsemina sem nýtast í stjórnun og eftirliti sviðanna.
- Mikið verk er enn óunnið við söfnun miðlægu stjórnsýslunnar á upplýsingum frá sviðunum og samhæfingu þeirra varðandi efnisatriði, framsetningu og tímamörk á birtingu. Þá þarf miðlæga stjórnsýslan að hafa forystu um að koma með kerfisbundnum hætti til borgarbúa þeim upplýsingum sem þá skiptir mestu máli.
- Tíðar stjórnkerfisbreytingar sem gerðar hafa verið og tengjast stöðu og hlutverki fagsviða hjá Reykjavíkurborg, tíð borgarstjóraskipti og formannaskipti í fagráðum hafa dregið úr skilvirkni í starfsemi fagráða og fagsviða og valdið óvissu hjá starfsmönnum. Ennfremur hefur ekki gefist tími til að meta hvort einstakar breytingar hafi haft þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem að var stefnt vegna þess hve gildistími einstakra breytinga hefur verið stuttur.
- Ekki er að sjá að þær stjórnkerfisbreytingar sem gerðar voru á árunum eftir 2002 hafi skilað lægri stjórnunarkostnaði, miklu fremur að hann hafi aukist. Var hann mestur á árinu 2005 en hefur farið lækkandi síðan. 2011 var hann svipaður og árið 2002 á föstu verðlagi.

4.5 Eftirlit og endurskoðun

Markmiðið með innra eftirliti er að veita hæfilega vissu um að tekist hafi að tryggja eðlilegan árangur og skilvirkni í starfseminni og að fjárhagslegar upplýsingar séu áreiðanlegar og í samræmi við lög og reglur. Hlutverk innri endurskoðunar er að veita óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf og bæta rekstur viðkomandi einingar. Meginmarkmiðið með endurskoðun ársreikninga er að tryggja áreiðanleika þeirra og efla þannig traust milli þeirra sem leggja fram reikningana og lesenda þeirra.

Úttekt á eftirlitsumhverfi hjá Reykjavíkurborg takmarkast við eftirtalin atriði:

1. Forystu æðstu stjórnar Reykjavíkurborgar við innleiðingu innra eftirlits og framkvæmd þess.
2. Hlutverk og stöðu innri endurskoðunar og verkefnaval.
3. Hlutverk ytri endurskoðunar í tengslum við innra eftirlit með tilliti til laga, reglna og framkvæmdar endurskoðunarinnar.
4. Helstu stjórnkerfisbreytingar 2002–2011.

4.5.1 Hlutverk, verkefni og lagafyrirmæli

Ábyrgð á innra eftirliti með rekstri og meðferð fjármuna hjá Reykjavíkurborg í heild hvílir á borgarstjórn, borgarráði og borgarstjóra. Stjórnendur daglegs rekstrar hjá borginni bera ábyrgð á innleiðingu og framkvæmd innra eftirlitsins en allir starfsmenn hennar hafa skyldum að gegna í þessu sambandi. Borgarráð samþykkti í aprílmánuði 2002 tillögu vinnuhóps um eftirlit og endurskoðun hjá Reykjavíkurborg frá sama mánuði.³⁵ Helstu niðurstöður í skýrslu vinnuhópsins sem snúa að innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg voru þær að hópurinn taldi að hvergi virtust vera stórfelldar brotalamir á þeim innri eftirlitskerfum sem sett hefðu verið upp hjá borginni þótt ýmsar úrbætur mætti gera. Það var hins vegar talið mjög áriðandi að farið væri með reglubundnum hætti í gegnum virkni hinna ýmsu kerfa. Þá var lagt til að borgarendurskoðun annaðist innri endurskoðun borgarinnar ásamt ráðgjöf og leiðbeiningum í því sambandi en ytri endurskoðun yrði komið í hendur utanaðkomandi aðila. Þá kemur fram í skýrslunni að fjármálalegt innra eftirlit ætti að beinast að eftirfarandi þáttum:

- Að meðferð fjármuna sé tryggilega aðskilin frá skráningu bókhalds.
- Að tekjur og gjöld séu í samræmi við áætlun og að brugðist sé við frávikum.
- Að kostnaður við einstök verkefni sé innan áætlunar.
- Að tekjur skili sér eins og til er ætlast.
- Að heimildir séu fyrir þeim kostnaði sem til er stofnað.
- Eftirliti með eignum.

Í nefndri skýrslu segir svo um ábyrgð og áhættu í rekstri borgarinnar:

„Áður en hugað er að því hvað felist í innra eftirliti og endurskoðun er rétt að líta til þess að hvaða þáttum slíkt eftirlit á að beinast. Áhættu í rekstri borgarinnar má skilgreina sem hættu á að ekki náist fram þau markmið sem borgaryfirvöld hafa sett sér. Slík áhætta getur bæði stafað af utanaðkomandi þáttum og af innri gerð og skipulagi borgarinnar. Við mótun allra verkferla er nauðsynlegt að skilgreina hættuna á að ekki náist það markmið sem verkferlunum er ætlað að ná. Taka þarf afstöðu til hvernig brugðist skuli við áhættu.“

³⁵ Innra eftirlit og endurskoðun. Skýrsla ráðgjafa, 9. apríl 2002.

Í starfsskýrslu innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar frá árinu 2008 segir meðal annars um hlutverk og ábyrgð á innra eftirliti í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar:

„Stoðsvið bera ábyrgð á uppbyggingu, innleiðingu, virkni, viðhaldi og skjölun innra eftirlits, sem afmarkast af ábyrgð og umfangi þeirra. Stefna og markmið stoðeininga ramma því inn ábyrgðarsvið þeirra.“

Borgarráð samþykkti í maímánuði 2003 starfsreglur um innri endurskoðunardeild Reykjavíkurborgar. Þar segir meðal annars um stöðu og hlutverk deildarinnar að hún heyri undir borgarráð og borgarstjóra og að hún annist í umboði borgarráðs og borgarstjóra innri endurskoðun hjá borgarsjóði og stofnunum Reykjavíkurborgar. Markmið innri endurskoðunar sé að tryggja virkni innra eftirlits, að meðferð fjármuna borgarinnar sé í samræmi við áætlanir borgaryfirvalda og að starfsemi borgarinnar sé í samræmi við lög og reglur.

Borgarráð samþykkti nýjar starfsreglur um innri endurskoðun Reykjavíkurborgar þann 6. september 2007. Þar segir um hlutverk innri endurskoðunar:

- Hlutverk innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar er að veita óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem er ætlað að vera virðisaukandi og bæta rekstur Reykjavíkurborgar og fyrirtækja og stofnana hennar. Innri endurskoðun leggur mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarháttar með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum og styður borgaryfirvöld þannig í því að ná markmiðum sínum.
- Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar annast innri endurskoðun hjá Borgarsjóði og stofnunum Reykjavíkurborgar. Jafnframt skal Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar annast innri endurskoðun félaga sem Reykjavíkurborg á helmingshlut í eða meira. Í þeim tilfellum sem innri endurskoðunardeild starfar innan slíkra félaga skal Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar hafa eftirlit með gæðum þeirrar starfsemi.
- Innri endurskoðun skal vera borgarráði, borgarstjóra og öðrum stjórnendum Reykjavíkurborgar til ráðgjafar um mál sem lúta að innri endurskoðun og meðferð og nýtingu fjármuna Reykjavíkurborgar.

Í 67. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998³⁶ er kveðið á um að gera skuli ársreikning fyrir sveitar sjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess. Jafnframt skal gera samstæðureikning fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitar sjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald, sbr. 60. gr. laganna.

Endurskoðun fer eftir lögum um endurskoðendur, lögum um ársreikninga og alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum, sem og fyrirmælum sveitarstjórnarlaga. Endurskoðun er sjálfstæð athugun á reikningsskilum, gerð af faglega hæfum og hlutlausum sérfræðingi, í þeim tilgangi að láta í ljós óháð álit á þeim. Endurskoðandi er opinber sýslunarmaður við framkvæmd endurskoðunarstarfa, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga um endurskoðendur nr. 79/2008.

Sveitarstjórn ræður löggiltan endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki sem annast skal endurskoðun ársreikninga hjá sveitarfélaginu, sbr. 1. mgr. 68. gr. nefndra laga.³⁷ Ennfremur segir að endurskoðandi skuli gera grein fyrir álitinu sínu í áritun sinni á ársreikninginn. Þá er nýmæli í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 að endurskoðandi skal ávallt skila skriflegri skýrslu til sveitarstjórnar um mikilvæg atriði sem fram hafi komið við endurskoðun ársreiknings og könnun skv.

³⁶ Nú 61. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

³⁷ Nú 71. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

3. mgr. 71. gr. Reykjavíkurborg hefur gert samning um endurskoðunarþjónustu fyrir Reykjavíkurborg við endurskoðunarfyrirtæki.

Lög um ársreikninga nr. 3/2006 gera ráð fyrir að einingar tengdar almannahagsmunum skipi endurskoðunarnefndir, en einingar með skráð skuldabréf á markaði falla meðal annars undir þá skilgreiningu. Reykjavíkurborg er með skráð skuldabréf á markaði. Borgarráð samþykkti 15. desember 2011 samþykktir fyrir endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar. Þar segir að endurskoðunarnefndin starfi á vegum borgarstjórnar skv. IX. kafla laga nr. 3/2006 um ársreikninga með þeim hætti sem kveðið sé á um í samþykkt þessari, í samþykkt fyrir stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar og eftir því sem lög mæli fyrir um. Verkefni nefndarinnar séu meðal annars án takmörkunar á ábyrgð borgarstjórnar, borgarráðs og stjórnenda:

- Eftirlit með vinnuferli við gerð reikningsskila.
- Eftirlit með fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits, innri endurskoðun og áhættustýringu.
- Eftirlit með endurskoðun ársreiknings, A-hluta, og samstæðureiknings, A- og B-hluta.
- Að meta óhæði ytri endurskoðenda og hafa eftirlit með öðrum störfum þeirra fyrir Reykjavíkurborg.
- Að koma með tillögu til borgarstjórnar um val á ytri endurskoðendum og um ráðningu innri endurskoðanda.

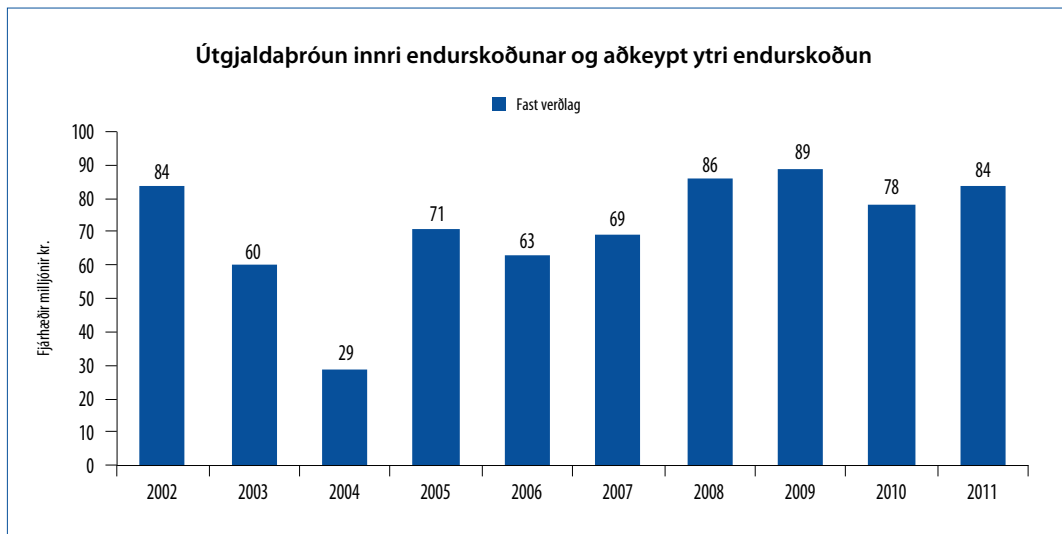
Samkvæmt lögum skulu nefndarmenn vera óháðir endurskoðanda einingarinnar, meirihluti nefndarmanna skal jafnframt vera óháður einingunni og framkvæmdastjóri viðkomandi einingar skal ekki eiga sæti í nefndinni. Nefndarmenn skulu hafa þekkingu og reynslu í samræmi við störf nefndarinnar og skal að minnsta kosti einn nefndarmanna hafa staðgóða þekkingu og reynslu á sviði reikningsskila eða endurskoðunar.

Þegar stjórn velur fulltrúa í endurskoðunarnefnd skal hún taka afstöðu til þess hver er æskileg samsetning nefndarinnar og meta hana með reglulegu millibili með sérstakri áherslu á nauðsynlega reynslu nefndarmanna.³⁸ Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum verður ekki séð að slíkt mat hafi farið fram með skýrum hætti við skipan endurskoðunarnefndar borgarinnar.

Skipan endurskoðunarnefndar hjá Reykjavíkurborg er ákvörðun sem styrkir innra eftirlit. Hins vegar telur úttektarnefndin að taka ætti til endurmats skipan nefndarinnar með það fyrir augum að þekking og reynsla nefndarmanna einskorðist ekki við starfsstétt endurskoðenda, heldur verði horft til þess að fá viðtækari þekkingu inn í nefndina.

Frá árinu 2002 til loka árs 2011 hefur verið varið til innri og ytri endurskoðunar á föstu verðlagi samtals 713 m.kr. Á árinu 2002, sem var síðasta árið sem borgarendurskoðun fór bæði með innri og ytri endurskoðun ársreikninga Reykjavíkurborgar, voru útgjöld hennar 84 m.kr. eða sama fjárhæð og útgjöld vegna innri og ytri endurskoðunar á árinu 2011. Árið 2003 tók við nýtt fyrirkomulag og sá þá Reykjavíkurborg um innri endurskoðun en ytri endurskoðun var falin endurskoðunarfyrirtæki. Sú kostnaðarlækkun, sem fram kemur á árinu 2003 og 2004, skýrist af minni kostnaði við innri endurskoðun í kjölfar breytingarinnar en það er ekki fyrr en á árinu 2005 sem starfsemi innri endurskoðunar verður svipuð að umfangi og er í dag. Ef kostnaður ársins 2002 hefði verið sá sami öll árin næmi hann 840 m.kr., sem er 127 m.kr. hærri fjárhæð.

³⁸ Um þetta má m.a. vísa til umræðuskjals Fjármálaeftirlitsins nr. 6/2011 um skipan og störf endurskoðunarnefnda eftirlitsskyldra aðila.



4.5.2 Helstu stjórnkerfisbreytingar 2002–2011

Borgarráð samþykkti í aprílmánuði 2002 að borgarendurskoðun annaðist innri endurskoðun borgarinnar ásamt ráðgjöf og leiðbeiningum í því sambandi en ytri endurskoðun yrði komið í hendur utanaðkomandi aðila. Þá var lagt til að borgarendurskoðun yrði færð undir borgarráð í skipuriti borgarinnar og að borgarendurskoðandi skyldi sitja fundi ráðsins. Breytingarnar tóku gildi í ársbyrjun 2003. Borgarstjórn samþykkti hina breyttu skipan eftirlits og endurskoðunar á fundi sínum 18. apríl 2002.

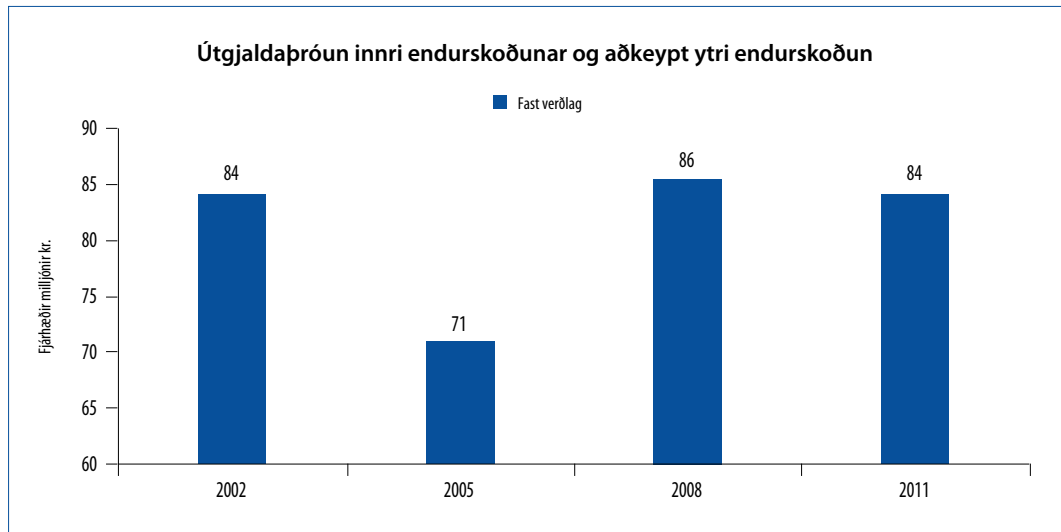
Árið 2007 var innri endurskoðun færð stjórnskipulega til borgarráðs í stað borgarstjóra en innri endurskoðandi heyrði áfram embættislega undir borgarstjóra.

Þar sem fjármálaskrifstofan og fyrirrennarar hennar gegna mikilvægu hlutverki við innleiðingu og hafa á hendi stjórnsýsluhlutverk gagnvart innra eftirliti hjá borginni er rétt að gera grein fyrir helstu stjórnkerfisbreytingum hjá skrifstofunni á nefndu tímabili.

Með stjórnkerfisbreytingu á árinu 2005 var stofnað svið fjármála í miðlægri stjórnsýslu sem heyrði undir borgarstjóra. Við stjórnkerfisbreytingu í júní 2007 var sviðið lagt niður og stofnuð fjármáladeild undir borgarritara. Í októbermánuði sama ár var staða borgarritara lögð niður og fjármálastjóri færður beint undir borgarstjóra. Í septembermánuði 2010 var fjármálaskrifstofan færð undir skrifstofustjóra borgarstjóra til reynslu í eitt ár. Ári síðar var embætti borgarritara stofnað að nýju og fjármálaskrifstofan færð að nýju undir það embætti. Var skrifstofunni þá falið til viðbótar þeim verkefnum sem hún hafði á sinni könnu að annast verkefni innkaupaskrifstofu og mannauðsskrifstofu.

Skipan ytri endurskoðunar frá árinu 2003 hefur að mestu haldist óbreytt á tímabilinu sem hér er til skoðunar. Til ársloka 2002 annaðist borgarendurskoðun bæði ytri og innri endurskoðun hjá Reykjavíkurborg en á þeim tímamótum varð sú breyting að ytri endurskoðunarfyrirtæki var falin endurskoðun ársreiknings hennar. Borgarendurskoðun fékk það hlutverk að annast innri endurskoðun og ráðgjöf hjá borgarsjóði.

Kostnaður borgarendurskoðunar árið 2002 á föstu verðlagi nam 84 m.kr., sem er nánast sama fjárhæð og var árin 2008 og 2011. Árin sem hér koma til skoðunar eru árin eftir veigamiklar stjórnskipabreytingar hjá borginni. Á árinu 2005 lækkaði kostnaður við innri endurskoðun um 13 m.kr. frá árinu 2002. Skýrist það meðal annars af lækun hjá borgarendurskoðun vegna breyttrar skipunar um 24 m.kr. en á móti kom kostnaður vegna ytri endurskoðunar sem nam 11 m.kr. Kostnaður vegna innri og ytri endurskoðunar var sá sami öll árin sem til skoðunar voru nema á árinu 2005, en á því ári og tveimur árum þar á undan var samdráttur í starfsemi innri endurskoðunar.



4.5.3 Innra eftirlit

Öflugt innra eftirlit er ein af forsendum árangursríkrar stjórnunar. Það þarf að vera skjalfest og boðleiðir skýrar. Einnig er mikilvægt að fyrir liggi verklagsreglur og verkferlar sem hafi verið áhættugreindir og að til séu heildstæð yfirlit yfir þá. Ekki er til staðar hjá Reykjavíkurborg skjalfest heildaryfirlit yfir innri verklagsreglur eða verkferla sem hafa verið áhættugreindir í heild.

Hjá Reykjavíkurborg liggur fyrir staðfest skipurit sem sýnir vald- og ábyrgðarsvið stjórnenda. Úttektarnefndin gerir ekki athugasemdir við það skipulag með tilliti til aðgreiningar starfa og ábyrgðar. Hins vegar eru boðleiðir ekki alltaf í samræmi við gildandi stjórnskipan og þá einkum hvað varðar stöðu borgarstjóra sem æðsta embættismanns Reykjavíkurborgar.

Í samþykktum borgarstjórnar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar og skipan hinnar miðlægu stjórnsýslu og í samþykktum borgarráðs og borgarstjórnar um störf fagsviða koma fram ákvarðanir æðstu stjórnar Reykjavíkurborgar um framsal valds og fyrir-mæli um starfshætti einstakra aðila innan borgarkerfisins. Miðlæg stjórnsýsla hefur það hlutverk meðal annars að kynna stefnu einstakra málaflokka og setja reglur sem ber að fylgja við framkvæmd viðkomandi málaflokks. Þessu til viðbótar hafa fagsvið sett sér reglur og fyrir-mæli sem snúa að samskiptum yfirstjórnar fagsviðanna við undirstofnanir þeirra. Öll þessi fyrir-mæli eru hluti af innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg. Eitt af viðfangsefnum fjármálaskrifstofu er að hafa yfirumsjón með fjármálastjórn Reykjavíkurborgar og stjórnsýslulegt eftirlit með framkvæmd fjárhagsáætlunar og innra eftirlits.

Mikilvægt er að kjörnir fulltrúar geri sér góða grein fyrir því sem æðstu stjórnendur Reykjavíkurborgar hvert hlutverk þeirra er og ábyrgð á innra eftirliti. Einnig er mikilvægt að æðstu stjórnendur Reykjavíkurborgar taki til endurskoðunar og meti mikilvægi einstakra þátta í eftirlitsumhverfi borgarinnar sem snúa að áhættustjórnun, árangursstjórnun, siðareglum, innra eftirliti og upplýsingamiðlun.

Að mati úttektarnefndarinnar er mikilvægt að fyrir liggi af hálfu æðstu stjórnenda borgarinnar skýr og formfest krafa um hverjir beri ábyrgð á innleiðingu eftirlitsins og með hvaða hætti æðstu stjórnendur séu upplýstir um framkvæmdina og stöðu þess.

Við mat á styrkleika og gæðum þeirra reglna og fyriræla sem í gildi eru má vísa til skýrslu fjármálaskrifstofu til borgarráðs við framlagningu ársreikninga Reykjavíkurborgar, skýrslu innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar og endurskoðunarskýrslu ytri endurskoðanda vegna endurskoðunar ársreikninga borgarinnar.

4.5.3.1 Fjármálaskrifstofa

Í skýrslum fjármálaskrifstofu til borgarráðs við framlagningu ársreikninga Reykjavíkurborgar 2010 og 2011 segir meðal annars um atriði sem eru hluti af innra eftirliti:

- Verklag varðandi styrkjareglur hefur verið í endurskoðun undanfarin misseri og voru þær samþykktar í borgarráði nýverið. Með nýjum reglum er komin á mun meiri formfesta um alla veitta styrki, verklag, greiðslur o.fl.
- Hafinn var undirbúningur á árinu 2011 að skoðun þess að taka upp nýtt fyrirkomulag á innkaupum hjá Reykjavíkurborg og kostum þess að taka upp innkaupakerfi í Agresso.
- Unnið hefur verið að endurskoðun á gildandi innheimtureglum borgarinnar.
- Verið er að vinna að samræmdu verklagi er varðar niðurfellingu krafna og endurgreiðslu þeirra.
- Unnið hefur verið að endurskoðun á reglum um fjárstýringu og er sú vinna alllangt komin en hangir saman við væntanlega áhættustefnu, sem áhættustýringarhópur borgarstjóra vinnur að.
- Starfshópur fór yfir og gerði tillögu um endurskoðun á reglum fyrir gerð fjárhagsáætlunar ársins 2012 og hins vegar um framtíðarferli, sem tæki við vegna áætlunar 2013.
- Starfshópur um stefnumótun í nýtingu upplýsingatækni hjá Reykjavíkurborg var settur á laggirnar síðari hluta árs 2011.
- Haldið var á árinu 2010 áfram þeirri miklu vinnu við afstemmingu lánardrottna, sem hófst síðla árs 2008 og hefur staðið sleitulaust síðan.

4.5.3.2 Innri endurskoðun

Allt frá árinu 2008 hefur innri endurskoðun framkvæmt árlegt mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar og hefur það birst í skýrslu innri endurskoðunar samhliða ársreikningi borgarinnar. Helstu athugasemdir og ábendingar sem fram komu í skýrslum frá árunum 2011 og 2012 eru eftirfarandi:

- Mikilvægt er að viðhalda siðareglum og skapa þeim vægi í daglegum störfum starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Tryggja þarf að siðareglurnar séu afhentar nýjum starfsmönnum.
- Með setningu siðareglna hefur mikið áunnist í uppbyggingu eftirlitsumhverfis og góðra stjórnarháttanna.

- Kveðið er á um að siðareglurnar skuli yfirfarnar og endurskoðaðar eftir þörfum, þó a.m.k. árlega. Reglurnar hafa ekki verið yfirfarnar frá gildistöku 2009. Einnig þarf að uppfæra upplýsingar á heimasíðu sem hafa úrelst og varða nýja eða breytta fjárhagslega hagsmuni hjá kjörnum fulltrúum.
- Ekki er til staðar miðlægur, formfastur farvegur áhættustjórnunar innan borgarkerfisins.
- Margt hefur áunnist í tengslum við uppbyggingu á sviði áhættustjórnunar með tilkomu áhættustýringarhóps Reykjavíkurborgar.
- Borgarráð þarf að marka stefnu um fyrirkomulag uppbyggingar áhættustjórnunar fyrir Reykjavíkurborg og þarf að yfirfara samsetningu hópsins með tilliti til aðgreiningar starfa.
- Brýnt er að tryggja markvisst aðkomu kjörinna fulltrúa að vinnu við stefnumótun heildarmálefnis og einstakra málaflokka.
- Formleg stefnumótun þarf að liggja fyrir um árangursstjórnun, þ.e. með hvað hætti árangur sé reglulega mældur og gerður sýnilegur.
- Borgarráðsfulltrúum hefur ekki gefist nægilegur tími til að rýna í og kynna sér mánaðar-uppgjörin og brýnt er að áætlun fjármálaskrifstofu um tímanleg uppgjör gangi eftir.
- Uppfæra þarf greinargerð um ábyrgð og verkaskiptingu í stjórnsýslu og rekstri Reykjavíkurborgar. Á sama hátt er brýnt að samþykktir fyrir fagráð séu uppfærðar með reglubundnum hætti til að þær endurspegli áherslur í stjórnun og að umboð fagráðanna sé ætíð skýrt á hverjum tíma.
- Í heild virðist verklag mannauðsmála styðja við skilvirkni eftirlitsaðgerða.

Ef tekið er mið af fyrirliggjandi gögnum og viðtölum úttektarnefndarinnar þarf að mati nefndarinnar að styrkja það hlutverk innri endurskoðunar að gera úttekt hjá einstökum starfseiningum á styrkleika innra eftirlits og setja skýr markmið um að allar starfseiningar sæti slíkum úttektum á tilteknu árabili.

4.5.3.3 Ytri endurskoðun

Við áritun ytri endurskoðenda á ársreikninga Reykjavíkurborgar fylgir skýrsla þeirra um framkvæmd endurskoðunarinnar. Helstu athugasemdir og ábendingar tengdar innra eftirliti sem fram komu í skýrslum endurskoðenda frá árunum 2011 og 2012 voru þessar:

- Innra eftirlit Reykjavíkurborgar uppfyllir að mati endurskoðenda í öllum meginatriðum þær kröfur sem gerðar eru til innra eftirlits, þótt benda megi á tiltekna þætti sem þeir telja að betur mættu fara.
- Afstemmingu bókhalds sem snýr að innbyrðisviðskiptum innan samstæðunnar er verulega ábótavant.
- Til þess að tryggja heild, lotun og nákvæmni útsvars hefur Reykjavíkurborg unnið að því að fá staðfestingu hjá Ríkisendurskoðun á því, að uppgjör Fjársýslu ríkisins og þar með ríkisskattstjóra séu rétt.
- Fara þarf yfir aðgreiningu starfa hjá borginni með tilliti til aðgangsmála og starfssviðs. Veikleikar voru greindir í aðgreiningunni að því er varðar millifærsluaðgang að banka-reikningum borgarinnar þar sem aðgangur að bókhaldi og bankareikningum var á sömu hendi.
- Jafnframt benda endurskoðendur á veikleika í aðgreiningu starfa við álagningu og afstemmingu fasteignaskatta.

- Til að styrkja stjórnendaeftirlit Reykjavíkurborgar þyrftu stjórnendur að koma á eftirlitsaðgerðum sem væru til þess fallnar að tryggja að aðgerðir notenda, sem hafa viðtækar aðgerðaheimildir, séu í samræmi við reglur borgarinnar.
- Nauðsynlegt er að afstemmingar fjárhagsbókhalds við undirliggjandi gögn séu framkvæmdar og skjalfestar með reglubundnum hætti til þess að tryggja heild og nákvæmni fjárhagsupplýsinga.
- Þrátt fyrir ofangreindar athugasemdir telja ytri endurskoðendur ljóst að verulegur árangur hafi náðst við að styrkja innra eftirlit Reykjavíkurborgar sem fjármálaskrifstofan hefur unnið að.
- Á undanförunum árum hefur meginþungi innri endurskoðunar snúið að stjórnsýslu-úttektum og ýmsum tilfallandi verkefnum sem oft hafa verið utan verkáætlunar innri endurskoðunar. Fyrir bragðið hefur vægi fjárhagsendurskoðunar orðið minna en æskilegt væri að mati ytri endurskoðenda.
- Innri endurskoðun hefur ekki verið í stakk búin til að sinna því skilgreinda hlutverki sínu að gera úttektir á upplýsingakerfum borgarinnar.
- Ekki voru til staðar afstemmingar fyrir allar kröfur og skuldir við eigin fyrirtæki sem flokkaðar eru sem viðskiptakröfur eða viðskiptaskuldir í ársreikningi.
- Utanumhaldi langtímaskulda eignasjóðs er ábótavant.
- Líta þarf sérstaklega til fyrirkomulags miðlægra stoðeininga sem hafa mikilvægu hlutverki að gegna varðandi verklag sem gengur þvert á borgina. Vinna þarf enn betur að því að setja fram skriflegar verklagsreglur, sem snúa að þeirra ábyrgðarsviði og að sama skapi að boðvald þeirra sé skýrt gagnvart sviðum.
- Mikilvægt er að fara yfir ábyrgð og verkaskiptingu embættismanna og stjórnmalamanna.

4.5.3.4 Samningur um ytri endurskoðun

Samningur Reykjavíkurborgar við endurskoðunarfyrirtækið PricewaterhouseCoopers hf. (PwC) frá 1. apríl 2009 gerir ráð fyrir að ráðstafað sé til ytri endurskoðunar á ársreikningi Reykjavíkurborgar árlega 1.140 klst. eða um 2/3 af ársverki. Af þeim tíma séu tæplega 40% unnin af löggiltum endurskoðendum. Samningurinn er undirritaður af fjármálastjóra fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Samningurinn nær til endurskoðunar á ársreikningi Reykjavíkurborgar fyrir árin 2009–2013 og segir svo í samningnum:

„Verktaki tekur að sér endurskoðunarpjónustu fyrir Reykjavíkurborg. Verkefnið felst í ytri endurskoðun á ársreikningi Reykjavíkurborgar sem samanstendur af A- og B-hluta. Í því felst endurskoðun á Aðalsjóði og Eignasjóði ásamt A-hluta samstæðu, Bílastæðasjóði, sem er í fullri eigu Reykjavíkurborgar, og samstæðuuppgjöri A- og B-hluta.“

Höfuðverkefni verktakans er að komast að rökstuddri niðurstöðu um áreiðanleika þeirra upplýsinga sem ársreikningar Reykjavíkurborgar, Aðalsjóðs, Eignasjóðs og Bílastæðasjóðs veita og votta um hvort þeir gefi glögga mynd af afkomu stofnana og fyrirtækja Reykjavíkurborgar og séu í samræmi við lög, reglur og gildandi reikningsskilastaðla. Endurskoðunin skal unnin í samræmi við gildandi endurskoðunarstaðla. Að lokinni árlegri endurskoðun skal verktaki skila borgarstjórn endurskoðunarskýrslu um framkvæmd endurskoðunarinnar.“

Það er eins og áður segir hlutverk sveitarstjórnar að ráða ytri endurskoðanda og semja um þóknun til hans. Núverandi samningur við ytri endurskoðanda er undirritaður af fjármálastjóra fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Mikilvægt er að tryggja óhæði ytri endurskoðanda gagnvart þeim sem eftirlit endurskoðanda beinist einkum að, þ.e. framkvæmdavaldinu. Því er að mati úttekta- nefndarinnar mikilvægt að samningur milli aðila sé ekki aðeins formlega samþykktur af borgar- stjórn, heldur þurfi kjörinn borgarfulltrúi að koma beint að undirritun samningsins og er eðlilegt að það sé forseti borgarstjórnar.

4.5.4 Niðurlag

Ef tekið er mið af fyrirliggjandi gögnum, viðtölum úttekta- nefndarinnar og framangreindum athugasemdum og ábendingum sem fjármálaskrifstofa, innri endurskoðun og ytri endurskoð- endur hjá Reykjavíkurborg gera og tengjast innra eftirliti, er að mati úttekta- nefndarinnar ljóst að þótt til staðar séu ýmsar veigamiklar reglur og fyrirmæli um starfshætti innan borgarkerfisins að því er varðar innra eftirlitið þarf að leggja í meiri vinnu til að eftirlitsumhverfið hjá borginni verði viðunandi.

4.6 Samantekt

- Samþykkt borgarstjórnar frá því í desember 2011 um skipan endurskoðunarnefndar hjá Reykjavíkurborg er ákvörðun sem styrkir innra eftirlitið. Hins vegar telur úttektarnefndin að taka ætti til endurmats skipan í nefndina með það fyrir augum að þekking og reynsla nefndarmanna einskorðist ekki við starfsstétt endurskoðenda, heldur verði horft til þess að fá viðtækari þekkingu inn í nefndina.
- Hjá Reykjavíkurborg skortir skjalfest heildaryfirlit yfir innri verklagsreglur og verkferla sem hafa verið áhættugreindir. Telur úttektarnefndin rétt að slík yfirlit verði gerð.
- Mikilvægt er að kjörnir fulltrúar geri sér góða grein fyrir því sem æðstu stjórnendur Reykjavíkurborgar hvert hlutverk þeirra er og ábyrgð á innra eftirliti.
- Mikilvægt er að æðstu stjórnendur Reykjavíkurborgar endurmeti mikilvægi einstakra þátta í eftirliti borgarinnar, einkum þeirra sem snúa að áhættustjórnun, árangursstjórnun, siðareglum, innra eftirliti og upplýsingamiðlun.
- Brýnt er að fyrir liggi skýr og formfest krafa um hverjir bera ábyrgð á innleiðingu eftirlitsins og með hvaða hætti æðstu stjórnendur eru upplýstir um framkvæmdina og stöðu þess.
- Styrkja þarf það hlutverk innri endurskoðunar að gera úttekt hjá einstökum starfseiningum á styrkleika innra eftirlits. Setja ætti skýr markmið um að allar starfseiningar sæti slíkum úttektum á tilteknu árabili.
- Ljóst er að þótt til staðar séu ýmsar veigamiklar reglur og fyrirmæli um starfshætti innan borgarkerfisins við innra eftirlitið þarf að leggja í meiri vinnu til að eftirlitið hjá borginni verði viðunandi.
- Það er hlutverk sveitarstjórnar að ráða ytri endurskoðanda og semja um þóknun til hans. Núverandi samningur við ytri endurskoðanda er undirritaður af fjármálastjóra fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Mikilvægt er að tryggja óhæði ytri endurskoðanda gagnvart þeim sem eftirlit endurskoðanda beinist einkum að, þ.e. framkvæmdavaldinu. Að mati úttektarnefndarinnar er mikilvægt að samningur milli aðila sé formlega samþykktur af borgarstjórn og að kjörinn borgarfulltrúi komi beint að undirritun samningsins og er eðlilegt að það sé forseti borgarstjórnar.

5. kafli

Stjórnsýslustaða B-hluta fyrirtækja gagnvart Reykjavíkurborg

Á síðustu áratugum hafa komið fram sjónarmið um að tiltekin þjónusta á vegum hins opinbera lúti í ríkari mæli en áður lögmálum markaðarins, en mismunandi er eftir verkefnum hvort unnt sé að koma til móts við slík sjónarmið. Í árslok 2011 átti Reykjavíkurborg helm-ing eða meira í tólf hlutafélögum, einka-hlutafélögum, byggðasamlögum og félögum sem starfa samkvæmt sérlögum eða sérstökum samningum. Þjónusta þessara fyrirtækja við borgarbúa er mjög fjölbreytt. Hún snýst meðal annars um raforku, heitt og kalt vatn, meðhöndlun úrgangs, almenningssamgöngur, hús-næðismál og brunavarnir.



1930–1940, slökkviliðsbíll og menn á bíl.
Slökkvilið Reykjavíkur.

Ljósmyndari: Ekki vítað

Úttekt á stjórnsýslu B-hluta fyrirtækja takmarkast við eftirtalda þætti:

1. Val á rekstrarformi.
2. Eigendastefnu.
3. Eftirlit og samráð fulltrúa í stjórnnum fyrirtækja við Reykjavíkurborg sem eiganda.
4. Upplýsingar um skipan fyrirtækja sveitarfélaga í Noregi.

5.1 Hlutverk, verkefni og rekstrarform

Í skýringu 37 í ársreikningi Reykjavíkurborgar fyrir árið 2011 eru eignarhlutir í félögum tilgreindir. Annars vegar eru tilgreind „dótturfélög“ og hins vegar önnur félög. Í þessari skýrslu er skoðuð stjórnsýsluleg staða fyrrgreindu félaganna sem falla undir B-hluta í reikningsskilum sveitarfélaga skv. b-lið 60. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998,³⁹ þ.e. „stofnanir sveitarfélaga, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meirihluta eru í eigu sveitarfélaga og eru reknar sem fjárhags-lega sjálfstæðar einingar.“

³⁹ Nú 2. tölul. 1. mgr. 60. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Samkvæmt ársreikningnum fyrir árið 2011 er um að ræða eftirfarandi félög:

Eignarhluti A- og B-hluta

• Aflvaki hf.	95,7%
• Bílastæðasjóður Reykjavíkur	100%
• Faxaflóahafnir sf.	75,0%
• Félagsbústaðir hf.	100%
• Íþrótt- og sýningarhöllin hf.	50%
• Jörundur ehf.	100%
• Malbikunarstöðin Höfði hf.	100%
• Orkuveita Reykjavíkur	93,5%
• Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins	60,3%
• Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs.	64,1%
• Sorpa bs.	65,8%
• Strætó bs.	60,3%

Hér verður stuttlega gerð grein fyrir hverju fyrirtæki en nánari upplýsingar um hvert þeirra er að finna í viðauka IV.

Mismunandi rekstrarform eru á þeim verkefnum sem Reykjavíkurborg hefur kosið að setja í B-hluta fyrirtæki og um flest þeirra gilda sérlög, þ.e. um hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög og byggðasamlög, auk laga um Orkuveitu Reykjavíkur.

Aflvaki hf. er hlutafélag sem upphaflega var stofnað 1992. Ekki er lengur um neina starfsemi að ræða í félaginu og því telur úttektarnefndin að ástæða sé til að Reykjavíkurborg meti hvort rétt sé að slíta félaginu.

Bílastæðasjóður var á því tímabili sem hér er til skoðunar rekinn sem deild í rekstri Reykjavíkurborgar innan ramma tiltekinna ákvæða umferðarlaga nr. 50/1987, með síðari breytingum. Af gögnum sem úttektarnefndin hafði aðgang að og viðtölum nefndarinnar verður ráðið að þetta rekstrarform hafi staðið rekstri og stjórnun bílastæðasjóðs fyrir þrífum um árabil. Á fundi borgarráðs 21. febrúar 2013 var samþykkt að stofna opinbert hlutafélag um rekstur sjóðsins en við útgáfu skýrslu þessarar hafði sú ákvörðun ekki komið til framkvæmdar. Að mati úttektarnefndarinnar er mikilvægt að ljúka hið fyrsta breytingum á rekstrarformi bílastæðasjóðs og koma rekstrarforminu í viðunandi horf fyrir þetta afmarkaða verkefni.

Faxaflóahafnir sf. tóku til starfa 1. janúar 2005 og er tilgangur félagsins samkvæmt sameignarfélagssamningnum einkum sá að reka Reykjavíkurhöfn, Akraneshöfn, Grundartangahöfn, Borgarneshöfn og aðrar hafnir sem kunna að verða aðilar að félaginu. Í rekstri hafnanna felst að byggja, reka, viðhalda og endurnýja hafnarmannvirki sem og rekstur hafntengdrar atvinnuæðstöðu, þ.e. leiga á landi, vöruhúsum, tækjum og þess háttar, í því skyni að þjóna skipum eða fyrirtækjum á hafnarsvæðum sem sinna þjónustu við skip, farþega og farm. Með hliðsjón af fyrirbyggjandi gögnum og viðtölum er það mat úttektarnefndarinnar að sameignarfélagsformið virðist henta nokkuð vel þeim rekstri og eignarhaldi sem um er að ræða.

Félagsbústaðir hf. er hlutafélag sem var stofnað 8. apríl 1997. Tilgangur félagsins samkvæmt gildandi samþykktum er rekstur og útleiga á félagslegum íbúðum, byggingarstarfsemi, kaup og sala fasteigna, umsýsla og viðskipti með lausafé, lánastarfsemi og ýmis fjármálastarfsemi auk annars er tengist starfsemi félagsins í tengslum við rekstur á félagslegum íbúðum. Markmið félagsins er að starfa í þágu almenningsheilla og skal öllum hagnaði félagsins, þ.m.t. upp-

söfnuðum hagnaði í formi eignamyndunar, einungis ráðstafað í þágu þessa markmiðs félagsins. Fjármögnun félagsins er meðal annars með útgáfu skuldabréfa sem skráð eru á markaði og því hentar félagsformið að mati úttektarnefndarinnar rekstrinum vel.

Íþrótt- og sýningahöllin hf. var stofnuð 9. október 2000. Tilgangur félagsins samkvæmt gildandi samþykktum er rekstur fjölnota íþrótt- og sýningarhúss í Laugardal auk reksturs Laugardals-hallar í Reykjavík. Um er að ræða afmarkað rekstrarverkefni og hentar félagsformið þeim rekstri að mati úttektarnefndarinnar.

Jörundur ehf. er félag sem verið hefur í eigu Reykjavíkurborgar frá árinu 2007. Verkefni félagsins varðar eingöngu endurbyggingu og rekstur fasteignarinnar að Austurstræti 22. Um er að ræða afmarkað verkefni og hentar félagsformið þeim rekstri að mati úttektarnefndarinnar.

Malbikunarstöðin Höfði hf. varð til við sameiningu tveggja borgarfyrirtækja í eitt hlutafélag, þ.e. Malbikunarstöðvar og Grjótnáms Reykjavíkurborgar og hófst starfsemin í ársbyrjun 1997. Félagið er í fullum rekstri sem er í samkeppni við sambærilega aðila á markaði og hentar félags-formið því þessum rekstri að mati úttektarnefndarinnar.

Orkuveita Reykjavíkur er sameignarfyrirtæki sem stofnað var með heimild í lögum nr. 139/2001. Um er að ræða veitu- og þjónustufyrirtæki í eigu Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar. Fyrirtækið framleiðir, dreifir og selur heitt vatn og kalt og rafmagn og annast uppbyggingu og rekstur fráveitu og gagnaveitu. Starfsvæði Orkuveitu Reykjavíkur nær til Suður- og Vesturlands auk höfuðborgarsvæðisins. Fjallað er sérstaklega um rekstrarfyrirkomulag Orku-veitunnar í skýrslu úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur frá október 2012.

Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins er samstarfsverkefni sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um rekstur skíðasvæðanna í Bláfjöllum og Skálafelli. Samstarf þetta byggir á þjónustusamningi milli aðildarsveitarfélaganna en er ekki í tilteknu félagsformi. Á árinu 2007 skilaði ráðgjafarfyrirtækið Capacent skýrslu um stjórnun og rekstur skíðasvæðanna sem unnin var að beiðni stjórnar skíðasvæðanna. Ekki verður séð af fyrirliggjandi gögnum að fram hafi farið aðrar úttektir eða mat á samstarfi þessu sem varð til árið 2003 eða formlegt mat á því hvort ástæða sé til að koma rekstrinum í tiltekið félagsform. Telur úttektarnefndin ástæðu til að slíkt mat fari fram af hálfu aðildarsveitarfélaganna.

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs. var stofnað 31. maí 2000 af Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarkaupstað, Garðabæ, Bessastaðahreppi,⁴⁰ Kópavogskaupstað, Seltjarnarneskaupstað og Mosfellsbæ. Samkvæmt stofnsamningi er megintilgangur byggðasamlagsins að vinna að forvörnum og veita fyrstu viðbrögð til að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir og sinna öðrum lögbundnum verkefnum.

Sorpa bs. var stofnað árið 1988 af Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarkaupstað, Garðabæ, Bessastaðahreppi, Kópavogskaupstað, Seltjarnarneskaupstað og Mosfellsbæ. Byggðasamlagið hóf síðan rekstur á árinu 1991. Samkvæmt gildandi samningi um byggðasamlagið frá 1. janúar 2007 er tilgangur þess að annast meðhöndlun úrgangs sbr. lög nr. 55/2003 fyrir aðildarsveitarfélögin.

Strætó bs. var stofnað 7. maí 2001 af Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarkaupstað, Garðabæ, Bessastaðahreppi, Kópavogskaupstað, Seltjarnarneskaupstað og Mosfellsbæ. Samkvæmt stofnsamningi er tilgangur byggðasamlagsins að sinna almenningssamgöngum á höfuðborgarsvæðinu í umboði eigenda sinna.

⁴⁰ Nafni sveitarfélagsins var síðar breytt í Sveitarfélagið Álftanes og var það loks sameinað við Garðabæ 1. janúar 2013.

Í september 2011 var gefin út skýrsla um stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögunum Strætó, Sorpu og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins sem unnin var af innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar að beiðni framtíðarhóps Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH).⁴¹ Ábendingar í skýrslunni lúta meðal annars að rekstrarformi, rekstrarstöðu, umboði stjórnar, eigendastefnu og eigendavettvangi. Í skýrslunni segir meðal annars svo um félagsform á bls. 10:

„Mikilvægt er að velja félagsform sem hentar umfangi, verkefnum og áhættustigi hverju sinni. Félagsformið á að skapa þann ramma sem félaginu er ætlað að starfa eftir, þ.e. segir fyrir um ábyrgð eigenda, fyrirkomulag samskipta eigenda, reglur um málsmeðferð og hlutverk stjórnar. Taka þarf mið af umfangi reksturs, uppbyggingu og viðfangsefnum.“

Í skýrslunni er gerður samanburður á félagsformunum byggðasamlagi, sameignarfélagi og opinberu hlutafélagi.

Eins og að framan er rakið er hlutverk B-hluta fyrirtækja borgarinnar ólíkt og rekstrarformið mismunandi. Að mati úttektarnefndarinnar er ástæða til að taka undir niðurstöðu framangreindrar skýrslu að því er varðar rekstrarform. Mikilvægt er að Reykjavíkurborg myndi sér stefnu um það á hvaða formi B-hluta fyrirtæki verði rekin og að sú stefna taki mið af eðli og umfangi viðkomandi verkefna, svo sem hvort um er að ræða lögbundin verkefni eða samkeppnisrekstur að einhverju leyti eða ekki. Er í skýrslunni einkum bent á að byggðasamlagsformið henti ekki endilega þegar um er að ræða starfsemi sem ber einkenni almenns einkareksturs á samkeppnisgrundvelli eins og á til dæmis við um ákveðna þætti Sorpu og Strætó.

⁴¹ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, 2011. Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögunum Strætó, Sorpu og Slökkviliði. <http://reykjavik.is/Portaldata/1/Resources//Sorpa.pdf>

5.2 Framkvæmd

5.2.1 Eigendastefna og kjör í stjórnir

Í því skyni að stuðla að markvissari áætlanagerð, stjórnun og eftirliti er mikilvægt að Reykjavíkurborg samþykki skýra eigendastefnu fyrir B-hluta fyrirtæki sín. Borgin hefur hins vegar eingöngu samþykkt eigendastefnu fyrir Orkuveitu Reykjavíkur og er hún frá 19. júní 2012.

Eigendastefna ætti að mati úttektarnefndarinnar almennt að miða að eftirfarandi:

- Að viðkomandi félag sé rekið með faglegum og gagnsæjum hætti.
- Að almennt traust ríki á stjórn og starfsemi félagsins.
- Að fylgt sé almennum leiðbeiningum um góða stjórnunarhætti, auk almennrar viðmiðunar um hlutverk og skyldur eigenda.
- Að áhersla sé lögð á reglubundin samskipti og upplýsingagjöf milli eigenda og félagsins um rekstur og stefnumörkun.
- Að skýr ábyrgðarskil séu milli eigenda, stjórnar og stjórnenda.

Í eigendastefnu þarf hverju sinni að skýra nánar hvað felst í þeim þáttum sem nefndir eru hér að framan. Eigendastefna fyrir Orkuveitu Reykjavíkur fjallar um framangreinda þætti en jafnframt eru í henni ýmis ákvæði sem annað hvort er kveðið á um í lögum um fyrirtækið eða eiga að mati úttektarnefndarinnar frekar heima í samþykktum fyrirtækisins. Fram kom í viðtölum úttektarnefndarinnar að skýringin á þessu hafi verið sú að þeir sem sömdu eigendastefnuna hafi viljað hafa leiðir að settum markmiðum inni í stefnunni jafnvel þó slíkar leiðir væru jafnframt að einhverju leyti settar fram á öðrum vettvangi, s.s. í lögum eða samþykktum, því þær leiðir hafi ekki alltaf verið ljósar.

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar hefur ítrekað bent á nauðsyn þess að fyrir liggi eigendastefna vegna B-hluta fyrirtækja borgarinnar. Má um þetta m.a. vísa til skýrslna innri endurskoðunar um eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar frá apríl 2010 og apríl 2012.⁴²

Í skýrslu innri endurskoðunar frá apríl 2012 segir svo um þetta efni:

„Borgaryfirvöld þurfa að móta eigendastefnu fyrir B-hluta fyrirtæki sem tekur m.a. mið af tilgangi eignarhalds hvers fyrirtækis og félagsformi. Skilgreina þarf með hvaða hætti borgaryfirvöld hyggjast sinna eigendahlutverki sínu og þar með talið eftirliti. Með eigendastefnu leggja eigendur hinar breiðu línur sem stjórnarmönnum ber að fara eftir og stuðlað er að gagnsærri og skilvirkri stjórnun fyrirtækja. Í þessu samhengi þarf að tryggja fullnægjandi aðgreiningu starfa eigenda, stjórnar og framkvæmdastjóra. Hvert verksvið hefur ákveðnu hlutverki og eftirlits-skyldu að gegna:

- *Eigendur leggja meginlínur (eigendastefnu) um grundvöll starfseminnar sem á m.a. að endurspeglast í samþykktum félagsins.*
- *Stjórn markar stefnu á grundvelli samþykktu og hefur eftirlit með starfseminni. Framkvæmdastjóri framfylgir stefnu stjórnar.“*

Að því er varðar byggðasamlögin hafa Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) unnið að gerð eigendastefnu fyrir byggðasamlögin Sorpu, Strætó og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins.

⁴² http://reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/innri_endurskodun/skjol/IE10020005_-_Eftirlitsumhverfi_.pdf og http://reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/innri_endurskodun/skjol/IE11110002_-_Mat____eftirlitsumhverfinu.pdf

SSH hefur ekki formlegt umboð til að samþykkja eigendastefnu heldur eingöngu viðkomandi sveitarstjórnir, en drög að eigendastefnu er að sjálfsögðu heimilt að vinna á þeim vettvangi. Endanleg ákvörðun um eigendastefnu er því á hendi hvers eiganda, þ.e. hvers sveitarstjórnar. Hins vegar er það mat úttektarnefndarinnar að allir eigendur byggðasamlaganna ættu að koma sér saman um samhljóða eigendastefnu gagnvart hverju byggðasamlagi því ósamhljóða eigendastefnur geta skapað vanda fyrir rekstur og skilvirkni byggðasamlagsins.

Að mati úttektarnefndarinnar er mikilvægt að borgaryfirvöld geri gangskör að því að ljúka gerð eigendastefnu fyrir þau B-hluta fyrirtæki sem eru í fullum rekstri. Meginatriði eigendastefnu ættu að vera þau sem að framan hafa verið rakin, svo sem að milli eiganda og fyrirtækis séu skýr ábyrgðarskil og stjórnunarlegur aðskilnaður, að opnir stjórnarhættir og gagnsæi séu í stjórn fyrirtækisins, að fyrirtækið vinni að þeim samfélagslegu markmiðum sem eigandi stefnir að og að upplýsingagjöf til eigenda sé með tilteknum reglubundnum hætti. Úttektarnefndin telur jafnframt að síður eigi að horfa til þess við gerð eigendastefnu að endurtaka ákvæði sem um viðkomandi starfsemi gilda samkvæmt lögum eða samþykktum viðkomandi félags til að draga úr hættu á því að misræmi verði þar á milli.

5.2.2 Fulltrúar í stjórn

Um kjör fulltrúa í stjórnir B-hluta fyrirtækja er fjallað ýmist í stofnsamningum viðkomandi fyrirtækja eða í lögum um viðkomandi rekstrarform. Gæta þarf sérstaklega að skörun á skyldum einstaklinga sem veljast til þessara verkefna því mismunandi kröfur geta gilt um skyldur stjórnarmanna eftir því hvaða lagareglur gilda um félagsformið. Má sem dæmi nefna í þessu samhengi að kjörinn aðalmaður í sveitarstjórn ber réttindi og skyldur samkvæmt sveitarstjórnarlögum, en þegar sami einstaklingur er valinn til að sitja í stjórn hlutafélags í krafti eignarhalds sveitarfélagsins gilda lög um hlutafélög þegar kemur að réttindum og skyldum stjórnarmanns í hlutafélaginu. Ber stjórnarmanni í hlutafélagi þannig að gæta hagsmuna hlutafélagsins og þar með allra hluthafa í hlutafélaginu, en ekki einvörðungu þess hluthafa sem hann er jafnframt kjörinn fulltrúi hjá.

Ekki liggur fyrir stefna hjá Reykjavíkurborg eða viðmiðanir um hverjir valdir eru til þess að vera fulltrúar í stjórn B-hluta fyrirtækja. Í einstaka tilvikum er kveðið á um í samningum um tiltekin fyrirtæki hverjir geti verið fulltrúar í stjórn. Þannig er gert ráð fyrir í stofnsamningi um Strætó bs. að fulltrúar í stjórn skuli vera kjörnir aðalmenn í sveitarstjórnnum aðildarsveitarfélaganna eða framkvæmdastjórn þeirra. Í stofnsamningi Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins bs. kemur fram að stjórnin sé skipuð framkvæmdastjórn aðildarsveitarfélaganna, þ.e. borgarstjóra og bæjarstjórn.

Með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum og viðtölum úttektarnefndarinnar virðist að öðru leyti val fulltrúa í stjórnir B-hluta fyrirtækja jafnvel fara frekar eftir áhugasviði einstakra kjörinna fulltrúa en mati á því hvað hentar best hagsmunum Reykjavíkurborgar eða viðkomandi fyrirtækis.

Einnig þarf að hafa í huga að seta fulltrúa í stjórn B-hluta fyrirtækis og jafnframt í fagráði hjá borginni leiðir til þess að aukin hætta er á hagsmunaárekstrum við umfjöllun um tiltekin mál. Finna má dæmi um að sami einstaklingur sitji í stjórn B-hluta fyrirtækis á sama tíma og viðkomandi situr einnig í fagráði sem fjalla þarf um erindi og málefni frá B-hluta fyrirtækinu. Dæmi um slíkt er stjórn Faxaflóahafna sf. og skipulagsráð Reykjavíkurborgar. Í slíkum tilvikum getur komið upp sú staða að hagsmunir B-hluta fyrirtækisins sem til dæmis landeiganda fari ekki alltaf saman við hagsmuni Reykjavíkurborgar sem stjórnvalds. Brýnt er að fulltrúi í þeirri stöðu gæti

ávallt að hlutverki sínu í hverju tilviki því sú staða getur hæglega komið upp að hæfisreglur sveitarstjórnarlaga leiði til þess að fulltrúinn verði vanhæfur við umfjöllun um erindi tengt B-hluta fyrirtækinu á vettvangi fagráðs.

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

5.2.3 Eftirlit, samráð við borgaryfirvöld

Mikilvægt er að skýrar en nú liggi fyrir hvert umboð stjórnarmanna er og hverjar skyldur eru um upplýsingar og samráð við borgarstjórn eða borgarráð. Tekur úttektarnefndin í þessu sambandi undir niðurstöður áðurnefndrar skýrslu um stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögunum Strætó, Sorpu og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins frá september 2011, en þar kom meðal annars fram að umboð til ákvarðana væri ekki ávallt nógu skýrt.

Af sama meiði er jafnframt að mismunandi er hvernig eftirliti er háttað með B-hluta fyrirtækjunum. Greina má þar á milli ytra eftirlits og innra eftirlits.

Ytra fjárhagslegt eftirlit B-hluta fyrirtækjanna er í öllum tilvikum framkvæmt af löggiltum endurskoðendum. Mismunandi er hvort ytri endurskoðandi B-hluta fyrirtækis er sá sami og hjá Reykjavíkurborg. Fer það að mestu eftir því hvort um er að ræða fyrirtæki sem alfarið er í eigu Reykjavíkurborgar eða hvort um er að ræða samvinnuverkefni með öðrum aðilum, enda er það viðkomandi eining sem að jafnaði kys eða ræður löggiltan endurskoðanda.

Hið sama má segja um innra eftirlit hjá B-hluta fyrirtækjunum. Það er á ábyrgð hvernar einingar fyrir sig að skipuleggja innra eftirlit. Hvað varðar eftirlit Reykjavíkurborgar sem eiganda hefur borgarráð samþykkt í starfsreglum frá 6. september 2007 að innri endurskoðun borgarinnar fari með innri endurskoðun félaga sem Reykjavíkurborg á helmingshlut í eða meira. Er sú ákvörðun tekin í krafti stærðar eignarhluta Reykjavíkurborgar í viðkomandi fyrirtækjum. Borgarráð samþykkti síðan á fundi 25. október 2007 að innri endurskoðun yrði falið að ganga til samninga við B-hluta félögin um vinnu við innri endurskoðun. Í árslok 2012 var aðeins búið að semja við fjögur B-hluta fyrirtæki um innri endurskoðun af 11. Kom það fram í viðræðum innri endurskoðunar við stjórnir hinna félaganna sjö að þær hefðu ekki áhuga á að gera slíka samninga.

Reykjavíkurborg hefur skipað endurskoðunarnefnd sem fjallar um A-hluta borgarsjóðs ásamt samstæðureikningi A- og B-hluta eins og nánari grein er gerð fyrir í 4. kafla skýrslu þessarar. Endurskoðunarnefndin var skipuð meðal annars með vísan til 108. gr. a. í lögum um ársreikninga nr. 3/2006 með síðari breytingum. Er í lagaákvæðinu fjallað um skipan endurskoðunarnefndar við einingu tengda almannahagsmunum, en einingar sem falla undir þá skilgreiningu eru meðal annars aðilar sem eru með skráð skuldabréf á markaði. Reykjavíkurborg er með skráð skuldabréf á markaði en hið sama gildir ekki um önnur B-hluta fyrirtæki en Félagsbústaði hf. og Orkuveitu Reykjavíkur. Stjórn Orkuveitunnar setti á fót endurskoðunarnefnd í janúar 2012 en stjórn Félagsbústaða hf. hefur ekki sett á fót endurskoðunarnefnd.

Allur gangur er á því hvernig eftirliti með B-hluta fyrirtækjum er háttað af hálfu kjörinna fulltrúa Reykjavíkurborgar, svo sem varðandi öflun upplýsinga um þjónustu og árangur fyrirtækjanna. Mjög misjafnt er hvort eða í hve miklum mæli kjörnir fulltrúar mæta á ársfundi viðkomandi eininga nema ef um er að ræða kjörna fulltrúa sem jafnframt eru í stjórn einingarinnar. Einnig virðast kjörnir fulltrúar í gegnum árin hafa sýnt lítinn áhuga á að sækja heim B-hluta fyrirtækin. Sem dæmi um það má nefna Félagsbústaði hf. Frá upphafi starfsemi félagsins hafa eingöngu utanaðkomandi aðilar verið fengnir til að sitja í stjórn félagsins. Kjörnir fulltrúar virðast frá því félagið var stofnað lítið hafa komið nálægt starfsemi þess og þá einna helst í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar fyrir hvert ár. Aðalfundir félagsins hafa nánast eingöngu verið sóttir af starfsmönnum borgarinnar. Aðeins tveir borgarstjórar hafa á úttektartímabilinu heimsótt félagið og kynnt sér sérstaklega starfsemi þess, þ.e. á árunum 2003 og 2011. Ekki virðist því fara mikið fyrir eftirliti af hálfu kjörinna fulltrúa, borgarstjórnar eða borgarráðs.

Almennt eru samskipti B-hluta fyrirtækja við borgarkerfið ekki mikil nema í tengslum við gerð fjárhagsáætlana og ársreikninga. Fundargerðir stjórna eru að einhverju leyti lagðar fram til kynningar í borgarráði, t.d. fundargerðir Strætó bs. og skíðasvæða höfuðborgarsvæðisins, en ekki verður ráðið af fundargerðum borgarráðs að þær fái sérstaka umfjöllun nema um tiltekna tillögur sé að ræða sem þarfnist afgreiðslu borgarráðs.

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

5.3 Um starfsemi fyrirtækja sveitarfélaga í Noregi

Hér verður vikið að nokkrum atriðum sem fram koma í samantekt um norræn sveitarstjórnarmál sem byggir á skýrslu norska sveitarstjórnarráðuneytisins frá árinu 2006 og fjallað er um í viðauka I.

Það er ekki nýtt að sveitarfélög í Noregi stofni til sjálfstæðs fyrirtækjareksturs um ákveðna starfsemi. Elstu dæmi þess eru frá því fyrir aldamótin 1900. Sveitarfélögin voru frumkvöðlar í ýmiss konar orkunýtingu og stofnuðu sjálfstæð fyrirtæki um rekstur vatnsveitna og fleira, svo sem rekstur bað- og kvikmyndahúsa. Þá eru ýmis dæmi í Noregi um að rekstri ríkisfyrirtækja hafi verið breytt og hann lagaður að því sem gerist á frjálsum markaði. Af þeim má nefna NSB (norsku ríkisjárnbrautirnar), Posten (póstþjónustu) og Televerket (símaþjónustu).

Hlutverk sveitarstjórnarmanna sem lýðræðislega kjörinna fulltrúa er og hefur verið að fylgja eftir pólitískri stefnumótun og taka ákvarðanir um rekstur sveitarfélagsins og þá þjónustu sem það veitir borgurunum. Hugmyndir kenndar við nýskipan í opinberum rekstri (e. New Public Management) felast í meiri áherslu á lögmál markaðarins í opinberri þjónustu. Lykilorðin í því eru einkavæðing, útboð, stærri einingar og dreifð ábyrgð. Hugmyndin er sú að í stað þess að stjórnámálamenn stýri starfseminni í minnstu smáatriðum sé þeirra hlutverk að skilgreina þau markmið sem að sé stefnt í hverjum málaflokki.

Fulltrúalýðræði felur í sér að stjórnámálamenn bera ábyrgð gagnvart kjósendum og leggja sín mál undir þeirra dóm í kosningum. Þegar verkefni eru hins vegar falin ákveðnum fyrirtækjum geta vaknað spurningar um með hvaða hætti og hverja skuli draga til ábyrgðar vegna starfsemi þeirra. Einnig má spyrja hvaða möguleika stjórnámálamenn hafa á því að gera fyrirtækin ábyrg gagnvart kjósendum. Þá má velta upp að hve miklu leyti hin ólíku félagsform bjóða upp á viðeigandi pólitíska leiðsögn og eftirlit.

5.3.1 Mismunandi félagsform

Óháð því hvaða félagsform hinu sjálfstæða fyrirtæki er valið, felur stofnun fyrirtækis í sér að ýmsar mikilvægar ákvarðanir eru teknar annars staðar en í sveitarstjórn eða nefndum sveitarfélagsins. Nokkur munur er þó á og ljóst að hlutafélagaformið er sjálfstæðast og í minnstum, beinum tengslum við kjörna fulltrúa.

Í norskum sveitarstjórnarlögum eru gerðar litlar kröfur til félagsformsins þegar sveitarstjórnir ákveða að stofna sjálfstætt fyrirtæki um einhverja starfsemi. Þau hafa að mestu leyti frjálsar hendur um það hvort starfsemi eða þjónusta, sem sveitarstjórnun ber lögum samkvæmt að veita, skuli falin sjálfstæðu fyrirtæki á vegum sveitarfélagsins. Dæmi um lögbundna þjónustu eru brunavarnir og rekstur leikskóla. Slíka þjónustu má fela sjálfstæðu fyrirtæki þar sem sveitarfélaginu ber aðeins skylda til að tryggja að hún sé veitt en ekki endilega að annast hana sjálft.

Verkefni sem sveitarstjórn getur ekki falið sjálfstæðu fyrirtæki nema með sérstöku leyfi eru fá og helst þau þar sem sveitarfélagið hefur heimild til „sérstakra afskipta“. Þar má til dæmis nefna barnaverndar- og skipulagsmál.

5.3.2 Hlutfélagiformið í sókn

Segja má að norsk sveitarfélög hafi leitað fanga í allri féлага- og fyrirtækjaflórunni við stofnun sjálfstæðra fyrirtækja á þeirra vegum. Langmestur hluti starfsemi sveitarfélaganna er eftir sem áður í höndum hefðbundinna stofnana sveitarfélaganna.

Það félagsform sem hefur verið í mestri sókn er hlutfélagiformið. Það er sjálfstæðast gagnvart sveitarfélaginu. Á árinu 1996 voru sjálfstæð hlutfélög á vegum norskra sveitarfélaga 773 en voru orðin 1.728 árið 2004. Þá voru ótalin ýmis sjálfseignarfélög tengd sveitarfélögunum.

5.3.3 Markmiðið er aukin skilvirkni

Meginmarkmið með stofnun sjálfstæðra fyrirtækja sveitarfélaga er almennt að gera þjónustu skilvirkari og hagkvæmari, þ.e. að sveitarfélagið og íbúarnir fái meira fyrir það fé sem lagt er í viðkomandi starfsemi. Þá geta sjálfstæð fyrirtæki rekið eigin starfsmannastefnu og átt auðveldara með að fá til sín hæft starfsfólk. Aðrar efnahagslegar ástæður geta einnig ráðið miklu um stofnun sjálfstæðra fyrirtækja. Með rekstri þeirra getur losnað um fé sem sveitarstjórn getur nýtt til annarra verkefna og sjálfstæð fyrirtæki, t.d. hlutfélög, geta haft betri aðgang að lánsfé en sveitarfélagið.

5.3.4 Sambandið milli sveitarstjórnar og fyrirtækisins

Þegar sjálfstæðu fyrirtæki hefur verið komið á laggirnar vaknar sú spurning hvernig sambandi þess og sveitarfélagsins skuli háttað. Ef það er vilji sveitarstjórnarinnar að hafa sambandið sem nánast getur hún skipað kjörna fulltrúa í stjórn fyrirtækisins sem fylgjast þá með rekstrinum frá degi til dags. Ef hins vegar er ekki talin ástæða til þess getur sveitarstjórn skipað fagfólk í stjórn fyrirtækisins byggt á reynslu þess og þekkingu. Fyrirkomulagið getur síðan líka verið blanda af þessu hvoru tveggja.

Þegar kemur að upplýsingagjöf milli fyrirtækis og sveitarstjórnar er líka um margt að velja. Hún getur til dæmis verið þannig að fulltrúar fyrirtækisins eigi reglulega, kannski nokkrum sinnum á ári, fund með byggðarráði eða forseta sveitarstjórnar og gefi þeim skýrslu. Sveitarstjórnir geta einnig komið sinni eigandastefnu til skila með ýmsum hætti og ekki síst með því að skilgreina vel starfsemi sjálfstæðra fyrirtækisins og þann ramma sem um hana gildir. Lætur þá eigandinn eða fulltrúar hans helst til sín taka á aðalfundi fyrirtækisins. Þar eru línurnar lagðar og þá er hægt að skipta um stjórn eða einstaka stjórnarmenn ef ástæða þykir til. Hvað sem þessu líður þarf fyrirtækið að vera sem sjálfstæðast gagnvart sveitarfélaginu og mikilvægt er að því séu ekki settar þrengri skorður en öðrum aðilum á markaði.

Það er misjafnt hjá norskum sveitarfélögum hve mikill aðskilnaður er á milli sjálfstæðs fyrirtækis og sveitarstjórnar og getur það farið eftir því hver starfsemin er. Ef fyrirtækið starfar á samkeppnismarkaði er það allajafna mjög sjálfstætt en ef um er að ræða einokunarstarfsemi, t.d. vatnsveitu, fráveitu eða brunavarnir, er aðskilnaðurinn almennt minni.

5.3.5 Gagnsæi og góð upplýsingagjöf

Því er stundum haldið fram að sjálfstæð fyrirtæki sveitarfélaga séu lokuð og tregari til að veita upplýsingar en aðrar stofnanir sveitarfélagsins. Skjöl og fundargerðir hlutafélaga eru ekki birt opinberlega en sveitarfélagið hefur aðgang að þeim. Þar fyrir utan geta allir kynnt sér ársreikninga fyrirtækjanna og endurskoðunarskýrslur um þau. Raunar sýna rannsóknir að það getur verið auðveldara að gera sér grein fyrir rekstri sjálfstæðs fyrirtækis í eigu sveitarfélags en rekstri annarra stofnana þess. Er ástæðan ekki síst sú að rekstur fyrirtækisins er skýrlega skilinn frá annarri starfsemi á vegum sveitarfélagsins. Vegna þess kann að vera einföldun að halda fram að hefðbundnar stofnanir sveitarfélaganna séu opnar og útausandi á upplýsingar en sjálfstæðu fyrirtækin ekki. Því getur verið öfugt farið. Jafnvel hefur verið kvartað yfir því að upplýsingar um rekstur slíkra fyrirtækja séu of aðgengilegar sem geti verið óheppilegt fyrir fyrirtæki í samkeppnisrekstri.

5.3.6 Að rækja eigandahlutverkið

Sumir telja að með fyrirtækjavæðingu séu sveitarstjórnir að afsala sér völdum og áhrifum. Aðrir segja að með því að auka sjálfstæði fyrirtækja í eigu sveitarfélagsins sé fjölgað mögulegum leiðum til að hafa áhrif og að það geti verið lýðræðislegur ávinningur að því að skipta upp og greina í sundur hið lýðræðislega ferli.

Samkvæmt upplýsingum frá KS-Bedrift, samtökum fyrirtækja í opinberri eigu í Noregi, eru sjálfstæð fyrirtæki í sumum sveitarfélögum látin næstum alveg afskiptalaus og þeim sýndur lítill áhugi af hálfu eiganda en í öðrum hefur verið mótuð ákveðin eigandastefna. Eru fyrrnefndu fyrirtækin miklu fleiri en hin. Með því uppfylla sveitarstjórnarmenn ekki þær pólitísku kröfur sem til þeirra ber að gera. Þetta áhugaleysi getur komið sér illa fyrir fyrirtækið og eiganda þess og gert það smám saman allt að því ósýnilegt, jafnt sveitarstjórnarmönnum sem hinum almenna borgara.

Það er grundvallarspurning að hve miklu leyti það fyrirkomulag sem er á rekstri sjálfstæðs fyrirtækis á vegum sveitarfélags tryggir eðlilega pólitíska stjórn og eftirlit og hvort það sé nauðsynlegt í þessu skyni að skipa stjórnina kjörnum fulltrúum sveitarfélagsins. Reynslan sýnir að það er mikið svigrúm fyrir pólitíska stjórn og eftirlit með sjálfstæðu fyrirtækjunum ef þess er óskað. Mestu skiptir þó að sveitarfélagið taki hlutverk sitt sem eiganda alvarlega.

5.4 Samantekt

- Þar sem ekki er lengur um neina starfsemi að ræða í Aflvaka hf. telur úttektarnefndin að ástæða sé til að Reykjavíkurborg meti hvort rétt sé að slíta félaginu.
- Mikilvægt er að ljúka hið fyrsta breytingum á rekstrarformi Bílastæðasjóðs og koma rekstrarforminu í viðunandi horf.
- Rekstrarform Faxaflóahafna sf., Félagsbústaða hf., Íþrótt- og sýningahallarinnar hf., Jörundar ehf. og Malbikunarstöðvarinnar Höfða hf. hentar vel þeim rekstri og eignarhaldi sem um er að ræða í hverju tilviki að mati úttektarnefndarinnar.
- Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins er samstarfsverkefni sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um rekstur skíðasvæðanna í Bláfjöllum og Skálafelli. Ekki verður séð af fyrirbyggjandi gögnum að fram hafi farið aðrar úttektir en frá árinu 2007 eða mat á samstarfi þessu sem varð til árið 2003 eða formlegt mat á því hvort ástæða sé til að koma rekstrinum í tiltekið félagsform. Telur úttektarnefndin ástæðu til að slíkt mat fari fram af hálfu aðildarsveitarfélaganna.
- Mikilvægt er að Reykjavíkurborg myndi sér stefnu um það á hvaða formi B-hluta fyrirtæki verði rekin og að sú stefna taki mið af eðli og umfangi viðkomandi verkefna, svo sem hvort um er að ræða lögbundin verkefni eða samkeppnisrekstur að einhverju leyti eða ekki.
- Úttektarnefndin telur mikilvægt að ljúka gerð eigendastefnu fyrir þau B-hluta fyrirtæki sem eru í rekstri. Að einhverju leyti er sú vinna hafin því að á árinu 2012 samþykkti borgarstjórn eigendastefnu fyrir Orkuveitu Reykjavíkur og á vettvangi Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er unnið að gerð eigendastefnu fyrir byggðasamlögin Sorpu, Strætó og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins.
- Við gerð eigendastefnu telur úttektarnefndin rétt að horfa til nánar tilgreindra meginatriða, s.s. ábyrgðarskila milli eiganda og fyrirtækis, stjórnunarlegs aðskilnaðar og stjórnarháttar. Úttektarnefndin telur jafnframt að síður eigi við gerð eigendastefnu að endurtaka ákvæði sem um viðkomandi starfsemi gilda samkvæmt lögum eða samþykktum viðkomandi félags til að draga úr hættu á því að misræmi verði þar á milli.
- Úttektarnefndin mælir með því að Reykjavíkurborg setji sér stefnu eða viðmiðanir um val á fulltrúum í stjórnir B-hluta fyrirtækja. Þar verði sett hæfniviðmið og afstaða tekin til þess hvort kjörnir fulltrúar, starfsmenn borgarinnar eða utanaðkomandi aðilar eigi að gegna stjórnarsetu. Er jafnframt rétt að horfa til þess um hvers konar þjónustu eða verkefni er að ræða, þ.e. hvort verið er að sinna samfélagsþjónustu eða hvort um er að ræða samkeppnisrekstur. Einnig er rétt að taka mið af hlutverki viðkomandi stjórnar, svo sem hvort um er að ræða hreina rekstrarstjórn eða hvort verið er að fjalla um fagatriði sem tengjast öðrum þjónustubáttum sveitarfélagsins.
- Eftirlit skortir af hálfu kjörinna fulltrúa Reykjavíkurborgar með B-hluta fyrirtækjum. Mjög misjafnt er hvort eða í hve miklum mæli kjörnir fulltrúar mæta á ársfundi viðkomandi fyrirtækja nema ef um er að ræða kjörna fulltrúa sem jafnframt eru í stjórn einingarinnar. Einnig virðast kjörnir fulltrúar á liðnum árum hafa sýnt lítinn áhuga á að heimsækja einstök B-hluta fyrirtæki.

- Af fyrirliggjandi gögnum úttektarnefndarinnar verður ráðið að almennt eru samskipti B-hluta fyrirtækja við Reykjavíkurborg ekki mikil nema í tengslum við gerð fjárhagsáætlana og ársreikninga. Fundargerðir stjórna eru að einhverju leyti lagðar fram til kynningar í borgarráði en lítil umræða virðist fara fram um þær.
- Þörf er á að setja skýrari reglur eða viðmið um umboð fulltrúa Reykjavíkurborgar í stjórnnum B-hluta fyrirtækja og samráð við Reykjavíkurborg sem eiganda um einstakar mikilvægar ákvarðanir, hvort sem um er að ræða mikilvægi miðað við fjárhag eða þjónustupætti. Einnig er mikilvægt að fulltrúar í stjórnnum B-hluta fyrirtækja hafi skýr viðmið um upplýsingamiðlun til Reykjavíkurborgar sem eiganda.

6. kafli

Vöru-, þjónustu- og verkkaup hjá Reykjavíkurborg

Innkaupastefna og innkaupareglur Reykjavíkurborgar eiga að stuðla að vönduðum og hagkvæmum innkaupum og tryggja gæði vöru, þjónustu og verka sem Reykjavíkurborg kaupir. Þeim er ætlað að stuðla að því að Reykjavíkurborg hagi innkaupum sínum í samræmi við góða viðskiptahætti og tryggja að stjórnýsla Reykjavíkurborgar á sviði innkaupa sé í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti. Ennfremur að stuðla að því að almennar kröfur um stjórnfestu og fyrirsjáanlega framkvæmd, gegnsæi, jafnræði og málskotsrétt séu virtar við innkaup á vegum Reykjavíkurborgar.



1940–1950, menn við gatnagerð og malbikun á horni Ægisgötu og Ránargötu.

Ljósmyndari: Karl Christian Nielsen

Úttekt á innkaupamálum Reykjavíkurborgar takmarkast einkum við eftirtalin verkefni:

1. Hvort innkaupareglur stuðli að þeim markmiðum sem innkaupastefna Reykjavíkurborgar gerir ráð fyrir.
2. Umfang aðkeyptar vöru, þjónustu og verklegra framkvæmda sem innkaupareglur ná til af heildarinnkaupum Reykjavíkurborgar.
3. Framkvæmd og virkni innra eftirlits Reykjavíkurborgar með innkaupum samkvæmt innkaupareglum.
4. Eftirlit af hálfu kjörinna fulltrúa með innkaupum hjá Reykjavíkurborg.
5. Mat á hugsanlegum hagsmunatengslum lykilstarfsmanna og kjörinna fulltrúa vegna innkaupa hjá Reykjavíkurborg.

6.1 Hlutverk og verkefni

Innkauparáð Reykjavíkurborgar starfar í umboði borgarráðs, sbr. 1. gr. samþykktar fyrir ráðið frá 20. desember 2005. Innkauparáð gegnir almennu eftirlitshlutverki með því að svið, skrifstofur og stofnanir Reykjavíkurborgar fylgi innkaupastefnu og innkaupareglum borgarinnar. Ráðið tekur til meðferðar tillögur um nýjungar og breytingar á stefnu í innkaupamálum og afgreiðir innkaupamál yfir tilteknum viðmiðunarfjárhæðum.

Innkaupastefna Reykjavíkurborgar var samþykkt í borgarráði í febrúar 2005 og endurskoðuð síðast í mars 2011.

Borgarlögmaður fer með lögfræðilega ráðgjöf í innkaupamálum og skal hann vera innkauparáði innan handar varðandi ráðgjöf. Einnig skal borgarlögmaður vinna að því að styrkja stjórnsýslu innkaupamála.

Meginhlutverk innkaupaskrifstofu er að hafa yfirumsjón með innkaupum Reykjavíkurborgar og með því að innkaup borgarinnar séu í samræmi við lög og reglur sem um þau gilda. Þá annast skrifstofan útboð, forvöl, verðfyrirspurnir og innkaup á vörum, þjónustu og verklegum framkvæmdum. Innkaupaskrifstofan skal í samvinnu við fagsvið og skrifstofur hafa frumkvæði að stefnumótandi ákvörðunum um innkaupaferli og leiða þróunarstarf í innkaupamálum, en það starf lýtur að skipulagi innkaupa og einföldun innkaupaferla.

Skipulag innkaupa á að tryggja skilvirkari innkaup, lægri rekstrarkostnað fyrir borgina í heild og einfaldari innkaupaferla sem lækka óbeinan innkaupakostnað einstakra sviða og rekstrar-eininga. Innkaupaskrifstofan skal annast gerð samninga og pantana á þessu sviði og hún skal veita þjónustu, fræðslu og ráðgjöf varðandi innkaup og innkaupaaðferðir. Einnig sér skrifstofan um þjónustu við innkauparáð. Að auki skal hún standa fyrir skilvirku eftirliti með miðlægum samningum Reykjavíkurborgar.

Innkaupareglur Reykjavíkurborgar voru endurskoðaðar snemma árs 2005 og tóku nýjar reglur gildi í febrúar það ár, en á sama tíma féllu úr gildi innkaupareglur frá 1. febrúar 2003. Á fundi borgarráðs 4. janúar 2007 var samþykkt tillaga borgarstjóra um að vinna skyldi að heildarendurskoðun á innkaupareglum Reykjavíkurborgar og afleiddum reglum þeim tengdum. Í þeirri vinnu var helsta markmiðið að laga gildandi reglur að nýjum lögum um opinber innkaup nr. 84/2007, að svo miklu leyti sem eðlilegt þótti miðað við það svigrúm sem sveitarfélaginu er nauðsynlegt að hafa við innkaup að teknu tilliti til viðmiðunarfjárhæða varðandi hvenær skylt er að bjóða út verkefni á evrópska efnahagssvæðinu. Þá var gerð breyting á 23. gr. reglnanna í apríl 2009, en greinin fjallar um hæfi bjóðenda. Var ákvæðið byggt áfram á fyrra ákvæði en endurskoðað umtalsvert með hliðsjón af ákvæðum 47., 49. og 50. gr. laga um opinber innkaup nr. 84/2007.

Þann 23. september 2010 voru nýjar innkaupareglur fyrir Reykjavíkurborg samþykktar í borgar-ráði en tilgangurinn með þeim er að stuðla að vönduðum, hagkvæmum og vistvænum innkaupum Reykjavíkurborgar og tryggja gæði vöru, þjónustu og verka sem Reykjavíkurborg kaupir. Reglunum er ætlað að stuðla að því að Reykjavíkurborg hagi innkaupum sínum í samræmi við góða viðskiptahætti en einnig er þeim ætlað að tryggja að stjórnsýsla borgarinnar á sviði innkaupa sé í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Þá er reglunum ætlað að stuðla að því að almennar kröfur um stjórnfestu og fjárféðanlega framkvæmd, gegnsæi, jafnræði og málskotsrétt séu virtar við innkaup á vegum Reykjavíkurborgar.

Innkaupareglurnar ná til skriflegra samninga um fjárhagslegt endurgjald sem borgin gerir við fyrirtæki og hafa að markmiði framkvæmd verks, sölu vara eða veitingu þjónustu í skilningi reglnanna. Í innkaupareglunum er að finna skilgreiningar á tegundum samninga sem hér verður gerð grein fyrir:

Miðlægir samningar: Samningar sem gerðir eru við einn eða fleiri birgja í kjölfar útboðs eða verðfyrirspurnar um ákveðin viðskipti fyrir borgarstofnanir í heild, þegar ekki er ljóst hvert umfang vörukaupa eða þjónustu er á samningstímabilinu. Geta miðlægir samningar verið hvort sem er rammamarkmið eða hvers konar aðrir innkaupasamningar sem ætlaðir eru til miðlegrar notkunar hjá borginni. Er innkaupaaðilum borgarinnar skylt að kaupa inn á grundvelli þeirra miðlegru samninga sem eru í gildi og áður en innkaupaferli hefst skal kanna hvort fyrir hendi séu miðlægir samningar sem nái yfir fyrirhuguð kaup.

Rammasamningar: Samningar sem einn eða fleiri kaupendur skuldbinda sig til að gera við eitt eða fleiri fyrirtæki í þeim tilgangi að slá föstum skilmálum einstakra samninga sem gerðir verða á tilteknu tímabili, einkum að því er varðar verð og fyrirhugað magn, ef við á.

Verksamningar: Samningar sem hafa að markmiði framkvæmd eða framkvæmd og hönnun á verkum og þá með þeim aðferðum sem svari til þeirra krafna sem kaupandi hefur sett fram. Með verki í þessum skilningi er átt við afrakstur mannvirkjagerðar eða verkfræðilegra aðferða, sem getur þjónað efnahagslegu eða tæknilegu hlutverki.

Vörusamningar: Samningar sem hafa að markmiði kaup, leigu eða fjármögnunarleigu með eða án kaupréttar á vörum. Samningur sem felur í sér tilfallandi ísetningu eða uppsetningu vöru telst vörusamningur.

Þjónustusamningar: Samningar sem ekki eru verk- eða vörusamningar og hafa að markmiði að veita þjónustu, s.s. viðhalds- og viðgerðarþjónustu, fjarskiptaþjónustu, fjármálaþjónustu, váttryggingaþjónustu, tölvuþjónustu, arkitekta- og verkfræðiþjónustu, grasslátt og sorp- og hreinlætisþjónustu. Ef samningur nær bæði til kaupa á vöru og þjónustu skal hann teljast þjónustusamningur ef sá þáttur samningsins sem lýtur að þjónustu nemur hærri fjárhæð en vöruþátturinn.

Samningur um afsláttarkjör: Samningur sem gerður er við einn birgi en felur ekki í sér neina skuldbindingu um kaup á vöru eða þjónustu.

Skilgreiningar á verk-, vörukaupa- og þjónustusamningum eru samhljóða skilgreiningum í 4. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup.

Að mati úttektarnefndarinnar styðja og styrkja innkaupareglur Reykjavíkurborgar innkaupa-stefnu hennar.

6.2 Samningar

Innkaupareglur Reykjavíkurborgar kveða á um í 5. gr. að hvert svið, skrifstofa og stofnun beri ábyrgð á að haga innkaupum sínum í samræmi við innkaupastefnu og innkaupareglur borgarinnar. Innkaupaskrifstofa skal reglulega senda innkauparáði heildaryfirlit yfir viðskipti þeirra sem gera innkaup fyrir hönd Reykjavíkurborgar með athugasemdum ef þurfa þykir. Þá skal innkauparáð beina athugasemdum og ábendingum um það sem betur má fara í innkaupamálum til viðkomandi sviðsstjóra, forstöðumanns og fagnefndar.

6.2.1 Fjöldi samninga

Á því tímabili sem til skoðunar er gerði innkaupaskrifstofan 1.984 samninga og verðkannanir og af þeim eru $\frac{3}{4}$ vegna verklegra framkvæmda.

Fjöldi vöru-, þjónustu- og verksamninga árabilið 2002–2011								
Ár	Verk-samningar	Þjónustu-samningar	Rekstrar-leigu-samningar	Hönnunar-samningar	Ramma-samningar	Afsláttar-samningar	Verð kannanir	Samtals
2002	136	13	9					158
2003	261	1	1	5	2		101	371
2004	217		4	5	6			232
2005	107	19		2	2			130
2006	155	31	2		4			192
2007	113	51	4		5	8		181
2008	107	31			3	11		152
2009	140	22			8	14		184
2010	165	18			6	15		204
2011	117	38			13	12		180
Alls	1.518	224	20	12	49	60	101	1.984

Á tímabilinu hefur fjöldi gerðra samninga verið tæplega 200 árlega eins og fram kemur í töflunni hér að framan. Þá má sjá að innkaupaskrifstofan hefur lagt aukna áherslu á gerð ramma- og afsláttarsamninga hin síðari ár. Verðkannanir voru aðeins framkvæmdar á árinu 2003 en í stað þeirra komu svonefndir afsláttarsamningar.

Á tímabilinu voru 42 ákvarðanir kærðar til kærunefndar útboðsmála. Fjöldi samninga fyrir utan ramma- og afsláttarsamninga og verðkannanir var 1.774 og því komu til meðferðar hjá kærunefndinni 2,4% af heildarfjölda útboða. Í þeim málum sem kærunefndin tók fyrir hafnaði hún 36 kærum eða 86%. Hún féllst því aðeins í sex tilfellum á kröfur kærandans. Af þessu má ráða að þátttakendur í útboðum hjá Reykjavíkurborg séu almennt sáttir við innkaupareglur borgarinnar og framkvæmd þeirra.

6.2.2 Samningsfjárhæð

Heildarsamningsfjárhæð útboða að meðtöldum verðkönnunum nemur 54,1 ma.kr. á verðlagi hvers árs á árabílinu 2002–2011. Árin 2003, 2004, 2007, 2008 og 2010 eru hæstu samningsfjárhæðirnar á tímabilinu og munar þar mestu um verksamninga. Árin 2002 og 2005 eru lægstu fjárhæðirnar. Fjárhæðir í töflunni hér að neðan eru í milljónum króna.

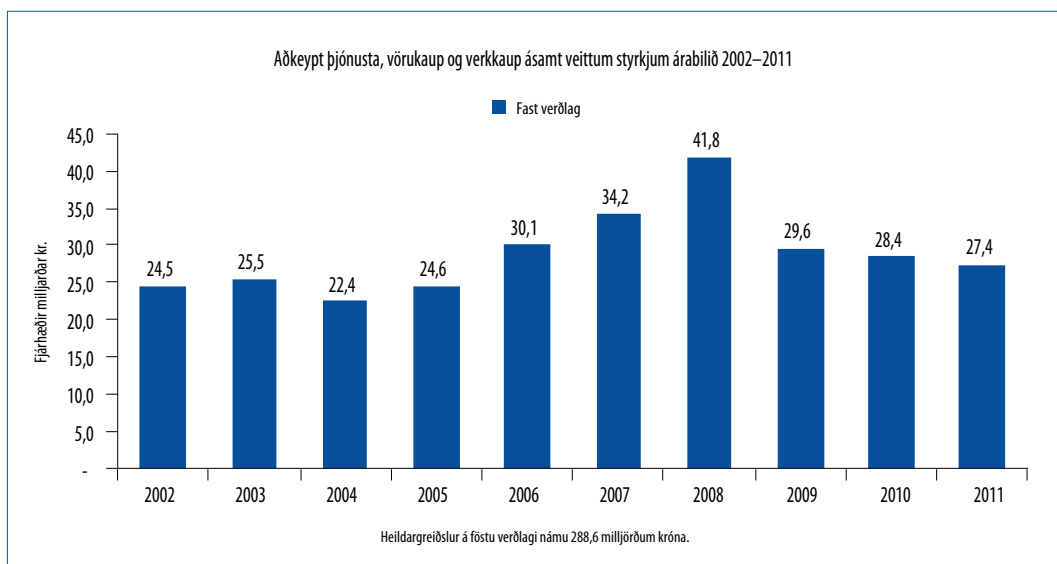
Ár	Verk-samningar	Þjónustu-samningar	Rekstrar-leigu-samningar	Hönnunar-samningar	Ramma-samningar	Afsláttar-samningar	Verð-kannanir	Samtals
2002	2.686,8	291,9	29,8					3.008,5
2003	5.766,8	176,1	2,0	8,9	123,2		166,7	6.243,7
2004	6.693,2		24,1	3,0	561,8			7.282,1
2005	1.704,7	292,9		18,4	81,8			2.097,8
2006	4.000,8	252,5	76,0		350,0			4.679,3
2007	4.097,1	1.032,3	289,5		660,0			6.078,9
2008	7.368,5	468,8			800,0			8.637,3
2009	2.564,7	1.117,7			1.072,0			4.754,4
2010	2.651,1	4.311,7			620,0			7.582,8
2011	2.206,0	922,3			632,5			3.760,8
Alls	39.739,7	8.866,2	421,4	30,3	4.901,3	0	166,7	54.125,6

Hlutfallsskipting samningsfjárhæða eftir samningsformi er að verksamningar eru tæplega 75% af samningsfjárhæðinni árána 2002–2011 og þjónustusamningar um 17%, en þeir eru samtals tæplega 90% af heildarfjölda samninga.

6.3 Aðkeypt þjónusta, vörukaup, verkkaup og veittir styrkir

Úttektarnefndin óskaði eftir því að fjármálaskrifstofa borgarinnar veitti nefndinni upplýsingar um útgreiðslur Reykjavíkurborgar vegna aðkeyptrar þjónustu, vörukaupa, verkkaupa og veittra styrkja. Á tímabilinu 2002–2011 námu þessar útgreiðslur alls 288,6 ma.kr. á föstu verðlagi ársins 2012.

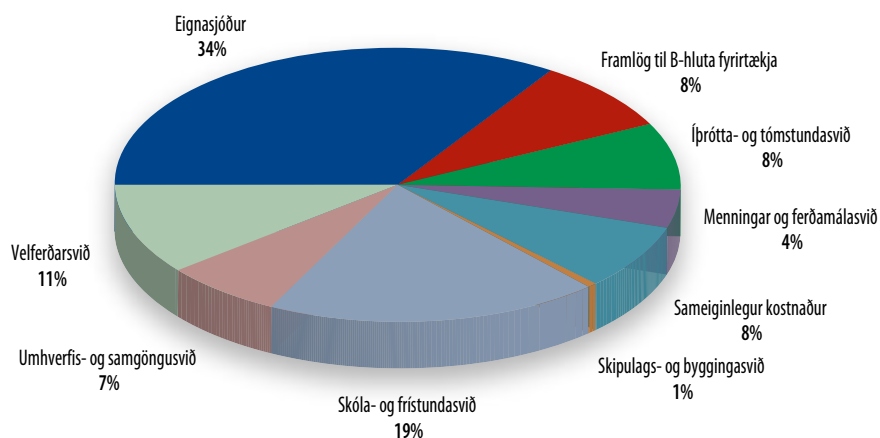
Á árinu 2002 nam aðkeypt þjónusta, vörukaup, verkkaup og veittir styrkir alls 24,5 ma.kr. en á tímabilinu voru útgjöld annarra tveggja ára svipuð, árin 2004 og 2005. Hæst voru gjöldin á árinu 2008 og urðu 41,8 ma.kr. Á árabílinu 2006 til og með 2011 var aðkeypt þjónusta, vörukaup, verkkaup og veittir styrkir samtals 94,5 ma.kr hærri en á fyrstu fjórum árunum, sem er nánast sama fjárhæð og ráðstafað var til þessa hluta á fyrstu fjórum árum tímabilsins sem til skoðunar er.



6.3.1 Hlutfallsleg skipting eftir fagsviðum

Þegar skoðuð er hlutfallsleg skipting aðkeyptrar þjónustu, vöru- og verkkaupa ásamt veittum styrkjum eftir fagsviðum kemur í ljós að um þriðjungur tengist eignasjóði vegna verk- og fasteignakaupa, 19% greiðslna tengjast skóla- og frístundasviði og 11% velferðarsviði. Þannig fóru nær 2/3 til fyrrnefndra þátta. Við skiptingu greiðslna eftir fagsviðum var tekið mið af stjórnskipan þeirri sem í gildi var í árslok 2011.

Aðkeypt þjónusta, vörukaup, verkkaup og styrkir árin 2002–2011 eftir fagsviðum

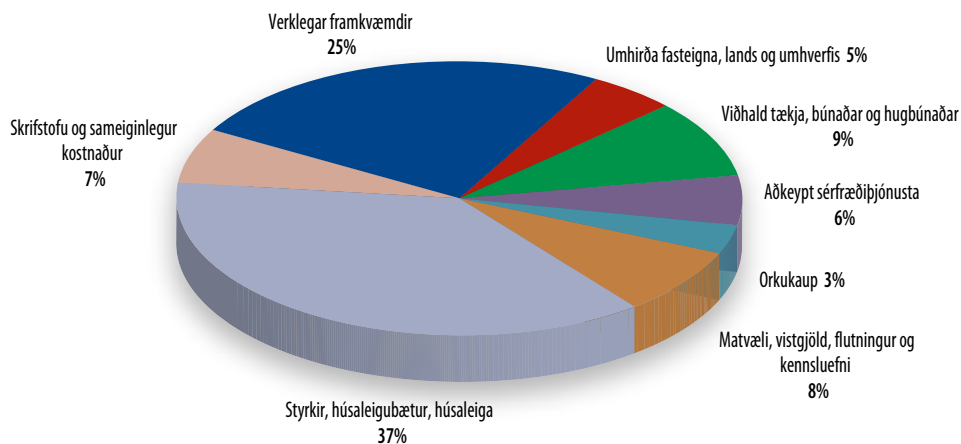


Heildarútgreiðslur á nefndu tímabili námu 216,3 ma.kr. á verðlagi hvers árs.

6.3.2 Hlutfallsleg skipting eftir verkefnaflokkum

Að lokum voru greiðslurnar greindar eftir verkefnaflokkum, sbr. tegundasundurliðun í bókhaldi Reykjavíkurborgar. Af heildarfjárhæðinni á verðlagi hvers árs fóru um 37% í húsaleigubætur og leigu húsnæðis og til verklegra framkvæmda um fjórðungur eða samtals um 2/3 til þessara tveggja verkefna.

Aðkeypt þjónusta, vörukaup, verkkaup og styrkir árin 2002–2011 eftir verkefnaflokkum

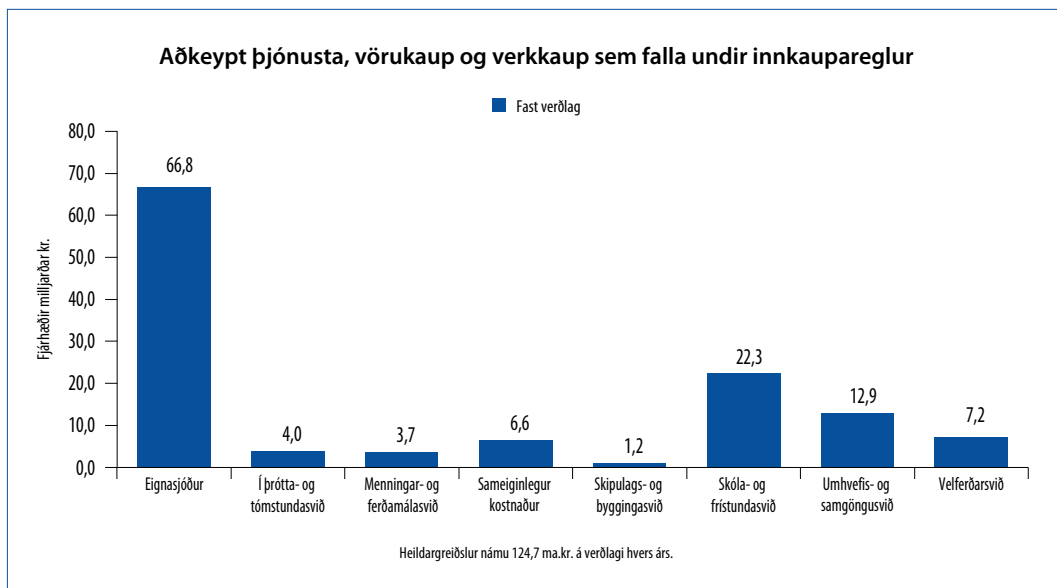


Heildargreiðslur námu 216,3 ma.kr. á verðlagi hvers árs.

6.3.3 Áætluð heildarskipting þess sem tilheyrir reglum um innkaup

Við mat á því hve stór hluti af aðkeyptri þjónustu, vörukaupum og verkkaupum skal tilheyra umsjón innkaupaskrifstofu, voru innri viðskipti og styrkir dregnir frá heildargreiðslum og þannig námu greiðslur til birgja á verðlagi hvers árs 124,7 ma.kr. Samningsfjárhæð innkaupaskrifstofu á árabílinu 2002–2011 nam alls 53,6 ma.kr. eða 43% af heildarinnkaupum.

Það er mat úttektarnefndarinnar að teknu tilliti til framangreindra upplýsinga að brýnt sé að innkaupaskrifstofan eða sá aðili sem fer með yfirstjórn innkaupamála hverju sinni geri gangskör að því að meta hve stór hluti innkaupa borgarinnar sé ekki beint á hennar forræði. Ennfremur að innkaupaskrifstofan afli upplýsinga með reglubundnum hætti um þau innkaup og að fylgt sé settum innkaupareglum.



6.4 Eftirlit með innkaupum

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar gerði úttekt á starfsemi og innra eftirliti innkaupaskrifstofu á tímabilinu september til nóvember 2009 og lagði fram skýrslu sína í febrúarmánuði 2010.⁴³

Helstu athugasemdir og tillögur innri endurskoðunar til úrbóta voru eftirfarandi:

- „Fyrir hendi er ágæt innkaupastefna en hana þyrfti að útfæra á gagnsæjan hátt.
- Setja þarf fram skýr mælanleg markmið um þann árangur sem stefnt er að.
- Styrkja þarf faglega vinnu við innkaupagreiningar og festa hana í sessi.
- Huga þarf að verkaskiptingu miðlægra skrifstofa.
- Bæta þarf stjórnendaupplýsingar varðandi innkaup.
- Skerpa þarf á hlutverki og ábyrgðarsviði ýmissa aðila sem koma að innkaupum.“

Eftir að úttektarnefndin hefur skoðað markmið, framkvæmd og eftirlitsþætti innkaupamála hjá Reykjavíkurborg tekur hún undir þau sjónarmið og athugasemdir sem hér eru settar fram.

Í framhaldi af úttekt innri endurskoðunar vann innkaupaskrifstofan eftirlitsáætlun fyrir árið 2012. Markmið hennar eru meðal annars eftirfarandi:

- „Tryggja að aðilar sem koma að innkaupum Reykjavíkurborgar stundi skilvirk og gagnsæ vinnubrögð og taki upplýstar ákvarðanir.
- Að sýna fram á og miðla upplýsingum til innkauparáðs, sviða og ráða um stöðu mála í innkaupum Reykjavíkurborgar.
- Að birgjar sem undirrita samning/a við Reykjavíkurborg geti treyst því að samningar séu virtir og að jafnræðis sé gætt í málsmeðferð við eftirlit samninga.
- Fylgja eftir starfsáætlun innkaupaskrifstofu.“

Úttektarnefndin leitað eftir upplýsingum frá innkaupadeild um hvort framangreind eftirlitsáætlun hefði gengi eftir eins og fyrirhugað var. Svo reyndist ekki vera.

Í innkaupareglum Reykjavíkurborgar er kveðið á um ábyrgð eftirtalinna aðila innan borgarkerfisins á því að farið sé eftir reglum um innkaup:

- „Sviðsstjórar og yfirmenn einstakra skrifstofa og stofnana bera ábyrgð á framkvæmd samninga sem komið hefur verið á með innkaupaferli og skulu tryggja skilvirkt eftirlit með framkvæmd þeirra.
- Innkaupaskrifstofa skal annast alla samningsgerð og pantanir í framhaldi innkaupa á grundvelli innkaupareglna.
- Ráð borgarinnar bera ábyrgð á eftirliti með innkaupum sviða og stofnana sem undir þau heyra.
- Ársfjórðungslega skulu allir sviðsstjórar senda yfirlit til þess fagráðs sem sviðið heyrir undir og jafnframt til innkauparáðs og gera grein fyrir einstökum innkaupum yfir 1 m.kr.
- Ársfjórðungslega skal innkaupaskrifstofa senda hverju fagráði yfirlit yfir veitta þjónustu við það svið sem heyrir undir ráðið.
- Mánaðarlega skal innkaupaskrifstofa leggja fram í innkauparáði heildaryfirlit yfir viðskipti og þjónustu við borgarstofnanir, málaflokka og fyrirtæki borgarinnar.
- Innkauparáð skal fara gaumgæfilega yfir yfirlitin og beina athugasemdum og ábendingum um það sem betur má fara til sviðsstjóra og viðkomandi fagráðs.“

⁴³ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, 2010. Innkaupaskrifstofa Reykjavíkurborgar.

6.4.1 Eftirlit fagráða

Úttektarnefndin athugaði hvort fylgt hefði verið eftir ákvæðum í innkaupareglum um eftirlit með framkvæmd. Við þá skoðun kom í ljós að verulegur misbrestur hefur verið á að sviðsstjórar hafi lagt fram í fagráðum ársfjórðungslegt yfirlit yfir innkaup yfir 1 m.kr. eða að slíkt yfirlit hafi verið sent innkauparáði á því árabili sem til umfjöllunar er. Skrifstofur sem tilheyra hinni miðlægu stjórnsýslu hafa ekki lagt fram yfirlit yfir innkaup sín að því undanteknu að á árinu 2007 lagði Upplýsingatæknimiðstöð fram yfirlit yfir kaup á tölvubúnaði og rekstrarvörum tölvubúnaðar árin 2004–2007. Þess skal getið að framkvæmda- og eignasvið skilar reglulega yfirliti yfir innkaup sviðsins.

Á fundi innkauparáðs 8. júlí 2003 bókaði ráðið eftirfarandi í tilefni af skýrslu borgarendurskoðunar um frávík borgarstofnana og -fyrirtækja frá reglum um innkaup á árunum 2000 til 2001:

„Skýrslan sýnir að hjá velflestum stofnunum og fyrirtækjum borgarinnar hafa samþykktir borgaryfirvalda um innkaupamál verið þverbrotnar eða sniðgengnar. Í ljósi þeirra upplýsinga sem nú liggja fyrir teljum við það skyldu Innkauparáðs að bregðast skjótt við þessu ástandi sem víða ríkir í innkaupamálum hjá borginni og óska eftir skriflegri skýrslu frá þeim stofnunum og fyrirtækjum, sem falla undir innkaupareglur Reykjavíkurborgar frá 1. febrúar s.l.“

Á fundi innkauparáðs þann 3. nóvember 2010 óskaði ráðið eftir að innkaupaskrifstofa gerði yfirlit yfir svið og skrifstofur sem skilað hefðu ársfjórðungs- eða mánaðarlegu yfirliti til innkauparáðs skv. 37. gr. innkaupareglanna. Kom þá í ljós að aðeins framkvæmda- og eignasvið hafði skilað til ráðsins yfirliti fyrir tímabilið mars til júní 2010. Íþrótt- og tómstundasvið, leikskólasvið, menningar- og ferðamálasvið, menntasvið, skipulags- og byggingasvið, umhverfis- og samgöngusvið og velferðarsvið höfðu ekkert lagt fram.

Í júnílok 2012 höfðu framkvæmda- og eignasvið, umhverfis- og samgöngusvið, menningar- og ferðamálasvið og skipulags- og byggingarsvið lagt fram yfirlit yfir innkaup á fyrsta ársfjórðungi 2012.

Þau yfirlit sem sviðin senda til fagráða og innkauparáðs eru ekki samræmd innbyrðis og veita aðeins upplýsingar um einstök innkaup, nema hjá umhverfis- og samgöngusviði sem gerir grein fyrir hvaða flokki viðkomandi innkaup tilheyra. Þá er ekki samanburður við einstök útboð þar sem það á við. Þar sem upplýsingar sem fram koma í yfirlitunum eru takmarkaðar hafa þau lítið gildi sem stjórnunar- og eftirlitstæki í innkaupamálum hjá Reykjavíkurborg.

Innkaupareglur gera ráð fyrir að einstök fagráð beri ábyrgð og hafi eftirlit með að reglum um innkaup sé fylgt eftir. Ekki verður samt séð við skoðun á fundargerðum fagráðanna að þau hafi fjallað sérstaklega um innkaup í þeim fáu tilvikum sem yfirlit yfir þau hafa verið lögð fram á fundum þeirra.

Að mati úttektarnefndarinnar verður ekki séð af framlögðum gögnum með hvaða hætti fagráðin sinna því hlutverki sínu að upplýsa innkauparáð og innkaupaskrifstofu um innkaup sviða og stofnana sem undir þau heyra. Einnig virðist af gögnum sem úttektarnefndin hefur haft til skoðunar sem og af viðtölum nefndarinnar að mismunandi sé hvort og hvernig sviðsstjórar upplýsa fagráð um innkaupamál sviðanna. Þá hafa skrifstofur hinnar miðlægu stjórnsýslu sinnt þessari upplýsingaskyldu sinni lítið sem ekkert.

6.4.2 Eftirlit innkauparáðs og innkaupaskrifstofu

Innkaupaskrifstofan skal samkvæmt innkaupareglum leggja fyrir innkauparáð mánaðarlega heildaryfirlit yfir viðskipti og þjónustu skrifstofunnar við borgarstofnanir. Skrifstofan hefur framkvæmt þetta með reglubundnum hætti allt tímabilið og sent fagsviðum ársfjórðungslega yfirlit yfir veitta þjónustu.

Innkauparáð skal fara gaumgæfilega yfir yfirlitin og beina athugasemdum og ábendingum um það sem betur má fara til sviðsstjóra og viðkomandi fagráðs. Á því árabili sem til skoðunar er hefur innkauparáð lítið sem ekkert sinnt þessu hlutverki sínu nema helst í upphafi tímabilsins. Af þeim upplýsingum sem úttektarnefndinni voru látnar í té um aðkomu kjörinna fulltrúa að eftirliti með innkaupamálum má ráða að hún hafi verið lítil sem engin nema þá helst með setu sinni í fagráðum.

Að mati úttektarnefndarinnar fer innkaupaskrifstofan vel eftir reglum um innkaup sem hún annast sjálf og upplýsir innkauparáð reglulega um viðskipti og þjónustu skrifstofunnar við borgaraðila vegna innkaupamála. Þá hefur skrifstofan kynnt reglur um innkaup fyrir þeim starfsmönnum borgarinnar sem hafa með þau að gera og veitt ráðgjöf og fræðslu um þau.

Að mati úttektarnefndarinnar virðist aftur á móti verulegur skortur á að innkaupaskrifstofan hafi sinnt því annars vegar að koma upplýsingum til stjórnenda og kjörinna fulltrúa um innkaupin ásamt faglegri greiningu á þeim og hins vegar að rækja eftirlitshlutverk sitt samkvæmt innkaupareglum.

Þá hefur innkauparáð ekki sinnt þeim skyldum sínum að hafa eftirlit með innkaupum fagráða og senda skýrslur um innkaupamál til borgarráðs og/eða borgarstjórnar.

6.5 Athugun á hugsanlegum hagsmunaárekstrum kjörinna fulltrúa og lykilstarfsmanna

Eitt þeirra atriða sem kom til athugunar úttektarnefndarinnar í tengslum við vöru-, þjónustu- og verkkaup hjá Reykjavíkurborg og ennfremur varðandi úthlutun efnislegra verðmæta, þ.e. styrkveitingar og sölu eigna, var hvernig staðið hefur verið að könnun á því hvort hugsanlegir hagsmunaárekstrar séu til staðar.

Athugunin var gerð með þeim hætti að úttektarnefndin óskaði eftir að gert yrði yfirlit yfir þá einstaklinga hjá Reykjavíkurborg á árabílinu 2002–2011 sem heimildir höfðu til meiriháttar innkaupa og sem gátu starfs síns vegna skuldbundið borgarsjóð. Þar áttu í hlut yfirmenn fagsviða og starfsmenn þeirra sem koma að innkaupamálum, verk- og þjónustukaupum og gátu starfs síns vegna skuldbundið borgarsjóð, ásamt þeim starfsmönnum miðlægrar stjórnsýslu sem koma að ákvörðunum um kaup á vöru, verkum og þjónustu. Það á einnig við um alla starfsmenn innkaupaskrifstofu sem koma að innkaupum og samningum um verk- og þjónustukaup. Þá var óskað eftir yfirliti yfir alla kjörna fulltrúa á tímabilinu, ásamt borgarstjórum og þeim einstaklingum sem ekki voru kjörnir fulltrúar en gegndu formennsku í fagráðum.

Fjöldi þeirra sem komu þannig til skoðunar var alls 152 einstaklingar. Í framhaldi af því leitaði úttektarnefndin eftir því við Creditinfo að fyrirtækið kannaði hvort viðkomandi einstaklingar og/eða makar væru á skrá yfir hlutafélagapátttöku. Niðurstaða þeirra könnunar var að á þann lista komu 176 nöfn.

Framangreind 176 nöfn voru síðan borin saman við heildarlista yfir birgja, framlög, styrki á umræddu tímabili. Niðurstaðan var sú að 74 einstaklingar hjá Reykjavíkurborg (starfsmenn og makar þeirra) höfðu tengsl við aðila sem Reykjavíkurborg hafði átt viðskipti við. Í þessu sambandi vill úttektarnefndin vekja athygli á að þar sem könnunin náði til margra ára kunna viðkomandi aðilar að hafa hætt störfum hjá Reykjavíkurborg og hafið fyrirtækjarekstur eða eignapátttöku í fyrirtækjum. Úttektarnefndin taldi því rétt að afhenda innri endurskoðun Reykjavíkurborgar nefndan lista til þóknanlegrar meðferðar þar sem innri endurskoðun vinnur nú að úttekt á hugsanlegum hagsmunatengslum hjá lykilstarfsmönnum Reykjavíkurborgar og kjörnum fulltrúum.

6.6 Samantekt

- Innkaupareglur Reykjavíkurborgar styðja og styrkja innkaupastefnu hennar. Frá árinu 2002 hefur reglunum verið breytt þrisvar sinnum og innkaupastefnunni tvisvar sinnum.
- Frá árinu 2002 hefur innkaupaskrifstofan gert tæplega 2.000 samninga og verðkannanir eða að meðaltali um 200 samninga árlega. Af þeim eru $\frac{3}{4}$ vegna verklegra samninga. Samningsfjárhæðin nam 53,6 ma.kr.
- Lagðar hafa verið fram 42 kærur vegna útboðsmála til kærunefndar á því árabili sem til skoðunar var sem er 2,3% af fjölda útboða. Kærunefnd féllst aðeins í sex tilfellum á kröfur kærands. Af þessu má ráða að þátttakendur í útboðum hjá Reykjavíkurborg séu almennt sáttir við innkaupareglur borgarinnar og framkvæmd þeirra.
- Samkvæmt upplýsingum frá innkaupaskrifstofu annaðist hún samninga á árabilinu 2002–2011 fyrir 53,6 ma.kr. sem er um 43% af heildarinnkaupunum að fjárhæð 124,7 ma.kr., sem úttektarnefndin telur að falla eiga undir innkaupareglur Reykjavíkurborgar. Brýnt er að innkaupaskrifstofan eða sá aðili sem hverju sinni fer með yfirstjórn innkaupamála geri gangskör að því að meta hve stór hluti innkaupanna eigi að vera á hennar forræði. Ennfremur að innkaupaskrifstofan afli upplýsinga með reglubundnum hætti um þau innkaup og að fylgt sé innkaupareglunum.
- Eftirlitshlutverk innkauparáðs felst meðal annars í að fylgjast með því að innkaupastefnu og innkaupareglum sé fylgt við innkaup. Ráðið skal beina athugasemdum og ábendingum er varða framkvæmd innkaupa til forstöðumanns og fagraða. Að mati úttektarnefndarinnar skortir verulega á að ráðið hafi sinnt þessu viðfangsefni.
- Viðfangsefni innkaupaskrifstofu er að hafa yfirumsjón með innkaupum, veita fræðslu, ráðgjöf og aðstoð við innkaup og annast reglubundið eftirlit með innkaupum. Að mati úttektarnefndarinnar fer skrifstofan vel eftir reglum um innkaup sem hún annast sjálf og upplýsir innkauparáð reglulega um viðskipti og þjónustu skrifstofunnar við borgaraðila vegna innkaupamála. Þá hefur skrifstofan kynnt reglur um innkaup fyrir þeim starfsmönnum borgarinnar sem hafa með þau að gera og veitt ráðgjöf og fræðslu um þau.
- Verulega virðist skorta á að innkaupaskrifstofan hafi sinnt því annars vegar að koma upplýsingum og faglegri greiningu til stjórnenda og kjörinna fulltrúa um innkaupin og hins vegar að rækja eftirlitshlutverk sitt samkvæmt innkaupareglum.
- Ekki verður séð af framlögðum gögnum með hvaða hætti fagraðin sinna því hlutverki sínu að bera ábyrgð á eftirliti með innkaupum sviða og stofnana sem undir þau heyra. Einnig er mismunandi hvort og hvernig sviðsstjórar upplýsa fagraðin um innkaupamál sviðanna. Þá hafa skrifstofur hinnar miðlægu stjórnsýslu sinnt þessari upplýsingaskyldu sinni lítið sem ekkert.
- Aðkoma kjörinna fulltrúa að innkaupamálum Reykjavíkurborgar snýst fyrst og fremst um að móta innkaupastefnuna, gera samþykktir fyrir innkauparáð, setja innkaupareglur, koma að afgreiðslu tiltekinna mála og sitja í fagraðum. Að mati úttektarnefndarinnar skortir nokkuð á að hinir kjörnu fulltrúar sinni skyldum sínum sem eftirlitsaðilar og virðast þeir lítið hafa leitað eftir upplýsingum um innkaupamál.

- Athugun úttektarnefndarinnar á því hvort hugsanlegir hagsmunaárekstrar væru til staðar í tengslum við aðkeypta vöru, þjónustu og styrki sýndi, að 74 einstaklingar hjá Reykjavíkurborg (starfsmenn og makar þeirra) höfðu tengsl við aðila sem Reykjavíkurborg hefur viðskipti við. Í þessu sambandi vill úttektarnefndin vekja athygli á að þar sem könnunin náði til margra ára kunna viðkomandi aðilar að hafa hætt störfum hjá Reykjavíkurborg og hafið fyrirtækjarekstur eða eignarpátttöku í fyrirtækjum. Úttektarnefndinni þótti því rétt að afhenda innri endurskoðun Reykjavíkurborgar nefndan lista til þóknanlegrar meðferðar, þar sem innri endurskoðun vinnur nú að úttekt á hugsanlegum hagsmunatengslum hjá lykilstarfsmönnum Reykjavíkurborgar og kjörnum fulltrúum.

7. kafli

Skipulagsmál og fjárfesting í innviðum hjá Reykjavíkurborg

Í þessum kafla er gerð grein fyrir þeim reglum sem gilda um gerð svæðis- og aðalskipulags og rýnd framfylgd Reykjavíkurborgar á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 og Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024. Fjallað er um eftirlit með þróun skipulagsmála og um breytingar og endurskoðun á svæðis- og aðalskipulagi. Einnig er fjallað um tengsl svæðis- og aðalskipulags við uppbyggingu nýbyggingarsvæða.



Nóvember 1964, maður stendur við götukort af Reykjavík.

Ljósmyndari: Sveinn Þormóðsson

7.1 Svæðisskipulag

Í svæðisskipulagi er mörkuð sameiginleg stefna hlutaðeigandi sveitarfélaga um byggðapróun. Á höfuðborgarsvæðinu er í gildi svæðisskipulag sem staðfest var árið 2002. Á þeim tíma var svæðisskipulagsgerð á höfuðborgarsvæðinu valkvæð, en með gildistöku nýrra skipulagslaga í ársbyrjun 2011 er skylda að vinna svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið. Margar og nokkuð umfangsmiklar breytingar hafa verið gerðar á svæðisskipulaginu frá því það var upphaflega staðfest, en nú er unnið að undirbúningi endurskoðunar svæðisskipulagsins.

Úttekt á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins takmarkast við eftirtalda þætti:

1. Skyldur sveitarfélaga til svæðisskipulagsgerðar og gildandi svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu.
2. Stjórnýslu svæðisskipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu.
3. Framfylgd á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.
4. Þróun byggðar á höfuðborgarsvæðinu 2002–2011.
5. Breytingar og endurskoðun á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.

7.1.1 Skyldur sveitarfélaga til svæðisskipulagsgerðar og gildandi svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu

7.1.1.1 Skylda til svæðisskipulagsgerðar

Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, sem tóku gildi 1. janúar 2011, er sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu skylt að hafa í gildi svæðisskipulag, en í öðrum sveitarfélögum landsins er svæðisskipulagsgerð valkvæð. Skylda til svæðisskipulagsgerðar á höfuðborgarsvæðinu tekur til eftirtalinna sveitarfélaga auk Reykjavíkurborgar: Garðabæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Kjósarhrepps, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar og Seltjarnarneskaupstaðar. Þessi sveitarfélög eiga öll aðild að Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH).

Í svæðisskipulagi skal sett fram sameiginleg stefna um byggðapróun eða einstaka þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga. Stefna svæðisskipulags skal taka til a.m.k. 12 ára tímabils. Svæðisskipulag er háð samþykki allra hlutaðeigandi sveitarfélaga og eru sveitarfélög sem aðild eiga að svæðisskipulagi bundin af stefnu þess við gerð aðalskipulags.

Samkvæmt eldri skipulagslögum, þ.e. skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, var svæðisskipulagsgerð á höfuðborgarsvæðinu valkvæð. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að skipulagslögum nr. 123/2010 segir að vegna „stöðu höfuðborgarsvæðisins sem samliggjandi þéttbýliskjarna [sé] afar mikilvægt að í gildi sé svæðisskipulag til að tryggja sem besta framkvæmd á sviði samgangna og uppbyggingu atvinnuhverfa og íbúðarbyggða svo dæmi séu tekin“.⁴⁴



7.1.1.2 Skipulagssvæði svæðisskipulagsins

Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins skal taka til þeirra sjö sveitarfélaga⁴⁵ sem mynda höfuðborgarsvæðið. Samkvæmt skipulagslögum er þeim þó heimilt að vinna svæðisskipulag sem

⁴⁴ Frumvarp til skipulagslaga, lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 742, 425. mál.

⁴⁵ Voru áður átta en Sveitarfélagið Álftanes sameinaðist Garðabæ 1. janúar 2013.

tekur til fleiri sveitarfélaga ef samkomulag næst um aðild aðliggjandi sveitarfélaga. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að skipulagslögum nr. 123/2010 kemur fram að þetta sé heimilað í „ljósi aukinnar fólksfjölgunar og dreifingar byggðar á höfuðborgarsvæðinu.“⁴⁶ Ekki virðist hafa verið rætt um það á vettvangi Reykjavíkurborgar að svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins taki til stærra svæðis en sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, ef marka má fundargerðir borgarráðs og skipulagsráðs á því tímabili sem úttektarnefndin hafði til skoðunar, en hugmyndir um slíka svæðisskipulagsgerð hafa verið settar fram á öðrum vettvangi. Þannig er í stefnu ríkisstjórnarinnar „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag“, sem kynnt var í ársbyrjun 2011, gert ráð fyrir að unnið verði svæðisskipulag fyrir suðvesturhorn landsins, frá Reykjanesbæ í vestri, Borgarnesi í norðri og Árborg í austri.⁴⁷ Því verkefni hefur hins vegar ekki verið hrint í framkvæmd. Þá hafa rannsóknir á framkvæmd skipulagsmála á suðvesturhorninu á síðasta áratug sýnt hvernig byggðapróun í nærsveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins tengist beint þróun mála á höfuðborgarsvæðinu sjálfu og að tilefni er til að skoða byggðapróun þessara svæða í samhengi.⁴⁸ Erlendis hefur stefna um skipulagsmál höfuðborgarsvæða einnig verið sett fram í landsskipulagsstefnu, svo sem í Danmörku og Finnlandi. Þess má vænta að það sama komi til álita við frekari mótun landsskipulagsstefnu hér á landi.

7.1.1.3 Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024

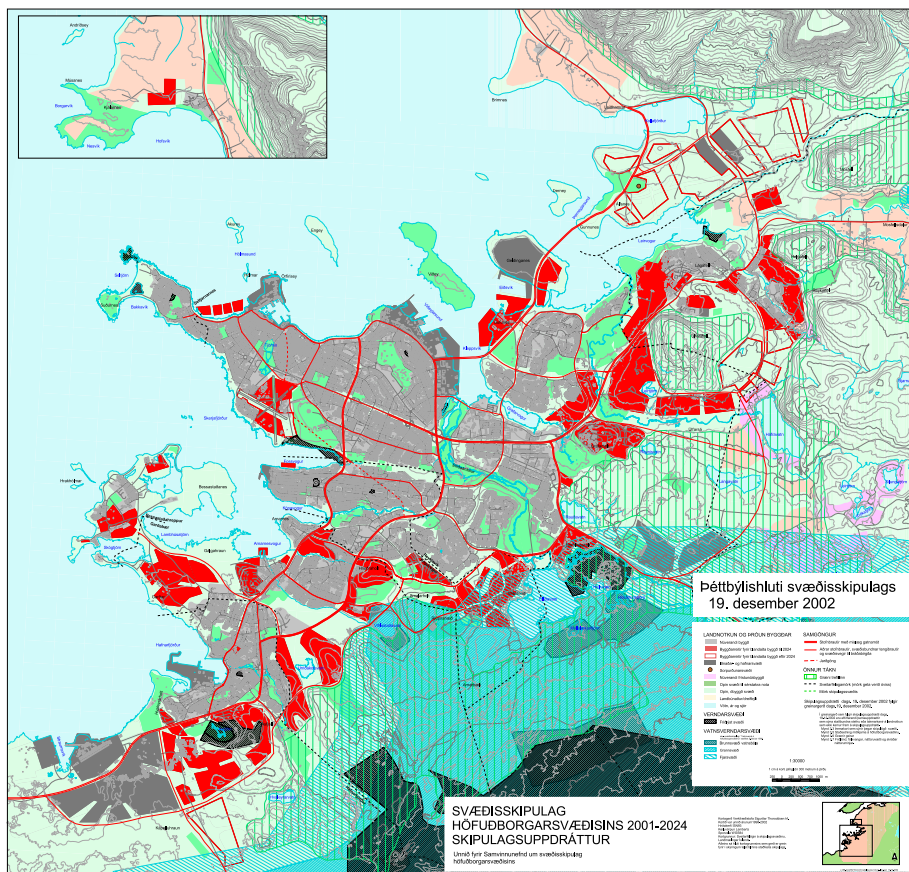
Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, sem er fyrsta svæðisskipulag sem unnið er fyrir höfuðborgarsvæðið, var staðfest af umhverfisráðherra í desember 2002 og var því unnið á grundvelli þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, en skipulagslög nr. 123/2010 leystu þau af hólmi í ársbyrjun 2011. Svæðisskipulagið er enn í gildi og hefur ekki verið endurskoðað í heild sinni, en á því hafa verið gerðar allnokkrar breytingar eins og gerð er frekari grein fyrir hér að neðan.

Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 tekur til allra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Í því er mörkuð alhliða stefna um skipulagsmál með megináherslu á skilgreiningu svokallaðra byggðarreita, megin samgönguæða og svokallaðs græns trefils sem afmarkar vaxtar-mörk þéttbýlisins til austurs. Fyrir byggðarreitina eru sett bindandi ákvæði um hámarksfjölda íbúða og fermetra atvinnuhúsnæðis.

⁴⁶ Frumvarp til skipulagslaga, lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 742, 425. mál.

⁴⁷ Forsætisráðuneytið, 2011. Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag. Sótt 15. október 2012 á slóðina <http://www.forsætisraduneyti.is/media/Skyrslur/island2020.pdf>

⁴⁸ Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Salvör Jónsdóttir, Davíð Þór Guðmundsson og Grétar Mar Hreggviðsson, 2012. Veðjað á vöxt. Byggðapróun á stór-höfuðborgarsvæðinu. RUMSK, rannsóknarhópur um umferð og skipulag, Háskólinn í Reykjavík.



Þéttbýlisuppdráttur Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.

7.1.2 Stjórnsýsla svæðisskipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu

7.1.2.1 Ákvæði um svæðisskipulagsnefndir/samvinnunefndir

Samkvæmt núgildandi skipulagslögum, sem tóku gildi í ársbyrjun 2011, skulu þau sveitarfélög sem standa að svæðisskipulagi skipa svæðisskipulagsnefnd að loknum sveitarstjórnarkosningum. Hún skal skipuð tveimur fulltrúum frá hverju sveitarfélagi nema hlutaðeigandi sveitarfélög ákveði annað. Samkvæmt eldri lögum kölluðust slíkar nefndir samvinnunefndir um svæðisskipulag og var einungis gert ráð fyrir að þær störfuðu á meðan á vinnslu svæðisskipulagstíllögu stæði og ef kæmi til verulegra breytinga á gildandi skipulagi. Samkvæmt eldri lögum sátu tveir fulltrúar frá hverju sveitarfélagi í samvinnunefnd, auk fulltrúa Skipulagsstofnunar sem sat án atkvæðisréttar.

Svæðisskipulagsnefnd gegnir sambærilegu hlutverki varðandi gerð svæðisskipulags og skipulagsnefnd sveitarfélags gerir varðandi gerð aðal- og deiliskipulags, þ.e. hún annast vinnslu, kynningu og afgreiðslu nýs svæðisskipulags og sér um framfylgd, breytingar og endurskoðun á gildandi svæðisskipulagi, undir yfirstjórn hlutaðeigandi sveitarstjórna. Fyrir hverja svæðisskipulagsnefnd skulu settar starfsreglur þar sem mælt er nánar fyrir um störf hennar.

Samkvæmt skipulagslögum⁴⁹ skulu fundargerðir svæðisskipulagsnefndar sendar hlutaðeigandi sveitarstjórnnum og eru skipulagsáskvarðanir nefndarinnar, svo sem samþykkt skipulagstillögu til auglýsingar og endanleg samþykkt svæðisskipulags, háðar samþykki allra hlutaðeigandi sveitarstjórna.

Í svæðisskipulaginu sem staðfest var árið 2002 var sérstaklega fjallað um framfylgd svæðisskipulagsins. Þar var meðal annars sett fram stefna um að „stofna til varanlegrar samvinnunefndar um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins sem kosin yrði á fjögurra ára fresti eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar.“⁵⁰ Ekki var skylt samkvæmt lögum að kjósa slíka nefnd á þeim tíma en það er skylt samkvæmt núgildandi skipulagslögum. Var nefndinni ætlað að gæta samræmis milli aðalskipulagsáætlana sveitarfélaganna á svæðinu og samræmis þeirra við svæðisskipulagið. Sem liður í því starfi var nefndinni ætlað að fjalla um tillögur sveitarfélaganna á svæðinu að breytingum á svæðisskipulaginu. Þá var nefndinni ætlað að „safna gögnum um íbúafjölda, atvinnustarfsemi og atvinnuhúsnæði, svo og gera reglulegar áætlanir um þróun byggðar og framkvæmdir.“⁵¹ Lagt var til að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu í samráði við Skipulagsstofnun og umhverfisráðuneyti myndu óska eftir að Alþingi breytti lögum svo hægt yrði að koma á fót til frambúðar samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins. Sama ár og svæðisskipulagið var staðfest var stofnað svokallað svæðisskipulagsráð.

7.1.2.2 Svæðisskipulagsráð 2002–2007

Á fundi borgarráðs 17. september 2002 var tekið fyrir erindi SSH um tilnefningu fulltrúa í svæðisskipulagsráð og samþykkt að tilnefna tvo fulltrúa í ráðið. Málefni svæðisskipulagsráðsins koma ekki frekar fyrir í fundargerðum borgarráðs, nema þegar til ákvörðunar er tilnefning nýrra fulltrúa í ráðið eða umfjöllun um einstakar breytingar á svæðisskipulaginu, ef frá er talinn fundur borgarráðs 2. desember 2003 þar sem rætt er um „niðurstöðu nefndar um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins varðandi landnotkun í Vatnsmýri“.

Ekki liggja fyrir frekari upplýsingar um starf svæðisskipulagsráðsins, svo sem um hvaða hlutverk það hafði eða hversu oft það fundaði. Ekki liggur fyrir hvort því var sett erindisbréf/starfsreglur og ekki virðast hafa verið haldnar fundargerðir, en úttektarnefndin leitaði eftir upplýsingum um hvort tveggja bæði hjá Reykjavíkurborg og SSH.

Starf svæðisskipulagsráðsins lagðist af um mitt ár 2007 þegar stofnað var til formlegrar samvinnunefndar á ný á grundvelli þágildandi skipulags- og byggingarlaga.

7.1.2.3 Samvinnunefnd 2007–2011

Árið 2007 var sett á stofn formleg samvinnunefnd í samræmi við ákvæði þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Tilfni þess var erindi frá Kópavogsbæ um verulega breytingu á svæðisskipulaginu, en samkvæmt skipulags- og byggingarlögum kallaði það á skipun formlegrar samvinnunefndar. Það var því vegna beinna lagafyrirmæla sem kom til stofnunar samvinnunefndarinnar.

⁴⁹ Bæði núgildandi skipulagslögum nr. 123/2010 og eldri skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997.

⁵⁰ Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 89.

⁵¹ Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 90.

Samvinnunefndin hélt sinn fyrsta fund 10. júlí 2007. Umhverfisráðherra setti nefndinni starfsreglur 26. nóvember 2007, sem birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda nr. 1165/2007 og eru enn í gildi þegar þessi skýrsla er skrifuð. Hlutverk samvinnunefndarinnar er tilgreint í 3. gr. starfsreglnanna:

„Hlutverk samvinnunefndar er í aðalatriðum tvíþætt. Annars vegar að fjalla um og afgreiða breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024. Hins vegar að meta hvort ástæða er til að ráðast í heildarendurskoðun og vinna nýtt svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið. Leggi nefndin til að ráðist verði í heildarendurskoðun skal hún skila tillögum þar um til sveitarfélaganna. Ekki verður ráðist í gerð nýs svæðisskipulags nema með samþykki allra hlutaðeigandi sveitarstjórna.“

Á tímabilinu 2007–2011 hélt samvinnunefndin 25 fundi eða að meðaltali fimm fundi á ári. Flestir voru fundir nefndarinnar árið 2008 (12 fundir) en færstir árið 2010 (tveir fundir). Aðalviðfangsefni fundanna hefur verið afgreiðsla tillagna frá einstökum aðildarsveitarfélögum að breytingum á svæðisskipulaginu. Um er að ræða erindi sem koma til umfjöllunar samvinnunefndar að frumkvæði þess sveitarfélags sem óskar eftir viðkomandi breytingu. Einnig eru fáein dæmi um fyrirspurnir sem berast nefndinni frá þriðja aðila. Á þessu tímabili eru hinsvegar aðeins örfá dæmi um að á dagskrá nefndarfunda hafi verið almenn umræða um framfylgd svæðisskipulagsins. Árin 2007 og 2008 er samkvæmt fundargerðum aldrei rætt um framfylgd eða endurskoðun svæðisskipulagsins. Á þremur af fjórum fundum árið 2009 er til umræðu vinna Verkís fyrir samvinnunefndina að úttekt á framkvæmd svæðisskipulagsins,⁵² en á seinni fundi af tveimur sem haldinn var árið 2010 og á öllum þremur fundum ársins 2011 er rætt almennt um framfylgd og/ eða endurskoðun svæðisskipulagsins með einum eða öðrum hætti, svo sem um yfirstandandi endurskoðun á starfsreglum nefndarinnar og verklýsingu fyrir endurskoðun svæðisskipulagsins. Á þessu tímabili er hins vegar aldrei í fundargerðum samvinnunefndarinnar vikið að þeim framkvæmdaáætlunum sem kveðið er á um í svæðisskipulaginu að skyldu unnar og fjallað er um nánar að neðan.

Af þeim 25 samvinnunefndarfundum sem haldnir voru á tímabilinu 2007–2011 stóðu allir nema einn í 60 mínútur eða skemur, en upplýsingar vantar um fundartíma í fjórum tilfellum. Sex fundir eru skráðir standa yfir í 30 mínútur eða skemur og þá allt niður í fimm mínútur. Einnig vekur athygli að aðeins á átta fundum af 25 voru báðir fulltrúar Reykjavíkurborgar í samvinnunefndinni mættir. Virðast fulltrúar Reykjavíkurborgar þannig ekki hafa lagt mikla áherslu á þátttöku í starfi nefndarinnar.

Að öllu framansögðu virðist úttektarnefndinni vera ljóst að margir fundanna hafi fyrst og fremst haft þann tilgang að sinna formsatriðum við afgreiðslu mála til að uppfylla málsmeðferðarreglur skipulags- og byggingarlaga, fremur en að á vettvangi samvinnunefndar hafi farið fram virk umræða um framfylgd svæðisskipulagsins og þróun skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu.

Við ritun þessarar skýrslu starfar samvinnunefndin ennþá á grundvelli starfsreglnanna frá árinu 2007, þrátt fyrir að ný skipulagslög sem tóku gildi í ársbyrjun 2011 hafi breytt nokkuð umgjörð svæðisskipulagsgerðar á höfuðborgarsvæðinu.

Þegar gagnaöflun úttektarnefndarinnar fór fram um mitt ár 2012 var eingöngu hluti fundargerða samvinnunefndarinnar fyrir tímabilið 2007–2011 aðgengilegur á vef SSH, en úr því hafði verið bætt í árslok 2012.

⁵² Verkís, 2009. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024. Þróun byggðar – skipulagstölur. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

7.1.2.4 Önnur stjórnsýsla svæðisskipulagsmála

Frá því svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins var staðfest árið 2002 hefur SSH annast umsýslu svæðisskipulagsins. Það hefur fyrst og fremst falist í beinni umsýslu um fundi svæðisskipulagsráðs og samvinnunefndar, auk þess sem svæðisskipulagið og fundargerðir samvinnunefndar hafa verið birtar á vef SSH. Ekki hefur verið um að ræða vinnu við faglegar greiningar á þróun byggðar og þörf fyrir endurskoðun og breytingar á svæðisskipulaginu, ef frá er talin milliganga um þá vinnu sem Verkís var fengin til árið 2009.

Birting gagna um svæðisskipulagið á vef SSH er gagnrýni verð. Að framan er getið ófullnægjandi upplýsinga um fundi svæðisskipulagsráðs og samvinnunefndar. Einnig er það gagnrýnivert að ekki hafi verið birtar upplýsingar um áorðnar breytingar á svæðisskipulaginu á vef SSH, en að því er vikið frekar að neðan. Þá eru almennar upplýsingar um svæðisskipulagið á vef SSH ekki tæmandi. Mun fyllri upplýsingar er að finna um svæðisskipulagið eins og það var upphaflega staðfest á vef skipulags- og byggingarsviðs Reykjavíkurborgar,⁵³ en þar er auk skipulagsgreinargerðar og skipulagsuppdráttar að finna fylgiskjöl svæðisskipulagsins. Það er þó sami ljóður á ráði þeirrar síðu og vefsíðu SSH að þar er ekkert getið um áorðnar breytingar á svæðisskipulaginu. Upplýsingarnar eins og þær eru birtar geta því beinlínis verið villandi fyrir þá sem vilja nýta sér þær. Skipulagsáætlanir fela í sér bindandi og eftir atvikum leiðbeinandi fyrirmæli stjórnvalda um landnotkun og mannvirkjagerð. Það er því mikilvægt að efni þeirra sé aðgengilegt stjórnvöldum og borgurum. Það er því gagnrýni vert hvernig staðið hefur verið að upplýsingamiðlun um svæðisskipulagið, bæði af hálfu SSH og Reykjavíkurborgar, þótt slíkt sé vissulega ekki einsdæmi við framfylgd skipulagsáætlana hér á landi.

Við skoðun úttektarnefndarinnar hafa ekki komið fram upplýsingar um að verklag og verkferlar við reglubundin verkefni tengd framfylgd svæðisskipulagsins hafi verið skráð, utan þær almennu reglur sem festar eru í starfsreglum samvinnunefndarinnar. Þannig virðast til dæmis ekki liggja fyrir skráðar verklagsreglur um afgreiðsluferli breytingartillagna eða um reglubundið mat á stöðu skipulagsmála. Úttektarnefndin telur tilefni til að stjórnvöld skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu skoði þetta. Leikreglur þurfa að vera skýrar í málum sem varða svæðisskipulagið, þar sem mörg sveitarfélög deila ábyrgð á framfylgd þess og því mikilvægt að vinnubrögð séu samræmd og skilvirk.

Breyting varð á stjórnsýslu svæðisskipulagsmála í lok ársins 2012 þegar ráðinn var til starfa svæðisskipulagsstjóri sem er nýtt starf á skrifstofu SSH. Er það liður í aukinni áherslu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu á svæðisskipulagsmál sem sést í samkomulagi sveitarfélaga um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins frá 28. ágúst 2012. Þar er meðal annars kveðið á um að skrifstofa SSH annist stjórnsýsluhluta svæðisskipulagsins sem feli meðal annars í sér reglulega uppfærslu upplýsinga, tölfræðilega úrvinnslu, miðlun upplýsinga og eftirlit með framþróun skipulagsins. Vert er að hafa í huga að þessi áform eru nokkuð sambærileg við það sem sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu áformuðu þegar svæðisskipulagið var upphaflega staðfest árið 2002, sbr. það sem áður hefur verið rakið. Reynslan af framfylgd þeirra áforma kann að draga úr trú á að hið nýja samkomulag feli í sér frekari staðfestu um framfylgd svæðisskipulagsins en reynsla síðasta áratugar sýnir, sjá nánar hér á eftir. Þó hefur vissulega orðið sú breyting á að nú er svæðisskipulagsgerð skylda á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt skipulagslögum.

Um stjórnsýslu svæðisskipulagsmála hjá Reykjavíkurborg vísast til kafla 7.2 þar sem fjallað er um stjórnsýslu aðalskipulagsmála.

⁵³ http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4864/8421_view-2733/ sótt 14. febrúar 2013.

7.1.3 Framfylgd á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024

7.1.3.1 Framkvæmdaáætlanir

Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eins og það var staðfest árið 2002 eru svohljóðandi ákvæði um að vinna skuli að framfylgd svæðisskipulagsins með gerð framkvæmdaáætlana: „Á vegum samvinnunefndar verða gerðar framkvæmdaáætlanir um byggðarþróun til fjögurra ára í senn, og skal endurskoða þær árlega. Þar mun koma fram sá fjöldi íbúða sem gert er ráð fyrir að byggðar verði í hverju sveitarfélagi um sig á umræddu tímabili að teknu tilliti til eðlilegra frávika.“⁵⁴ Fram kemur jafnframt að „taka skuli fullt tillit til gildandi framkvæmdaáætlunar við uppbyggingu“.⁵⁵

Af þessari stefnu svæðisskipulagsins er ljóst að sveitarfélögin sem stóðu að gerð þess töldu nauðsynlegt fyrir framfylgd svæðisskipulagsins að sveitarfélögin myndu í sameiningu ganga frá uppbyggingaráætlunum. Úttektarnefndin telur það því vekja spurningar hvers vegna gerð slíkra áætlana virðist ekki hafa verið rædd í skipulagsráði borgarinnar, borgarráði, borgarstjórn eða samvinnunefnd á því tímabili sem hér er til skoðunar, þ.e. frá staðfestingu svæðisskipulagsins í árslok 2002 og til ársloka 2011, ef marka má fundargerðir. Slíkar framkvæmdaáætlanir voru aldrei unnar og gerð þeirra virðist aldrei hafa komið formlega til umræðu.

Þetta vekur einnig athygli í ljósi þess að Reykjavíkurborg hefur á umræddu tímabili lýst afstöðu sinni til mikilvægis svæðisskipulagsvinnu á höfuðborgarsvæðinu. Þannig segir til dæmis í umsögn Reykjavíkurborgar til umhverfisnefndar Alþings við umfjöllun um frumvarp til skipulagslaga í apríl 2010 (feitltrun er úttektarnefndar)⁵⁶:

„Skipulags- og byggingarsvið Reykjavíkur ítrekar þær athugasemdir sínar sem áður komu fram í umsögn sviðsins frá 31. mars 2008, þess efnis að ekki er talin ástæða til leggjast gegn þeirri stefnu að gera sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu það skylt að gera með sér svæðisskipulag. Telur skipulags- og byggingarsvið það nauðsynlegt að vönduð sameiginleg vinna sveitarfélaganna fari fram og tilraun sé gerð til þess að skilgreina sameiginlega þætti sem eining ríkir um að samræmingar sé þörf s.s. vatnsvernd, samgöngur og náttúruvernd. Enn er þó ítrekað að nauðsynlegast af öllu hlýtur að vera að samræma og stjórna uppbyggingu nýrra hverfa og atvinnusvæða. Bent skal á að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa ekki ætíð verið sam-mála um nánari byggðarþróun svæðisins og er talið að að ákvæði frumvarpsins nái ekki tak-marki sínu ef ekki er tekið á áfangaskiptingu í byggðarþróun svæðisins.“

Í Sóknaráætlun Reykjavíkurborgar sem gefin var út árið 2009 er sett fram stefna um að Reykjavíkurborg hafi forystu um að skipulag höfuðborgarsvæðisins sé hugsað sem ein heild. Lykilaðgerð í því tilliti er tilgreind að „stórauka samstarf, samstillingu og eftirfylgni með svæðisskipulagi sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu“.⁵⁷

⁵⁴ Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 46.

⁵⁵ Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 51.

⁵⁶ Bréf borgarstjórnar í Reykjavík til umhverfisnefndar Alþingis dags. 9. apríl 2010. Sótt 15. október 2012 á slóðina <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=425&dbnr=1685&nefnd=um>

⁵⁷ Reykjavíkurborg, 2009. Sóknaráætlun Reykjavíkurborgar, bls. 17. Sótt 22. febrúar 2013 á slóðina http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/frettir/2006_-_2010/soknaraetlunarbaekl-rvk-net.pdf

Þrátt fyrir þessa yfirlýstu afstöðu Reykjavíkurborgar er eins og áður segir ekki að sjá að á því tíma-bili sem hér er til umfjöllunar hafi komið til umræðu að vinna að sameiginlegum framkvæmda-áætlunum um byggðaðpróun á höfuðborgarsvæðinu.

7.1.3.2 Eftirlit með þróun skipulagsmála

Ein af mikilvægum forsendum þess að unnt sé að taka rökstudda afstöðu til uppbyggingar-áætlana og tillagna um skipulagsbreytingar eða þörf á endurskoðun skipulagsáætlana, er að fyrir liggi og rýndar séu reglulega upplýsingar um þróun helstu lykiltalna. Þar er átt við þróun þátta eins og uppbyggingar íbúðar- og atvinnuhúsnæðis, umferðar og ýmissa lýðfræðilegra þátta eins og íbúafjölda og fjölskyldustærðar svo eitthvað sé nefnt. Aðgengilegt gagnasafn slíkra lykiltalna sem sýnir þróun frá einum tíma til annars er því mikilvægur grundvöllur fyrir störf skipulagsyfirvalda. Slík gögn eru jafnframt lykilgögn fyrir aðila á byggingarmarkaði. Úttektarnefndin telur eðlilegt að gera kröfur um að skipulagsyfirvöld safni og greini slíkar upplýsingar og birti þær jafnframt opinberlega. Takmarkaðar upplýsingar um lykiltölur skipulagsmála er að finna á vefsíðum skipulagsyfirvalda á höfuðborgarsvæðinu. Engar slíkar upplýsingar eru á vef SSH og á vef Reykjavíkurborgar eru þær takmarkaðar og engan veginn nægjanlegar til að gefa mynd af stöðu og þróun mála. Til samanburðar má nefna vefsíðuna <http://www.statistikomstockholm.se/> þar sem eru aðgengilegar ítarlegar upplýsingar um ýmsar lykiltölur skipulagsmála í Stokkhólmi, bæði fyrir borgina í heild og einstaka borgarhluta og fyrir mismunandi tímabil.

Slíkt eftirlit með þróun skipulagsmála var meðal þeirra verkefna sem varanlegri samvinnunefnd var ætlað samkvæmt svæðisskipulaginu sem staðfest var árið 2002. Eins og getið er um að framan liggur ekki fyrir að haft hafi verið reglubundið eftirlit með lykiltölum skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig þessum málum var sinnt á árabilinu 2002–2007 og eftir að formleg samvinnunefnd var sett á laggirnar árið 2007 er ekki rætt um framfylgd svæðisskipulagsins og uppbyggingu á svæðinu samkvæmt fundargerðum nefndarinnar fyrr en á fundum nefndarinnar árið 2009 og síðar. Árið 2009 gaf samvinnunefndin út skýrslu sem verkfræðistofan Verkís vann fyrir nefndina þar sem gerð er grein fyrir öllum áorðnum breytingum á svæðisskipulaginu til og með ársins 2008 og lykil skipulagstölum yfir áorðna uppbyggingu og þær bornar saman við áformaða uppbyggingu samkvæmt svæðisskipulaginu.

Varðandi eftirlit með þróun skipulagsmála innan vébanda Reykjavíkurborgar vísast til kafla 7.2 hér að aftan.

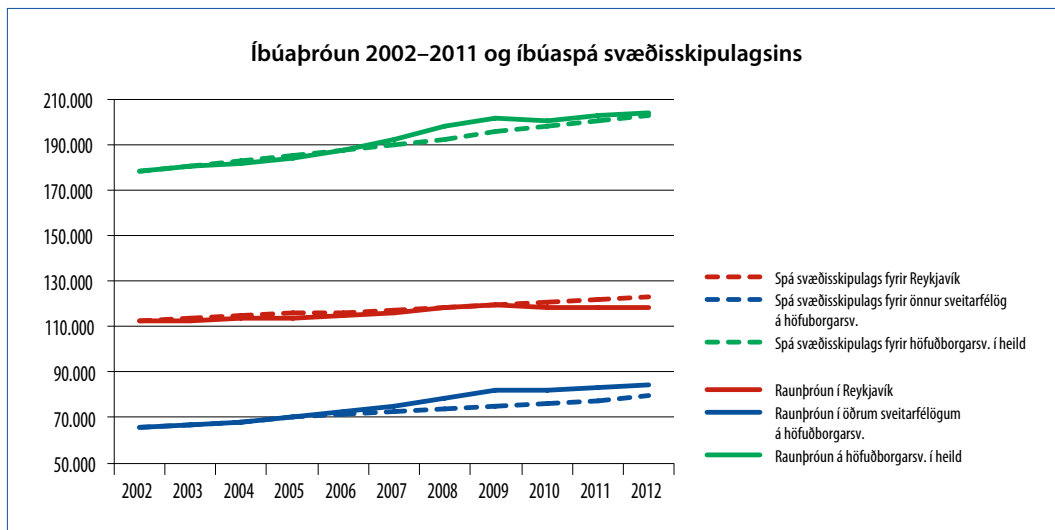
7.1.4 Byggðaðpróun á höfuðborgarsvæðinu á gildistíma svæðisskipulagsins

7.1.4.1 Íbúar

Fyrirséð íbúaðpróun er ein mikilvægasta forsenda þeirra áætlana sem settar eru fram í svæðis- og aðalskipulagi um fjölgun íbúða og aukningu á atvinnuhúsnæði. Árið 2002 voru um 178 þús. íbúar á höfuðborgarsvæðinu og þar af um 112 þús. í Reykjavík. Í þeirri íbúaspá sem sett var fram í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins var gert ráð fyrir að árið 2012 yrðu íbúar á höfuðborgarsvæðinu um 202 þús. og þar af um 123 þús. í Reykjavík. Í lok skipulagstímabilsins árið 2024 var gert ráð fyrir að íbúar á höfuðborgarsvæðinu yrðu orðnir um 228 þús. og þar af um 134 þús. í Reykjavík.⁵⁸

⁵⁸ Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.

Raunþróun íbúafjöldans hefur orðið þannig að 1. janúar 2012 voru íbúar á höfuðborgarsvæðinu um 204 þús. og þar af voru Reykvíkingar um 119 þús.⁵⁹ Íbúaspá svæðisskipulagsins hefur því staðist ágætlega, þótt þróunin hafi tímabundið orðið önnur á þensluárunum upp úr miðjum síðasta áratug og að skiptingin milli Reykjavíkur og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sé lítillega önnur en spáð var (sjá mynd). Í lok þenslutímabilsins⁶⁰ voru íbúar á höfuðborgarsvæðinu um 6 þús. fleiri en íbúaspá svæðisskipulagsins hafði gert ráð fyrir, en þann vöxt umfram íbúaspána má alfarið rekja til nágrannasveitarfélaga Reykjavíkur.



7.1.4.2 Íbúðir

Árið 2002 voru um 68 þús. íbúðir á höfuðborgarsvæðinu og þar af um 45 þús. í Reykjavík.⁶¹ Í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002 var gert ráð fyrir um 95 þús. íbúðum á höfuðborgarsvæðinu í lok skipulagstímabilsins árið 2024 og þar af var gert ráð fyrir um 58 þús. í Reykjavík. Gert var ráð fyrir að þegar skipulagstímabilið væri hálfnað árið 2012 yrðu íbúðir á höfuðborgarsvæðinu öllu orðnar um 80 þús., en þar af væru um 51 þús. í Reykjavík.⁶²

Árið 2011 voru íbúðir á höfuðborgarsvæðinu um 81 þús. og þar af um 50 þús. í Reykjavík.⁶³ Samanburður raunþróunar við upphaflega áætlun svæðisskipulagsins sýnir nær samstíga ferla (sjá mynd) ef frá eru talin þensluárin upp úr miðjum síðasta áratug.

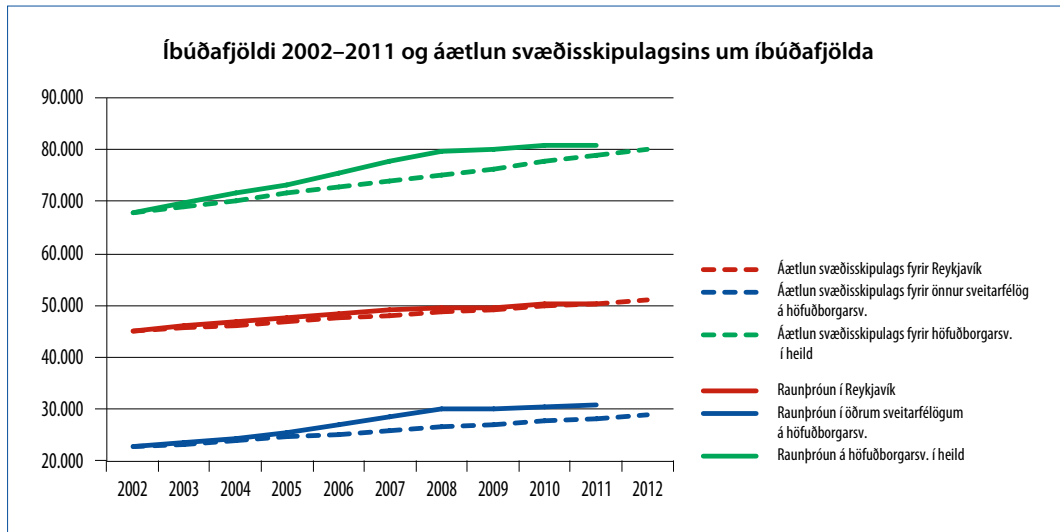
⁵⁹ Hagstofa Íslands, 2012. Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998–2010 – Sveitarfélagaskipan 1. janúar 2012 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina <http://hagstofan.is/?PageID=2593&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=-MAN02005%26ti=Mannfj%F6ldi+eftir+kyni%2C+aldri+og+sveitarf%E9l%F6gum+1998%2D2012+%2D+Sveitarf%E9lagaskipan+1%2E+jan%FAar+2012+++%26path=../Database/mannfjoldi/sveitarfelog/%26lang=3%26units=F>

⁶⁰ Þá er miðað við íbúatölur 1. janúar 2009.

⁶¹ Þjóðskrá Íslands, 2012. Fjöldi íbúða á Íslandi eftir sveitarfélögum í árslok hvers árs frá árinu 1994 til og með 2011 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina <http://skra.is/Markadurinn/Talnaefni>

⁶² Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.

⁶³ Þjóðskrá Íslands, 2012. Fjöldi íbúða á Íslandi eftir sveitarfélögum í árslok hvers árs frá árinu 1994 til og með 2011 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina <http://skra.is/Markadurinn/Talnaefni>



Í lok penslutímabilsins árið 2008 voru íbúðir á höfuðborgarsvæðinu um 4.400 fleiri en upphafleg áætlun svæðisskipulagsins hafði gert ráð fyrir, þar af tæplega 1.000 í Reykjavík og rúmlega 3.400 í nágrannasveitarfélögunum (tölur miða við árslok 2008).⁶⁴ Þetta jafngildir þriggja til fjögurra ára meðaluppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu á árunum fyrir penslutímabilið. Þessu til viðbótar varð veruleg aukning í byggingu íbúðarhúsnæðis í nágrannasveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins á síðasta áratug. Auk nýrra íbúða á þeim svæðum bættust þar einnig við þær íbúðir sem voru fyrir á fyrrum varnarsvæðinu við Keflavíkurflugvöll, en það varð hluti Reykjanesbæjar árið 2007. Þannig fjölgaði íbúðum í þeim 11 sveitarfélögum sem næst liggja höfuðborgarsvæðinu og eru innan vinnusóknarsvæðis höfuðborgarsvæðisins, í innan við 60 km akstursvegalengd frá Reykjavík, um u.p.b. 4.000 eða 40% á árabílinu 2002–2007.⁶⁵

Þessar tölur gefa mynd af þeirri þenslu sem varð á byggingarmarkaði og því offramboði húsnæðis sem var fyrir hendi á höfuðborgarsvæðinu og nágrannasveitarfélögum þess í lok penslutímabilsins. Þær gefa þó eingöngu mynd af því íbúðarhúsnæði sem þegar hafði risið, en auk þess höfðu ný hverfi verið gerð byggingarhæf með tilheyrandi tilkostnaði við gatnakerfi og veitur og skuldbindingum um þjónustuuppbyggingu, án þess að uppbygging íbúðarhúsnæðis hefði hafist nema að takmörkuðu leyti. Dæmi um slíkt hverfi er Úlfarsárdalur í Reykjavík. Nánar er fjallað um þann þátt í kafla 7.3 hér að aftan.

7.1.4.3 Atvinnuhúsnæði

Árið 2002 voru um 5 milljón fermetrar atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu og þar af rúmlega 3,6 milljónir fermetra í Reykjavík.⁶⁶ Árið 2011 voru samsvarandi tölur tæplega 6,5 milljónir og

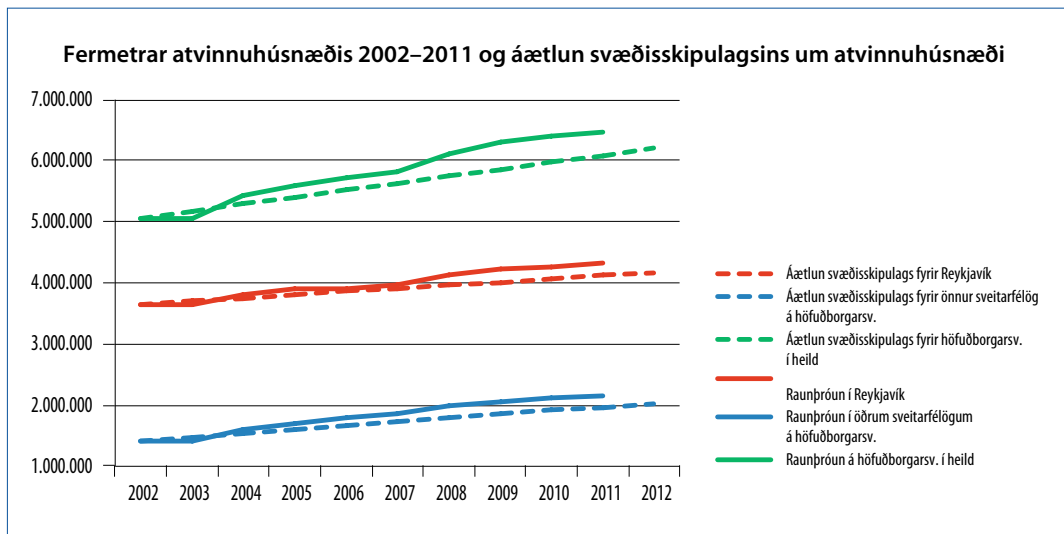
⁶⁴ Þjóðskrá Íslands, 2012. Fjöldi íbúða á Íslandi eftir sveitarfélögum í árslok hvers árs frá árinu 1994 til og með 2011 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina <http://skra.is/Markadurinn/Talnaefni>

⁶⁵ Þjóðskrá Íslands, 2012. Fjöldi íbúða á Íslandi eftir sveitarfélögum í árslok hvers árs frá árinu 1994 til og með 2011 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina <http://skra.is/Markadurinn/Talnaefni>

⁶⁶ Þjóðskrá Íslands, 2013. Flatarmál húsnæðis – margar gerðir (tafla fengin frá Þjóðskrá Íslands skv. beiðni 1. febrúar 2013).

um 4,3 milljónir.⁶⁷ Í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002 var gert ráð fyrir um 7,6 milljónum fermetra í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu í lok skipulagstímabilsins árið 2024 og þar af var gert ráð fyrir um 4,8 milljónum í Reykjavík. Ef gert er ráð fyrir línulegum vexti yfir skipulagstímabilið þýðir þetta að árið 2011 var atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu tæplega 370 þús. fermetrum meira en svæðisskipulagið gerði upphaflega ráð fyrir og tæplega 190 þús. fermetrum meira í Reykjavík en svæðisskipulagið gerði ráð fyrir. Úttektarnefndin hefur ekki upplýsingar um hversu mikið af því húsnæði getur talist vera vannýtt eða umfram eftirspurn.

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

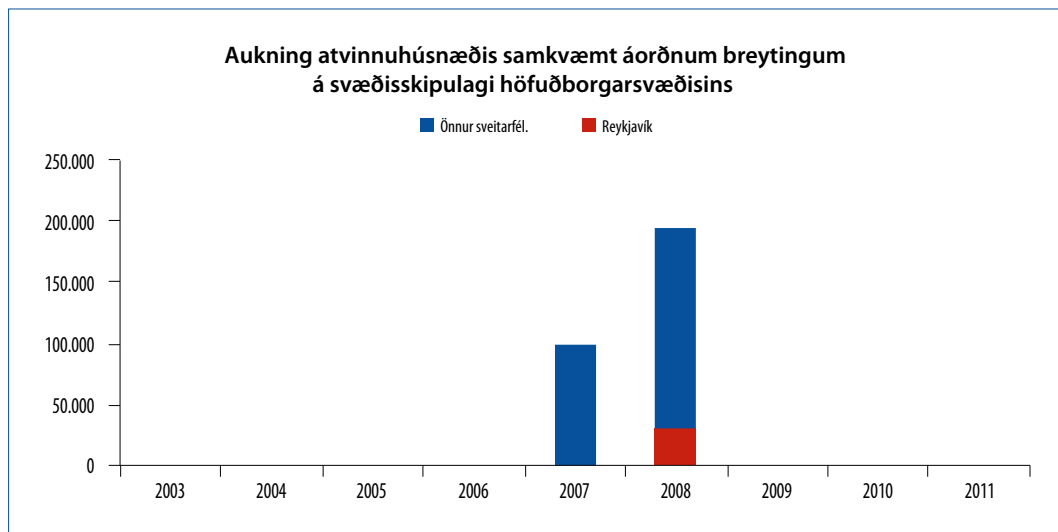
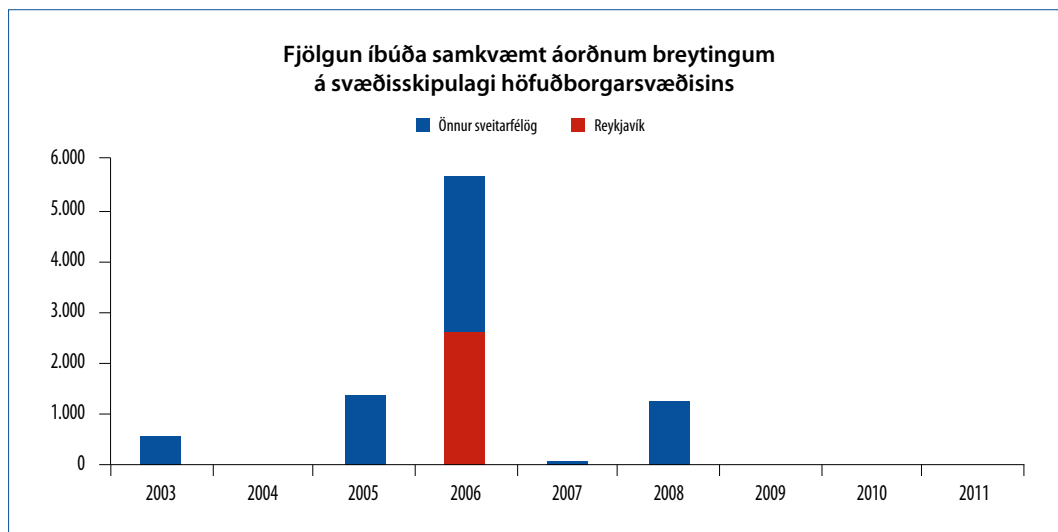


7.1.5 Breytingar á svæðisskipulagi

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 sem voru í gildi til ársloka 2010 gat verið um tvennskonar málsmeðferð að ræða vegna breytinga á svæðisskipulagi. Sveitarfélag gat lagt fram tillögu að óverulegum breytingum á svæðisskipulagi. Slíka breytingu þurfti að kynna öðrum sveitarfélögum sem aðild áttu að svæðisskipulaginu og auglýsa með opinberum hætti, en var að öðru leyti eingöngu háð samþykki þess sveitarfélags sem breytingin átti við og staðfestingu ráðherra. Hins vegar kölluðu þær breytingar sem metnar voru verulegar á stofnun samvinnunefndar og málsmeðferð eins og um nýtt svæðisskipulag eða heildarendurskoðun væri að ræða og samþykki allra hlutaðeigandi sveitarfélaga.

⁶⁷ Þjóðskrá Íslands, 2013. Flatarmál húsnæðis – margar gerðir (tafla fengin frá Þjóðskrá Íslands skv. beiðni 1. febrúar 2013).

Málsmeðferðarreglur um breytingar á svæðisskipulagi breyttust nokkuð við gildistöku nýrra skipulagslaga í ársbyrjun 2011, en um breytingar á svæðisskipulagi fer nú samkvæmt 23.–25. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.



Frá því svæðisskipulagið var staðfest í árslok 2002 og til ársloka 2011 voru gerðar 29 breytingar á því.^{68 69} Þær fólu samanlagt í sér auknar heimildir til íbúðarbygginga sem nemur 9.465 íbúðum og auknar heimildir til byggingar atvinnuhúsnæðis sem nemur 314 þús m². Ef þessi viðbót er borin saman við árlega meðalaukningu fyrir þensluárin á síðasta áratug, nemur þessi aukning

⁶⁸ Verkís, 2009. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024. Þróun byggðar – skipulagstölur. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

⁶⁹ Skipulagsstofnun, 2012. Upplýsingar um áorðnar breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2009–2011 fengnar með tölvupóstum 6. og 26. nóvember 2012.

um átta ára uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu, en meiri sveifla hefur verið í uppbyggingu atvinnuhúsnæðis til að hægt sé að tala um dæmigerða árlega aukningu í þeim flokki, en á vef helguðum endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur er gert ráð fyrir að byggja þurfi um 50–60 þús. fermetra atvinnuhúsnæðis að meðaltali á ári í Reykjavík til ársins 2030.⁷⁰

Á myndunum að framan sést hvernig breytingarnar dreifast yfir tímabilið og skiptast á Reykjavík og önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Athygli vekur að langmest er aukið í byggingarheimildir íbúðarhúsnæðis á kosningarárinu 2006, en á því ári bætast við heimildir fyrir 5.680 íbúðum sem skiptast nokkuð jafnt á Reykjavík annars vegar og önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hins vegar. Einnig er athyglisvert hvernig aukning á atvinnuhúsnæði fylgir í kjölfarið á íbúðarhúsnæðinu, en mesta aukning atvinnuhúsnæðis kemur með breytingum á svæðisskipulaginu á árinu 2008 þegar tæplega 200 þús. fermetrar bætast við, mestur hluti þess í Kópavogi.

Í árslok 2005 voru íbúðir á höfuðborgarsvæðinu um 2.000 fleiri en upphafleg áætlun svæðisskipulagsins hafði gert ráð fyrir, en það samsvaraði þeim breytingum sem þá höfðu þegar verið gerðar á svæðisskipulaginu, þ.e. á árunum 2003–2005 hafði verið bætt við heimildum fyrir 1.920 íbúðum með breytingum á svæðisskipulaginu.

Á sýningunni Verk og vit sem haldin var í mars 2006 kom fram í erindi Ara Skúlasonar sem starfaði hjá Landsbanka Íslands að gera mætti ráð fyrir að um 6 þús. nýjar íbúðir væru að koma inn á markaðinn á höfuðborgarsvæðinu og var sama tala nefnd í erindinu varðandi hugsanlegt umfram framboð íbúðarhúsnæðis á næstu tveimur árum.⁷¹

Úttektarnefndin telur því að fyrir hafi legið skýrar vísbendingar snemma árs 2006 um það offramboð sem stefndi í. Engu að síður er á árinu 2006 bætt við byggingarheimildum upp á nálægt 6 þús. íbúðir með breytingum á svæðisskipulaginu. Þetta hlýtur að vekja áleitnar spurningar um á hvaða grundvelli þessar ákvarðanir voru teknar. Á þessum tíma starfaði svæðisskipulagsráðið sem fjallað var um að framan. Ekki hafði verið stofnað til formlegrar samvinnunefndar á grundvelli skipulags- og byggingarlaga, þar sem farið var með allar þessar umræddu svæðisskipulagsbreytingar sem „óverulegar“ breytingar. Enn hlýtur það að vekja spurningar hvernig breytingar af slíku umfangi og að því er virðist án þess að líklegt sé að hægt hafi verið að sýna fram á þörf fyrir breytingunum, hafi hlotið málsmeðferð sem „óverulegar“ breytingar. Þar virðast hvorki hlutaðeigandi sveitarfélög né Skipulagsstofnun og umhverfisráðuneyti sem eftirlitsaðilar í staðfestingarferli breytinganna hafa brugðist við.

Landsbanki Íslands gerði könnun á nýbyggingum á höfuðborgarsvæðinu sumarið 2008.⁷² Skoðuð voru nokkur nýbyggingarsvæði á höfuðborgarsvæðinu og nokkur nágrannasveitarfélög höfuðborgarsvæðisins. Á þeim svæðum sem skoðuð voru reyndust vera 3.000 óseldar íbúðir (tilbúnar, fokheldar eða í byggingu) auk grunna og lóða fyrir 4.360 íbúðir. Þessar tölur, sem eiga við tiltekin nýbyggingarsvæði en ekki svæðið í heild, jafngilda fimm og hálfis árs uppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu og nágrannasveitarfélögum þess.

Við gagnaöflun úttektarnefndar fékk nefndin afhent minnisblað skipulags- og byggingarsviðs Reykjavíkurborgar með heitinu „Húsnæðisstefna Reykjavíkur 2020, Fyrirliggjandi gögn, Húsnæðisstefna í AR2001–2024, Nálgun í AR2010–2030 – hugmynd að stefnu“ tekið saman 16. desember 2010 og lagt fyrir stýrihóp um endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur í desember 2010. Í

⁷⁰ http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2414/6205_view-5666/ sótt 23. febrúar 2013

⁷¹ Ari Skúlason, 2006. Þróun á framboði íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu og fleiri punktar um íbúðamarkaðinn. Fyrirtækjasvið Landsbanka Íslands.

⁷² Ari Skúlason, 2008. Nýbyggingar á höfuðborgarsvæðinu. Landsbankinn, greiningar á viðskiptabankasviði.

minnisblaðinu er byggt á upplýsingum frá VSÓ ráðgjöf sem komu út árið 2009 um stöðu á bygg-ingarmarkaði og miða tölur því væntanlega við stöðuna í árslok 2008 eða snemma árs 2009. Þar kemur fram að 1.021 íbúð sé í byggingu í Reykjavík, 1.818 íbúðir í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og 976 í sveitarfélögum á „suðvestursvæði-kraga“ utan sjálfs höfuðborgar-svæðisins. Þetta gerir samtals 3.815 íbúðir í byggingu á höfuðborgarsvæðinu og „suðvestur-svæði-kraga“. Jafnframt eru settar fram tölur um fjölda íbúða á íbúðarsvæðum sem voru tilbúnar til uppbyggingar, þ.e. þar sem lá fyrir samþykkt deiliskipulag. Það eru 1.397 íbúðir í Reykjavík, 3.064 í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og 2.503 í sveitarfélögum á „suðvestur-svæði-kraga“ utan sjálfs höfuðborgarsvæðisins. Þetta gerir samtals 6.964 íbúðir á höfuðborgar-svæðinu og „suðvestursvæði-kraga“.

Í viðtölum úttektarnefndarinnar kom skýrt fram að viðmælendur nefndarinnar voru meðvitaðir um veikleika í framfylgd svæðisskipulagsins. Fyrstu árin eftir staðfestingu 2002 hafi svæðis-skipulagið verið sýnilegt og fólk meðvitað um stefnu þess, bæði embættismenn og kjörnir fulltrúar, en síðan hafi orðið einhver skil. Í því sambandi var talað um tíðaranda síðasta ára-tugar. Þá var annars vegar vísað til þess að skipulagsmál hefðu um miðbik síðasta áratugar orðið pólitískt átakamál sem hart var deilt um í Reykjavík þar sem borgarstjórnarmeirihluti R-listans lá meðal annars undir ámæli um að standa fyrir lóðaskorti. Hins vegar var vísað til þess samkeppnisumhverfis sem myndaðist í starfi sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu þar sem menn leiddust út í lóðakapphlaup, en þar sem jafnframt myndaðist einhverskonar óskráð samkomulag um að menn settu sig ekki upp á móti áformum annarra sveitarfélaga. Einn við-mælandi nefndarinnar orðaði það svo að eins og inntak svæðisskipulagsins væri ágætt hefði framfylgdin verið afleit.

Við yfirferð þessa máls vakti einnig athygli úttektarnefndarinnar að hvergi eru á opinberum vett-vangi aðgengilegar upplýsingar um áorðnar breytingar á svæðisskipulaginu. Þær hafa að því er virðist eingöngu verið teknar saman einu sinni opinberlega, þ.e. í skýrslu Verkís sem unnin var fyrir samvinnunefndina árið 2009 og birt er á vef SSH. Fram að þeim tíma virðist ekki hafa legið fyrir aðgengilegt yfirlit yfir áorðnar breytingar og umfang þeirra. Einnig þurfti úttektarnefndin að leita sérstaklega eftir upplýsingum frá Skipulagsstofnun um þær breytingar sem gerðar hafa verið eftir árið 2008, þ.e. eftir það tímabil sem skýrsla Verkís tók til. Þetta verður að teljast alvar-legur annmarki á upplýsingamiðlun um gildandi skipulagsáætlun og sýnir einnig þann upp-lýsingaskort sem skipulagsyfirvöld á höfuðborgarsvæðinu virðast sjálf hafa búið við varðandi yfirsýn um stöðu skipulagsmála á svæðinu. Hér er um að ræða grundvallar upplýsingar sem ættu að vera aðgengilegar stjórnálamönnum, embættismönnum, aðilum í skipulags- og byggingar-iðnaði og borgurum á öllum tímum.

7.1.6 Endurskoðun svæðisskipulags

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 sem voru í gildi til ársloka 2010 voru ákvæði um að sveitarstjórnir skyldu að afloknum hverjum sveitarstjórnarkosningum meta hvort nauðsynlegt væri að endurskoða svæðisskipulag.

Um endurskoðun svæðisskipulags er fjallað í 26. gr. núgildandi skipulagslaga nr. 123/2010, en samkvæmt henni skal svæðisskipulagsnefnd koma saman að loknum sveitarstjórnarkosningum og meta hvort ástæða sé til að endurskoða svæðisskipulagið.

Um endurskoðun svæðisskipulagsins segir eftirfarandi í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002:

„Að afloknum sveitarstjórnarkosningum skal yfirfara skipulagið og forsendur þess með tilliti til endurskoðunar. Breytist forsendur frá því sem nú er, kemur jafnframt til endurskoðunar svæðisskipulagsins. Viðvarandi samvinnunefnd ... skal m.a. móta vinnureglur um frávík frá þessum forsendum.“⁷³

Af fundargerðum skipulagsráðs og borgarráðs verður ekki ráðið að umræða um endurskoðun svæðisskipulagsins hafi farið fram að afloknum sveitarstjórnarkosningum árið 2006 og ekki hefur tekist að afla fundargerða svæðisskipulagsráðsins sem þá var starfandi. Ekki verður heldur séð að vinnureglur þær sem nefndar eru að ofan hafi verið mótaðar. Hins vegar liggur fyrir að endurskoðun svæðisskipulagsins hefur verið til umræðu í samvinnunefndinni síðan árið 2009 og að nú er unnið að undirbúningi endurskoðunar svæðisskipulagsins á grundvelli formlegrar ákvörðunar hlutaðeigandi sveitarfélaga þar um haustið 2012. Vafalítið ýtir á áform um endurskoðun svæðisskipulagsins að frá gildistöku nýrra skipulagslaga í ársbyrjun 2011 er svæðisskipulagsgerð skylda á höfuðborgarsvæðinu. Engu að síður virðist þeirri endurskoðun ekki miða hratt. Þannig starfar svæðisskipulagsnefnd ennþá á grundvelli starfsreglna frá árinu 2007 við útgáfu þessarar skýrslu og ekki hefur verið kynnt svokölluð *lýsing* svæðisskipulagsvinnunnar, en gerð hennar er fyrsta formlega skref við endurskoðun svæðisskipulags samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010.

⁷³ Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 46.

7.2 Samantekt

- Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 tekur til þeirra sjö sveitarfélaga sem aðild eiga að SSH og mynda hið formlega höfuðborgarsvæði. Úttektarnefndin telur til efni til að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu skoði á hvaða vettvangi eðlilegt er að marka til framtíðar stefnu um byggðapróun á vinnusóknarsvæði höfuðborgarsvæðisins, svo sem hvort það skuli gert með útvíkkun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins, með sérstöku svæðisskipulagi fyrir suðvesturhornið eða á vettvangi landsskipulagsstefnu.
- Til að sinna framfylgd Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 settu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu fyrst á stofn svokallað svæðisskipulagsráð sem starfaði árin 2002–2007. Við eftirgrennslan úttektarnefndarinnar um störf svæðisskipulagsráðsins var hvorki hægt að afla erindisbréfs/starfsreglna fyrir ráðið né fundargerða frá störfum þess. Virðist af því mega álykta að hvorugt hafi verið fyrir hendi og gerir úttektarnefndin athugasemdir við það.
- Frá árinu 2007 starfaði formleg samvinnunefnd á grundvelli skipulags- og byggingarlaga. Af skoðun fundargerða hennar telur úttektarnefndin að draga verði þá ályktun að starf nefndarinnar hafi fyrst og fremst falist í að sinna formsatriðum við afgreiðslu mála til að uppfylla málsmeðferðarreglur skipulagslaga, fremur en að á vettvangi samvinnunefndar hafi farið fram virk umræða um framfylgd svæðisskipulagsins og þróun skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu. Fulltrúar Reykjavíkurborgar virðast ekki hafa lagt mikla áherslu á þátttöku í starfi nefndarinnar.
- Ekki virðast liggja fyrir skráðar verklagsreglur um reglubundin verkefni tengd framfylgd svæðisskipulagsins, svo sem um afgreiðsluferli breytingartillagna eða um reglubundið mat á stöðu skipulagsmála. Úttektarnefndin telur tilefni til að stjórnvöld skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu skoði þetta. Leikreglur þurfa að vera skýrar í málum sem varða svæðisskipulagið, þar sem mörg sveitarfélög deila ábyrgð á framfylgd þess og því mikilvægt að vinnubrögð séu samræmd og skilvirk.
- Samkvæmt Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 var áformað að vinna bindandi framkvæmdaáætlanir. Af þessari stefnu svæðisskipulagsins er ljóst að sveitarfélögin sem stóðu að gerð þess töldu nauðsynlegt að sveitarfélögin myndu í sameiningu ganga frá uppbyggingaráætlunum. Eitt af því helsta sem stendur út af við úttekt á framkvæmd svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins er sú staðreynd að aldrei var unnið að þessum framkvæmdaáætlunum. Þrátt fyrir það hefur Reykjavíkurborg bæði í sóknaráætlun Reykjavíkurborgar árið 2009 og í umsögn um frumvarp til nýrra skipulagslaga árið 2010 lýst yfir mikilvægi slíkrar vinnu. Úttektarnefndin tekur undir nauðsyn slíkrar áætlanagerðar og gagnrýnir skort á henni við framfylgd Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.
- Ein af mikilvægum forsendum þess að unnt sé að taka rökstudda afstöðu til uppbyggingaráætlana og tillagna um skipulagsbreytingar eða þörf á endurskoðun skipulagsáætlana, er að fyrir liggi og rýndar séu reglulega upplýsingar um þróun helstu lykiltalna. Mjög takmarkaðar upplýsingar um lykiltölur skipulagsmála er að finna á vefsíðum skipulagsyfirvalda á höfuðborgarsvæðinu. Úttektarnefndin telur eðlilegt að gera kröfur um að skipulagsyfirvöld bæði safni og greini slíkar upplýsingar og birti þær jafnframt opinberlega.

- Í heild, hvort sem horft er til forsendna um íbúápróun eða áætlan svæðisskipulagsins um uppbyggingu íbúðar- og atvinnuhúsnæðis, virðast spár og áætlanir svæðisskipulagsins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002 hafa verið vel grundaðar og staðist í öllum aðalatriðum. Vöxtur á þensluárunum um miðjan síðasta áratug vísar þó frá spám og áætlunum svæðisskipulagsins eins og það var upphaflega staðfest, en eftir þann mikla samdrátt í byggingarstarfsemi sem fylgdi í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 hefur þróunin aftur nálgast þær áætlanir sem lagt var upp með við gerð svæðisskipulagsins í upphafi aldarinnar, þótt atvinnuhúsnæði sé reyndar enn talsvert umfram það sem svæðisskipulagið gerði ráð fyrir.
- Þrátt fyrir þetta hafa verið gerðar umfangsmiklar breytingar á svæðisskipulaginu frá því það var upphaflega staðfest árið 2002, sem fela samanlagt í sér auknar heimildir til íbúðarbygginga sem nemur 9.465 íbúðum og auknar heimildir til byggingar atvinnuhúsnæðis sem nemur 314 þús m². Ef þessi viðbót er borin saman við árlega meðalaukningu fyrir þensluárin á síðasta áratug nemur þessi aukning um átta ára uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu. Athygli vekur að langmest er aukið í byggingarheimildir íbúðarhúsnæðis á kosningarárinu 2006, en á því ári bættast við heimildir fyrir 5.680 íbúðum sem skiptast nokkuð jafnt á Reykjavík annars vegar og önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hins vegar. Einnig er athyglisvert hvernig aukning á atvinnuhúsnæði fylgir í kjölfarið á íbúðarhúsnæðinu, en mesta aukning atvinnuhúsnæðis kemur með breytingum á svæðisskipulaginu á árinu 2008 þegar tæplega 200 þús. fermetrar bættast við, mest í Kópavogi.
- Úttektarnefndin telur að legið hafi fyrir skýrar vísbendingar snemma árs 2006 um það offramboð sem stefndi í. Engu að síður var á árinu 2006 og síðar bætt við verulegum byggingarheimildum með breytingum á svæðisskipulaginu. Þetta hlýtur að vekja áleitnar spurningar um starf svæðisskipulagsráðsins sem þá starfaði og á hvaða grundvelli þessar ákvarðanir voru teknar, meðal annars um það hvernig breytingar af slíku umfangi gátu hlotið málsmeðferð sem „óverulegar“ breytingar allt fram til ársins 2007. Þar virðast hvorki hlutaðeigandi sveitarfélög né Skipulagsstofnun og umhverfisráðuneyti sem eftirlitsaðilar í staðfestingarferli breytinganna hafa brugðist við.
- Ástæðna þess hvernig haldið var á framfylgd svæðisskipulagsins og breytingum á því er að mati úttektarnefndarinnar bæði að leita í veikbyggðri umgjörð svæðisskipulagsins samkvæmt lögum, en einnig í því sem mætti kalla skipulagsmenningu (e. planning culture). Á síðastliðnum áratug einkenndist orðræða skipulagsmála mjög af áherslu á vöxt og mikilli tiltrú á uppbyggingu. Lítið bar á gagnrýninni umræðu og þegar horft er til baka er ljóst að sveitarstjórnir og skipulagsyfirvöld á landsvísu sinntu ekki vísbendingum sem fram voru komnar um ofvöxt og offramboð. Ein birtingarmynd þessarar skipulagsmenningar er það áhugaleysi sem virðist vera á meðal stjórnámálanna og að því er virðist embættismanna að einhverju leyti einnig á heildstæða langtímasýn og greiningu tölfraðilegra upplýsinga um þróun skipulagsmála til að undirbyggja skipulagsákvæðanir. Önnur birtingarmynd er orðræðan í kringum sveitarstjórnarkosningarnar 2006 á svokallaðan lóðaskort, þar sem undir virðist hafa legið að sveitarfélögum bæri að hafa fjölbreyttar lóðir í boði eins og vörur í verslunarhillu.
- Nú virðist vera ákveðin hreyfing í þá átt að auka veg svæðisskipulagsgerðar á höfuðborgarsvæðinu. Til marks um það er samkomulag sveitarfélaganna frá ágúst 2012 um endurskoðun svæðisskipulagsins og ráðning svæðisskipulagsstjóra undir árslok 2012.

Engu að síður vakna spurningar um það hvort stjórnkerfi skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu veiti nægilega trausta umgjörð sem og hvort sú skipulagsmenning sem verið hefur við lýði á höfuðborgarsvæðinu er líkleg til þróast yfir í meiri tryggð og skuldbindingu við áform um sameiginlega sýn og áætlanir í skipulagsmálum. Reynslan sýnir að þótt lagt væri upp með góð áform með staðfestingu svæðisskipulagsins upp úr aldamótum, rann móðurinn af mönnum að því er virðist harla fljótt. Það getur auðveldlega endurtekið sig.

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

7.3 Aðalskipulag

Samkvæmt skipulagslögum skulu öll sveitarfélög hafa í gildi aðalskipulag þar sem mörkuð er stefna til a.m.k. 12 ára um landnotkun og byggðaðróun í sveitarfélaginu. Aðalskipulag mótar grundvöll fyrir deiliskipulag einstakra reita innan sveitarfélagsins og ákveður þannig ramma fyrir leyfisveitingar til mannvirkjagerðar. Af afloknum sveitarstjórnarkosningum skulu sveitarstjórnir meta hvort ástæða sé til að endurskoða aðalskipulag. Núgildandi aðalskipulag var staðfest árið 2002. Á því hafa verið gerðar nokkrar breytingar. Heildarendurskoðun aðalskipulagsins hófst árið 2006 og stendur sú vinna enn.

Úttekt á aðalskipulagi Reykjavíkurborgar takmarkast við eftirtalda þætti:

1. Stjórnsýslu aðalskipulagsmála hjá Reykjavíkurborg.
2. Framfylgd á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024.
3. Breytingar á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024.
4. Vinnu við endurskoðun á gildandi aðalskipulagi.

7.3.1 Stjórnsýsla aðalskipulagsmála hjá Reykjavíkurborg

7.3.1.1 Skipulags- og byggingarsvið

Á því tímabili sem athugun úttektarnefndarinnar tekur til hefur landslag stjórnsýslu þessa málaflokks tekið tiltölulega litlum breytingum. Árið 2002 tók til starfa nýtt skipulags- og byggingarsvið, sem tók yfir starfsemi Borgarskipulags Reykjavíkur og byggingarfulltrúaembættis Reykjavíkurborgar. Þetta fyrirkomulag stóð til ársins 2012 þegar skipulags- og byggingarsvið var sameinað öðrum sviðum tengdum umhverfis- og samgöngumálum og mannvirkjagerð.

Á skipulags- og byggingarsviði hafa að jafnaði nálægt 20 starfsmenn sinnt skipulagsmálum, sem spannar umfjöllun um allt frá grenndarkynningum byggingarleyfisumsókna til aðal- og svæðisskipulagsgerðar. Einhverjar breytingar hafa verið gerðar á innri uppbyggingu skipulags- og byggingarsviðs á því tímabili sem hér er til skoðunar. Í það heila virðist þó að allt tímabilið hafi mjög fáir starfsmenn sviðsins sinnt beint verkefnum við eftirlit með skipulagstölum, þróun borgarinnar og höfuðborgarsvæðisins og endurskoðun aðalskipulags og svæðisskipulags.

Úttektarnefndin leitaði eftir upplýsingum um skráð verkferli og verklag. Ef marka má þau gögn sem skipulags- og byggingarsvið lét nefndinni í té vegna þeirrar fyrirspurnar hefur verklag við umfjöllun um aðalskipulagsmál lengst af ekki verið skráð, svo sem um afgreiðslu tillagna að aðalskipulagsbreytingum eða um söfnun, framsetningu og greiningu lykiltalna um þróun skipulagsmála. Í viðtölum úttektarnefndarinnar kom fram að vinna mun standa yfir við gerð gæðahandbókar og verklagsreglna á sviðinu.

7.3.1.2 Skipulagsnefnd

Skipulagslög mæla fyrir um að í hverju sveitarfélagi skuli starfa skipulagsnefnd sem fer með skipulagsmál undir yfirstjórn sveitarstjórnar. Einnig var samkvæmt eldri lögum gerð krafa um að í hverju sveitarfélagi starfaði byggingarnefnd sem færi með byggingarmál undir yfirstjórn sveitarstjórnar, en í núgildandi mannvirkjalögum, sem tóku gildi í ársbyrjun 2011, er eingöngu heimildarákvæði um byggingarnefndir sveitarfélaga en ekki skylda eins og áður.

Meginverksvið skipulagsnefndar er að fjalla um stefnumörkun í skipulagsmálum, hafa forgöngu um gerð og breytingar á skipulagsáætlunum og fjalla um skipulagstillögur. Í því felst meðal annars vinnsla, kynning og afgreiðsla aðal- og deiliskipulags, bæði einstakra breytinga og nýrra áætlana eða endurskoðunar gildandi áætlana. Einnig umræða um svæðisskipulagsmál og afgreiðsla erinda um svæðisskipulag. Þá fellur undir verksvið skipulagsnefndar eftirlit með framkvæmd skipulagsmála, svo sem eftirlit með lykiltölum skipulagsmála og áætlanir um uppbyggingu. Sveitarstjórn er heimilt að fela skipulagsnefnd eða öðrum aðilum innan stjórnsýslu sveitarfélagsins fullnaðarafgreiðslu mála samkvæmt skipulagslögum, svo sem afgreiðslu deiliskipulags. Afgreiðsla svæðis- og aðalskipulags er þó ávallt háð samþykki sveitarstjórnar.

Hjá Reykjavíkurborg hefur ein nefnd sinnt hlutverki skipulagsnefndar og byggingarnefndar. Frá árinu 2002 til 2004 kallaðist hún skipulags- og byggingarnefnd. Frá ársbyrjun 2005 og út það tímabil sem hér er til skoðunar, þ.e. út árið 2011, kallaðist nefndin skipulagsráð en hafði sömu hlutverk og forveri hennar.

Skipulags- og byggingarnefnd og síðar skipulagsráð hefur að jafnaði fundað einu sinni í viku á því tímabili sem hér er til skoðunar, þótt fundirnir hafi verið heldur strjálli eftir efnahagshrunið 2008, enda dró þá verulega úr fjölda erinda til borgarinnar á sviði skipulags- og byggingarmála.

Af fundargerðum ráðsins og viðtölum úttektaarnefndarinnar er ljóst að verkefnaálag hefur verið mikið í skipulagsráði. Að jafnaði berast borginni mörg erindi á sviði skipulags- og byggingarmála sem þurfa umfjöllunar við í skipulagsráði. Þar ber mest á málum sem varða nýtingu einstakra lóða eða afmarkaðra reita, en mun minna fer fyrir umræðu og umfjöllun um langtímapróun borgarinnar og skipulagsmál í stærra samhengi. Það vekur spurningar um hvort tilefni sé til að endurskoða verklag og sér í lagi hvaða tegundum mála skipulagsráði annars vegar er heimilað að fullnaðarafgreiða og ekki síður hvaða tegundum mála skipulagsfulltrúa er heimilað að fullnaðarafgreiða. Þetta er jafnvel enn áleitnara nú þegar sú breyting hefur verið gerð að skipulagsráð hefur verið sameinað umhverfis- og samgönguráði, sem væntanlega hefur í för með sér enn frekara verkefnaálag á ráðið. Einnig vakna spurningar um það hvernig betur má tryggja að umræða um langtímapróun borgarinnar og skipulagsmál í stærra samhengi fái viðeigandi sess í borgarstjórn og borgarráði.

7.3.1.3 Stýrihópar einstakra skipulagsverkefna

Sá háttur virðist almennt hafa verið hafður á við stjórnsýslu skipulagsmála hjá borginni að vísa vinnu við stærri skipulagsverkefni frá skipulagsráði í sérstaka stýrihópa. Þar ber fyrst að geta stýrihóps um endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur sem fjallað er um aftar í þessum kafla, en einnig hafa á því tímabili sem úttektaarnefndin hafði til skoðunar verið myndaðir stýrihópar um skipulag Vatnsmýrarinnar, skipulag hafnarinnar, skipulag Elliðaársvogs og fleiri skipulagsverkefni.

Um leið og þetta verklag gefur kost á að setja saman hóp sem getur einbeitt sér að ákveðnu verkefni, þá eru um leið ákveðnir hugsanlegir vankantar á þessari nálgun. Þeirra helstur sá að tenging þeirrar vinnu sem fram fer í stýrihópi við opinbera umfjöllun í skipulagsráði og borgarráði og eftir atvikum borgarstjórn getur átt á hættu að rofna. Þannig koma mál ekki til umfjöllunar þeirra kjörnu fulltrúa sem ekki eiga sæti í stýrihópnum og eru jafnframt ekki sýnileg borgurunum eða öðrum aðilum innan borgarkerfisins. Um þetta vísast til umfjöllunar um slíka stýrihópa í 3. kafla þessarar skýrslu, sem og til sérstakrar umfjöllunar um stýrihóp um endurskoðun aðalskipulags aftar í þessum kafla.

7.3.2 Framfylgd Aðalskipulags Reykjavíkur 2001–2024

Samhliða vinnu við gerð Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 á síðasta áratug síðustu aldar, sem fjallað var um í kafla 7.1, vann Reykjavíkurborg að endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur. Nýtt aðalskipulag var staðfest í árslok 2002. Aðalskipulag Reykjavíkur 2001–2024 fól í sér ýmis nýmæli varðandi stefnu og framsetningu en þeirra veigamest var stefna um að leggja af flugrekstur í Vatnsmýri og taka svæðið undir byggð.

Í aðalskipulaginu eins og það var staðfest 2002 segir eftirfarandi um framfylgd aðalskipulagsins: „Fylgiritin *Aðgerðaáætlun* aðalskipulagsins og *Umhverfismat* aðalskipulagsins eru ekki staðfest en eru leiðbeinandi. *Aðgerðaáætlun* verður lögð fram í sinni endanlegu mynd eftir staðfestingu aðalskipulagsins.”⁷⁴ Á vef skipulags- og byggingarsviðs þar sem öll gögn tengd aðalskipulaginu eru birt er ekki að finna umrædda aðgerðaáætlun né er hennar getið í fundargerðum skipulagsráðs eða borgarráðs. Slík áætlun virðist því ekki hafa verið samþykkt. Í því sambandi er rétt að minna á það sem fram kom í kafla 7.1 að samhliða þessum áformum í aðalskipulaginu var í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins áformað að unnar yrðu framkvæmdaáætlanir, en þær voru ekki unnar.

Ekki verður séð að gerðar hafi verið aðrar reglubundnar áætlanir um framfylgd aðalskipulagsins en þær sem felast í ársáætlunum skipulags- og byggingarsviðs, en unnið hefur verið að framfylgd einstakra stefnumiða aðalskipulagsins með skipun stýrihópa til að vinna að tilteknum skipulagsverkefnum, svo sem skipulagi Vatnsmýrar og Elliðaársvogs, auk deiliskipulagsgerðar fyrir einstök svæði.

Í ársáætlunum skipulags- og byggingarsviðs fyrstu ár tímabilsins sem hér er til skoðunar er sett fram stutt skýrsla um helstu verkefni liðins árs, en það leggst af þegar liður á tímabilið. Einnig eru í ársáætlunum sviðsins fyrstu árin settar fram ítarlegri upplýsingar um áformuð verkefni á árinu en gert er í ársáætlunum síðar á tímabilinu.

Lítið er vikið að verkefnum sem tengja má beint framfylgd aðalskipulags í ársáætlunum skipulags- og byggingarsviðs. Þannig er aldrei fjallað um gerð aðgerða- eða framkvæmdaáætlana, utan að það virðist hafa farið fram vinna við aðgerðaáætlun aðalskipulags árið 2002 en hún virðist ekki hafa verið endanlega frágengin eða samþykkt.

Eins er lítið fjallað um verkefni tengd gagnagrunnum um lykiltölur og annað sem lýtur að eftirliti með þróun skipulagsmála. Framan af tímabilinu virðist þó áherslan hafa verið skýrari á þá þætti. Þannig er í ársáætlun fyrir árið 2003 talað um verkefni við mat á húsnaðisþörf sem hægt verði að leggja til grundvallar við ákvarðanir um lóðaumsóknir. Einnig er þar talað um þróun gagnagrunns um skipulagsmál og að nauðsynlegt sé að halda við þeim gagnagrunni sem varð til við gerð svæðisskipulagsins sem muni nýtast við ákvarðanatöku og skipulagsvinnu. Þessara verkefna er ekki getið í ársáætlunum næstu ára. Hins vegar eru í einstökum ársáætlunum næstu ára áformuð verkefni við að svokölluð borgarhlutakort þar sem ákvæði aðalskipulags verði skýrð nánar, einnig kölluð hverfakort. Úttektarnefndinni er ekki kunnugt um að slík kort hafi verið unnin, að öðru leyti en því að framsetning þeirrar aðalskipulagstillögu sem enn er í vinnslu árið 2013 felur í sér að aðalskipulagið er að hluta sett fram aðskilið fyrir hvern borgarhluta.

⁷⁴ Reykjavíkurborg, skipulags- og byggingarsvið, 2002/2010. Aðalskipulag Reykjavíkur 2001–2024. Greinargerð I [m.s.br. – síðast uppfærð ágúst 2010], bls. 2. http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skipbygg/adalskipulag_rvk1/greinargerdl-_g_st2010.pdf

Í áætlun skipulags- og byggingarsviðs fyrir árið 2004 er einnig sagt frá uppbyggingu svokallaðrar skipulagssjár (vefsjár) sem opnuð var árið 2004 og hefur að geyma upplýsingar um aðal- og deiliskipulag. Annarsstaðar í 7. kafla er bent á annmarka skipulagssjárinnar varðandi upplýsingar um aðal- og svæðisskipulag. Að sama skapi eru upplýsingar um deiliskipulag í skipulagssjánni ekki tæmandi þar sem deiliskipulagsgreinargerðir eru ekki birtar nema í sumum tilvikum. Engu að síður varð gríðarleg framför varðandi aðgengi borgara að gildandi skipulagsáætlunum með tilkomu skipulagssjárinnar. Velta má upp hvort skipulagssjáin sé nægilega vel kynnt og aðgengileg á vef Reykjavíkurborgar. Þar virðist mega gera bragarbót, en hún hefur eingöngu verið aðgengileg í gegnum vef skipulags- og byggingarsviðs og ekki mjög áberandi þar.

Frá og með ársáætlun sviðsins fyrir árið 2006 hefur endurskoðun aðalskipulags verið tilgreind sem eitt af helstu verkefnum komandi árs.

Úttektarnefndin telur að vinna hefði átt þær aðgerðaáætlanir sem áformaðar voru til að útfæra framfylgd aðalskipulagsins. Það hefði getað skapað heildstæðari og skilvirkari umgjörð um framfylgd aðalskipulagsins. Jafnframt telur úttektarnefndin að bæta þurfi ársáætlana- og árs-skýrslugerð sviðsins þannig að þær gefi fyllri mynd af þeim verkefnum sem unnin hafa verið á undangengnu ári og áformuð eru á komandi starfsári. Einnig telur úttektarnefndin að slíkar áætlanir og skýrslur eigi að vera mun aðgengilegri en nú er, en í dag eru þær eingöngu birtar sem fylgiskjal fjárhagsáætlunar borgarinnar.

7.3.3 Breytingar á aðalskipulagi

Upplýsingar um áorðnar breytingar á aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024 eru birtar á vef skipulags- og byggingarsviðs Reykjavíkurborgar.⁷⁵ Þar er birt yfirlit yfir 43 áorðnar breytingar, sú síðasta staðfest í mars 2010. Það hafa verið gerðar breytingar á aðalskipulaginu síðar en upplýsingar um þær koma ekki fram á vef borgarinnar. Samkvæmt vef Skipulagsstofnunar hafa verið gerðar tvær breytingar til viðbótar á því tímabili sem hér er til skoðunar. Flestar eru breytingarnar á árunum 2006–2008, sjö til átta á ári þau ár. Breytingarnar eru líka umfangsmestar þau ár, en árið 2006 var bætt í byggingarheimildir Reykjavíkur með breytingum á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins sem nam 2.600 íbúðum. Samsvarandi aðalskipulagsbreytingar voru gerðar á þessum árum.

Upplýsingar um aðalskipulag Reykjavíkur eru einnig birtar í skipulagssjá borgarinnar.⁷⁶ Þar er aðalskipulagsuppdrátturinn aðgengilegur og virðist vera uppfærður með öllum áorðnum breytingum, þótt að það komi reyndar ekki skýrt fram hvenær hann var síðast uppfærður. Í skipulagssjánni eru einnig gefnar upplýsingar um einstaka landnotkunarreiti samkvæmt aðalskipulaginu (sjá mynd á næstu bls.), en engar skýringar virðast vera gefnar við þær tölulegu upplýsingar sem þar koma fram. Einnig væri eðlilegt í vefsjá um skipulagsáætlun að ekki sé eingöngu sýndur uppdráttur skipulagsins, heldur einnig skipulagsgreinargerðin þar sem skýrt er frá þeirri stefnu sem skipulagið felur í sér um viðkomandi reiti. Þetta er ekki gert í skipulagssjánni og því eru upplýsingar um aðalskipulag í henni ekki tæmandi.

⁷⁵ Umhverfis- og skipulagssvið frá 1. janúar 2013.

⁷⁶ <http://skipulagssja.skipbygg.is/skipulagssja/>



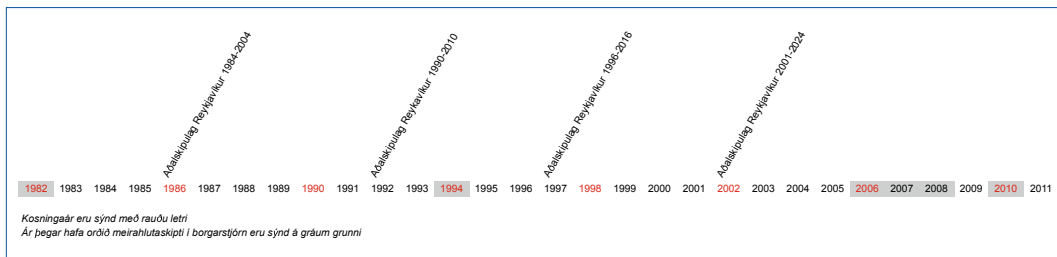
Skjámynd úr Skipulagssjá Reykjavíkurborgar (dæmi).

Þá kann að vekja athygli að eftir að endurskoðun aðalskipulagsins hófst formlega í ágúst 2006 eru gerðar veigamiklar breytingar á aðalskipulaginu, í stað þess að slíkum áformum sé vísað í heildarendurskoðun aðalskipulagsins. Af stökum umfangsmiklum breytingum sem gerðar voru eftir að formleg endurskoðun aðalskipulagsins var hafin er fjölgun um 300 íbúðir við Höfðatorg (staðfest í febrúar 2007), fjölgun um 300 íbúðir við Sléttuveg (einnig staðfest í febrúar 2007), fjölgun um 500 íbúðir á austursvæðum Vatnsmýrar (staðfest í maí 2007), fjölgun um 150 íbúðir við Reynisvatnsás (staðfest í september 2007) og fjölgun um 130 íbúðir við Hlíðarenda (staðfest í október 2007). Eins og rætt var í kafla 7.1 voru komnar fram skýrar vísbendingar í ársbyrjun 2006 um það offramboð sem stefndi í á byggingarmarkaði á höfuðborgarsvæðinu.

7.3.4 Endurskoðun aðalskipulags

Eins og áður segir ber sveitarstjórn samkvæmt skipulagslögum að meta að afloknum sveitarstjórnarkosningum hvort þörf er á að endurskoða gildandi aðalskipulag.

Í Reykjavík hefur aðalskipulag að jafnaði verið endurskoðað á 5–6 ára fresti (sjá mynd), en þó er nú enn í gildi aðalskipulag sem staðfest var fyrir rúmum 10 árum síðan. Hér að neðan verður nánar greint frá því endurskoðunarferli sem hófst árið 2006 og stendur enn.



Staðfestingarár nýs aðalskipulags, kjörtímabil og meirihlutaskipti.

Pólitískar átakalínur í borgarmálum hafa gjarnan snúist um skipulagsmál. Sem dæmi má taka þegar nýr meirihluti tók við í borgarstjórn árið 1982. Þá voru boðaðar breyttar áherslur í skipulagsmálum frá meirihluta borgarstjórnar kjörtímabilið á undan og í kjölfarið var unnið að Aðalskipulagi Reykjavíkur 1984–2004 og farið af stað með uppbyggingu Grafarvogshverfanna. Aðalskipulag Reykjavíkur 2001–2024 sem enn er í gildi var unnið á valdatíma R-listans í borgarstjórn. Þar var lögð aukin áhersla á sjálfbærni og þéttingu byggðar og stigið það skref að stefna að niðurlagningu flugvallar í Vatnsmýri. Á ný voru skipulagsmál í brennidepli í borgarstjórnarkosningunum árið 2006 þegar tekist var á um meintan lóðaskort á undangengnu kjörtímabili og um áherslur á sérbylí/fjölbýli og mismunandi þróunarsvæði borgarinnar, þar sem helst var rætt um þéttingu byggðar og þróun byggðar í Geldinganesi og Úlfarsfellshlíðum.

Endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur var formlega sett af stað strax að afloknum borgarstjórnarkosningum sumarið 2006. Settur var á stofn þverpólitískur stýrihópur um verkefnið með fulltrúum allra flokka sem sæti áttu í skipulags- og byggingarnefnd, undir forystu formanns skipulags- og byggingarnefndar. Sá hópur hefur starfað nær samfelld síðan með mannabreytingum eftir því sem breytingar hafa orðið í borgarstjórn og skipulags- og byggingarnefnd/skipulagsráði. Fyrst í stað sátu fimm fulltrúar meiri- og minnihluta í stýrihópnum, en eftir kosningar 2010 hafa setið jafnmargir fulltrúar í stýrihópnum og eiga sæti í skipulagsráði.

Þótt hvert skipulagsverkefni sé einstakt má almennt gera ráð fyrir að endurskoðun aðalskipulags taki tvö til þrjú ár. Hjá Reykjavíkurborg er þó enn við útgáfu skýrslu þessarar yfirstandandi endurskoðun aðalskipulags sem hófst árið 2006. Hér að neðan er dregið saman stutt yfirlit yfir endurskoðunarvinnuna, byggt á fundargerðum stýrihópsins.

Í fundargerð skipulagsráðs frá 21. júní 2006 þar sem ákveðið var að hefja endurskoðun aðalskipulags og skipa stýrihóp um verkið kemur fram að miða skuli við að endurskoðuninni ljúki eigi síðar en haustið 2007. Í upphafi sáu menn því fyrir sér að fara í snarpa endurskoðun á aðalskipulaginu sem tæki eingöngu rúmt ár.

Stýrihópurinn fundaði reglulega í eitt ár, hélt 16 fundi frá ágúst 2006 til ágúst 2007. Af fundargerðum að dæma fór talsverður hluti vinnunnar þennan tíma í mótun verkáætlunar og undirbúning vefseturs um aðalskipulagsvinnuna, en ekki er að sjá að verkáætlun hópsins hafi verið kynnt eða formlega afgreidd í skipulagsráði og vefsetur var ekki opnað.

Vinna við endurskoðun aðalskipulags virðist hafa legið niðri í eitt ár frá seinni hluta árs 2007, en á þessu tímabili voru töluverð pólitísk átök í borgarstjórn og meirihlutaskipti í þriggung.

Í nóvember 2008 er vinnan tekin upp að nýju og hefur staðið nokkuð samfelld síðan með stýrihópsfundum að jafnaði einu sinni til tvisvar í mánuði en lengri hléum yfir sumarmánuðina.

Ljóst er af fundargerðum stýrihópsins að erfiðlega hefur gengið að tryggja framgang vinnunnar. Þetta má til dæmis sjá í endurtekinni endurskoðun verk- og tímaáætlana og að grundvallarmál um þróun borgarinnar, svo sem ákvarðanir um Vatnsmýri og Úlfarsfellssvæðið, eru opin og til umræðu án endanlegrar niðurstöðu árum saman.

Varðandi tímaáætlun vinnunnar þá er áformuðum kynningartíma tillagna og lokum aðalskipulagsferlisins breytt itrekað. Í byrjun sumarið 2006 er miðað að því að ljúka ferlinu fyrir haustið 2007. Sumarið 2007 er búið að lengja í ferlinu og miðað að því að formleg aðalskipulagstillaga fari til almennrar kynningar á fyrri hluta árs 2008. Þegar vinnan er tekin upp að nýju í nóvember 2008 er miðað að því að henni ljúki vorið 2010. Í ársáætlun skipulags- og byggingarsviðs fyrir árið 2010, sem sett er fram síðla árs 2009, er gert ráð fyrir að endurskoðun aðalskipulagsins ljúki

á árinu 2010. Í september 2010 er aftur rætt um verkáætlun vinnunnar í stýrihópnum. Þar kemur fram að ljóst sé að samþykkt aðalskipulagstillögu sé að seinka um tæpt ár miðað við tímaáætlun haustið 2009. Í febrúar 2011 er á stýrihópsfundi kynnt endurskoðuð verkáætlun sem miðar við að kynna drög að aðalskipulagstillögu í hverfum borgarinnar vorið 2011 og ganga frá formlegri aðalskipulagstillögu fyrir haustið 2011. Umræddir kynningarfundir fóru fram á fyrri hluta árs 2012. Í kynningargögnum á íbúafundum á vormánuðum 2012 er kynnt að lokaafgreiðsla aðalskipulagsins, þ.e. auglýsing endanlegrar tillögu og afgreiðslu hennar, verði á tímabilinu maí til desember 2012.⁷⁷ Við útgáfu skýrslu þessarar hefur endanleg aðalskipulagstillaga ekki enn verið kynnt, en í mars 2013 var lögð fram til kynningar endurskoðuð áætlun um aðalskipulagsvinnuna sem gerir ráð fyrir að lokaafgreiðsla aðalskipulagsins fari fram í apríl til september 2013.

Þessar miklu og ítrekuðu seinkanir og breytingar á tímaáætlunum má einnig sjá þegar horft er á áformaða vefsíðu verkefnisins. Fyrst er stefnt að opnun hennar í janúar/febrúar 2007 og síðan í mars/apríl 2007. Málið er tekið upp aftur við endurupptöku aðalskipulagsvinnunnar í lok árs 2008 og þá er miðað að opnun vefsins í febrúar/mars 2009. Í apríl 2009 er stefnt að opnun vefsins í júní 2009. Það virðist loks hafa orðið af opnun vefseturs síðla árs 2009 ef marka má fyrstu frétt á vefnum <http://adalskipulag.is>, sem er ávarp formanns skipulagsráðs dagsett 19. október 2009.⁷⁸

Sýnileiki aðalskipulagsvinnunnar gagnvart borgurunum og öðrum aðilum innan borgarkerfisins en þeim sem koma beint að verkinu vekur spurningar. Þar sem verkið er sett í sérstakan stýrihóp verður sýnileiki þess minni í fundargerðum skipulagsráðs, borgarráðs og borgarstjórnar. Þó ætti þetta fyrirkomulag ekki sjálfkrafa að hafa í för með sér að stefna aðalskipulags komi ekki til umfjöllunar á þessum vettvöngum, en reyndin virðist hins vegar vera sú ef frá er talin sú umræða sem fram hefur farið í borgarstjórn á fyrstu mánuðum ársins 2013.

Einnig er sýnileiki vinnunnar að öðru leyti á vef Reykjavíkurborgar ófullnægjandi. Fram að því að vefsetur aðalskipulagsvinnunnar var opnað síðla árs 2009, rúmum þremur árum frá því að vinnan var sett af stað, verður ekki séð að neinar upplýsingar hafi verið aðgengilegar almenningi á vefnum um þetta verkefni. Ennfremur hafa engar upplýsingar verið á vef skipulags- og byggingarsviðs.

Eins og fram kemur að framan var opnaður sérstakur vefur árið 2009 sem helgaður er endurskoðun aðalskipulagsins, <http://adalskipulag.is>. Á honum hafa lengst af verið fremur takmarkaðar upplýsingar um verkefnið. Það sem gerð hefur verið best grein fyrir á honum eru þau kynningargögn sem lögð hafa verið fram á opnum íbúafundum 2009 og 2012 og frásögn af þeim fundum. Annað efni um sjálfa aðalskipulagstillöguna, umhverfismat hennar og um verk- og tímaáætlun er hins vegar takmarkað. Margar undirsíður eru tómar, án nokkurs efnis, þ. á m. síða um „vinnuferli og samráð“, „bíla- og hjólastæðastefnu“ og „markmið aðalskipulagsins í samgöngumálum“, svo dæmi séu tekin. Einnig er mikið af því efni sem enn er birt á aðalskipulagsvefnum við útgáfu skýrslu þessarar, þegar endurskoðunin hefur staðið í á sjöunda ár og aðalskipulagsvefurinn hefur verið í loftinu á fjórða ár, efni sem fremur lýsir forsendum og útgangspunkti vinnunnar fremur en að kynntar séu þær tillögur sem unnið hefur verið að. Þannig segir til dæmis á undirsíðu vefsins sem fjallar um Vatnsmýrarsvæðið: „Hér á síðunni verða birt kynningargögn sem varða stefnu um uppbyggingu Vatnsmýrar.“⁷⁹

⁷⁷ <http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/adalskipulag/skyrslur/grafarholt-ulfarsardalur-27mars2012.pdf> sótt 23. febrúar 2013

⁷⁸ http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2242/3542_read-17215/ sótt 23. febrúar 2013

⁷⁹ http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2415/6214_view-2108/ sótt 23. febrúar 2013

Eins og áður segir var fyrsti fundur stýrihópsins haldinn í ágúst 2006. Í fundargerð hans kemur fram að rætt hafi verið um mikilvægi góðs gagnagrunns fyrir aðalskipulag og svæðisskipulag, svo sem upplýsingar um mannfjöldaspá og þróun atvinnulífs. Sama má sjá í fundargerð hópsins frá því í febrúar 2007 þar sem segir að Reykjavíkurborg þurfi að gera átak í að tryggja betri tölfræði sem nýtist við skipulagsgerð. Enn kemur hér fram að menn eru meðvitaðir um mikilvægi slíkra gagna fyrir skipulagsvinnu, þótt framkvæmd aðal- og svæðisskipulagsmála á síðasta áratug virðist ekki hafa stuðst mikið við slíkar upplýsingar. Á hinn bóginn kemur skýrt fram í fundargerðum stýrihópsins að menn lögðu mikla áherslu á vöxt og að auka lóðaframboð. Þannig segir til dæmis í fundargerð hópsins frá mars 2007: „Ljóst að stefna borgarinnar er að laða til sín fleiri íbúa og atvinnufyrirtæki og stór auka framboð íbúðar- og atvinnusvæða. Á grundvelli þess er eðlilegt að horfa til íbúaspár fyrir Reykjavík sem er í hærri kantinum, a.m.k. þegar horft er til skemmri tíma.“ Þarna er hins vegar ekki vikið að því offramboði sem lá fyrir á þessum tíma að var þegar til staðar eða í pípunum og upplýsingar áttu að liggja fyrir um. Greina má nokkurn viðsnúning varðandi þetta efni í fundargerðum stýrihópsins eftir efnahagshrunið 2008. Þannig segir til dæmis í fundargerð stýrihópsins í janúar 2009 að húsnæðisstefna aðalskipulagsins þurfi að taka mið af húsnæðisþörfum á hverjum tíma, breytingum á fjölskyldumynstri og aldursskiptri íbúaspá og að hún ætti að vera áfangaskipt þar sem horft er til fjögurra eða átta ára í senn.

Auk fundargerðar stýrihóps um endurskoðun aðalskipulagsins yfirfór úttektarnefndin einnig fundargerðir skipulagsráðs, borgarráðs og borgarstjórnar til að fá mynd af því hvernig almenn stefnumörkun í skipulagsmálum, eftirlit með skipulagstölum og endurskoðun aðalskipulags hefur komið þar til umfjöllunar. Á öllu þessu tímabili (2002–2011) virðist vera misbrestur á því að staða aðalskipulagsendurskoðunarinnar sé kynnt í ráðum og að viðeigandi stefnumótunar- umræða fari fram í skipulagsráði og borgarstjórn. Einnig er ekki að sjá að það verði til skrifleg gögn á þessu tímabili sem hljóta kynningu innan borgarkerfisins eða opinberlega, ef frá eru talin kynningargögn og samantektir af íbúafundum sem eru aðgengileg á aðalskipulagsvefnum. Einnig virðist stýrihópin hafa skort yfirsýn yfir gögn starfsins, ef marka má fundargerð stýrihópsins frá mars 2010 þar sem segir að „mikilvægt [sé] að koma á blað á heildrænan hátt þeirri miklu grunnvinnu sem þegar hefur farið fram við endurskoðun aðalskipulagsins“. Aðalskipulagsteymi skipulags- og byggingarsviðs er þá falið að vinna á næstu vikum frumdrög að tillögu sem lögð verði fram á næsta fundi stýrihópsins. Þau drög lágu fyrir í júní 2010 og voru kynnt á fundi stýrihóps í september 2010.

Í viðtölum úttektarnefndarinnar var sérstaklega leitað eftir áliti viðmælenda á gangi aðalskipulagsvinnunnar og hverjar þeir teldu vera helstu ástæður þess mikla dráttar sem orðið hefur á aðalskipulagsvinnunni. Í viðtölum var helst bent á tíð meirihlutaskipti sem skýringu. Einnig var nefnt að ágreiningur um Vatnsmýrarmálið í öllum stjórnmalaflokkum væri ástæða þess að ekki hefði tekist að ljúka aðalskipulagsvinnunni.

7.4 Samantekt

- Úttektarnefndin telur að eftirliti með lykiltölum skipulagsmála sé áfátt. Bæta þarf gagnagrunna skipulagstalna og aðgengi að þeim. Einnig þarf að skerpa á verklagi varðandi það hvernig mat á stöðu skipulagsmála kemur til umfjöllunar í skipulagsráði og eftir atvikum borgarráði og borgarstjórn og skýra ábyrgð og hlutverk í þessu tilliti. Úttektarnefndin telur einsýnt að bæta þurfi í þann mannafla sem ætlað er að sinna þessum verkefnum.
- Úttektarnefndin telur að betur þurfi að tryggja að umræða um langtímapróun borgarinnar og skipulagsmál í stærra samhengi fái viðeigandi sess í borgarstjórn og borgarráði. Það á einnig við um skipulagsráð þar sem meginþungi starfsins hefur lengst af snúist um nýtingu einstakra lóða eða afmarkaðra reita.
- Í heild er ekki að sjá heildstætt yfirlit í ársáætlunum skipulags- og byggingarsviðs um að kerfisbundið og skilvirkt hafi verið unnið að framfylgd Aðalskipulags Reykjavíkur 2001–2024. Á fyrstu árum tímabilsins er lagt upp með ýmis slík verkefni, svo sem aðgerðaáætlun og gagnagrunn skipulagstalna, en áhersla á slík verkefni virðist fjara út eftir því sem líður á tímabilið. Úttektarnefndin telur að vinna hefði átt þær aðgerðaáætlanir sem áformaðar voru, til að útfæra framfylgd aðalskipulagsins. Það hefði getað skapað heildstæðari og skilvirkari umgjörð um framfylgd aðalskipulagsins.
- Mikilvægt er að bæta ársáætlana- og ársskýrslugerð á sviði skipulagsmála þannig að þær gefi fyllri mynd af þeim verkefnum, sem unnin hafa verið á undangengnu ári og áformuð eru á komandi starfsári. Einnig telur úttektarnefndin að slíkar áætlanir og skýrslur eigi að vera mun aðgengilegri en nú er en þær hafa eingöngu verið birtar sem fylgiskjal með fjárhagsáætlun borgarinnar.
- Nokkuð miklar breytingar hafa verið gerðar á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024 og eru breytingarnar flestar og umfangsmestar á árunum 2006–2008, þ.e. eftir að ákveðið var að hefja endurskoðun aðalskipulagsins og eftir að fram voru komnar skýrar vísbendingar um offramboð íbúðarlóða og íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu.
- Frá og með ársáætlun skipulags- og byggingarsviðs fyrir árið 2006 hefur endurskoðun aðalskipulags verið tilgreind sem eitt af helstu verkefnum komandi árs. Þótt hvert skipulagsverkefni sé einstakt má almennt gera ráð fyrir að endurskoðun aðalskipulags taki tvö til þrjú ár. Hjá Reykjavíkurborg er þó enn yfirstandandi endurskoðun aðalskipulags sem hófst árið 2006. Vissulega er aðalskipulagsgerð fyrir Reykjavík umfangsmikið verkefni og tíðar breytingar í borgarstjórn á umræddu tímabili hafa vafalítið tafið vinnu við endurskoðun aðalskipulagsins. Til dæmis virðist endurskoðunarvinnan hafi legið niðri í tíð þeirra tveggja borgarstjórnarmeirihluta sem stýrðu borgarstjórn frá hausti 2007 og fram á haust 2008. Engu að síður telur úttektarnefndin að skýringa á töfum við þetta verkefni hljóti jafnframt að vera að leita í því hvernig því hefur verið fyrir komið stjórnsýslulega sem og að aðalskipulagsmálum almennt hafi ekki verið gefið það rými sem er eðlilegt á skipulags- og byggingarsviði og í skipulagsráði.
- Þótt mikilvæg skref hafi verið stigin á því tímabili sem hér er til skoðunar varðandi aðgang borgaranna að upplýsingum um skipulagsmál er þar enn tilefni til að gera betur. Skipulagssjáin sem sett var á laggirnar árið 2004 var mikið framfaraskref. Enn er þó tilefni til að bæta upplýsingar í henni. Jafnframt telur úttektarnefndin að upplýsingamiðlun varðandi endurskoðunarferli aðalskipulagsins hafi verið ábótavant.

7.5 Tengsl skipulagsáætlana og framkvæmda

Ákvarðanir um uppbyggingu nýbyggingarsvæða þurfa að byggja á áður gerðum skipulagsáætlunum. Á höfuðborgarsvæðinu þarf að liggja fyrir skipulagsákvörðun um nýbyggingarsvæði í svæðisskipulagi og aðalskipulagi, auk þess sem vinna þarf deiliskipulag fyrir viðkomandi hverfi. Í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 er gert ráð fyrir að ákvarðanir um uppbyggingu einstakra hverfa byggji á sameiginlegum framkvæmdaáætlunum hlutaðeigandi sveitarfélaga en slíkar framkvæmdaáætlanir hafa ekki verið unnar. Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024 er gert ráð fyrir að unnin sé aðgerðaáætlun um framfylgd aðalskipulagsins en slík áætlun hefur ekki verið gerð. Í þessum kafla er reynt að varpa ljósi á hvernig staðið hefur verið að ákvörðunum um uppbyggingu nokkurra helstu nýbyggingarsvæða í Reykjavík á því tímabili sem hér um ræðir.

Úttekt á tengslum skipulagsáætlana og framkvæmda takmarkast við eftirtalda þætti:

1. Eftirlit Reykjavíkurborgar með stöðu skipulagsmála.
2. Ákvarðanir um uppbyggingu nokkurra nýbyggingarsvæða í Reykjavík.

7.5.1 Eftirlit Reykjavíkurborgar með stöðu skipulagsmála

Eins og komið hefur fram að framan hafa ekki verið unnar formlegar framkvæmda- eða aðgerðaáætlanir um framfylgd aðalskipulags Reykjavíkur og svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Ályktanir um framfylgd þessara skipulagsáætlana í Reykjavík verða því fyrst og fremst dregnar af ársáætlunum skipulags- og byggingarsviðs og framkvæmda- og eignasviðs, fundargerðum skipulagsráðs og borgarráðs og þeim ákvörðunum sem þar eru teknar um samþykkt deiliskipulags nýrra hverfa og úthlutun byggingarréttar. Af yfirferð þessara gagna og viðtölum úttektarnefndarinnar hefur ekki tekist að fá skýra mynd af því hvaða verklag hefur verið viðhaft við mat á stöðu skipulagsmála og ákvarðanir um ný byggingarsvæði og úthlutun byggingarréttar.

Það er athyglisvert að á meðan að framkvæmd aðal- og svæðisskipulagsmála á liðnum áratug bendir ekki til þess að stjórnvöld hafi veitt hagrænum áhrifum skipulagsákvæðana sérstaka athygli, þá er vinna að þróun aðferða til að meta hagræn áhrif uppbyggingar eða hagrænt mat skipulagsáætlana engu að síður tilgreint sem eitt af helstu verkefnum skipulags- og byggingarsviðs í nokkrum ársáætlunum, bæði fyrir og eftir hrún. Einhver vinna virðist einnig hafa farið fram um þetta efni, því á fundi stýrihóps um aðalskipulag í mars 2011 eru kynntar hugmyndir um „mögulegt fjárhagslegt mat tillögu (fiscal impact assessment); áhrif skipulagsstefnu, uppbyggingar og þróunar á fjárfestingar og rekstur borgar til lengri tíma litið.“ Fram kemur að aðferðin verði þróuð frekar í samstarfi við valin svið borgarinnar. Úttektarnefndin hefur hins vegar ekki séð að slíku mati hafi verið beitt á umræddu tímabili til grundvallar ákvörðunum um uppbyggingu á nýjum svæðum.

Í eftirgrennslan úttektarnefndarinnar um gögn sem unnið hafið verið með á tímabilinu um stöðu skipulagsmála og áætlaða þróun fékk nefndin í hendur glærusett og minnisblöð frá skipulags- og byggingarsviði. Sum þessara skjala eru ekki dagsett og ekki kemur alltaf skýrt fram hvar þau hafa verið lögð fram og rædd. Engu að síður má af lestri þeirra álykta eftirfarandi:

- Í minnisblaði til formanns skipulags- og byggingarnefndar dagsettu 27. ágúst 2004 kemur fram að ekki sé raunhæft að gera ráð fyrir uppbyggingu í Úlfarsfelli fyrr en í fyrsta lagi árið 2007. Jafnframt segir að ekki sé raunhæft að gera ráð fyrir eins mikilli árlegri

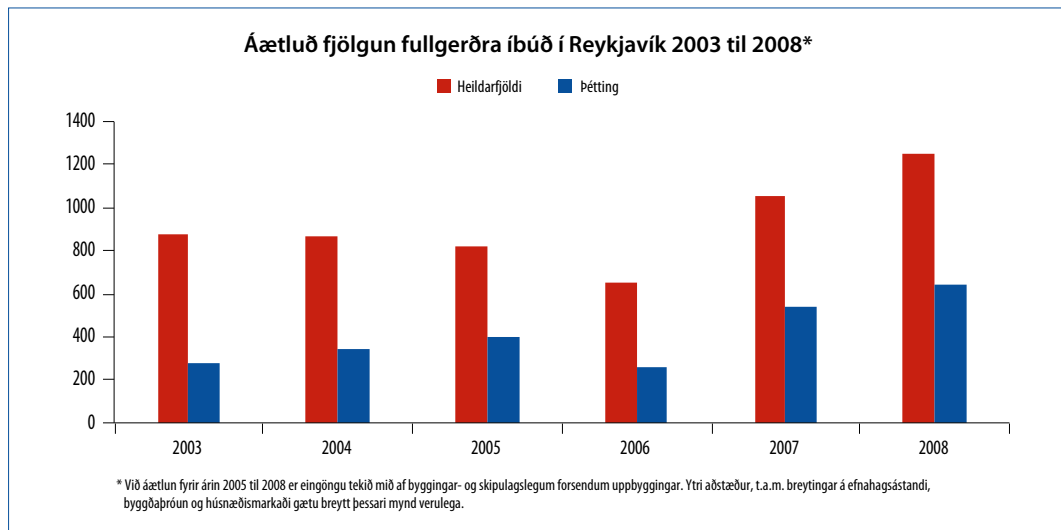
fjölgun íbúða í Reykjavík til lengri tíma eins og gert var ráð fyrir fram til 2006. Í ódagsettu skjali, sem mun hafa verið lagt fram með minnisblaðinu, er áætlað að byggðar verði nálægt 8-900 íbúðir árlega í Reykjavík árin 2003–2006, sem er nokkuð yfir áætlun Aðalskipulags Reykjavíkur 2001–2024 sem gerir ráð fyrir 6–800 íbúðum árlega.

- Í ódagsettri áætlun um fullgerðar íbúðir í Reykjavík 2005–2008, sem mun hafa verið lögð fyrir svokallaðan Höfðafund borgarstjórnarmeirihlutans í ágúst 2005, kemur fram að gert sé ráð 800 nýjum fullgerðum íbúðum hvort ár 2004 og 2005, 650 íbúðum árið 2006, 1.050 árið 2007 og 1.250 árið 2008. Í skýringum við áætlunina er lagt mat á hvað sé raunhæft að gera ráð fyrir mikilli uppbyggingu í Reykjavík til ársins 2024 og færð rök fyrir því að raunhæft sé að gera ráð fyrir árlegri íbúðarþörf upp á 663-800 íbúðir í Reykjavík.
- Í minnisblaði dags. 11. júlí 2006 sem lagt var fram í skipulagsráði 12. júlí 2006 er svarað fyrirspurn sem fulltrúar Samfylkingar höfðu lagt fram í skipulagsráði. Fyrirspurnin var þessa efnis: „Hvað er gert ráð fyrir að margar íbúðir geti byggst upp í Reykjavík á næstu árum miðað við AR 2001 – 2024 og samþykktar breytingar á því, samþykkt deiliskipulag undanfarinna ára, stöðu deiliskipulags sem er í vinnslu eða kynningu eða á fyrirspurnarstigi og líklegt er að komi til samþykktar á næstu misserum auk þeirra íbúða sem eru í smíðum, byggingarleyfi sem eru óhreyfð og byggingarleyfi sem eru nýsamþykkt? Hvað vantar mikið upp á að eftirspurn eftir íbúðahúsnæði sé mætt fyrir árin 2005–2010 þ.e. hvernig eru spár um íbúðaþróun á höfuðborgarsvæðinu miðað við þetta? Hver verður fjöldi íbúða ef áform um uppbyggingu á Geldinganesi og aukinn hraða í uppbyggingu í Úlfarsárdal verður að veruleika?“ Í minnisblaðinu segir að tímabært sé að endurskoða íbúðaforsendur svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Spá svæðisskipulagsins hafi verið fremur varkár, geri t.a.m. ráð fyrir litlum aðflutningi fólks erlendis frá og eins sé forsenda um fækkun íbúa á íbúð (úr 2,65 í 2,40) varlega áætluð. Vísbendingar séu um að þetta hlutfall lækki hraðar, a.m.k. í Reykjavík. Ef gengið sé út frá að íbúðafjölgun í Reykjavík verði að meðaltali 1,1% á ári til 2024 og meðalfjöldi íbúa á íbúð lækki í 2,35 sé árleg íbúðarþörf 620 til ársins 2024. Ef meðalfjöldi íbúa á íbúð fari niður í 2,25 verði árleg íbúðarþörf 750. Í minnisblaðinu eru birtar tölur um raunuppbyggingu til 2005 í Reykjavík en ekki á höfuðborgarsvæðinu í heild. Fram kemur að meðaluppbygging í Reykjavík hafi verið rúmlega 700 íbúðir á ári árin 2001–2005, en 870 íbúðir á ári ef eingöngu sé horft til síðustu þriggja ára (2003–2005). Fjöldi fokheldra íbúða í lok árs 2005 bendi til að fjölgun íbúða árið 2006 verði heldur lægri en undanfarin þrjú ár. Ekki eru hins vegar birtar tölur um uppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu í heild fyrir þau árabíl sem rædd eru fyrir Reykjavík, en fyrir liggur að meðal árleg fjölgun íbúða á höfuðborgarsvæðinu árin 2001–2005 var rúmlega 1.600 íbúðir á ári og árin 2003–2005 um 1800 íbúðir á ári, sem er langt ofan áætlana svæðisskipulagsins. Ekki er heldur getið um að á þessum tímamarki, um mitt ár 2006, höfðu þegar verið gerðar breytingar á svæðisskipulaginu sem fólu í sér viðbót upp á rúmlega 4.000 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. á milli þriggja og fjögurra ára meðaluppbyggingu á svæðinu.
- Í minnisblaði skipulags- og byggingarsviðs sem virðist tekið saman í lok árs 2007 og mun hafa verið kynnt borgarstjóra og stýrihópi um endurskoðun aðalskipulags er áfram talað um að miðað við þróun síðustu ára hafi áætlanir svæðisskipulagsins verið full varkárar. Uppbygging hafi verið mun meiri en áætlanir þess gerðu ráð fyrir. Vísað er til nýrrar mannfjöldaspár Hagstofunnar sem geri ráð fyrir mun meiri vexti en eldri spá

frá 2003. Á grunni hennar megi gera ráð fyrir að árleg eftirspurn eftir íbúðum á höfuðborgarsvæðinu til 2040 (miðað við háspá) geti orðið um 1.675 íbúðir en um 1.600 íbúðir þegar horft er til tímabilsins til 2024. Þetta séu mun hærri tölur en svæðisskipulagið gerir ráð fyrir. Í Reykjavík geti árleg eftirspurn verið á bilinu 700 til 1.000 íbúðir á ári. Þessu er þó fylgt eftir með því að tiltaka að mikið framboð íbúðarhúsnæðis sé í farvatninu á höfuðborgarsvæðinu. Miðað við fyrirbyggjandi skipulagsáætlanir sveitarfélaganna verði hægt að halda uppi 2.500 íbúða framboði á ári næstu 10 árin eða svo. Síðan segir að horfur á húsnæðismarkaði og mat á langtímaeftirspurn bendi til þess að þessar áætlanir séu ekki raunhæfar. Þó segir að miðað við það sem er í farvatninu geti hæglega byggst upp allt að 1.200 íbúðir á ári í Reykjavík, en ætla megi að nokkuð hægi á uppbyggingarhraðanum á næstu einum til tveimur árum og uppbygging verði 800–900 fullgerðar íbúðir í Reykjavík árin 2008 og 2009 og 900–1.000 íbúðir árin 2010 og 2011.

- Í minnisblaði skipulags- og byggingarsviðs frá því í árslok 2010, sem mun hafa verið lagt fyrir stýrihóp um húsnæðisstefnu, er stuttlega fjallað um vandkvæði á aðgengi að nauðsynlegum gögnum um húsnæðismál. Aðgengilegar sundurliðaðar upplýsingar vanti um mismunandi íbúðargerðir eftir hverfum og árum. Jafnframt kemur fram í minnisblaðinu að miðað við gefnar forsendur geti þurft að byggja allt að 700 íbúðir að meðaltali á ári í Reykjavík til ársins 2030. Þessi aukning sé sambærileg við það sem gildandi aðalskipulag og svæðisskipulag gera ráð fyrir.

Samantekið má segja að ljóst virðist hafa verið allt tímabilið að eðlileg viðmiðun fyrir árlega fjölgun íbúða í Reykjavík væri nálægt áætlun Aðalskipulags Reykjavíkur 2001–2024, en um miðbik síðasta áratugar virðast menn líta framhjá skýrum vísbendingum um offramboð húsnæðis og lóða og einblína þess í stað á endurskoðaðar spár sem gerðu ráð fyrir meiri vexti íbúðafjöldans og síðast en ekki síst byggja áætlanir um meiri uppbyggingu á rauntölum um mikla uppbyggingu árin á undan. Einnig má velta fyrir sér hvers vegna skipulags- og byggingarsvið borgarinnar gefur ekki frá sér ákveðnari varnaðarorð um stöðu og þróun mála. Til dæmis vekur athygli að það er aðeins í einni ársáætlun skipulags- og byggingarsviðs vikið að þessari þróun, þ.e. í áætlun sviðsins fyrir árið 2006 þar sem sýnt er súlurit yfir áætlaða fjölgun fullgerðra íbúða í Reykjavík 2003–2008 (sjá mynd).



Fyrir liggur að það sem einkenndi nokkuð skipulagsumræðu í Reykjavík á síðasta áratug og pólitísk átök um skipulagsmál borgarinnar var umræða um svokallaðan lóðaskort á valdatíma R-listans. Í því sambandi er áhugavert að skoða tölur yfir úthlutanir byggingarréttar fyrir íbúðarhúsnæði yfir tímabilið sem hér er til skoðunar, 2002–2011. Þetta yfirlit sýnir líka glögg áhrif efnahagshrunsins 2008 á byggingarmarkaðinn. Í töflunni hér að neðan er sýnd nettó-úthlutun byggingarréttar fyrir íbúðarhúsnæði, þ.e. fjöldi íbúða sem var úthlutað að frádregnum þeim byggingarrétti sem var skilað aftur til borgarinnar. Í töflunni sést einnig hvaða hverfi voru helst til úthlutunar viðkomandi ár.

Nettó úthlutun byggingarréttar fyrir íbúðarhúsnæði í Reykjavík (fjöldi íbúða úthlutað að frádregnum byggingarrétti sem hefur verið skilað)										
Ár	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fjöldi íbúða ⁸⁰	422	666	428	606	513	556	-177	-15	-27	-10
Hverfi til úthlutunar ⁸¹	Grafarholt, austurhluti	Grafarholt, austurhluti	Norðl.holt, 2. áf.	Lambasel Norðl.holt, 3. áf.	Úlfarsárdalur	Reynisvatnsás Sléttuvegur Úlfarsárdalur				

7.5.2 Ákvarðanir um uppbyggingu nokkurra nýbyggingarsvæða í Reykjavík

Hér að neðan eru tekin dæmi um þau nýju íbúðarhverfi í Reykjavík sem hafa komið til skipulagn-ingar og uppbyggingar á því tímabili sem hér er til skoðunar og enn hafa ekki verið byggð upp nema að hluta, í því skyni að varpa ljósi á það hvernig staðið hefur verið að ákvarðanatöku um lóðaúthlutanir og fjárfestingu í innviðum á grundvelli aðal- og svæðisskipulags. Þessi hverfi eru Úlfarsfellshlíðar, Reynisvatnsás og svæðið neðan Sléttuvegar í Fossvogi.

7.5.2.1 Úlfarsfellshlíðar

Í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024, eins og það var staðfest árið 2002 er gert ráð fyrir nýju hverfi í hlíðum Úlfarsfells. Þar er gert ráð fyrir að hverfið byggist upp í þremur hlutum:

- Úlfarsfell I (Hallar/Hamrahlíð) með 2.000 íbúðum sem komi til uppbyggingar á árunum 2002–2008.
- Úlfarsfell II (Úlfarsárdalur) með 2.000 íbúðum sem komi til uppbyggingar á árunum 2012–2024
- Úlfarsfell III (Úlfarsárdalur) með 2.000 íbúðum sem komi til uppbyggingar eftir 2024.

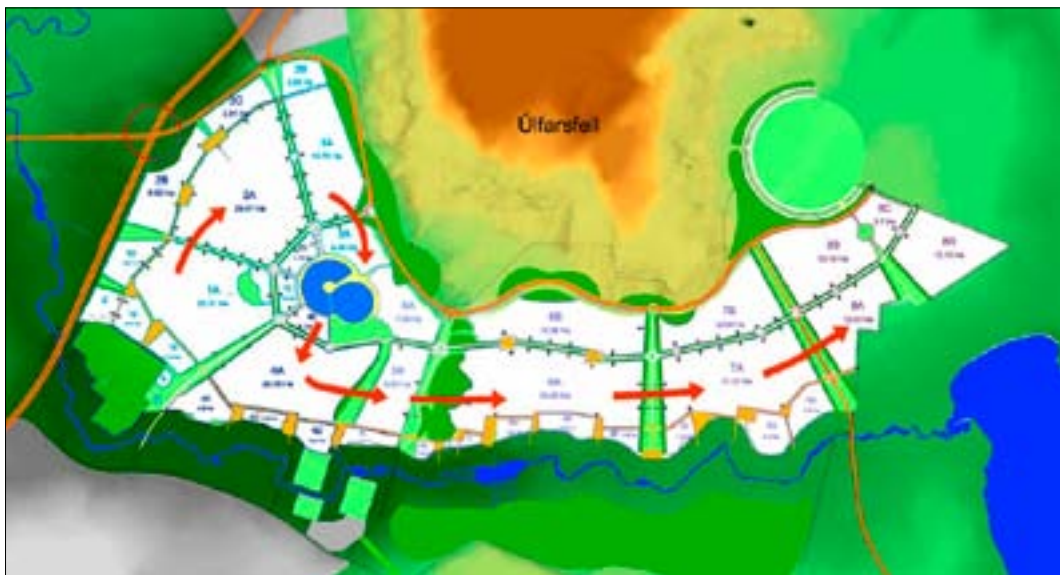
Samkvæmt ársáætlunum skipulags- og byggingarsviðs var unnið að rammaskipulagi fyrir Úlfarsfellshverfið árið 2002.

⁸⁰ Ársáætlanir framkvæmda- og eignasviðs.

⁸¹ Fundargerðir borgarráðs.



Hluti uppdráttar Aðalskipulags Reykjavíkur 2001–2024 sem sýnir áformaða uppbyggingu í Úlfarsfellshlíðum.



Úr rammaskipulagi Úlfarsfellshverfisins.

7.5.2.1.1 Fyrsti áfangi uppbyggingar í Úlfarsfellshlíðum (nr. 4a-d á mynd að ofan)

Deiliskipulag fyrir fyrsta uppbyggingaráfanga Úlfarsfellshverfisins var í vinnslu árin 2002–2003 og var samþykkt í október 2004. Þar var gert ráð fyrir 904 íbúða skólahverfi með grunnskóla og leikskóla. Einnig er í deiliskipulaginu gert ráð fyrir íþróttahúsi á svæðinu sem tengist íþróttasvæði á aðliggjandi opnu svæði sem um gildir annað deiliskipulag.

Það var þó ekki fyrr en á fyrri hluta árs 2006 sem byggingarrétti var úthlutað á svæðinu og þá byggingarrétti fyrir vesturhluta svæðisins, rúmlega 400 íbúðum, eða um helmingi íbúða á svæðinu.

Þegar kom að úthlutun byggingarréttar á svæðinu árið 2006 höfðu borgarfulltrúar Sjálfstæðisflokks haldið uppi gagnrýni á meirihluta R-listans varðandi meintan lóðaskort og sérstaklega að ekki hefði verið farið fyrir í uppbyggingu í Úlfarsfellshlíðum. Þannig bóka borgarráðsfulltrúar Sjálfstæðisflokks 19. janúar 2006 að það sé þekkt að lóðaframboð í Reykjavík hafi í tíð meirihluta R-listans verið í algjöru lágmarki. Þessu vilji borgarfulltrúar Sjálfstæðisflokksins breyta með því að tryggja nægt framboð fjölbreyttra lóða. Vísað er til þess að borgarstjórnarmeirihlutinn hafði lýst því yfir að lóðum í Úlfarsfellshlíðum yrði úthlutað vorið 2002. Tafir um fjögur ár lýsi þeim vinnubrogðum sem ráði ferðinni í skipulagsmálum í Reykjavík. Þessu svara borgarfulltrúar R-listans með því að vísa til uppbyggingar á liðnum árum í Grafarholti og Norðlingaholti og átaki sem verið hafi í þéttingu byggðar. Þá hafði skipulags- og byggingarsvið ráðlagt formanni skipulags- og byggingarnefndar í minnisblaði um mitt ár 2004 að í ljósi annarrar uppbyggingar væri ekki raunhæft að gera ráð fyrir uppbyggingu í Úlfarsfelli fyrir en í fyrsta lagi árið 2007. Engu að síður völdu borgaryfirvöld að auglýsa byggingarrétt til úthlutunar á fyrri hluta ársins 2006.

Um mitt ár 2006 urðu meirihlutaskipti í Reykjavík og í kjölfar þess var deiliskipulagi svæðisins breytt og íbúðum á austurhluta svæðisins fækkað um rúmlega 200. Byggingarrétti fyrir þeim íbúðum í hverfinu sem út af stóðu, tæplega 300 talsins, var úthlutað á árinu 2007. Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 varð talsvert um það að byggingarrétti fyrir íbúðarhúsnæði í hverfinu væri skilað aftur til borgarinnar.

Í ársbyrjun 2013 var staða á uppbyggingu hverfisins sú að 224 íbúðir höfðu verið reistar samkvæmt skipulagssjá borgarinnar, þ.e. rúmlega 30% þeirra íbúða sem gert er ráð fyrir. Það sem út af stendur nemur nálægt 2/3 árlegrar uppbyggingar nýrra íbúða í Reykjavík í meðalári. Á myndinni hér að neðan sést að talsverðum hluta lóða í austurhluta hverfisins, sem auglýstur var til úthlutunar árið 2007, var óúthlutað í ársbyrjun 2013.



Lausar íbúðarlóðir í Úlfarsárdal skv. vef Reykjavíkurborgar í febrúar 2013. Aðrar lóðir en þær sem sýndar eru á rauðum grunni voru þá lausar til umsóknar.



Götur og þegar reist hús í 1. áfanga byggðar í Úlfarsfellshlíðum samkvæmt Borgarvefsjá í febrúar 2013.

7.5.2.1.2 Annar áfangi uppbyggingar í Úlfarsfellshlíðum (nr. 1a og 2a á mynd á bls. 147)

Í júlí 2008 var samþykkt deiliskipulag fyrir næsta áfanga íbúðarbyggðar í Úlfarsfellshlíðum, vestan þess hverfishluta sem fjallað er um að ofan. Fyrir þennan nýja hverfishluta gerir deiliskipulag ráð fyrir 562 íbúða skólahverfi með grunnskóla og leikskóla. Þetta svæði hefur ekki komið til úthlutunar og á því eru engar gatnagerðar- eða aðrar undirbúningsframkvæmdir hafnar.

7.5.2.1.3 Úlfarsárdalur í endurskoðun aðalskipulags

Strax á fyrstu misserum vinnu við endurskoðun aðalskipulagsins var samkvæmt fundargerðum stýrihóps um endurskoðunina farið að velta upp spurningum um áformaða byggð í Úlfarsárdal. Velt var upp hvort líta skyldi á hverfið sem fullbyggt með 3.800 íbúðum í fundargerð stýrihópsins árið 2007. Jafnframt að valið kynni að standa á milli frekari uppbyggingar í Úlfarsárdal, uppbyggingar á Geldinganesi eða þéttingar byggðar. Mannfjöldaspá væri hugsanlega of brött og að ekki myndi vera til fólk til að flytja í hús.

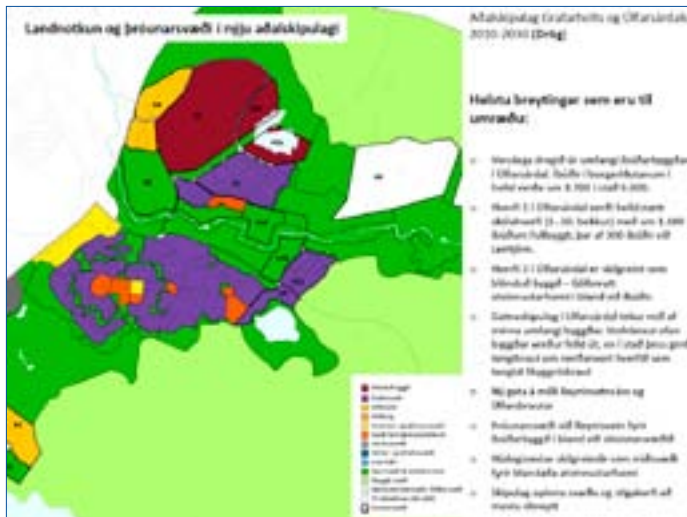
Á fundi stýrihópsins í árslok 2010 var ennþá til umræðu „hversu stórt hverfi Úlfarsárdalur ætti að vera í ljósi markmiða um þéttingu byggðar.“ Sama var uppi á teningnum á fundi stýrihópsins í febrúar 2011, þar sem segir meðal annars:

„Skiptar skoðanir um umfang byggðar í Úlfarsárdal og hvort viðbót við núverandi hverfi ætti að vera hverfi 2 (til vesturs og norður) eða hverfi 3 (til austurs). Spurningin er hvort Úlfarsárdalur byggist upp sem 1 skólahverfi (1200-1400 íbúðir) til 2030 eða 2 skólahverfi (2400-2800 íbúðir). Ef gert er ráð fyrir einu skólahverfi þarf að huga að breyttri staðsetningu skóla og endurhugsu þjónustukjarnann við Leirtjörn.

Aðalskipulagsteymi setur upp a.m.k. 2 valkosti um þróun hverfisins (eitt skólahverfi vs tvö skólahverfi, og metur mögulega þróun hverfisins m.a. út frá umhverfisgæðum á svæðinu, hagkvæmni og fjárfestingum, sjálfbærni sem sjálfstætt hverfi, skuldbindingum við Fram osfrv.“

Í fundargerð stýrihópsins í september 2011 var málið komið á þetta stig: „Skoða þarf heildarskipulagið upp á nýtt. Mögulegt væri að fara millileið og hugsa hverfið sem eitt stórt safnskólahverfi (5.-10. bekkur) með tveimur litlum skólum (1.-4. bekkur+leikskóli), sbr. sá skóli sem þegar er risinn í hverfi 1.“

Á vefnum adalskipulag.is eru birt kynningargögn af fundi með íbúum hverfisins í mars 2012 þar sem fram kemur að í endurskoðuðu aðalskipulagi sé fyrirhugað að gera ráð fyrir að Úlfarsárdalur byggist upp sem eitt skólahverfi á skipulagstímabilinu. Í heild verði gert ráð fyrir um 3.700 íbúðum í Úlfarsfellslíðum í stað 6.000 sem gert er ráð fyrir í gildandi aðalskipulagi. Hverfi 1 (merkt Þ1 og Þ2 á mynd að neðan) verði heildstætt skólahverfi (1.-10. bekkur) með um 1.100 íbúðum. Hverfi 2 (merkt Þ3 á mynd að neðan) verði skilgreint sem blönduð byggð með fjölbreyttri atvinnustarfsemi í bland við íbúðir.



Hluti tillöguuppráttar nýs aðalskipulags sem kynntur var á íbúafundi í mars 2012.

7.5.2.2 Reynisvatnsás

Síðla árs 2007 var samþykkt deiliskipulag fyrir nýja íbúðarbyggð í Reynisvatnsási. Þessi skipulagsáform kölluðu bæði á breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur og svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, sem veittu heimild til byggingar 150 íbúða á svæðinu. Byrjað var að ráðstafa byggingarrétti á svæðinu árið 2007 fyrir 105 íbúðir.

Á svæðinu voru í ársbyrjun 2013 þrjár íbúðir samkvæmt skipulagssjá borgarinnar.



Lausar íbúðarlóðir í Reynisvatnsási skv. vef Reykjavíkurborgar í febrúar 2013. Aðrar lóðir en þær sem sýndar eru á rauðum grunni voru þá lausar til umsóknar.



Götur og þegar reist hús í Reynisvatnsá samkvæmt Borgarvefsjá í febrúar 2013.

7.5.2.3 „Neðan Sléttuvegar“ (Lautarvegur, Skógarvegur, Sléttuvegur)

Um mitt ár 2007 var samþykkt deiliskipulag fyrir nýja byggð neðan Sléttuvegar í Fossvogi, á svæði milli Kringlumýrarbrautar og Borgarspítala. Þar er gert ráð fyrir 307 nýjum íbúðum auk hjúkrunarheimilis og sambýlis. Þessi skipulagsáform kölluðu bæði á breytingu á aðalskipulagi Reykjavíkur og svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins. Byggingarrétti var ráðstafað 2007–2008.

Á myndinni að neðan sést staða uppbyggingar á svæðinu í ársbyrjun 2013. Á norðausturhluta svæðisins hafa verið reist fjölbýlishús sem hýsa íbúðir fyrir aldraða á vegum Samtaka aldraðra og stúdentaíbúðir á vegum Félagsstofnunar stúdenta. Auk þess er eitt hús í byggingu. Að öðru leyti eru engar byggingarframkvæmdir hafnar á svæðinu.



Götur og þegar reist hús neðan Sléttuvegar í Fossvogi samkvæmt Borgarvefsjá í febrúar 2013.

7.6 Samantekt

- Ljóst virðist hafa verið allt tímabilið sem hér er til skoðunar að eðlileg viðmiðun fyrir árlega fjölgun íbúða í Reykjavík væri nálægt áætlun Aðalskipulags Reykjavíkur 2001–2024, en um miðbik síðasta áratugar virðast menn hafa litið framhjá skýrum vísbendingum um offramboð húsnæðis og lóða og einblínt í stað á endurskoðaðar spár sem gerðu ráð fyrir meiri vexti íbúafjöldans og síðast en ekki síst byggt áætlanir um meiri uppbyggingu á rauntölum um mikla uppbyggingu árin á undan. Velta má upp hvers vegna skipulags- og byggingarsvið borgarinnar gaf ekki frá sér ákveðnari varnaðarorð um stöðu og þróun mála. Til dæmis vekur athygli að það er aðeins í einni ársáætlun skipulags- og byggingarsviðs vikið að þessari þróun. Vafalítið er skýringa á því ekki síst að leita í skorti á hefð við söfnun, greiningu og miðlun lykiltalna sem og skorti á hefðum og verklagi við mat á hagrænum áhrifum skipulagstillagna.
- Á fyrri hluta þess tímabils sem hér er til skoðunar virðist hafa ríkt jafnvægi í framkvæmdum við ný byggingarsvæði, úthlutun byggingarréttar og uppbyggingu. Á síðari hluta tímabilsins er hins vegar lagt í uppbyggingu nýrra íbúðarhverfa sem enn standa að töluverðu leyti óbyggð. Þar hefur verið lagt í kostnað við skipulagsvinnu, gatnagerð og veitur og samninga við þjónustuaðila, svo sem íþróttafélög, sem fela í sér fjárhagslegar skuldbindingar sem eru enn sem komið er vannýttar og hafa ekki skilað Reykjavíkurborg þeim tekjum sem stefnt var að. Einnig hefur Reykjavíkurborg skapað sér skuldbindingar við þá aðila sem fjárfest hafa og valið sér búsetu í þessum hálfbyggðu hverfum.
- Þau hverfi sem fjallað er um í kaflanum komu öll til úthlutunar árið 2006 og síðar. Þá þegar var orðin mikil þensla á byggingarmarkaði á höfuðborgarsvæðinu og mikið land lá þegar fyrir með skipulögðum íbúðarlóðum. Þrátt fyrir þessa stöðu er ekki að sjá að borgaryfirvöld hafi lagt í sérstaka áhættugreiningu eða heildstætt mat á raunhæfum uppbyggingarhraða þessara nýju hverfa og þá hversu hratt fjárfesting borgarinnar í innviðum myndi skila sér í tekjum af lóðum, íbúum og rekstri og einnig hvernig borgin væri í stakk búin fyrir beinar og óbeinar skuldbindingar gagnvart íbúum um uppbyggingarhraða, umhverfisfrágang og þjónustuframboð. Nú sjö árum eftir að úthlutun byggingarréttar fór af stað í Úlfarsfellshlíðum hafa eingöngu byggst upp rúm 30% af þeim hluta hverfisins sem er formlega í uppbyggingu. Ekki er fyrirséð hversu langan tíma mun taka að ljúka uppbyggingu þeirra hverfa sem hér hefur verið fjallað um. Umfang þeirra lóða sem enn eru óbyggðar á þessum svæðum nemur allri fjölgun íbúða í tvö ár í meðalári í Reykjavík, en ljóst er að jafnframt á sér stað talsverð uppbygging á fleiri svæðum, svo sem á þéttingarreitum í gróinni byggð, og því ljóst að uppbyggingin mun taka lengri tíma.

8. kafli

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

Markmið Reykjavíkurborgar með styrkjum er að styðja við sjálfsprottið starf, starfsemi frjálsra félagsamtaka og framtak einstaklinga, sem stuðlað getur að farsælli þróun borgarsamfélagsins og auknum lífsgæðum. Margar ástæður geta verið fyrir því að hugmyndir um sölu eða kaup eigna koma fram. Þær geta til dæmis verið skipulagsbreytingar, uppbygging eða önnur þróun á verksviði og innan lögsagnarumdæmis Reykjavíkurborgar. Borgarráð úthlutar lóðum og selur byggingarrétt fyrir íbúðarhús samkvæmt reglum þar um. Er lóðum eingöngu ráðstafað þegar fyrir liggur deiliskipulag.

Úttekt á úthlutun efnislegra verðmæta hjá Reykjavíkurborg takmarkast við eftirtalin verkefni:

1. Hvort verklagsreglur styðja þau markmið sem borgaryfirvöld hafa sett sér á hverjum tíma um úthlutun styrkja, lóðaúthlutanir og sölu byggingarréttar.
2. Hvort heildarhagsmunir Reykjavíkurborgar séu tryggðir við framkvæmd úthlutunar efnislegra verðmæta, sölu og kaup á fasteignum og jafnræðis gætt gagnvart borgurunum.
3. Sölu á eignarhluta Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun á árinu 2006.



Apríl 1960, Þorvaldur Skúlason listmálari.

Ljósmyndari: Hermann Schlenker

8.1 Hlutverk og verkefni

8.1.1 Eldri reglur um úthlutun styrkja og meðferð

Starfsreglur um auglýsingu og afgreiðslu almennra styrkumsókna til Reykjavíkurborgar á árinu 1998 voru samþykktar í borgarráði þann 11. nóvember 1997. Þar sagði að sameiginlega skyldi auglýsa í nafni borgarstjóra eftir almennum styrkumsóknum en í auglýsingunni skyldi koma

fram tiltekinn umsóknarfrestur. Þar segir jafnframt að umsókn sé ekki gild ef umsækjandi hefur áður hlotið styrk en ekki skilað til borgarinnar greinargerð um ráðstöfun styrksins. Ferlið við styrkumsóknir var eftirfarandi:

- Forstöðumenn lögðu umsóknir um styrki fyrir fagnefndir með rökstuddri tillögu um afgreiðslu. Við forgangsöröðun umsókna var tekið tillit til almannahagsmuna og við framlagningu umsóknar þurfti ætíð að koma fram mat forstöðumanns á því hvort samþykkt fæli í sér beinar eða óbeinar skuldbindingar fyrir borgina til framtíðar.
- Þegar um var að ræða umsóknir um byggingarstyrki og álitamál skyldi sviðsstjóri framkvæmdasviðs leggja þau fyrir borgarráð. Í styrkumsóknum vegna bygginga varð að koma fram heildarumfang verkefnisins og hvernig fjármögnun væri háttað. Þessum umsóknum skyldi fylgja rökstudd tillaga um afgreiðslu frá forstöðumanni hlutaðeigandi málaflokks.
- Umsóknum um undanþágu frá niðurfellingu eða lækkun á fasteignasköttum svo og umsóknum um styrki til greiðslu þeirra bar að skila inn á sömu eyðublöðum og öðrum styrkumsóknum. Borgarlögmaður gaf umsögn um umsóknir vegna fasteignaskatta þegar vafi léki á um flokkun umsóknar.

Þann 9. september 2004 voru nýjar reglur Reykjavíkurborgar um styrki samþykktar í borgarráði og féllu þá úr gildi ofangreindar eldri reglur um sama efni.

Í reglunum frá 2004 eru kaflar sem fjalla meðal annars um markmið, ábyrgð, meðferð og afgreiðslu styrkja. Í kaflanum um markmið segir meðal annars að ár hvert veiti borgarráð og/eða fagnefndir styrki til félagasamtaka, fyrirtækja og einstaklinga eða geri eftir atvikum samstarfs- eða þjónustusamninga við þessa aðila vegna starfsemi eða þjónustu sem þeir annast og fellur að hlutverki borgarinnar eða telst vera í samræmi við stefnumörkun, áherslur og forgangsöröðun borgaryfirvalda. Markmiðið með styrkjum sé að styðja við sjálfsprottið starf, starfsemi frjálsra félagasamtaka og framtak einstaklinga, sem stuðlar meðal annars að farsælli þróun borgarsamfélagsins og lífsgæðum. Þá segir einnig að alla jafna skuli ekki veita styrki til kaupa á húsnæði heldur leitast við að styrkja og efna til samstarfs á grundvelli samninga, þ.e. styrksamninga, samstarfssamninga eða þjónustusamninga.

Í ábyrgðarkafla reglnanna kemur meðal annars fram að það sé borgarráð sem móti almenna stefnu í styrkjamálum Reykjavíkurborgar og ákveði borgarstjórn við gerð fjárhagsáætlunar árleg framlög til styrkja. Er það borgarráð sem fer með úthlutun styrkja og gerð langtímasamninga sem falla utan við verksvið fagnefnda borgarinnar, en þó getur borgarráð falið einstökum nefndum að annast bæði eftirlit og framkvæmd slíkra samninga. Það eru því fagnefndir Reykjavíkurborgar sem bera ábyrgð á meðferð styrkumsókna á sínu sviði, úthlutun styrkja og gerð samninga í umboði borgarráðs. Fagnefndir skulu gera samþykkt um málefnaleg markmið og vinnulag við úthlutun styrkja og samninga og skulu samþykktir þessar lagðar fyrir borgarráð til staðfestingar.

Skrifstofa borgarstjórnar fer með ábyrgð á umsjón styrkjamála miðlægt og styrkumsóknum sem falla utan verksviðs fagnefnda og borgarráð fer með úthlutun á. Í þessu felst meðal annars móttaka styrkumsókna, skráning, flokkun og vísun til fagnefnda, gerð heildaryfirlita og árleg auglýsing ásamt umsóknar- og kynningarefni á vef Reykjavíkurborgar.

Í kafla reglnanna um meðferð og afgreiðslu umsókna og styrkja er meðal annars áréttað að við meðferð og mat á umsóknum skuli viðhafa góða stjórnsýsluhætti, gagnsæi og vönduð vinnubrögð. Umsóknir skuli metnar með hliðsjón af markmiðum sem lýst er og hvort líklegt sé að þeim

verði náð, hvort verk og tímaáætlun séu raunhæf, hvort unnt sé að meta framvindu verksins og hvort skilagreinar og fyrri verkefni sem styrk hafa hlotið uppfylli lágmarkskröfur svo eitthvað sé nefnt.

Framkvæmdastjórar (sviðsstjórar) fagsviða leggja umsóknir fyrir nefndir með rökstuddri tillögu um afgreiðslu á grundvelli samþykktra markmiða og vinnulags viðkomandi nefndar, en skrifstofustjóri borgarstjórnar annast meðferð þeirra umsókna sem koma til afgreiðslu borgarráðs og leggur rökstuddar tillögur fyrir ráðið. Fagnefndir skulu svo leggja yfirlit veittra styrkja fyrir borgarráð til kynningar eins fljótt og auðið er og jafnframt annast almenna kynningu á styrkveitingum hver á sínu sviði.

Styrkþegar skulu gera grein fyrir því í árslok hvernig styrkfé var varið og skulu þeir láta þess getið í kynningarefni sínu að borgin hafi styrkt þá.

Í greinargerð með reglunum kemur fram að nýmæli í reglunum felist einkum í því að umfjöllun og afgreiðsla styrkja og samninga verði í vaxandi mæli á vettvangi fagnefnda. Aukin áhersla verði lögð á samstarfssamninga og styrksamninga, sem falla að markmiðum og forgangsörðun Reykjavíkurborgar og einstakra málaflokka, en gert verði ráð fyrir að slíkir samningar feli í sér ítarlegri ákvæði um mat á árangri, eftirliti og öðrum atriðum sem leiða af skyldum þeirra sem ráðstafa opinberu fé. Einnig að almennt verði ekki veittir styrkir til kaupa á húsnæði, heldur verði leitast við að styrkja og efna til samstarfs um starfsemi og þjónustu í samræmi við áherslur og forgangsörðun borgaryfirvalda.

Árið 2010 var reglunum breytt og laut breytingin að fasteignaskatti. Borgin veitir ekki lengur styrki til greiðslu fasteignaskatts.

8.1.2 Núverandi styrkjareglur frá árinu 2012

Í mars 2012 var samþykkt í borgarráði styrkjahandbók að tillögu starfshóps sem skipaður var í júlí 2010 til að endurskoða framkvæmd styrkveitinga, samstarfssamninga og þjónustusamninga hjá Reykjavíkurborg. Þar segir meðal annars að styrkir séu veittir af borgarráði og/eða fagráðum á grundvelli sérstakra fjárheimilda vegna ákveðinna verkefna sem geta verið af ýmsum toga, en þau verða að vera styrkhæf samkvæmt styrkjareglum Reykjavíkurborgar og reglum hlutað-eigandi ráðs og eru styrkir veittir í eitt skipti í senn. Styrkir eru ekki veittir til að fjármagna lög-bundin verkefni borgarinnar.

Markmiðið með gerð samstarfssamninga við félagasamtök og fyrirtæki er að nýta með samstarfi fagþekkingu beggja aðila til að standa sameiginlega að ákveðnum verkefnum til að auka lífs-gæði borgarbúa. Markmiðið með gerð þjónustusamninga er að nýta fagþekkingu viðsemjenda til að veita grunnþjónustu sem borgin myndi annars veita sjálf.

Samstarfs- og þjónustusamninga má gera að hámarki til þriggja ára í senn. Ef fagráð gerir samstarfs- og/eða þjónustusamning með skuldbindingu til lengri tíma en fjárhagsársins skal fagráðið bera samninginn undir borgarráð til samþykktar. Verða allir þeir sem njóta styrkja borgarinnar eða eru viðsemjendur á grundvelli samstarfs- og þjónustusamninga að kynna sér stefnumörkun borgarinnar og er áskilið af hálfu borgarinnar að þeir lúti henni. Einnig skulu samningsaðilar upplýsa í kynningu á starfsemi sinni að þeir njóti styrkja frá Reykjavíkurborg.

Borgarráð skal gera og samþykkja reglur um styrkveitingar Reykjavíkurborgar og ber einnig ábyrgð á að þeim reglum sé framfylgt. Fagráðin skulu svo setja sér reglur í samræmi við styrkja-

reglur borgarráðs. Skrifstofa borgarstjórnar ber stjórnsýslulega ábyrgð á umsjón styrkjamála og eftirfylgni með þeim og einnig að í hverju verkefni sé farið eftir stefnu borgarinnar.

Fjármálaskrifstofa skal annast greiðslu styrkja og sér um eftirlit með að styrkþegar skili greinargerðum. Þá hefur fjármálaskrifstofa eftirlit með styrkjum borgarráðs og tekur árlega saman greinargerð um styrkveitingar, samstarfs- og þjónustusamninga fyrir borgarráð. Fagráðin skulu skipa úthlutunarnefndir og bera ábyrgð á starfi þeirra.

8.1.3 Reglur um lóðaúthlutanir og sölu byggingarréttar

Frá síðustu aldamótum hefir verið viðhaft tvenns konar fyrirkomulag við úthlutun lóða og sölu byggingarréttar fyrir íbúðarhús í Reykjavík. Annars vegar hefur það verið útboð, þar sem leitað er eftir kaupþilboðum í byggingarréttinn, og hins vegar úthlutun á fyrirfram ákveðnu föstu verði.

Vegna útboðs á byggingarrétti hafa verið útbúin skilmálahefti fyrir hvern úthlutunaráfanga um sig. Auk almennra ákvæða í þeim eru tilgreindar þær lóðir sem skilmálarnir taka til, ásamt upplýsingum um byggingarrétt á hverri lóð og lágmarksverð. Skilmálarnir eru samþykktir af borgarráði/borgarstjórn.

Árið 2002 voru í gildi almennir skilmálar og giltu þeir eftir því sem við átti fyrir allar lóðir sem Reykjavíkurborg úthlutaði. Til viðbótar þeim voru síðan gefnir út skipulagsskilmálar fyrir hvert hverfi eða hluta af hverfi svo og sérskilmálar fyrir hverja lóð fyrir sig í úthlutunarbréfi. Í almennum skilmálum var kveðið á um að skipulagsskilmálar giltu þar sem skipulagsskilmála og almenna úthlutunarskilmála greindi á. Árið 2005 voru í gildi almennir skilmálar fyrir úthlutun lóða og sölu byggingarréttar en þeir voru áþekkir þeim sem voru í gildi árið 2002 fyrir utan lítillaga breytt nöfn sviða borgarinnar. Þó ber að geta þess að ákvæði varðandi greiðslur til lóðarhafa við afturköllun úthlutunar breyttust lítillaga. Sama á við um ákvæði varðandi gjöld vegna lóðarsamninga og ákvæði vegna endurúthlutanir en þau breyttust einnig.

Almennar reglur um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar fyrir íbúðarhús í Reykjavík voru samþykktar í borgarstjórn í maí 2007 en þeim breytt samkvæmt samþykkt borgarráðs í september 2007 og í maí 2008, borgarstjórnar í júní 2009 og borgarráðs þann 5. maí 2011. Samkvæmt þeim er það borgarráð sem úthlutar lóðum og selur byggingarrétt fyrir íbúðarhús. Gilda reglurnar almennt um ráðstöfun slíkra lóða en þó má víkja frá þeim varðandi einstakar lóðir en þá verður samþykki borgarráðs að liggja fyrir. Reglurnar taka til leigulóða Reykjavíkurborgar en fjalla ekki um sölu á lóðunum sjálfum né um sölu á byggingarrétti með opnu útboði. Reglurnar taka fyrst og fremst til úthlutunar lóða og sölu byggingarréttar þegar margar lóðir eru boðnar í senn. Í öðrum tilvikum eða þegar meira framboð er af lóðum en eftirspurn er heimilt eftir atvikum að víkja frá einhverjum greinum reglnanna.

Lóðum er eingöngu ráðstafað þegar fyrir liggur gilt deiliskipulag fyrir viðkomandi lóðir. Borgarráð getur í hverju tilfalli sett nánari úthlutunarskilmála sem skulu þá liggja fyrir samþykktir áður en lóðir eru auglýstar og kynntar umsækjendum.

Almennir lóða- og framkvæmdaskilmálar frá maí 2007 og ágúst 2009⁸² gilda eftir því sem við á fyrir allar lóðir sem Reykjavíkurborg úthlutar eða selur byggingarrétt á. Eru skilmálarnir til fyllingar almennum reglum um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar fyrir íbúðarhús í Reykjavík og víkja fyrir þeim ef á milli ber. Til viðbótar eru gefnir út skipulagsskilmálar fyrir

⁸² Fyrri útgáfa þessara skilmála hét Almennir skilmálar fyrir úthlutun og sölu byggingarréttar.

hvert hverfi eða hluta af hverfi, svo og sérskilmálar fyrir hverja lóð fyrir sig í úthlutunarbréfi. Þar sem skipulagsskilmála og almenna úthlutunarskilmála greinir á skulu skipulagsskilmálar gilda.

8.1.4 Reglur um kaup og sölu eigna

Verklagsreglur vegna kaupa og sölu eigna voru fyrst samþykktar í stjórn fasteignastofu Reykjavíkurborgar í lok apríl 2004. Fjölluðu reglurnar um tilgang og verksvið en þeim var ætlað að tryggja samræmdar og faglegar aðgerðir við undirbúning og framkvæmd á kaupum og sölu eigna og að ferill verkefnisins væri skýrt skráður og rekjanlegur. Einnig var kveðið á um að forstöðumaður bæri ábyrgð á að unnið væri samkvæmt verklagsreglum og um verkefni og framkvæmd. Í mars 2005 voru nýjar verklagsreglur um kaup og sölu eigna samþykktar í framkvæmdaráði. Voru reglurnar nokkuð ítarlegri en þær sem áður giltu. Tilgangurinn með þeim var að tryggja samræmdar og faglegar aðgerðir við undirbúning og framkvæmd á kaupum og sölu eigna. Einnig voru þær gerðar til að skerpa á hlutverki framkvæmda- og eignaráðs sem stefnumótunaraðila, sviðsstjóra sem ákvörðunaraðila og lögfræðinga sviðsins eða löggiltra fasteignasala sem umsjónaraðila. Þá var verklagsreglunum ætlað að skilgreina heimildir framkvæmda- og eignasviðs gagnvart borgarráði. Í lok árs 2008 voru settar nýjar verklagsreglur um kaup og sölu eigna. Voru þær eins og reglurnar frá 2005 að öðru leyti en því að kveðið er á um ábyrgðarskiptingu.

Sviðsstjóri framkvæmda- og eignasviðs ákvarðar framvindu hugmynda um kaup og sölu eigna sem berast sviðinu frá öðrum málaflokkum. Við sölu eigna samþykkir sviðsstjóri ásett verð og skilmála er varða söluna og samþykkir tilboð áður en það er lagt fyrir fagraðið. Sviðsstjóri ákvarðar tilboðsfjárhæð vegna kaupa eigna.

Framkvæmda- og eignaráð tekur ákvörðun um að hefja sölumeðferð eigna. Ráðið samþykkir tilboð á sölu eigna og samþykkir tilboðsfjárhæð vegna kaupa eigna. Borgarráð skal samþykkja alla samninga umfram 100 m.kr.

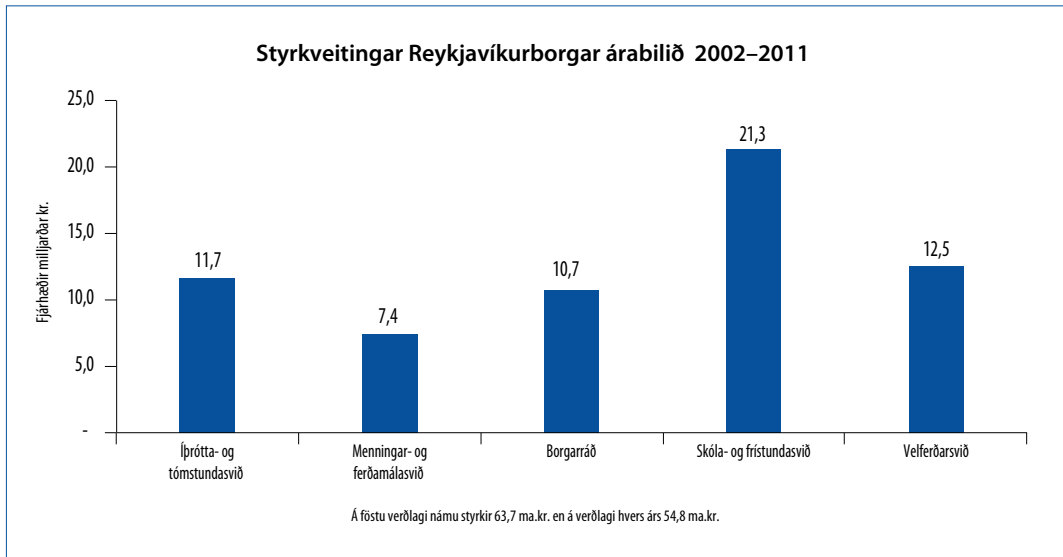
Margar ástæður gera verið fyrir því að hugmyndir um sölu eða kaup eigna komi frá fagsviði. Getur slíkt verið vegna breytinga, skipulags eða annarra ástæðna innan Reykjavíkurborgar. Þegar slíkar hugmyndir kvikna skal beina þeim til sviðsstjóra framkvæmda- og eignasviðs sem tekur ákvörðun um framhald málsins. Alla samninga umfram 100 m.kr. skal borgarráð samþykkja.

Þess ber að geta að árið 2010 var framkvæmda- og eignaráð lagt niður og fluttust mál þess yfir í borgarráð án þess þó að samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar vær breytt til að formgera þá breytingu, sbr. það sem fram kemur í 3. kafla þessarar skýrslu.

8.2 Framkvæmd á hlutverki

8.2.1 Styrkveitingar

Á árabílinu 2002 til 2011 námu styrkveitingar Reykjavíkurborgar alls 63,7 ma.kr. sem skiptast milli fagsviða eins og lýst er í súluriti að neðan. Til íþróttafélaga og tónlistarskóla ganga til hvors aðila um 15,5% af heildarfjárhæð styrkveitinga. Þá nutu um 4.600 aðilar styrkja frá Reykjavíkurborg, þar af voru tæplega 3.400 með styrki undir 500 þús. kr. samtals á árabílinu 2002 til 2011 eða tæplega $\frac{3}{4}$ af fjölda styrkþega.



Fagsvið og skrifstofa borgarstjórnar skulu meta umsóknir skv. 10 gr. reglna Reykjavíkurborgar um styrki. Þar er spurt um eftirfarandi:

1. Markmið sem lýst er og hvort líklegt sé að þeim verði náð.
2. Hvort verk- og tímaáætlun sé raunhæf.
3. Hvort unnt sé að meta framvindu verksins.
4. Hvort skilagreinar og fyrri verkefni sem styrk hafa hlotið uppfylli lágmarkskröfur.
5. Væntanlegan árangur og ávinning fyrir umrædda starfsemi.
6. Fjárhagsáætlun og greinargerð um aðra fjármögnun sem einnig skal fylgja umsókn.

Styrkþegi skal skila skrifstofu borgarstjórnar og hlutaðeigandi fagsviði greinargerð um ráðstöfun styrkfjár eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að verkefni lýkur eða samkvæmt ósk Reykjavíkurborgar þar um. Sviðsstjórar bera ábyrgð á því að styrkþegar skili inn skilagrein.

Úttektarnefndin óskaði eftir að skrifstofa borgarstjórnar og fagsvið létu henni í té yfirlit yfir skil styrkþega á skilagreinum á tímabilinu sem er til skoðunar. Úttektarnefndinni bárust ekki umbeðin yfirlit frá skrifstofu borgarstjórnar. Framkvæmd fagsviða varðandi styrkveitingar er á þann veg að þau fylgja að mestu eftir þeim verklagsreglum sem í gildi eru.

Í minnisblaði frá fjármálastjóra dags. 16. apríl 2012 kemur fram að borgarráð hefði samþykkt í mars 2012 þau markmið um styrkveitingar sem fram kæmu í tillögu um styrkjahandbók. Með

henni væri fagraðum gert að endurskoða sínar reglur þannig að fulls samræmis væri gætt í styrkjareglum borgarinnar. Væri fjármálaskrifstofu ætlað að skila borgarráði skýrslu um framkvæmd styrkja á árinu 2012 og væri hún í vinnslu.

Heildarfjárhæð styrkja sem til skoðunar komu á árabílinu 2002 til 2011 var 63,7 ma.kr. Af þeirri fjárhæð voru 109 aðilar með framlög yfir 50 m.kr. samtals á tímabilinu, sem er um 68% af heildarframlögum tímabilsins. Tæplega þriðjungur þeirra fór til íþróttafélaga og tónlistarskóla að jöfnu.

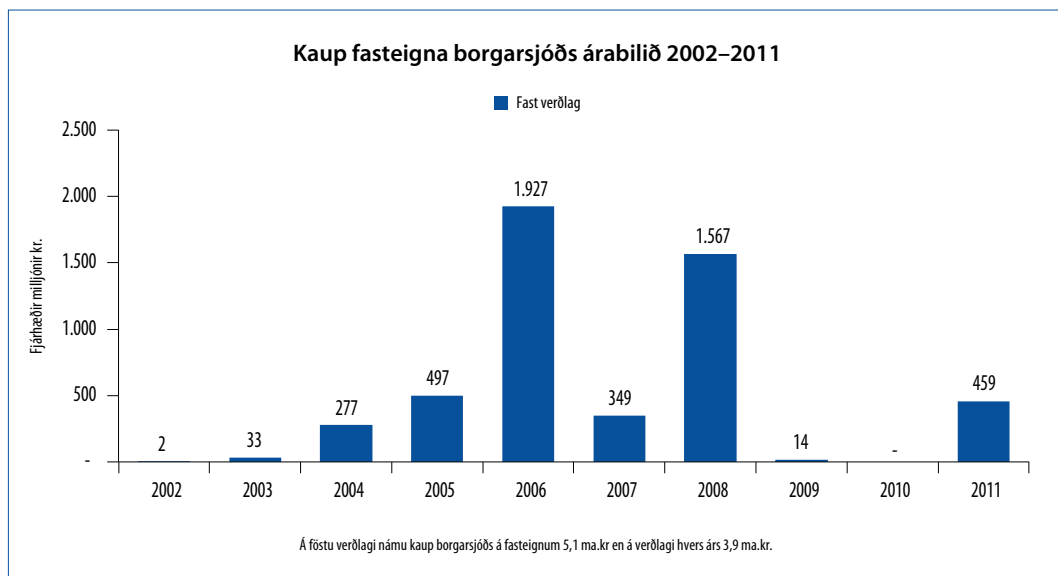
Flokkar styrkþega yfir 50 m.kr.		
Flokkar styrkþega	Fjárhæðir í þús. kr.	Hlutfall af heildarfjárhæðum til styrkja
Tónlistarskólar	9.954.923	15,6%
Íþróttafélög	9.914.053	15,6%
Félög á sviði félagsþjónustu	7.215.954	11,3%
Leikskólar	5.759.440	9,0%
Leikhús	3.930.900	6,2%
Annað	3.125.170	4,9%
Skólar	2.188.263	3,4%
Listviðburðir	871.007	1,4%
Söfn	322.221	0,5%
Kirkjuleg málefni	255.159	0,4%
Alls styrkir yfir 50 m.kr.	43.537.090	

Fjöldi styrkþega á tímabilinu 2002 til 2011 var 4.675. Af þeim voru tæplega $\frac{3}{4}$ eða 3.385 með styrki undir 500 þús. kr. Þá voru 20% styrkþega með framlög á bilinu 500 þús. kr. til 1 m.kr. Þannig voru um 93% styrkþega með framlög innan við 1 m.kr.

Fjárhæðir styrkja	Fjöldi styrkþega
0 – 99 þús.	2.045
100 – 499 þús.	1.340
500 – 999 þús.	464
1.000 – 4.999 þús.	487
5.000 – 49.999 þús.	230
Yfir 50.000 þús.	109
Fjöldi styrkþega alls	4.675

8.2.2 Fasteignakaup

Á árabílinu 2002–2011 keypti borgarsjóður Reykjavíkur 35 fasteignir fyrir 3,9 ma.kr. Á verðlagi ársins 2012 nam kaupverðið 5,1 ma.kr. Tæplega 70% af andvirði keyptrar fasteigna var á árunum 2006 og 2008. Stærstu einstöku kaupin voru á árinu 2006 að fjárhæð 1,2 ma.kr. vegna aðstöðu fyrir Strætó bs. á Hesthálsl.



Ef skoðuð eru dæmi um kaup á fasteignum á úttektartímabilinu virðist sem í meginatriðum hafi verið farið eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um kaup á fasteignum. Við skoðun á tilteknum fasteignakaupum kom fram, að af þeim sjö sem skoðunin náði til voru fjórar eignir keyptar vegna rekstrar- og eða fjárhagserfiðleika þriðju aðila. Starfsemi viðkomandi tengdist þjónustu sem borgin keypti af viðkomandi eða styrkti með beinum framlögum. Hér á eftir verður gerð grein fyrir nokkrum völdum kaupum á tímabilinu með hliðsjón af því um hve háar upphæðir var að ræða.

Geislabaugur – Kristnibraut 26

Samningur milli Fasteignastofu Reykjavíkurborgar og Valssonar ehf. um kaup borgarinnar á fasteigninni Kristnibraut 26 var undirritaður 15. apríl 2004. Þar var þá rekinn leikskólinn Runnakot en eigendur hans eða rekstraraðilar áttu í erfiðleikum. Samþykkti borgarráð kaupin og hafði kaupverðið, 154,9 m.kr., allt verið greitt er gengið var frá afsali 14. október 2004. Eftir kaupin var leikskólinn nefndur Geislabaugur. Borgarráð taldi að ávinningur væri af því að kaupa Kristnibraut 26 eða leikskólann Runnakot enda væri gert ráð fyrir leikskóla í Grafarholtshverfinu. Með kaupunum sparadist mikið í stofnkostnaði.

Fyrirtækið Valsson ehf. fæst við útleigu atvinnuhúsnæðis. Tæplega 14 m.kr. tap var á rekstrinum 2004 þegar borgin keypti Kristnibraut 26, en félagið hefur verið í rekstri alla tíð síðan.

Langagerði 1 – Vinagerði

Samningur milli framkvæmda- og eignasviðs og Þinghúss ehf. um kaup borgarinnar á Langagerði 1, leikskólanum Vinagerði, var undirritaður 25. júlí 2006. Kaupin voru samþykkt í borgarráði. Í júní 2006 hafði fasteignasalan Húsavík metið húsið án lauss búnaðar á 135 m.kr. og fasteignasalan Remax komist að svipaðri niðurstöðu. Eigandi hússins vildi hins vegar í fyrstu fá 210 m.kr. fyrir húsið með öllum búnaði en lækkaði það síðan niður í 165 m.kr. Framkvæmda- og eignasvið hafði metið húsið á 120 m.kr. án búnaðar en niðurstaðan var 159 m.kr. með búnaði. Það var menntasvið sem óskaði eftir því að Reykjavíkurborg keypti Langagerði 1 til að tryggja áframhaldandi rekstur leikskóla í húsinu en þáverandi rekstraraðili hugðist hætta.

Pinghús ehf. fékkst við rekstur og starfsemi eignarhaldsfélaga og var 1,5 m.kr. hagnaður af rekstri þess 2006 þegar það seldi borginni Langagerði 1. Kemur það fram í ársreikningi fyrir 2006, þeim síðasta, en eftir það hét félagið Máttarstólpar ehf. og starfsemin sögð leiga atvinnuhúsnæðis.

Álfabakki 14a

Reykjavíkurborg keypti 400 m² eignarhluta í Álfabakka 14a og hafði kaupverðið, 92 m.kr., allt verið greitt er borgin fékk afsal fyrir eigninni 3. maí 2007. Tilgangurinn með kaupunum var samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum að koma í veg fyrir að Háspenna ehf. léti verða af áformum um að koma upp spilasal í Mjóddinni en íbúar í nágrenninu höfðu mótmælt þeim fyrirætlunum formlega. Kaupsamningur var gerður við Á-14 fasteignafélag ehf. og jafnframt var Háspennu úthlutað lóð að Starhaga 3.

Á-14 fasteignafélag ehf. fékkst við fjármögnunarleigu og er síðasti ársreikningur þess frá árinu 2007. Þá var 46 m.kr. hagnaður af rekstrinum. Engar hluthafaupplýsingar eru fyrirbyggjandi og er félagið ekki lengur á fyrirtækjaskrá. Háspenna ehf. fæst við fjárhættu- og veðmálastarfsemi og samkvæmt ársreikningum hefur verið góður hagnaður af starfsemi félagsins á liðnum árum. Undantekningin frá því er árið 2008 en þá tapaði félagið 34 m.kr.

Laugavegur 4 og 6 og Skólavörðustígur 1a

Reykjavíkurborg keypti Laugaveg 4, Laugaveg 6 og Skólavörðustíg 1a af Kaupangi eignarhaldsfélagi ehf. fyrir samtals 580 m.kr. og var kaupsamningur undirritaður 25. janúar 2008. Fékk borgin afsal fyrir eignunum 8. febrúar 2008 og var kaupverðið þá að fullu greitt. Urðu miklar deilur um þessi fasteignakaup í borgarstjórn en þeir sem beittu sér fyrir þeim vildu að húsin yrðu vernduð.

Kaupangur eignarhaldsfélag ehf. fæst við leigu atvinnuhúsnæðis. 260 m.kr. hagnaður var af rekstri félagsins 2007 samkvæmt ársskýrslu en 2008 tapaði það 543 m.kr. Félagið er enn starfandi.

Kleifarsel 18

Framkvæmda- og eignasvið fékk Húsavík fasteignasölu og fasteignasöluna Eignamiðlun til að meta Kleifarsel 18 og var eignin metin á 152,5 m.kr. hjá þeirri fyrrnefndu og á 148 m.kr. hjá þeirri síðarnefndu. Borgarráð samþykkti tillögu framkvæmdasviðs um kaup á eigninni 27. mars 2008 en þar eru nú frístundaheimili og tónlistarskóli. Kaupverðið var 148 m.kr. og voru kaupsamningur og afsal undirrituð 10. apríl 2008. Átti allt kaupverðið að greiðast fimm dögum síðar.

Parket ehf. sem átti Kleifarsel 18 fæst samkvæmt fyrirtækjaskrá við sölu byggingavara í sérsverslunum. Var 0,8 m.kr. hagnaður af rekstrinum 2008.

Ísaksskóli

Samþykkt var í borgarráði að kaupa fasteignir Skóla Ísaks Jónssonar og voru kaupsamningur og afsal undirrituð 29. ágúst 2011. Kaupverðið var 184 m.kr. og var samkvæmt samningi allt notað til skuldalúkningar við Landsbankann. Borgin greiddi að auki 15 m.kr. fyrir sérstakar viðhaldsaðgerðir og voru því útgjöldin vegna kaupanna samtals 199 m.kr. Ekki er ljóst hver eða hverjir mátu eignirnar eða hvernig þær voru metnar.

Rekstur Skóla Ísaks Jónssonar, sem starfað hefur frá árinu 1926, hafði lengi verið erfiður og því hljóp borgin undir bagga með honum og keypti af honum fasteignirnar. Skólinn leigir þær nú af Reykjavíkurborg.

Félagsheimili Þróttar og Fram

Reykjavíkurborg keypti félagshús Knattspyrnufélagsins Þróttar og skyldi afsal fyrir því gefið út eigi síðar en 1. janúar 2006. Kaupverðið var 266 m.kr. og skyldu 120 m.kr. greiddar í tvennu lagi en 146 m.kr. með leigulausum afnotarétti Þróttar að húsinu í 30 ár.

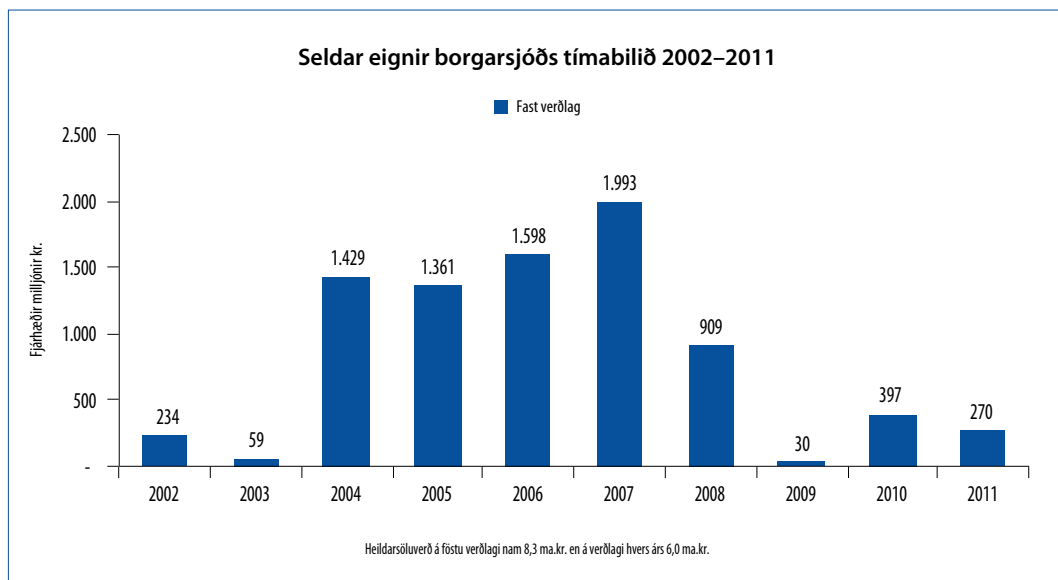
Reykjavíkurborg keypti Safamýri 28 af íþróttafélaginu Fram fyrir 185 m.kr. og skyldi kaupverðið að fullu greitt fimm dögum eftir undirritun kaupsamnings. Var gengið frá honum og afsali 1. júlí 2008. Var um að ræða 934 m² félagsheimili á tveimur hæðum.

Kaupin á þessum eignum voru samþykkt á framkvæmda- og eignasviði og í borgarráði og á fasteignunum var gert verðmat. Kaupin eru hins vegar hluti af margvíslegum stuðningi borgarinnar við íþróttafélögin og aðra æskulýðsstarfsemi og bera samningarnir og allt samningaferlið þess glögg merki.

8.2.3 Eignasala

8.2.3.1 Seldar fasteignir

Á árabílinu 2002–2011 seldi borgarsjóður Reykjavíkur 34 eignir og 12 færanlegar kennslustofur, samtals að fjárhæð 6,0 ma.kr. á verðlagi hvers árs. Á verðlagi ársins 2012 nam söluverðið 8,3 ma.kr. Rúmlega 2/3 af andvirði seldra eigna átti sér stað á árabílinu 2004 til 2007.



Ef skoðuð eru dæmi um sölu eigna á úttektartímabilinu virðist sem í meginatriðum hafi verið farið eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um kaup og sölu eigna, þ.e. að kaup eða sala séu fyrst ákveðin í framkvæmda- og eignaráði, þá í borgarráði og síðan eftir atvikum samþykkt í borgarstjórn. Nokkuð snúið getur þó verið að rekja þetta ferli í upplýsingakerfi borgarinnar og um sumar sölur er erfitt að finna fullnægjandi upplýsingar. Niðurstaðan er sú að almennt sé það framkvæmda- og eignasvið eða framkvæmda- og eignaráð sem hafi frumkvæðið, stundum vegna tillagna frá öðrum sviðum, og síðan hafi málið sinn gang í kerfinu.

Athyglivert er að í þeim dæmum um sölu eigna sem skoðuð voru var undantekningalítið um staðgreiðslu að ræða. Það eru vissulega hagsmunir Reykjavíkurborgar að fá söluverðið með skilum og á sem stystum tíma en verði það sjónarmið eitt látið ráða um of er hætt við að ekki verði vandað nógu vel til vals á kaupanda. Stundum getur framhaldið skipt verulegu máli, þ.e. hvernig til stendur að nýta viðkomandi eign eða fara með hana að öðru leyti.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir nokkrum völdum sölum fasteigna á tímabilinu með hliðsjón af því um hve háar fjárhæðir var að ræða.

Sólvallagata 10

Samþykkt var á fundi framkvæmdaráðs 27. júní 2005 að leita kauptilboða í Sólvallagötu 10 og var fjórum fasteignasölum falið að annast það. Áður hafði Fasteignamarkaðurinn verið fenginn til að meta eignina og mat hann hana á 125 m.kr. Á fundi borgarráðs 29. september 2005 var samþykkt að fara að tillögu framkvæmdaráðs og taka tilboði EddaFilm ehf. en það hljóðaði upp á 111,5 m.kr. Næsthæsta tilboðið var frá Gáspar ehf. upp á 101 m.kr.

Í ársreikningi EddaFilm ehf. fyrir árið 2005 kemur ekkert fram um tekjur fyrirtækisins en þá var tap af rekstrinum rúmar 10 m.kr. og var eigið fé þess neikvætt í árslok um 9,7 m.kr. Í árslok 2005 voru heildarskuldir fyrirtækisins samtals rúmlega 213 m.kr. Á því ári keypti fyrirtækið tvær fasteignir af Reykjavíkurborg, annars vegar Fríkirkjuveg 3 fyrir 90 m.kr. og hins vegar Sólvallagötu 10 fyrir 111,5 m.kr. Á árinu fékk fyrirtækið tvö lán hjá Landsbanka Íslands hf., sem hljóðuðu upp á 90,3 m.kr. og 111,9 m.kr. Fyrirtækið bauðst til að greiða allt kaupverðið við undirritun kaupsamnings.

EddaFilm ehf. starfaði að auglýsingagerð ýmiss konar og var allt hlutafé þess 500.000 kr. EddaFilm ehf. var tekið til gjaldþrotaskipta í desember 2011.

Marargata 6

Samþykkt var á fundi framkvæmdaráðs að selja Marargötu 6 og var það samþykkt í borgarráði 28. febrúar 2006. Húsavík fasteignasala sá um að meta eignina og var niðurstaðan sú að matið væri 116,2 m.kr. Gengið var frá sölunni með afsali til Saxhóls ehf. 26. apríl 2006 en kaupverðið var 116,5 m.kr. og hafði þá verið greitt að fullu. Var salan liður í makaskiptasamningi milli Saxhóls og Skipulagssjóðs Reykjavíkurborgar.

Saxhóll var fjárfestingarfélag Nóatúnsfjölskyldunnar og var aðallega í rekstri fasteigna og umsýslu verðbréfa. Átti fyrirtækið um tíma hlut í Flugleiðum og Glitni en þegar óskað var eftir gjaldþrotaskiptum á því í október 2009 var helsta eignin 7,5% hlutur í Byr sparisjóði. Þá hafði nafninu nýlega verið breytt í Heiðarsól ehf. Skiptum á þrotabúi félagsins lauk á árinu 2012 og fengust um 3 ma.kr. upp í kröfur sem voru um 15 ma.kr.

Fríkirkjuvegur 11

Samþykkt var í borgarráði og síðan í borgarstjórn í febrúar 2007 að taka tilboði Novators F11 ehf. í Fríkirkjuveg 11 en það hljóðaði upp á 600 m.kr. Jafnframt var samþykkt að eiga viðræður við væntanlegan eiganda um að hann kostaði breytingar á lóð og aðkomu fyrir allt að 200 m.kr. Borgarstjórn samþykkti í maí 2008 fyrirliggjandi drög að kaupsamningi, sem var upp á 650 m.kr., og var endanlega gengið frá kaupsamningi og afsali 9. júlí 2008. Samkvæmt samningi var kaupverðið allt greitt upp fyrir 1. júlí 2008. Miklar umræður og deilur urðu um þetta mál í borgarstjórn og borgarráði og þótti sumum kjörnum fulltrúum betur við hæfi að Reykjavíkurborg ætti umrædda fasteign, meðal annars vegna staðsetningar hennar og afnotaréttar af svokölluðum Hallargarði.

Í ársreikningum Novator F11 kemur fram að mikið tap hafi verið á félaginu alla tíð enda tekjur litlar og oftast engar. Á árinu 2008 tapaði félagið 36 m.kr., 2009 43 m.kr., 2010 34 m.kr. og 2011 47 m.kr. Þá kom fram í fréttum fjölmiðla⁸³ í nóvember 2011 að móðurfélag Novators F11, Novator ehf., væri í raun tæknilega gjaldþrota og skuldaði alls um 6,9 ma.kr. Sú skuld væri við móðurfélag Novator ehf., BeeTeeBee Ltd., en í ársreikningi segir að sú skuld sé víkjandi fyrir öðrum skuldbindingum. Það var því talið ólíklegt að Novator ehf. færi í þrot.

Novator F11 er fjárfestingarfélag sem Björgólfur Thor Björgólfsson stofnaði í þeim eina tilgangi að halda utan um Fríkirkjuveg 11. Félagið er í eigu Novator ehf. sem er svo aftur í eigu BeeTeeBee Ltd., sem skráð er á Bresku Jómfrúreyjum. Fram hefur komið opinberlega að Björgólfur hefði fjármagnað kaupin á Fríkirkjuvegi 11 með 400 m.kr. frá sjálfum sér og 250 m.kr. láni. Snemma árs 2010 hvíldi það lán á húsinu, fimm veðskuldabréf upp á 50 m.kr. hvert, en samkvæmt ársreikningi Novator F11 fyrir 2011 voru heildarskuldir félagsins þá 313 m.kr.

Borgartún 1 og 3 og Skúlatún 2

Akkurat fasteignasala mat Borgartún 1 á 170 m.kr. 10. október 2006 og var gengið frá sölunni í sama mánuði. Söluverðið var 206,8 m.kr. Akkurat mat Borgartún 3 á 310 m.kr. en eignin var seld á 307,3 m.kr. Akkurat mat Skúlatún 2 á 650 m.kr. en eignin var seld á sama tíma og hinar tvær á 576 m.kr. Í fréttabréfi kaupandans Höfðatorgs ehf., sem er systurfélag Eyktar ehf., segir aftur að samningar um kaup á þessum eignum hafi verið undirritaðir 16. mars 2007. Var kaupverðið samtals tæplega 1,1 ma.kr.

Höfðatorg ehf. er fasteignafélag sem sérhæfði sig í byggingu, leigu og sölu fasteigna við Höfðatorg í Reykjavík. Í árslok 2010 voru skuldir félagsins komnar í 23 ma.kr. og var þá leitað nauðasamninga sem kröfuhafar samþykktu í desember 2011. Voru þá tæplega 97% krafna afskrifuð en 3% breytt í hlutafé. Nýir eigendur Höfðatorgs urðu þá Íslandsbanki sem á 72,5%, Eykt, Grjótháls og Holtasel. Þessi þrjú síðastnefndu fyrirtæki eru öll í eigu Péturs Guðmundssonar og er hlutur hans því 27,5%.

Heilsuverndarstöðin

Hlutur Reykjavíkurborgar í Heilsuverndarstöðinni, Barónsstíg 47, var seldur byggingafyrirtækinu Mark-Húsum ehf. á árinu 2006. Var söluverðið 980 m.kr. og fyrir sinn 60% hlut fékk borgin 588 m.kr. Var salan ákveðin í framkvæmda- og eignaráði 2005 og samþykkt í borgarráði en borgin hafði þá í allmörg ár leitað eftir því að ríkissjóður keypti hlut borgarinnar í Heilsuverndarstöðinni. Í júní 2004 höfðu fasteignasalarnir Jón Guðmundsson og Árni Stefánsson metið hlut Reykjavíkurborgar í Heilsuverndarstöðinni á 585 m.kr. Samkvæmt tilboðinu greiddu Mark-Hús 200 m.kr. við undirritun kaupsamnings og 780 m.kr. við útgáfu afsals. Var það gefið út 10. ágúst 2006 og þar kemur fram að kaupverðið sé að fullu greitt.

Á árinu 2005 högnuðust Mark-Hús um 49 m.kr. og þá voru heildarskuldir fyrirtækisins 1,1 ma.kr. Er félagið enn í rekstri. Á árinu 2005 voru hluthafarnir tveir, Markús Árnason og Karen Haraldsdóttir, og átti hvort þeirra 50% hlut.

Aðalstræti 16

Borgarstjórnin í Reykjavík lagði til við borgarráð í desember 2004 að gengið yrði til samninga við Fasteignafélagið Stoðir hf. um kaup þess á sýningarskála í kjallara Aðalstrætis 16. Gerðu Stoðir Reykjavíkurborg tilboð og vildu kaupa sýningarskálann á 160 m.kr. að því tilskildu að borgin tæki

⁸³ Færir eignarhald á gagnaveri til Lúx, DV, 9. nóvember 2011.

hann á leigu í 25 ár. Skyldi leigan vera tæplega 1,7 m.kr. á mánuði eða 1.520 kr. á ferm. miðað við vísitölu neysluverðs í desember 2004. Í tillögu borgarstjóra voru þau rök færð fyrir sölunni að með henni yrði allt eignarhald mannvirkja á lóðinni Aðalstræti 16 á einni hendi, að með sölunni losnaði um fé sem hægt væri að nota til að koma upp landnámssýningu í skálanum og í þriðja lagi að fjármáladeild Reykjavíkurborgar teldi það hagkvæmara fyrir borgina að leigja í 25 eða 30 ár en að eiga og reka skálann.

Ekkert kemur fram um það að framkvæmda- og eignaráð hafi fjallað um söluna en hún var augljóslega samþykkt í borgarráði og kaupsamningur undirritaður 15. desember 2004. Voru kaupverð og leiguverð samhljóða því sem fram kom í tilboði Stoða. Stoðir fengu afsal fyrir eigninni 15. febrúar 2005 en í því segir að allt kaupverðið hafi verið greitt.

Fasteignafélagið Stoðir hf. var stofnað 1999 en fékk síðar nafnið Landic Property. Var það eitt umsvifamesta fasteignafélag á Norðurlöndum eftir kaup þess á danska fasteignafélaginu Atlas Ejendomme. Landic Property fór fram á gjaldþrotaskipti í janúar 2010 en þá voru heildarskuldir þess 120 ma.kr.

8.2.4 Úthlutun á lóðum og sala byggingarréttar

Er borgarráð hefur samþykkt úthlutun lóða og sölu byggingarréttar fær lóðarhafi skriflega tilkynningu þar um og er þar meðal annars tilgreindur frestur til greiðslu gjalda fyrir lóðina. Hafi greiðsla vegna lóðar ekki verið innt af hendi að fullu innan tilskilins frests eða samið um viðbótarfrest vegna sérstakra málefnaþegra ástæðna, getur borgarráð ráðstafað lóðinni á ný. Kaupverð byggingarréttar, þ.m.t. gatnagerðargjald og fráveituheimæðargjald, skal greitt innan 45 daga frá samþykkt borgarráðs á sölu byggingarréttarins nema samið hafi verið um viðbótarfrest.

Um lóðir sem borgarráð ráðstafar gilda framkvæmdafrestir samkvæmt almennum lóða- og framkvæmdaskilmálum sem gefnir eru út af framkvæmda- og eignasviði nema borgarráð ákveði annað. Ef lóðarhafi virðir ekki þá framkvæmdafresti sem um lóð hans gilda getur borgarráð með fjögurra mánaða fyrirvara rift leigusamningi um viðkomandi lóð og sölu byggingarréttarins og afturkallað lóðarúthlutunina gegn endurgreiðslu upphaflegra lóðargjalda. Lóðargjöld, þ.e. gatnagerðargjald, kaupverð byggingarréttar og fráveituheimæðargjald, sem lögð eru á við úthlutun lóðar og sölu byggingarréttar, verðbætast ekki og bera ekki vexti.

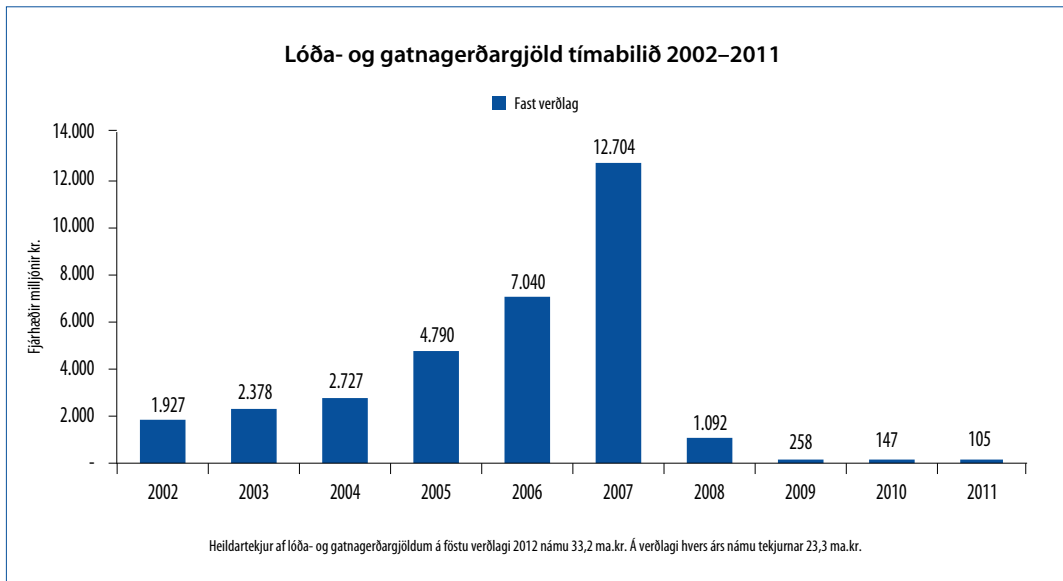
Úttektarnefndin leitaði eftir upplýsingum frá framkvæmda- og eignasviði um úthlutun lóða og sölu byggingarréttar á því tímabili sem nefndin hafði til skoðunar. Á tímabilinu 2002–2011 námu tekjur Reykjavíkurborgar af lóða- og gatnagerðargjöldum alls 23,3 ma.kr. eða á föstu verðlagi ársins 2012 33,2 ma.kr. Á árinu 2005 voru tekjurnar 4,8 ma.kr. eða nærri tvöfaldar frá því sem þær voru árin 2002–2004. Helmingsaukning var á milli 2005 og 2006. Árið 2007 voru tekjurnar 12,7 ma.kr., þar af 3,1 ma.kr. vegna sölu byggingarréttar og gatnagerðargjalda á Kirkjusandi og Þórðarhöfða. Verulegur samdráttur verður síðan árin 2008–2011 í sölu lóða og byggingarréttar hjá Reykjavíkurborg.

Um úthlutun byggingarréttar fyrir íbúðarhús vísast til umfjöllunar í kafla 7.3 að framan. Eins og þar kemur fram var nokkuð tekist á í borgarstjórn um miðbik síðasta áratugar varðandi meintan lóðaskort í Reykjavík. Yfirlit yfir úthlutun byggingarréttar fyrir íbúðarlóðir á tímabilinu 2001–2011 sem birt er í kafla 7.3 sýnir að á árabilinu 2002–2007 var úthlutað árlega byggingarrétti fyrir á bilinu 422–666 íbúðum. Frá árinu 2008 hefur hins vegar fleiri lóðum verið skilað aftur til borgarinnar en þeim sem úthlutað hefur verið.

Eins og fjallað er um í kafla 8.1.2 að framan hafa reglur um úthlutun íbúðarhúsalóða verið í þróun á því tímabili sem hér er til skoðunar. Að hluta hafa þær breytingar sem orðið hafa falist í að ýmist hefur byggingarréttur verið boðinn upp til hæstbjóðanda eða verið úthlutað á föstu verði. Hvor leiðin hefur orðið ofan á hverju sinni helgast væntanlega bæði af aðstæðum á byggingarmarkaði á höfuðborgarsvæðinu á hverjum tíma og þeim pólitísku markmiðum sem borgaryfirvöld hafa viljað ná fram með úthlutuninni hverju sinni.

Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 hefur nokkuð reynt á rétt aðila til að skila inn lóðum og fá endurgreidd þau gjöld sem greidd höfðu verið fyrir lóðir. Nokkur slík mál hafa farið fyrir dómstóla og hefur Reykjavíkurborg verið sýknuð í öllum tilvikum. Þannig hefur framkvæmd borgarinnar reynst vera í samræmi við lög og reglur.

Að mati úttektarnefndarinnar hafa reglur og skilmálar um lóðaúthlutun og úthlutun byggingarréttar verið skýrar og framkvæmd borgarinnar á úthlutun lóða og byggingarréttar í samræmi við settar reglur.



8.3 Salan á hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun

Samningar um að ríkið keypti helmingshlut Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun voru undirritaðir 1. nóvember 2006. Var samningurinn síðan samþykktur í borgarstjórn 21. nóvember sama ár. Urðu um hann miklar deilur, ekki þó um þá ákvörðun að selja 44,5% hlut borgarinnar, heldur um það verðmat á Landsvirkjun sem lagt var til grundvallar sölunni.

Háar og auknar ábyrgðir Reykjavíkurborgar voru vaxandi áhyggjuefni borgaryfirvalda. Með sölunni á hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun og með því að leggja Lífeyrissjóði starfsmanna Reykjavíkurborgar til andvirði sölunnar sáu borgaryfirvöld fram á að staða sjóðsins styrktist og að létt yrði á ábyrgðum borgarinnar á starfsemi sjóðsins. Eigendaábyrgð borgarinnar á skuldbindingum Landsvirkjunar og Orkuveitu Reykjavíkur voru einnig verulegar. Þær hækkuðu markvert við byggingu Kárahnjúkavirkjunar og nýjar framkvæmdir myndu óhjákvæmilega fela í sér að leitað yrði eftir frekari ábyrgðarheimildum. Að auki bættust við efasemdir um að verulegur eignarhlutur í tveimur aðalorkufyrirtækjum landsins samræmdist orkustefnu Reykjavíkurborgar.

Aðdragandi sölunnar

Hugmyndir um að selja hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun voru ekki nýjar af nálinni og höfðu verið til umræðu í að minnsta kosti áratug áður en af sölunni varð. Árið 2001 beitti þáverandi borgarstjóri í Reykjavík sér fyrst fyrir viðræðum við iðnaðarráðherra, fjármálaráðherra og bæjarstjórnann á Akureyri um að ríkið keypti hlut sveitarfélaganna í Landsvirkjun. Var ástæðan meðal annars sú að ný raforkulög, sem fólu í sér samkeppni í vinnslu og sölu raforku, höfðu sett Reykjavíkurborg í þá erfiðu stöðu að vera farin að keppa við sjálfa sig sem aðaleigandi í Orkuveitu Reykjavíkur og eigandi næstum helmingshlutar í Landsvirkjun. Lagði borgarstjóri til að greiðslur fyrir eignarhluta sveitarfélaganna rynnu til að mæta lífeyrisskuldbindingum þeirra. Sveitarfélögin ákváðu að hafa þennan háttinn á og skyldi söluandvirðið að undanskilinni upphafsgreiðslu við gildistöku samningsins renna til lífeyrissjóðanna.

Síðla árs 2002 var skipuð nefnd, svokölluð Orkustefnunefnd, til að kanna stöðu Reykjavíkurborgar með sérstöku tilliti til Orkuveitu Reykjavíkur og stöðu borgarinnar innan Landsvirkjunar. Nefndin kynnti niðurstöður sínar á blaðamannafundi í apríl 2004 og lagði þá meðal annars til að Reykjavíkurborg losaði sig við hlut sinn í Landsvirkjun. Í skýrslu nefndarinnar kom fram að heildarfjárbinding Reykjavíkurborgar í orkumálum næmi 2 m.kr. á hvern borgarbúa eða 8 m.kr. á hverja fjögurra manna fjölskyldu á verðlagi dagsins. Væri um að ræða eigið fé og ábyrgðir sem Reykjavíkurborg hefði gengist í vegna Orkuveitu Reykjavíkur og Landsvirkjunar. Um 60% þessarar fjárbindingar væru vegna Landsvirkjunar og væru þá ábyrgðir vegna Kárahnjúkavirkjunar meðtaldar.

Í framhaldi af blaðamannafundi Orkustefnunefndar samþykkti borgarráð viku síðar að fela borgarstjóra að leita eftir viðræðum við iðnaðarráðherra um það langtímamarkmið, að Reykjavíkurborg losaði sig út úr eignarhaldi og ábyrgðum á raforkuframleiðslu Landsvirkjunar. Leiddu þær viðræður til þess að 17. febrúar 2005 undirritaði borgarstjóri fyrir hönd Reykjavíkurborgar viljayfirlýsingu Reykjavíkurborgar, Akureyrarbæjar, fjármálaráðherra og iðnaðarráðherra um að ríkið leysti til sín eignarhluta Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun. Borgarstjóri minnti hins vegar á að hér væri aðeins um áfanga að ræða því að eftir væri að semja um verðið. Í viljayfirlýsingunni var kveðið á um að fjögurra manna nefnd, svokölluð eigendaneftnd, sem skipuð væri einum fulltrúa frá hverjum aðila, skyldi falið að vinna að samningi um söluna og átti því

verki að vera lokið eigi síðar en 30. september 2005. Var að því stefnt að breytingin á eignarhaldi Landsvirkjunar ætti sér stað 1. janúar 2006.

Nefndin tók til starfa en innan hennar var ágreiningur um verðmatið á Landsvirkjun. Vildu fulltrúar ríkisvaldsins meta hana á 56 ma.kr. en fulltrúar Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar töldu það vera allt of lágt. Um það voru líka allir borgarfulltrúar sammála, jafnt í minnihluta sem meirihluta, eins og fram kom í bókunum þeirra í borgarstjórn 12. janúar 2006. Var lagt til að viðræðunum yrði slitið og í sameiginlegri yfirlýsingu sem iðnaðarráðherra, fjármálaráðherra, borgarstjórinn í Reykjavík og bæjarstjórinn á Akureyri sendu frá sér 21. janúar 2006 sagði að ekki hefði náðst samkomulag um kaupin og hefðu aðilar orðið sammála um að ekki væru forsendur fyrir frekari viðræðum að svo stöddu.

Kosið var til borgarstjórnar á vordögum 2006 og að þeim loknum tók nýr meirihluti við í borginni. Tók hann aftur upp viðræður við ríkið um sölu á Landsvirkjun og 1. nóvember 2006 var ritað undir samning um kaup íslenska ríkisins á eignarhluta Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun með fyrirvara um samþykki Alþingis, borgarstjórnar og bæjarstjórnar Akureyrar. Miðað var við að verðmat Landsvirkjunar væri 60,5 ma.kr. og því skyldu um 27 ma.kr. koma í hlut Reykjavíkurborgar og þrír í hlut Akureyrarbæjar.

Samningurinn um sölu á hlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun var tekinn fyrir í borgarstjórn 21. nóvember 2006. Urðu um hann harðar deilur og héldu minnihlutaflokkarnir því fram að verðið væri allt of lágt. Sögðu þeir að fyrir 11 mánuðum hefði öll borgarstjórnin verið einhuga um að verðmat ríkisins, 56 ma.kr., væri út í hött og þá hefðu fulltrúar beggja sveitarfélaganna talað um að 70 til 80 ma.kr. væru nær réttu lagi. Minnihlutinn benti líka á að ParX, viðskiptaráðgjöf IBM, sem borgaryfirvöld fengu til að meta Landsvirkjun, hefði metið fyrirtækið á allt að 91 ma.kr.

ParX skilaði raunar frá sér mati á verðmæti Landsvirkjunar í þrígang. Í fyrsta sinn í september 2005 og þá var matið 56,4 ma.kr. Í nóvember 2005 var miðað við nokkuð aðrar forsendur og var þá matið á bilinu 65 til 91 ma.kr. Þriðja og síðasta verðmat ParX kom í september 2006 og hljóðaði upp á 59 ma.kr.

Meirihlutinn í borgarstjórn og borgarstjóri vörðu samningana og sögðu að ekkert hefði verið gefið eftir í samningunum við ríkið. Borgin hefði vissulega viljað fá meira í sinn hlut en þetta, þ.e. verðmat upp á 60,5 ma.kr., hefði orðið niðurstaðan. Mestu hefði ráðið mat á arðsemi Landsvirkjunar og í því efni hefði verið stuðst við heimsmarkaðsverð á áli. Í samningum við álfyrirtækin væri kveðið á um að það skyldi ráða raforkuverðinu hjá þeim hverju sinni.

Minnihlutinn gagnrýndi að í samningnum væri miðað við áhættu í áliðnaði en ekki í raforku- iðnaði og benti á að fyrir ári hefði Landsbanki Íslands gert athugasemdir við þá aðferð. Þá mótmælti minnihlutinn hinu svokallaða smæðarálagi, sem notað væri í samningnum, en það væri 1% en ekki 0,5% eins og íslensku bankarnir hefðu notað við verðmat á stærri fyrirtækjum. Þá var því haldið fram að ekkert mat hefði verið lagt á framtíðarmöguleika Landsvirkjunar, þekkingu á virkjunum og orkunýtingu, núverandi og væntanleg virkjunar- og rannsóknaleyfi og aðrar duldar eignir og sagt að þessar eignir hefðu átt að hækka söluverðið um milljarðatugi.

Helstu forsendur við sölu

Eins og fram kemur hér að framan fól eigendanefndin ParX-viðskiptaráðgjöf árið 2005 að gera verðmat á Landsvirkjun. Aðferðafræðin við matið var viðurkennd af samningsaðilum þó svo að af samkomulagi um viðskipti hefði ekki orðið þá. Í september 2006 skilaði ParX nýju uppfærðu verðmæti sem að meginefni var byggt á fyrra mati og sömu aðferðafræði. Ágreiningur

um efnisatriði var jafnaður í nefndinni þar sem „sú meginregla var viðhöfð að forsendur sem giltu í verðmati því sem ParX vann fyrir sömu aðila í september 2005 voru látnar halda sér hvað aðferðafræði varðaði en talnaefni uppfært“ eins og segir í skýrslunni. Tveir viðurkenndir aðilar voru fengnir til að rýna forsendur og niðurstöður og ætla verður að stjórnsýsla borgarinnar hafi einnig lagt sitt mat á efnið.

Fimm lykilkættir voru afgerandi fyrir niðurstöðu verðmats Landsvirkjunar og sem samningur ríkisins og Reykjavíkurborgar byggist á. Fleiri kættir komu til skoðunar en þeir voru léttvægari fyrir niðurstöður heildarmatsins.

1. **Sölusamningar um raforku:** Orkusala til stóriðju í langtímasamningum telur yfir $\frac{3}{4}$ af heildarsölu fyrirtækisins en afgangurinn er bundinn í samningum á almennum markaði í landinu, oft til 3, 5 eða 7 ára. Spár um verð við endurnýjun og gerð nýrra sölusamninga skiptir því höfuðmáli fyrir afkomu Landsvirkjunar í framtíðinni.
2. **Álverð:** Orkusamningar við stóriðjufyrirtækin eru jafnan til langs tíma og iðulega tengdir álverði á heimsmarkaði. Horfur á eftirspurn eftir áli og álverð eru því ráðandi fyrir tekjuöflunina. Verð við endurnýjun samninga og gerð nýrra orkusölusamninga er samningsatriði hverju sinni. Spár um orkuverð til stóriðju til 20 ára eru því verulegri óvissu háðar.
3. **Fjárfestingaráform Landsvirkjunar:** Þáttur í endurmatinu 2006 var að framkvæmda-kostnaður við Kárahnjúkavirkjun og áætlaðir tekjustraumar af virkjuninni komu inn í niðurstöður verðmatsins. Ekki var miðað við að um frekari arðgefandi framkvæmdir á tímabilinu 2005–2025 yrði að ræða.
4. **Órekstartengdar eignir:** Í matinu teljast eingöngu til órekstartengdra eigna eignarhlutir Landsvirkjunar í félögum og arðgreiðslur af þeim. Óhlutbundnar eignir, s.s. tækniþekking og viðskiptasambönd, hefðu ef til vill átt að kalla á sérstaka athugun eins og jafnan var gert í atvinnufyrirtækjum.
5. **Ávöxtunarkrafa eiginfjár og lánsfjár:** Í skýrslu ParX er gerð grein fyrir ávöxtunarkröfu sem lögð er til grundvallar núvirðingu eigna og rekstrarafkomu Landsvirkjunar. Hér koma til þættir eins og ávöxtun hlutabréfa og skuldabréfa í útlöndum, áhættuálag umfram áhættalaus viðskipti, landsálag, betagildi og smæðarálag. Niðurstaðan um ávöxtunarkröfu eiginfjár varð samkomulagsatriði, einkum hið svokallaða „smæðarálag“.

Næmniútreikningar í skýrslu ParX sýndu glöggst að mest afgerandi fyrir niðurstöðu verðmatsins er annars vegar þróun álverðs og þar með tekjur af orkusölu Landsvirkjunar og hins vegar sú ávöxtunarkrafa sem gerð er til lánsfjár og eiginfjár. Í skýrslunni er góð grein gerð fyrir áhrifum þess ef álverð og/eða ávöxtunarkrafan breytist. Þegar horft er um öxl og aðferðin sem beitt er við verðmatið og niðurstaða þess eru skoðaðar má benda á þrennt sem gefur tilefni til athugasemda.

Í fyrsta lagi er bent á að verðmatið byggir á starfsemishorfum Landsvirkjunar til 20 ára þar sem miðað er við að lítil ef nokkur sú þróun verði sem styrkir fyrirtækið og starfsemi þess. Matið er að því leyti byggt á „statískum“ eða kyrrstæðum forsendum. Spyrja má hvort það hafi verið rétt ákvörðun að líta svo á. Orkuverð fer óumdeilt hækkandi í heiminum og eftirspurn stórkaupenda er mikil. Horfur um framtíðina hefðu fremur átt að gefa tilefni til hækkunar á verðmati en lækku-nar.

Í öðru lagi hefði átt að gera gleggri grein fyrir því hvers vegna órekstrarlegir/óeignfærðir þættir rekstrar, þ.e. tækniþekking o.fl., eru ekki metnir og endurmetnir til eignar. Fyrirtækið býr ótvírætt yfir slíkum eignum. Bókfært verð er að líkindum fremur vanmat en ofmat og hefur samsvarandi áhrif á heildarvirði fyrirtækisins.

Í þriðja lagi er rétt að benda á að tveimur árum eftir að sölusamningurinn var undirritaður, breyttust rekstrarforsendur fyrirtækisins verulega vegna hruns á fjármálamarkaði og nýrrar stefnu eigenda og fyrirtækisins um rekstur, uppbyggingu, vinnslu og sölu á orku. Ef marka má skýrslu GAMMA Management hf. frá árinu 2011 sem unnin var fyrir Landsvirkjun þá bendir breytt stefna og aðstæður á fjármagnsmarkaði til þess að verðmæti fyrirtækisins hafi einnig breyst. Þær matsaðferðir sem beitt er í skýrslunum tveim eru um margt ólíkar og niðurstöður þeirra því ekki samanburðarhæfar.

Breyttar efnahagsaðstæður og nýtt verðmat

Í ljósi breyttra aðstæðna á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og aukinnar spurnar eftir raforku óskaði Landsvirkjun eftir því í apríl 2011 við GAMMA Management hf. (GAMMA) að fram færi mat á „mögulegri stöðu Landsvirkjunar árin 2025–2035 eftir að fyrirhuguðu framkvæmdatímabili lýkur.“ Meta skyldi mögulega fjárhagsstöðu, getu til arðgreiðslna og áhrifin af framkvæmda-stefnu fyrirtækisins á afkomu þess og efnahagslífið almennt.

Framtíðaráform Landsvirkjunar til áranna 2025–2035 eru nú önnur en þau voru 2005. Miðað er við að árleg fjárfesting liggi á bilinu 1–3% af vergri landsframleiðslu og að þungi þeirra verði mestur á árunum 2012–2020. Framkvæmdaáformin eru með fyrirvara um samþykki rammaáætlunar í virkjunarmálum og því að leyfi stjórnvalda til framkvæmda verði veitt. Þó svo tilteknið þættir rammaáætlunar um virkjunarkosti gætu tekið aðra stefnu en lagt var til grundvallar í skýrslu GAMMA um framkvæmdir, breytir það því ekki að ný stefna um framkvæmdir og aukna orkuafhendingu hefur afgerandi áhrif á framtíðarafkomu fyrirtækisins og þau verða önnur en talið var þegar sala á hlut Reykjavíkurborgar var ákveðinn.

Í skýrslu GAMMA er valið að leggja mat á arðsemi Landsvirkjunar allt í senn út frá fjárhagslegri arðsemi rekstrar, rentu fyrir aðgang að auðlindinni og þjóðhagslegum ábata af rekstri og framkvæmdum fyrirtækisins. Dregið er skýrt fram að líklegir samningar Landsvirkjunar um orkuverð til stóriðju og hækkun orkuverðs á heimamarkaði hafi veruleg áhrif á arðsemi og afkomu fyrirtækisins. Hækki og færist verðið nær samkeppnisverði/heimsmarkaðsverði á raforku til stóriðju mun afkoma fyrirtækisins styrkjast umtalsvert. Sjálfstætt ákvörðunaratriði er hvernig ábatanum er skipt milli ávöxtunar bundins fjármagns í fyrirtækinu og rentu fyrir auðlindina sem skilað er til ríkisins. Þá er það einnig ákvörðunaratriði hvort arðinum er skilað til eigenda fyrirtækisins, þ.e. ríkisins, eða hann látinn vera í fyrirtækinu til að styrkja eiginfjár stöðu þess. Skýrsluhöfundar telja að arð- og skattgreiðslur, afleidd áhrif af nýjum framkvæmdum og hærra orkuverði geti numið 3–6% af vergri landsframleiðslu árlega.

Staða Landsvirkjunar á fjármagnsmörkuðum var þannig árið 2006 að fyrirtækið naut hvoru tveggja, ábyrgðar eigenda, ríkis og sveitarfélaga, og góðs orðspors. Vaxtaálag ofan á grunnvexti var um 30–40 punktar og ríkið bjó við svipuð kjör. Við hrunið 2008 hækkaði vaxtaálag Landsvirkjunar og ríkissjóðs mjög verulega en hefur farið lækkandi. Landsvirkjun nýtur enn ríkisábyrgðar og álag fyrirtækisins hefur því einnig lækkað.

Metið hefur verið hver ávöxtunarkrafa lánsfjár og eiginfjár væri í árslok 2012 með sömu aðferð og gert var árið 2006 í skýrslu ParX. Við söluna var ávöxtunarkrafa lánsfjár 5,5%. Vextir og vaxtaálag hafa breyst mikið frá þeim tíma. Almennt hafa grunnvextir á alþjóðamörkuðum lækkað en álag á vexti Landsvirkjunar aftur á móti hækkað með því að láns hæfismat fyrirtækisins hefur veikst. Ef gert er ráð fyrir því að álagið lækki í náinni framtíð án þess að grunnvextir hækki myndi það hafa áhrif til hækkunar á verðmæti félagsins vegna lægri kröfu um ávöxtun en notað var í

samningunum. Á hinn bóginn ef grunnvextir hækka án þess að láns hæfismat Landsvirkjunar styrkist gæti verðmæti eiginfjár að sama skapi lækkað.

Samið var um að ávöxtunarkrafa eiginfjár væri um 12,5% í samningunum 2006. Sé eingöngu litið til þeirra þátta í ávöxtunarkröfu eiginfjár sem ráðast af hreyfingum á alþjóðamarkaði þá gæti ávöxtunarkrafan verið um 11% í dag. Lækkun kröfunnar hefði áhrif til hækkunar á verðmæti félagsins. Hafa verður í huga að grunnvextir hafa einnig áhrif á ávöxtunarkröfu eiginfjár og hækki grunnvextir mun virði félagsins lækka.

Niðurstöður skýrslna ParX sýna glögggt að mat á verðmæti Landsvirkjunar er afar næmt fyrir breyttum forsendum og á þetta bent vegna þess hvað þær skipta miklu máli fyrir verðmat sem gert er 2005/2006 og kemur ekki til endurskoðunar þó aðstæður breytist.

Endurskoðunarákvæði og skilmálar skuldabréfs

Í 5. gr. samningsins um sölu eignarhluta Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun segir að leiðrétting á sölu/kaupverði skuli koma til ef eigandi Landsvirkjunar ákveði að selja minnst 15% eignarhluta síns. Verði af sölu komi til leiðrétting á verðmati Landsvirkjunar, hvort heldur er til hækkunar eða lækkunar. Væntanlega er þessi fyrirvari settur á tímum umræðu stjórnvalda um einkavæðingu raforkugeirans í landinu. Í fyrirvarann má einnig leggja þá merkingu að efasemdir hafi verið uppi um eiginlegt markaðsverð Landsvirkjunar sem samið var um. Fyrirvarinn gildir einungis í 5 ár og vel má gagnrýna að samið hafi verið um svo skamman tíma og að fleiri þættir gæfu ekki tilefni til endurskoðunar á verðmatinu. Ástæða er til að benda á að viðskiptin eru milli þriggja opinberra aðila sem hafa byggt fyrirtækið upp sameiginlega.

Sveitarfélögin, þ.e. Reykjavíkurborg og Akureyrarbær, ákváðu að hafa þann háttinn á að söluandvirðið að undanskilinni upphafsgreiðslu við gildistöku samningsins skyldi renna til lífeyrissjóðanna. Í 4. gr. samkomulags Reykjavíkurborgar og ríkisins segir að skuldabréf vegna sölunnar skuli gefin út til handa lífeyrissjóðum „til þess að mæta lífeyrisskuldbindingum vegna starfsmanna þeirra“. Skuldabréf að upphæð tæplega 27 ma.kr. báru breytilega vexti, jafnháa ávöxtunarkröfu íbúðarbréfa í flokki HFF 150434.

Forsvarsmenn sjóðanna og fleiri gagnrýndu þessa ákvörðun og bentu á að ekki væri unnt að selja skuldabréfin á almennum markaði. Vegna varúðarreglunnar svokölluðu mættu lífeyrissjóðirnir búast við að þurfa að afskrifa allt að 3,5 ma.kr. af því fé sem þeir áttu að fá vegna sölunnar. Raunar taldi lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar að honum væri ekki heimilt að taka við skuldabréfum sem óheimilt væri að selja á markaði, en honum var gert það kleift með reglugerð sem fjármálaráðuneytið setti.

Skuldabréfin bera breytilega vexti eins og fram er komið og höfðu því hvorki þekkt verð kæmi til sölu þeirra né greiðsluflæði vaxta og afborgana. Vegna langs tíma og óvissu um hvernig breytilegir vextir á markaði kunna að þróast er næsta víst að skuldabréfið verður ekki selt án umtalsverðra affalla. Hefði aftur á móti verið miðað við fasta ávöxtunarkröfu, 4,37%, væri matsverð bréfanna nú 31,3 ma.kr. Munurinn er um 5,4 ma.kr. Með því að leggja lífeyrissjóðnum til skuldabréfin til eignar má segja að Reykjavíkurborg hafi lagt honum til óvissa eign og búið til áhættu fyrir borgarsjóð vegna bakabyrgðar hans á skuldbindingum sjóðsins.

Niðurstaða

Skoðun úttektarnefndar er ekki ætluð til að leiða fram hvort vel eða illa hafi verið staðið að sölu á eignarhlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun. Pólitísk samstaða var um tilgang sölunnar, þ.e. að létta á ábyrgðum og skuldbindingum borgarinnar og framfylgja orkustefnu hennar.

Verðmat á eignum Landsvirkjunar og þar með andvirði þess sem var selt var niðurstaða samninga. Þegar horft er um öxl er hins vegar eðlilegt að spurt sé hvort það verð sem um samdist hafi verið rétt í ljósi þróunar ytri og innri aðstæðna eftir að samningar voru gerðir og fyrirtækið býr nú við. Eftirfarandi ábendingar eru sérstaklega dregnar fram í því sambandi:

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

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

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

8.4 Samantekt

- Í reglum um styrkveitingar er kveðið á um að við ákvörðun þeirra skuli haft tiltekið samræmt verklag. Að mati úttektarnefndarinnar er það ekki til staðar við framkvæmd og afgreiðslu þeirra. Ennfremur er það mat úttektarnefndarinnar að það skorti verulega á að samræmd upplýsingamiðlun um styrkveitingar sé til staðar hjá Reykjavíkurborg.
- Nýtt verklag um utanumhald og skýrslugerð um styrkjamál frá árinu 2012 á að bæta framkvæmd þessara mála frá því sem verið hefur. Telur úttektarnefndin að þegar það verklag hefur verið tekið upp muni öll meðferð og afgreiðsla styrkveitinga komast í viðunandi horf. Hins vegar hefur ekki reynt á þetta nýja fyrirkomulag þar sem fjármálaskrifstofan hefur ekki skilað skýrslu um framkvæmd afgreiðslu styrkjamála fyrir árið 2012.
- Í meginatriðum er farið eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um kaup á fasteignum. Við skoðun á tilteknum fasteignakaupum kom fram að af þeim sjö sem skoðunin náði til voru fjórar eignir keyptar vegna rekstrar- og eða fjárhagserfiðleika þriðju aðila. Viðkomandi fasteignakaup tengdust þjónustu sem borgin samdi um við viðkomandi eða styrkti með beinum framlögum.
- Farið er í meginatriðum farið eftir þeim reglum sem Reykjavíkurborg hefur sett sér um sölu eigna. Það eru vissulega hagsmunir Reykjavíkurborgar að fá söluverð með skilum á sem stystum tíma. Hins vegar getur það skipt verulegu mál hvernig til stendur að nýta viðkomandi eign. Af þeim sex sölum sem nefndin skoðaði sérstaklega hafa kaupendur fjögurra þeirra orðið gjaldþrota.
- Reglur og skilmálar um lóðauðhlutun og úthlutun byggingarréttar hafa verið skýrar og framkvæmd í samræmi við settar reglur. Úttektarnefndin mælir þó með því að bætt verði verklag við skráningu og utanumhald gagna um úthlutun og skil lóða.
- Á árabílinu 2002 til 2007 var árleg úthlutun byggingarréttar fyrir íbúðarlóðir á bílinu rúmlega 400 til 700. Hins vegar hefur frá árinu 2008 verið skilað fleiri lóðum til borgarinnar en úthlutað hefur verið.
- Eftir bankahrunið 2008 hafa nokkur mál farið fyrir dómstóla um rétt lóðarhafa til endurgreiðslu lóðargjalda. Reykjavíkurborg var sýknuð í öllum tilvikum og því ljóst að framkvæmd borgarinnar var í samræmi við lög og reglur.
- Skoðun úttektarnefndar er ekki ætluð til að leiða fram hvort vel eða illa hafi verið staðið að sölu á eignarhlut Reykjavíkurborgar í Landsvirkjun. Pólitísk samstaða var um tilgang sölunnar, þ.e. að létta á ábyrgðum og skuldbindingum borgarinnar og framfylgja orkus Stefnu hennar. Verðmat á eignum Landsvirkjunar og þar með andvirði þess sem var selt var niðurstaða samninga. Þegar horft er um öxl er hins vegar eðlilegt að spurt sé hvort það verð sem um samdist hafi verið rétt í ljósi þróunar ytri og innri aðstæðna eftir að samningar voru gerðir og fyrirtækið býr nú við.
- Óumdeilt er að orkuverð í heiminum hækkar og eftirspurn stórkaupenda er mikil. Gangi framkvæmdir Landsvirkjunar fram í samræmi við spár og áætlanir, má ætla að orkusamningar sem gerðir verða við væntanlega kaupendur verði því aðeins gerðir að þeir skili meiri arðsemi en núverandi samningar. Heildararðsemi fyrirtækisins gæti því af þessum sökum styrkst og þar með verðmat þess. Með vísan til þess að í sölusamningnum eru engin endurskoðunarákvæði önnur en komi til sölu ríkisins á Landsvirkjun má spyrja hvort fleiri atriði hefðu ekki átt að gefa tilefni til endurmats.

- Gangi framkvæmdaáform Landsvirkjunar eftir til áranna 2025–2035 má leiða að því rök að afrakstur þeirra framkvæmda hefði átt að hækka verðmatið. Ætla verður að þær framkvæmdir skili ekki lakari arðsemi en þær eignir sem fyrir eru. Matið er að því leyti byggt á „statískum“ eða kyrrstæðum forsendum.
- Fyrir liggur að skilmálar þess skuldabréfs sem gefið var út af Landsvirkjun til Lífeyris-sjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar hafa leitt til þess að ófyrirséð afföll hafa orðið á bréfinu sem eign í eignasafni sjóðsins. Það á sinn hátt hækkar ábyrgð Reykjavíkurborgar á neikvæðri eiginfjárstöðu sjóðsins. Að þessu leyti vinna skilmálar bréfsins gegn þeirri stefnu að létta og skýra ábyrgðir Reykjavíkurborgar.

9. kafli

Áhrif bankahrunsins árið 2008 á fjárhag Reykjavíkurborgar og fyrirtækja hennar

Úttektarnefndin óskaði eftir upplýsingum um viðbrögð borgaryfirvalda í kjölfar falls bankanna á haustmánuðum 2008 en engin heildstæð athugun liggur fyrir hjá Reykjavíkurborg um þetta efni. Borgarritari og fjármálastjóri hafa látið nefndinni í té upplýsingar sem gefa glögga mynd af þeim ráðstöfunum sem borgaryfirvöld gripu til og þeim forsendum sem ákvarðanir byggðust á. Þessu til viðbótar gerðu framkvæmda- og eignasvið, velferðarsvið, menningar- og ferðamálasvið, íþrótt- og tómstundasvið og skóla- og frístundasvið sérstaka grein fyrir áhrifum bankahrunsins á starfsemi sviðanna.



Mars 1977, Seðlabanki Íslands í Hafnarstræti. Peningaflutningar.

Ljósmyndari: Hörður Vilhjálmsson eða Halldór

Úttekt á áhrifum bankahrunsins á fjárhag og þjónustu Reykjavíkurborgar takmarkast við eftirfarandi:

1. Að greina helstu aðgerðir og ákvarðanir borgaryfirvalda til að mæta áhrifum bankahrunsins á starfsemi Reykjavíkurborgar.
2. Að greina hvort ráðstafanir, sem gripið var til af hálfu borgaryfirvalda á haustmánuðum 2008 og sneru að fjárhagsáætlunum á árabílinu 2008 til 2011, hafi gengið eftir eins og áformað var.
3. Að greina þær aðgerðir sem tiltekin fagsvið gripu til í kjölfar bankahrunsins og sneru einkum að þjónustu við borgarbúa.
4. Að draga fram bein og óbein áhrif bankahrunsins á efnahag borgarsjóðs og fyrirtækja hans.

9.1 Aðgerðir af hálfu borgaryfirvalda á haustmánuðum 2008

Á fundi borgarráðs 28. ágúst 2008 lagði borgarstjóri til að skipaður yrði fimm manna starfshópur til að móta aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar vegna breytinga í fjármála- og atvinnuumhverfi. Var sú tillaga samþykkt og voru eftirtaldir borgarfulltrúar skipaðir í starfshópinn: Óskar Bergsson, formaður, Hanna Birna Kristjánsdóttir, Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, Dagur B. Eggertsson og Svandís Svavarsdóttir.

Í greinargerð með tillögu borgarstjóra sagði að aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar vegna breytinga í fjármála- og atvinnuumhverfi skyldi liggja fyrir eigi síðar en 1. október 2008. Markmið hennar væri að móta pólitískar megináherslur í fjárhagsáætlunargerð borgarinnar fyrir næstu tvö ár þar sem staðinn væri vörður um ábyrga fjármálastjórn samhliða traustri grunnþjónustu.

Aðgerðahópurinn tók strax til starfa með skipulegri upplýsingaöflun um áhrif aðsteðjandi efnahagsvanda á fjármál borgarinnar, til dæmis hvað varðaði verðbólgu, vexti og gengissveiflur. Fór mikil vinna í að undirbúa fjárhagsáætlun borgarinnar fyrir 2009 en hún einkenndist um margt af nýjum vinnubrögðum. Þar var meðal annars kallað eftir tillögum og ráðgjöf allra starfsmanna um hvernig ná mætti fram nauðsynlegum sparnaði.

Á fundi borgarstjórnar 7. október 2008 var samþykkt tillaga um aðgerðaáætlun í fjármálum Reykjavíkurborgar. Fyrirsögn aðgerðaáætlunarinnar var „Meginmarkmið vegna breytinga í fjármála- og atvinnuumhverfi.“

Í tillögunni sagði að hún væri lögð fram til þess að bregðast við því ástandi sem þá var uppi í efnahags-, atvinnu- og fjármálalífi þjóðarinnar. Alvarleg staða á alþjóðlegum fjármála- og lánamörkuðum, minnkandi tekjur borgarinnar, aukinn kostnaður og fjöldi vísbendinga um þrengingar í fjármálum sveitarfélaga, fyrirtækja og heimila kölluðu á skýr skilaboð um meginlínur og markmið í viðbrögðum Reykjavíkurborgar. Þær áherslur sem í tillögunni væru kynntar myndu endurspeglast í fjárhagsáætlunargerð allra sviða, stofnana og fyrirtækja borgarinnar.

Meginmarkmið Reykjavíkurborgar við þær aðstæður sem uppi voru á þessum tíma skyldu vera ábyrg fjármálastjórn, stöðugleiki í rekstri og trygging öflugrar grunnþjónustu fyrir íbúa. Jafnframt myndi starfshópur borgarstjórnar um fjármál borgarinnar hafa náð samráð við ríkisstjórn, önnur sveitarfélög, stéttarfélag starfsfólks Reykjavíkurborgar og aðra viðsemjendur á vinnumarkaði.

Samkvæmt samþykktinni skyldi starfshópurinn starfa áfram út kjörtímabilið með það að markmiði að standa kröftugan vörð um hagsmuni fjölskyldna og fyrirtækja og um öfluga þjónustu við borgarbúa við þáverandi aðstæður. Sátt hefði náðst milli meirihluta og minnihluta borgarstjórnar um þær megináherslur sem þarna voru kynntar, enda teldi borgarstjórn nauðsynlegt að starfa náið saman við þær aðstæður sem uppi væru.

Hið þverpólitíska samstarf innan starfshópsins náði til gerðar fjárhagsáætlana fyrir árin 2009 og 2010.

Í tillögunni sem afgreidd var í október 2008 kom einnig fram að samstaða væri um eftirfarandi áherslur og verkefni með það fyrir augum að grunnþjónusta við íbúa yrði varin og gjaldskrár óbreyttar:

- Þrengri fjárhagsstöðu verði að svo stöddu ekki mætt með hækkunum á gjaldskrár fyrir grunnþjónustu eða skerðingu á þeirri þjónustu sem íbúar vænta frá leikskólum, grunnskólum, frístundaheimilum og almennri velferðarþjónustu.
- Engin áform eru um uppsagnir starfsfólks en dregið verði úr kostnaði og nýráðningum í stjórnsýslu borgarinnar.
- Fjárheimildir sviða yrðu að jafnaði ekki auknar á árinu 2008 þrátt fyrir vaxandi verðbólgu en útgjöld endurskoðuð með það að markmiði að ná fram sparnaði og samhæfingu í stjórnkerfinu.
- Stóraukins aðhalds verði gætt í innkaupum og stefnt að 15% sparnaði í þeim á næstu mánuðum og árum.

- Leitast verði við að tryggja fjármögnun fyrir nauðsynlegum framkvæmdum. Forgangsröðun framkvæmda verði endurskoðuð en framkvæmdum eða verkefnum, sem geta beðið eða kalla á aukinn rekstrarkostnað, verði frestað eða dregið úr kostnaði vegna þeirra. Við ofangreint mat verði jafnframt tekið mið af áhrifum á atvinnustig.
- Haldið verði áfram viðræðum við ríkisvaldið um að staðið verði við framkvæmdaáætlun vegna brýnna samgönguverkefna og lögð áhersla á mikilvægi aðkomu ríkisvaldsins að rekstri almenningssamgangna.
- Gerð verði áætlun um sölu eigna sem verði lögð fram samhliða fjárhagsáætlun. Þar skyldi gera ráð fyrir sölu eigna sem næmi að lágmarki einum milljarði króna á ársgrundvelli, að því gefnu að fyrir þær fáið ásætlanlegt verð.
- Reglum um greiðslukjör lóða verði breytt til að bjóða íbúum hagkvæmari greiðslukjör vegna lóðakaupa í Reykjavík. Eftirspurn eftir lóðum verði áfram mætt en aukin áhersla verður á uppbyggingu á svæðum þar sem innviðir og þjónusta eru þegar fyrir hendi.
- Efnt verði til samráðs við ríki og sveitarfélög um leiðir til að efla almennan og félagslegan leigumarkað.
- Reynsla borgarinnar af grænum langtímasparnaði verði nýtt með lækkun kostnaðar, bættri orkunýtingu, vistvænum innkaupum og nýjum umhverfisvænum lausnum.
- Ráðgjöf og velferðarþjónusta sem veitt er í þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar til að leiðbeina einstaklingum og fjölskyldum verði eflað.

9.1.1 Aðgerðahópur borgarráðs

Viðfangsefni aðgerðahópsins var fyrst og fremst að hrinda í framkvæmd þeirri aðgerðaáætlun sem samþykkt var í borgarstjórn 7. október 2008 og fjallað er um hér að framan. Aðgerðahópurinn lagði einkum áherslu á eftirfarandi verkefni vegna gerðar fjárhagsáætlunar fyrir árið 2009:

- Í fyrsta lagi var ákveðið að stefna að hallalausri fjárhagsáætlun 2009.
- Í öðru lagi var ákveðið að hækka engar gjaldskrár fyrir almannaðjónustu árið 2009 til að standa vörð um fjölskyldur og velferð. Þýddi það raunlækkun á gjaldskrártekjum um 11,6%.
- Í þriðja lagi var ákveðið að breyta ekki fjárheimildum fagsviða borgarinnar fyrir árið 2009 þótt verðbólga hefði reynst vera 15% milli ára en ekki 4% eins og gert hefði verið ráð fyrir. Þá voru fjárheimildir fagsviðanna til að mæta sjálfvirkum aldurshækkunum launa ekki auknar. Fjárheimildir innan Aðalsjóðs hækkuðu aðeins um 1,5 ma.kr. og fór stór hluti hækkunarinnar til velferðarútgjalda (bundinna liða).
- Í fjórða lagi var ákveðið að segja engum starfsmanni upp beinlínis vegna hrunsins.
- Í fimmta lagi var ákveðið að auka fjárfestingar, einkum viðhaldsfjárfestingar, til að auka atvinnu í borginni. Fjárfestingaráætlun var afgangsgreidd með því fororði að viðunandi kjör yrðu á skuldabréfum borgarinnar á markaði, þ.e. hjá lífeyrissjóðunum.
- Fallist var á að lækka arðgreiðslur frá Orkuveitu Reykjavíkur um helming en þær höfðu verið um 1.5 ma.kr. á ári árin á undan. Var staða fyrirtækisins mjög erfið eftir gengishrunið vegna mikils fjármagnskostnaðar af erlendum lánum.

Borgarstjórn samþykkti nýja fjárhagsáætlun 6. janúar 2009 og höfðu þá meiri- og minnihluti lagt sig fram um að mætast í ýmsum málum. Var fjárhagsáætlunin afgangsgreidd með óútfærðri hagræðingarkröfu að fjárhæð 2,4 ma.kr. og átti að útfæra hana í samráði við starfsmenn á fyrsta ársfjórðungi 2009. Í ágúst það ár fór aðgerðahópurinn til Óslóar og Helsinki til að kynna sér hvernig

þar hefði verið brugðist við efnahagskreppum upp úr 1990 og þótti sú ferð mjög lærdómsrík að sögn þátttakenda í ferðinni.

Kosið var til borgarstjórnar á vordögum 2010 og nýr meirihluti tók þá við. Var þá kosinn nýr aðgerðahópur og skipuðu hann Dagur B. Eggertsson, formaður, Hanna Birna Kristjánsdóttir, Sóley Tómasdóttir og S. Björn Blöndal, aðstoðarmaður borgarstjóra.

Hafin var vinna við gerð fjárhagsáætlunar fyrir árið 2011 snemmsumars 2010 og voru þá allar tekjuforsendur skoðaðar út frá endurskoðaðri þjóðhagsspá. Kom fjármálaskrifstofan með ábendingar um útgjaldaliði sem brýnt var að taka tillit til og í framhaldi af því eða snemma í september lagði hún fyrir borgarstjóra fyrstu hugmyndir um rammaúthlutun. Þær fólu í sér að þriðja árið í röð yrði að gera umtalsverðar sparnaðar- og hagræðingarkröfur til fagsviða borgarinnar.

Borgarstjóri lagði fram tillögur um rammaúthlutunina í borgarráði 18. október 2010 og þar kom fram að hagræðingarkrafan í A-hluta væri 4,5 ma.kr. Á þessum tíma voru hins vegar komnir brestir í það þverpólitíska samstarf sem einkennt hafði starf aðgerðahópsins. Birtist það meðal annars í bókunum meiri- og minnihluta í borgarráði þegar rammaúthlutunin var þar til afgreiðslu 21. október 2010. Í bókun meirihlutans var lögð áhersla á þær aðgerðir sem ráðast þyrfti í til að brúa bilið á milli tekna og gjalda, en í bókunum minnihlutans var forgangsröðun meirihlutans gagnrýnd og einnig að aðkoma hins þverpólitíska aðgerðahóps að rammaúthlutuninni hefði verið mjög takmörkuð. Hefði hún aðeins verið til umræðu á einum fundi hópsins.

Í erindisbréfi aðgerðahóps borgarráðs um fjármál Reykjavíkurborgar frá 21. júní 2010 eru verkefni hópsins skilgreind þannig, að hann skuli undirbúa ásamt borgarstjóra tillögu að frumvarpi um fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar og þriggja ára áætlun Reykjavíkurborgar og að hann skuli vinna tillögu um langtímaáætlun um fjármál, framkvæmdir, borgarþróun og atvinnumál í Reykjavík og leggja fyrir borgarráð.

Í nýju erindisbréfi aðgerðahópsins frá því í september 2010 eru verkefnin ítrekuð en áherslurnar eða orðalagið nokkuð annað. Þar segir að aðgerðahópurinn sé „samráðsveitvangur“ meirihluta og minnihluta við undirbúning fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar og þriggja og fimm ára áætlunar Reykjavíkurborgar og að hann skuli vinna að tillögu um langtímaáætlun um fjármál, framkvæmdir, borgarþróun og atvinnumál í Reykjavík og leggja fyrir borgarráð.

Líklega hefur þótt ástæða til að hnykkja á „samráðinu“ með nýju erindisbréfi en það virðist þó ekki hafa dugað til að mati minnihlutans í borgarstjórn. Hefur aðgerðahópurinn ekki starfað síðan.

9.1.2 Aðgerðaráætlun/greiningarvinna

Á fyrsta ársfjórðungi 2008 hófst hjá Reykjavíkurborg af hálfu fjármálaskrifstofu og borgarhagfræðings greiningarvinna vegna breyttra forsendna þjóðhagsspár, s.s. um verðlag, gengi og viðskiptajöfnuð, en þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar fjárhagsáætlun 2008 voru að bresta að mati þeirra. Nefndir aðilar kynntu borgarstjóra upp úr miðjum aprílmánuði tillögur um aðgerðir og í framhaldi af því borgarráði. Tillögurnar fólu meðal annars í sér að kalla eftir tillögum um hagræðingu og sparnað frá sviðsstjórum vegna breyttra forsendna, um breytt vinnulag við mat á beiðnum um útgjaldaauka, um nýjar reglur varðandi gerð fjárhagsáætlunar auk þess sem matslíkön vegna tekjuspár og áhættusamra útgjalda skyldu endursmíðuð ásamt því að þróa sviðsmyndagreiningar. Þá voru tillögur um fjárstýringarreglur lagðar fram og lögð vinna í að áhættumeta fjárhagsstöðu Orkuveitu Reykjavíkur gagnvart A-hluta borgarsjóðs.

Fjármálaskrifstofa og borgarhagfræðingur kynntu niðurstöðu greiningarvinnunnar í júlí 2008 og höfðu þá tekið tillit til fjölmargra aðgerða af hálfu borgaryfirvalda til að mæta vandanum. Var gert ráð fyrir að afkoma A-hluta borgarsjóðs á árinu 2008 yrði með eftirfarandi hætti:

Fjárhæðir ma.kr.	Endurskoðuð áætlun júlí '08	Upphafleg áætlun '08	Frávik
Afkoma fyrir fjármagnsliði (halli)	(7,4)	(4,0)	(3,4)
Fjármagnsliðir	9,0	5,9	3,1
Rekstrarniðurstaða Aðalsjóðs	1,6	1,9	(0,3)
Eignasjóður	(3,4)	10	(13,4)
Rekstrarniðurstaða A-hluta (halli)	(1,8)	11,9	(13,7)

Meginskýring á áætlaðri verri afkomu eignasjóðs var einkum sú að tekjur vegna sölu byggingar-réttar voru áætlaðar 8,0 ma.kr. lægri en upphafleg áætlun gerði ráð fyrir og að fjármagnsgjöld hækkuðu um 4,2 ma.kr. Samtals gerði þetta 12,4 ma.kr. af þeim 13,4 ma.kr. sem áætluð afkoma eignasjóðs versnaði um.

Á haustmánuðum 2008 kom fram í gögnum frá fjármálaskrifstofu að það stefndi í að á árinu 2009 yrði fjárhagsvandinn 11,6 ma.kr. halli hjá Aðalsjóði fyrir fjármagnsliði, 5,8 ma.kr. halli eftir fjármagnsliði og 6,2 ma.kr. halli á A-hluta borgarsjóðs.

Viðbrögð borgaryfirvalda, meðal annars með vísan til aðgerðaáætlunar, voru einkum þessi:

- Stefna að hallalausri fjárhagsáætlun 2009.
- Engar hækkanir á gjaldskrár fyrir almannajónustu árið 2009.
- Ákveða að breyta ekki fjárheimildum fagsviða borgarinnar fyrir árið 2009 frá fyrra ári.
- Ákveða að segja engum starfsmanni upp beinlínis vegna hrunsins.
- Auka fjárfestingar, ekki síst viðhaldsfjárfestingar, til að auka atvinnustig.
- Lækka arðgreiðslur frá Orkuveitu Reykjavíkur um helming.

Meginstefna borgaryfirvalda í fjárhagsáætlunargerð vegna ársins 2010 var að standa vörð um eftirfarandi:

- Grunnþjónustuna.
- Störfín og gjaldskrárnar.
- Verðbæta ekki samninga við þriðja aðila og að auka yfirleitt ekki fjárheimildir sviða.
- Skila hallalausum rekstri.

Við gerð fjárhagsáætlunar vegna ársins 2011 voru sömu forsendur og við gerð fjárhagsáætlunar ársins 2010 lagðar til grundvallar nema að þá þurfti jafnframt að koma til sameining rekstrar-eininga og betri nýting á húsnæði til að ná hallalausum rekstri.

Fjárhagsáætlanir árunna 2008–2011 gera ráð fyrir að Aðalsjóður verði rekinn með halla fyrir fjármagnsliði öll árin og var áætlaður halli að fjárhæð 30,6 ma.kr. Þá var gert ráð fyrir að fjármagnsliðir sýndu afgang allt tímabilið að fjárhæð 25,6 ma.kr. Þannig dró úr hallanum og hann áætlaður hjá Aðalsjóði 5,0 ma.kr. Afkoma eignasjóðs var áætluð jákvæð um 3,3 ma.kr. og því var niðurstaða á rekstri A-hluta tímabilsins 2008–2011 halli að fjárhæð 1,8 ma.kr. Kom hann til á árinu 2008 en hin árin var gert ráð fyrir að reksturinn yrði á núlli.

Samanburður á samþykktum áætlunum og rauntölum úr ársreikningi.

Fjárhæðir ma.kr.	2008		2009		2010		2011	
	Samþ. áætlun	Raun	Samþ. áætlun	Raun	Samþ. áætlun	Raun	Samþ. áætlun	Raun
Afkoma fyrir fjármagnsliði	-7,4	0,1	-8,1	-1,5	-8,3	-5,6	-6,8	-9,2
Fjármagnsliðir	9,0	11,5	6,7	8,0	6,1	6,4	3,8	7,3
Rekstrarniðurstaða Aðalsjóðs	1,6	11,5	-1,4	6,5	-2,2	0,8	-3,0	-1,9
Rekstrarniðurstaða Eignasjóðs	-3,4	-9,2	1,4	-3,2	2,3	0,7	3,0	-0,9
Rekstrarniðurstaða A-hluta	-1,8	2,3	0,0	3,3	0,0	1,5	0,0	-2,8

Niðurstaða rekstrar Aðalsjóðs fyrir fjármagnsliði árin 2008–2011 sýnir halla að fjárhæð 16,2 ma.kr. sem er 14,4 ma.kr. betri afkoma en áætlanir tímabilsins gerðu ráð fyrir. Jákvæð afkoma fjármagnsliða var að fjárhæð 33,2 ma.kr. sem er 7,6 ma.kr. betri afkoma en áætlanir sögðu til um. Þannig var rekstrarniðurstaða Aðalsjóðs 22,0 ma.kr. betri en lagt var upp með. Afkoma eignasjóðs var hins vegar lakari en áætlað var sem nam 15,9 ma.kr. Rekstrarniðurstaða A-hluta borgarsjóðs var því 6,3 ma.kr. hagstæðari en áætlanir gerðu ráð fyrir, en búist hafði verið við að halli á A-hluta yrði 1,7 ma.kr. en afkoman var í reynd jákvæð um 4,3 ma.kr.

Meginmarkmiðið við gerð fjárhagsáætlana hjá Reykjavíkurborg á því tímabili sem er til skoðunar var að rekstur A-hluta borgarsjóðs væri á núlli. Í reglum sem samþykktar voru í febrúar 2012 um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg segir meðal annars:

- Fjárhagsáætlanir skulu gefa glögga mynd af rekstri borgarsjóðs og fyrirtækja borgarinnar, efnahag og breytingu á handbæru fé.
- Borgarstjórn fer með æðstu yfirstjórn á fjármálum borgarinnar, stofnana hennar og fyrirtækja.
- Borgarstjórn felur borgarráði og borgarstjóra ábyrgð á daglegum rekstri borgarinnar.
- Fagráð hefur eftirlit með að rekstur sviðsins sé innan fjárhagsáætlunar og í samræmi við markaða stefnu og starfsáætlun.
- Fjármálastjóri fer með undirbúning frumvarpa að fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun og hefur yfirumsjón með fjármálastjórnun Reykjavíkurborgar, þ.m.t. fjárhagsáætlunargerð.
- Fjármálastjóri hefur eftirlit með að rekstur sviða sé í samræmi við samþykta fjárhagsáætlun og starfsáætlun.
- Fjármálastjóri skal fylgja eftir fjárhagsáætlun með reglubundnum reikningsskilum og frávikagreiningu.
- Sviðsstjóra ber að bregðast við frávikum sem birtast í mánaðarlegum skýrslum með við-eigandi hætti með það að markmiði að halda rekstrinum innan samþykkrar fjárhagsáætlunar.

Taflan hér fyrir neðan sýnir samanburð á fjárhagsáætlun árin 2008–2011 og frávikið mælt sem hlutfall af tekjum tímabilsins.

Fjárhæðir ma.kr.	2008–2011			
	Áætlun	Reynd	Frávik	Frávik sem hlutfall af tekjum
Afkoma fyrir fjármagnsliði	-30,6	-16,2	14,4	5,8%
Fjármagnsliðir	25,6	33,2	7,6	3%
Rekstrarniðurstaða Aðalsjóðs	-5	17	22	8,9%
Eignasjóður	3,3	-12,6	-15,9	6,4%
Rekstrarniðurstaða A-hluta	-1,7	4,3	-6,1	2,5%

9.1.3 Aðgerðir til að tryggja lausafjárstöðu á árinu 2008

Úttektarnefndin óskaði eftir því við fjármálaskrifstofu að hún tæki saman greinargerð um fjárhagslegt tap borgarsjóðs og fyrirtækja hans í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 og svaraði fjármálastjóri því með bréfi dags 30. apríl 2012. Fjármálastjóri getur þess að ekki hafi farið fram heildstæð rannsókn hjá Reykjavíkurborg um efni fyrirspurnarinnar. Eftirfarandi kemur meðal annars fram í bréfinu hvað varðar fjárhagslegt tap borgarsjóðs:

Lausafjárstaða A-hluta í ársbyrjun 2008 var um 13 ma.kr. og batnaði er á leið árið, var rúmir 20 ma.kr. í lok júnímánaðar, en í septemberlok 2008 var staðan á handbæru fé 18,1 ma.kr. Af hálfu fjárstýringar Reykjavíkurborgar voru gerðar ráðstafanir fyrir fall bankanna á árinu 2008 til að tryggja öryggi lausafjár borgarinnar. Aðgerðirnar fólu í sér að 8,3 ma.kr. af lausafé voru teknir úr peningamarkaðssjóðum viðskiptabankanna og settir í kaup á ríkisskuldabréfum og innstæðubréfi hjá Seðlabanka Íslands. Við fall bankanna voru innstæður borgarsjóðs í peningamarkaðssjóðum 5,7 ma.kr. og áætlað er að af þeirri fjárhæð hafi tapast tæpir 2,0 ma.kr.

Langtímaskuldir og skuldbindingar A-hluta borgarsjóðs hafa hækkað um 21,0 ma.kr. á föstu verðlagi á árabílinu 2008–2011. Skýrist það meðal annars af 12,0 ma.kr. skuld sem tengist leigusamningum á fasteignum, en frá árinu 2010 bar að taka þá samninga inn í reikningskil sveitarfélaga.

Rekstrarafkoma A-hluta borgarsjóðs á föstu verðlagi árabílið 2008–2011 sýnir að tekjur umfram gjöld námu 3,5 ma.kr. Tekjur námu 295,7 ma.kr. á móti 292,2 ma.kr. útgjöldum. Ef afkoma ársins 2008 á föstu verðlagi hefði verið óbreytt á árabílinu hefði afkoman verið jákvæð um 10,9 ma.kr. en var í reynd 7,4 ma.kr. lægri. Tekjur mældar með sama hætti sýna að þær lækkuðu um 20,4 ma.kr. og gjöldin um 13,0 ma.kr.

Ef rekstrarafkoma A-hluta borgarsjóðs er mæld með sama hætti og að framan er gert en tillit tekið til útgjalda vegna nýrra verkefna á sviði félagsmála og breytinga á lífeyrisskuldbindingum, er niðurstaðan sú að tekjur umfram gjöld hafi verið 5,9 ma.kr. Tekjur tímabilsins hafi verið 290,0 ma.kr. og gjöld 284,1 ma.kr. Afkoma tímabilsins mæld m.v. afkomu ársins 2008, sem var 5,2 ma.kr., sýnir að hún hafði batnað um 0,7 ma.kr. Tekjur lækkuðu um 25,3 ma.kr. og gjöld um 26,0 ma.kr. Þannig hefur borgaryfirvöldum tekist að mæta raunlækkun tekna með aðhaldi í útgjöldum á árabílinu 2008–2011 að teknu tilliti til lífeyrisskuldbindinga og nýrra verkefna á sviði félagsmála.

9.2 Aðgerðir einstakra fagsviða

Hjá framkvæmda- og eignasviði voru allar fjárfrekar framkvæmdir teknar til endurskoðunar, auk þess sem þjónustustig reksturs og viðhalds var endurmetið. Þá var talið fyrirsjáanlegt að lóðasala myndi dragast saman. Þá segir í greinargerð sviðsins vegna starfsáætlunar fyrir árið 2009 að ekki sé reiknað með hækkun leigu fyrir húsnæði milli ára en hún þyrfti að hækka um tæp 15%. Þar sem eignasjóður þurfi eftir sem áður að greiða af lánum tengdum húsnæðinu muni myndast misvægi milli fjármagnskostnaðar og þess sem komi til baka með innri leigu.

Fjárfesting hjá borgarsjóði á árabílinu 2009 til 2011 var að jafnaði helmingur þess sem hún var á árinu 2008. Þá var hún 10,6 ma.kr. en lækkaði í 4 ma.kr. árið eftir. Útgreiðslur umfram innkomin gatnagerðargjöld á árabílinu 2008 til 2011 námu 500 m.kr. Á öllum þeim árum var skilað fleiri lóðum en úthlutað var og nettó var fjöldi skilaðra lóða 233.

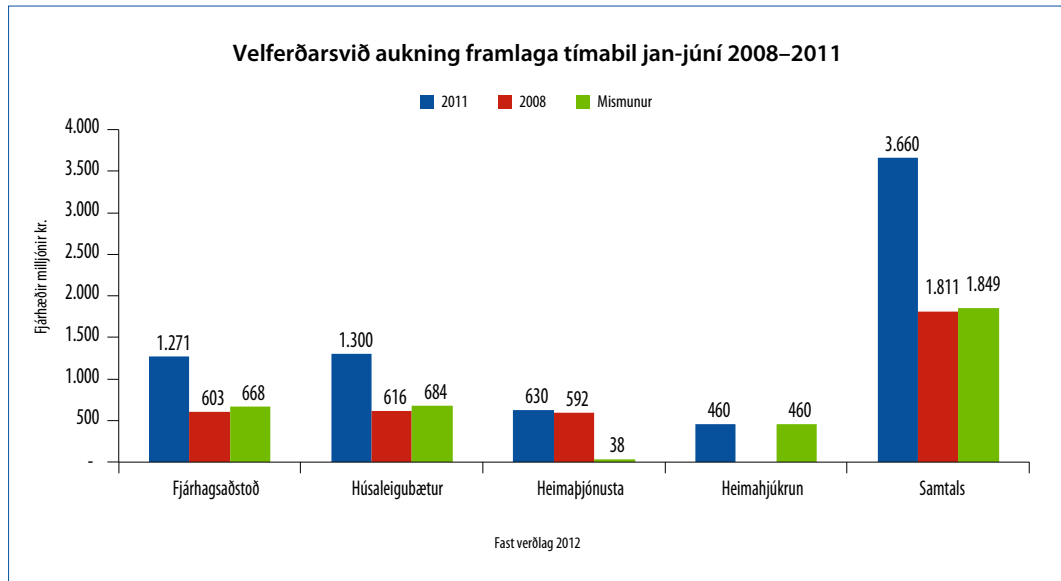
Fjárfestingar eftir árum				
í milljörðum kr.				
	2008	2009	2010	2011
Fjárfesting	10,6	4,0	4,8	5,6
Gatnagerðargjöld	-0,3	0,2	-0,1	-0,3
Fjárfesting mínus gatnagerðargjöld	10,3	4,2	4,7	5,3
Lóðaúthlutun, nettó fjöldi	-177	-15	-27	-14

Ofangreindar fjárhæðir eru í samræmi við ársreikninga Eignasjóðs

Lóðaúthlutanir eru skv. greinargerð með ársreikningi Eignasjóðs 2011

Af hálfu velferðarsviðs var sett fram í kjölfar bankahrunsins aðgerðaáætlun um að laga þjónustu sviðsins að nýjum ytri aðstæðum og mæta aukinni þjónustupörf. Af hálfu sviðsins voru lagðar fram tillögur um að efla starfsemi sviðsins og þjónustumiðstöðvar borgarinnar og kynna tilboð um þjónustu fyrir einstaklinga og fjölskyldur á verkefnasviði þess.

Á fyrra helmingi ársins 2008 voru framlög á föstu verðlagi ársins 2012 til fjárhagsaðstoðar, húsa-leigubóta og heimaþjónustu alls 1,8 ma.kr., sem greidd voru til tæplega 10.700 einstaklinga. Sambærilega tala til júníloka 2011 var 3,2 ma.kr. sem er tvöföldun frá árinu 2008. Bótaþegum hafði þá fjölgað um tæplega 6.100 eða um 64%. Í ársbyrjun 2009 var gerður samningur milli Reykjavíkurborgar og heilbrigðisráðuneytisins um rekstur heimahjúkrunar frá 1. janúar 2009. Á fyrri árshelmingi 2011 greiddi Reykjavíkurborg tæpa 0,5 ma.kr. fyrir heimahjúkrun vegna rúmlegra 800 aðila.



Þá má geta þess að á tímabilinu janúar 2008 til loka árs 2010 varð engin hækkun á gjaldskrár velferðarsviðs. Hækkun vísitölu neysluverðs á þeim tíma var um 30%. Á árinu 2011 hækkuðu gjaldskrár velferðarsviðs að meðaltali um 7%.

Af hálfu mennta- og leikskólasviðs var á haustmánuðum 2008 hafinn undirbúningur aðgerða-áætlunar til að mæta fyrirsjáanlegum efnahagserfiðleikum í kjölfar bankahrunsins. Tillögurnar gerðu meðal annars ráð fyrir sameiningu skóla, húsnæðis og mótuneyta. Gripið var til fjölmargra aðgerða til að ná fram hagræðingu í rekstri og stjórnunar- og starfsmannakostnaði.

Milli áranna 2008 og 2011 hefur stöðugildum fækkað um tæp tvö hundruð eða 5%. Yfirvinnustundum fækkaði um 40% á milli áranna. Nemendum fækkaði um 2,6% eða tæplega 500. Framlag borgarsjóðs á nemanda hækkaði um 5,6% eða um 74 kr., fór úr 1.329 kr. í 1.403 kr. Á verðlagi ársins 2011 nam framlagið á árinu 2008 1.480 kr. og þannig mælt lækkaði það um 77 kr.

	Leikskólar		Menntasvið		Samtals		Mismunur	Hlutfall
	2008	2011	2008	2011	2008	2011		
Stöðugildi (fjöldi)	1.520	1.498	2.232	2.065	3.752	3.563	- 189	-5,0%
Yfirvinna (stundir)	250.958	183.072	407.571	207.651	658.529	390.723	- 267.806	-40,7%
Nemendur (fjöldi)	5.421	5.618	13.956	13.264	19.377	18.882	- 495	-2,6%
Framlag á nemanda (krónur)	1.382	1.317	1.275	1.489	1.329	1.403	74	5,6%

Þá má geta þess að á tímabilinu janúar 2008 til loka árs 2010 var engin hækkun á gjaldskrár sviðanna. Hækkun vísitölu neysluverðs á þeim tíma var um 30%.

Hjá menningar- og ferðamálasviði var brugðist við versnandi rekstrarumhverfi strax snemma árs 2008. Voru þá helstu útgjaldaliðir skoðaðir og stjórnendur og starfsmenn tóku höndum saman um að finna leiðir til að minnka kostnað. Kemur þetta fram í svari sviðsstjóra við því hver hafi verið áhrif hrunsins á þjónustustig menningar- og ferðamálasviðs. Var þessum aðhaldsaðgerðum haldið áfram út árið 2011 og raunar lengur enda hafi framlög borgarsjóðs til málaflokksins ekki

verið aukin. Þar að auki hafi sértekjur sumra stofnana minnkað verulega sem áður nutu styrkja frá atvinnulífinu.

Meðal annarra aðgerða sem gripið var til á menningar- og ferðamálasviði má nefna að dregið var úr opnunartíma flestra stofnana sviðsins, sumarlokanir auknar og tímabil sumarlokana lengt í þrjár vikur nema í aðalsafni Borgarbókasafns. Styrkir og framlög borgarinnar til Borgarleikhússins, Listahátíðar Reykjavíkur og Sjóminjasafnsins, sem áttu að taka vísitöluhækkunum, hafa verið fryst að hluta eða öllu leyti og sumir samstarfssamningar hafa ekki verið framlengdir.

Sem dæmi um samdráttinn er nefnt að framlög borgarsjóðs til verkefna á menningar- og ferðamálasviði hafi verið skorin niður um 13% eða 393,7 m.kr. frá 2008 til 2011 og er þá miðað við vísitölu neysluverðs í janúar 2010. Þá hafi sértekjur dregist saman um 23% eða 75,7 m.kr. á sama tíma. Ekki var gripið til neinna gjaldskrárhækkana á tímabilinu 2008–2010 en aðgangseyrir að stofnunum sviðsins hins vegar hækkaður um 67% árið 2011.

Hjá íþrótt- og tómstundasviði var brugðist við erfiðara rekstrarumhverfi strax á árinu 2008 en það ár fóru útgjöld sviðsins 441 m.kr. fram úr endurskoðaðri áætlun. Var gripið til aðhalds á flestum sviðum með þeim árangri að ýmsir rekstrarliðir reyndust lægri en upphaflega hafði verið búist við. Var þessum aðhaldsaðgerðum haldið áfram árin 2009–2011 og hefur tekist að draga úr kostnaði við skrifstofu sviðsins, kynningar- og markaðsmál, ferðir starfsmanna og fræðslumál, síma, rannsóknir og kannanir og launagreiðslur. Þótt nokkuð hafi verið þrengt að þjónustu sviðsins er hún þó almennt lík því sem verið hefur.

Rekstur íþróttamannvirkja hefur yfirleitt kostað heldur meira en áætlanir gerðu ráð fyrir með undantekningum þó og það sama á við um frístundaheimilin og frístundaklúbbana. Skýringin á því er aðallega sú að eftir hrun hefur aðsókn að þeim aukist verulega ár frá ári. Á árinu 2011 var þó rekstur frístundaheimilanna heldur undir áætlun. Á því ári tókst þó ekki að ná fram öllum hagræðingaraðgerðum sem að var stefnt, meðal annars vegna stjórnkerfisbreytinga.

9.3 B-hluta fyrirtæki borgarsjóðs

Í áðurnefndri greinargerð fjármálaskrifstofu 30. apríl 2012 kemur fram að ekki sé vitað til þess að B-hluta fyrirtæki borgarsjóðs hafi orðið fyrir beinu tap vegna bankahrunsins á haustmánuðum 2008. Hins vegar hafi óbeint tap B-hluta fyrirtækja verið verulegt, einkum hjá Orkuveitu Reykjavíkur vegna þeirrar stökkbreytingar sem varð með gengislækkun íslensku krónunnar og vegna hækkunar á verðlagi innanlands í kjölfar bankahrunsins. Er úttektarnefndin skoðaði ársreikninga eftirtalinna fyrirtækja fyrir árið 2008 og skýrslu úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur kom eftirfarandi fram:

Á bls. 469 í skýrslu úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur⁸⁴ segir meðal annars um skuldir Orkuveitunnar:

„Hækkunin skýrist annars vegar af miklum lántökum sem áttu sér stað og námu um 210.048 millj.kr. á verðlagi hvers árs sem eru 255.016 millj.kr. á árslokaverðlagi ársins 2010 og hins vegar af gríðarlegu gengistapi í kjölfar efnahagshrunsins sem olli því að skuldir Orkuveitunnar nánast tvöfölduðust. Fall íslensku krónunnar er án efa stærsta einstaka ástæðan fyrir núverandi fjárhagsstöðu fyrirtækisins. Gengistap ársins 2008 nam 88.426 millj.kr.“

Í ársuppgjöri Orkuveitunnar fyrir árið 2008 voru fjármagnsliðir neikvæðir um 92,5 ma.kr. en árið áður jákvæðir um 4,1 ma.kr. Vaxtaberandi skuldir Orkuveitunnar voru í árslok 2007 92,6 ma.kr. en hækkuðu um 113,2 ma.kr. á árinu 2008 og námu í árslok 205,8 ma.kr.

Afkoma Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins á árinu 2008 sýnir að langtímaskuldir hækkuðu um 0,7 ma.kr., námu í árslok 1,5 ma.kr., og höfðu því tvöfaldast á milli ára. Rekstrartap ársins 2008 nam 0,6 ma.kr. í samanburði við 0,2 ma.kr. afgang árið 2007.

Afkoma Félagsbústaða hf. á árinu 2008 sýnir að langtímaskuldir hækkuðu um 5,7 ma.kr. eða um 35% og námu í árslok 21,8 ma.kr. Hlutar erlendra skulda í heildarlangtímaskuldum var 0,3 ma.kr. en í árslok 1,1 ma.kr. og hafði því rúmlega þrefaldast á árinu. Þá lækkaði mat á virði fasteigna til útleigu á árinu 2008 um 0,5 ma.kr. en árið áður hafði það hækkað um 2,8 ma.kr. Rekstrartap ársins 2008 nam 3,7 ma.kr. í samanburði við 2,3 ma.kr. afgang árið 2007.

9.3.1 Lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar

Í skýrslu nefndar um málefni lífeyrissjóða í aðdraganda bankahrunsins á Íslandi í október 2008 er að finna upplýsingar í töflu sem fjallar um tap Lífeyrissjóð starfsmanna Reykjavíkurborgar af skuldabréfum banka og sparisjóða, skuldabréfum fyrirtækja, innlendum hlutabréfum, innlendum hlutabréfa- og skuldabréfasjóðum og verðbréfum í m.kr.⁸⁵

Skuldabréf banka og sparisjóða	1.165
Skuldabréf fyrirtækja	796
Innlend hlutabréf	79
Innlendir hlutabréfasjóðir	74
Innlendir skuldabréfasjóðir	70
Veðskuldabréf	116
Samtals tap	2.300

Ofangreindir liðir mynda því tap á árunum 2008–2010 að fjárhæð 2.300 m.kr.

⁸⁴ Skýrsla úttektarnefndar um Orkuveitu Reykjavíkur. Október 2012.

⁸⁵ Skýrsla úttektarnefndar Landssamtaka lífeyrissjóða, 2012. 3. bindi, tafla 8, bls. 101.

9.4 Samantekt

- Strax á fyrri hluta ársins 2008 var af hálfu borgaryfirvalda gripið til fjölmargra aðgerða til að mæta hugsanlegum erfiðleikum vegna breyttra forsendna í verðlags- og atvinnu-málum og síðan í kjölfar bankahrunsins. Náðist pólitísk samstaða milli kjörinna fulltrúa í borgarstjórn um aðgerðaáætlun til að mæta þeim ytri vanda sem steðjaði að borgarsjóði.
- Af hálfu borgaryfirvalda var strax á fyrsta ársfjórðungi 2008 hafin vinna við að endurmeta fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar vegna þess að þær forsendur sem lagðar höfðu verið til grundvallar áætluninni í upphafi höfðu breyst. Að þeirri vinnu komu í upphafi einkum fjármálaskrifstofa og skrifstofa borgarhagfræðings. Í framhaldi af þeirri upphafsvinnu hvíldi nánari útfærsla á kröfum um sparnað hjá einstökum ráðum og yfirmönnum sviða. Þá var gert átak í að virkja almenna starfsmenn Reykjavíkurborgar í að koma fram með hugmyndir um atriði sem betur mættu fara í starfsemi og þjónustu borgarinnar. Það er mat úttektarnefndarinnar að framangreint verklag hafi skilað góðum árangri.
- Endurmat á fjárhagsáætlun í júlí árið 2008 sýndi að halli yrði á A-hluta borgarsjóðs að fjárhæð 1,8 ma.kr. þegar tekið hefði verið tillit til fjölmargra aðgerða af hálfu borgaryfirvalda. Búist hafði verið við því í upphafi að tekjuafgangur yrði á A-hluta borgarsjóðs að fjárhæð 11,9 ma.kr. en endurmatið gerði hins vegar ráð fyrir að afkoman versnaði um 13,7 ma.kr.
- Í ágúst mánuði 2008 skipaði borgarráð starfshóp til að móta aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar vegna breytinga á fjármála- og atvinnuumhverfi. Starfshópurinn var skipaður fulltrúum meiri- og minnihluta í borgarstjórn. Meginmarkmiðið með skipan hans var að móta pólitískar megináherslur í fjárhagsáætlunargerð borgarinnar fyrir næstu tvö ár þar sem staðinn yrði vörður um ábyrga fjármálastjórn samhliða traustri grunnþjónustu. Að mati úttektarnefndarinnar er þverpólitísk samstaða eitt af lykilatriðum í því að ná fram markvissum árangri við slíkar aðstæður.
- Úttektarnefndin óskaði eftir að fjármálaskrifstofa tæki saman greinargerð um fjárhagslegt tap borgarsjóðs og fyrirtækja hans í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Fjármálastjóri gat þess að ekki hefði farið fram heildstæð rannsókn hjá Reykjavíkurborg um efni fyrirspurnarinnar.
- Niðurstaða rekstrar Aðalsjóðs fyrir fjármagnsliði árin 2008–2011 sýnir halla að fjárhæð 16,2 ma.kr., sem er 14,4 ma.kr. betri afkoma en áætlanir tímabilsins gerðu ráð fyrir. Jákvæð afkoma fjármagnsliða var að fjárhæð 33,2 ma.kr., sem er 7,6 ma.kr. betri afkoma en áætlanir sögðu til um. Þannig var rekstrarniðurstaða Aðalsjóðs 22,0 ma.kr. betri en lagt var upp með. Afkoma eignasjóðs var hins vegar lakari en áætlað var sem nam 15,9 ma.kr. Rekstrarniðurstaða A-hluta borgarsjóðs var því 6,3 ma.kr. hagstæðari en áætlanir gerðu ráð fyrir, en búist hafði verið við að halli á A-hluta yrði 1,7 ma.kr. en afkoman var í reynd jákvæð um 4,3 ma.kr.
- Lausafjárstaða A-hluta í lok septembermánaðar 2008 var 18,1 ma.kr. Af hálfu fjárstýringar Reykjavíkurborgar voru gerðar ráðstafanir fyrir fall bankanna á árinu 2008 til að tryggja lausafé borgarinnar. Aðgerðirnar fólu í sér að 8,3 ma.kr. af lausafé voru teknir úr peningamarkaðssjóðum viðskiptabankanna og settir í kaup á ríkisskuldabréfum og innstæðubréfi hjá Seðlabanka Íslands. Við fall bankanna voru innstæður borgarsjóðs í peningamarkaðssjóðum 5,7 ma.kr. Áætlað er að af þeirri fjárhæð hafi tapast tæpir 2,0 ma.kr.

- Áhrif bankahrunsins á fjárhag og framkvæmdir einstakra sviða hjá Reykjavíkurborg voru einkum þau að hjá framkvæmda- og eignasviði voru allar fjárfrekar framkvæmdir teknar til endurskoðunar og velferðarsvið gerði aðgerðaáætlun til að laga þjónustu sviðsins að nýjum ytri aðstæðum. Á mennta- og leikskólasviði var gripið til fjölmargra aðgerða og hjá menningar- og ferðamálasviði var brugðist við versnandi rekstrarumhverfi strax snemma árs 2008. Hjá íþróttá- og tómstundasviði var einnig brugðist við strax á fyrrihluta árs 2008 með aðhaldi á flestum sviðum.
- Í greinargerð fjármálaskrifstofu kemur fram að ekki sé vitað til þess að B-hluta fyrirtæki borgarsjóðs hafi orðið fyrir beinu tap vegna bankahrunsins á haustmánuðum 2008 en hins vegar hafi orðið umtalsvert óbeint tap hjá þeim. Úttektarnefndin skoðaði ársreikninga Orkuveitunnar, Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins og Félagsbústaða hf. fyrir árið 2008 og þar kom eftirfarandi fram: Vaxtaberandi skuldir Orkuveitunnar hækkuðu um 113,2 ma.kr., langtímaskuldir Slökkviliðsins hækkuðu um 0,7 ma.kr. og hjá Félagsbústöðum um 5,7 ma.kr. Samtals hækkuðu skuldir þessara aðila á árinu 2008 um tæpa 120 ma.kr.
- Í skýrslu nefndar um málefni lífeyrissjóða í aðdraganda bankahrunsins á Íslandi í október 2008 segir að tap Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar hafi numið 2,3 ma.kr.

10. kafli

Siðferði og starfshættir hjá Reykjavíkurborg

10.1 Siðferði hjá Reykjavíkurborg

Í samtímanum er uppi skýlaus krafa um skilvirkni í opinberri þjónustu. Skilvirkni hefur þó ekki reynst fullnægjandi forsenda þess að borgarar hafi tiltrú á yfirvöldum og skortur á skilvirkni er sjaldan ástæða þess að tiltrúin hverfur. Traust glataðist í samskiptum borgaryfirvalda og borgarbúa á síðasta kjörtímabili. Dæmi um spillingu eða misferli í borgarkerfinu eru ekki nauðsynleg til að vekja spurningar um heilindi kjörinna fulltrúa og starfsmanna. Aukinn skilningur og vitundarvakning um eðli og markmið starfsemi Reykjavíkurborgar hjá öllum aðilum er að öllum líkindum besta leiðin til að skapa traust milli stjórnkerfis og almennings.



1952, tvö ónafngreind börn standa upp við umferðarskilti, sem á stendur: AÐALBRAUT STOP.

Ljósmyndari: Lilý Guðrún Tryggvadóttir

Reykjavíkurborg hefur eins og mörg önnur sveitarfélög skipulega leitast við að styrkja tengsl við íbúa. Töluvert hefur til dæmis verið gert til að auka og efla íbúalýðræði í borginni og útdeila umsjón með verkefnum til hverfa. Slíkt leiðir eðlilega til að fleiri siðferðilegar víddir hafa orðið til á undanförunum árum. Lýðræðistilaunir eru ekki það eina sem gerir úttekt á siðferði í stjórnsýslu borgarinnar flóknari. Mannréttindastefna, málefni innflytjenda, umhverfismál, nýstofnað embætti umboðsmanns íbúa og samfélagsleg ábyrgð fyrirtækja í eigu borgarinnar eru dæmi um slíkar víddir.

Viðfangsefni úttekta á siðferði og starfsháttum hjá Reykjavíkurborg takmarkast við eftirtalin atriði:

1. Mikilvægi þess að hugað sé að siðferði í stjórnmálum og stjórnsýslu.
2. Hlutverk og eðli siðareglna hjá hinu opinbera.
3. Aðdraganda þess að siðareglur voru samþykktar fyrir kjörna fulltrúa og starfsmenn Reykjavíkurborgar árið 2009.
4. Innleiðingu siðareglna hjá Reykjavíkurborg á undanförunum árum.

10.1.1 Siðferði í stjórnmálum og stjórnsýslu

Það kann að hvarfla að þeim sem fylgjast með opinberri umræðu að allt sé á hverfandi hveli í stjórnsýslu á Íslandi og að siðferði sé almennt áfátt. Einstök dæmi um afglöp í starfi afhjúpa hins vegar ekki siðferði tiltekinnar stjórnsýslu, hversu áberandi sem þau eru. Í raun má segja að sú staðreynd að siðferðileg álitamál kom fram og kveikja umræðu geti verið merki um heilbrigða starfshætti og virkt siðferði. Ámælisverð hegðun ein og sér er takmörkuð heimild um stöðu siðferðismála. Athafnir opinberra starfsmanna eru einnig að verða sýnilegri og nálægð við borgarana að aukast. Niðurskurður og sífellt meiri kröfur um skilvirka og hagkvæma stjórnsýslu hafa aukið á ópolinmæði borgara.

Á síðustu tveimur áratugum hefur orðið stórkostleg breyting í viðhorfum fólks til siðferðis á vinnustað. Þessi breyting hefur ekki síst orðið hjá hinu opinbera. Margs konar rannsóknir og leiðbeiningar hafa komið út um hvernig má bæta siðferði í stjórnmálum og stjórnsýslu. Þessi breyting hefur ekki síst orðið á sveitarstjórnarstiginu. Alþjóðlegar stofnanir eins og OECD hafa látið sig málið varða og Evrópuráðið hefur gefið út handbók um siðareglur á sveitastjórnarstigi. Hér á Íslandi hefur til dæmis Samband íslenskra sveitarfélaga gefið út hefti um þetta efni sem nefnist *Siðferði og samfélagsleg ábyrgð í sveitarfélögum*. Einnig má nefna að í nýjum sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er ákvæði um að sveitarstjórnir eigi að setja sér siðareglur og senda ráðuneyti til staðfestingar. Þar sem siðareglur eru þegar í gildi „skal ný sveitarstjórn meta hvort ástæða sé til endurskoðunar þeirra“, sbr. 29. gr. laganna.

Ofangreind þróun hlýtur að teljast jákvæð fyrir almenning. Lög og reglugerðir hafa einnig tekið tillit til hennar og má segja að ágætlega hafi gengið að skapa tiltölulega skýran ramma fyrir störf opinberra starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Margs ber þó að gæta til að þróunin skili því sem lagt er upp með. Vandamál sem tengjast siðferði og starfsháttum eru oft viðtæk og kerfislæg og erfitt að greina þau innan þess umhverfis sem þau koma fram í. Það getur því reynst þrautinni þyngra að koma fram með sannfærandi tillögur um hverjir séu best til þess fallnir að fjalla um siðferðileg álitamál hjá opinberum aðilum. Aðkallandi vandamál í rekstri geta einnig skyggt á þau úrlausnarefni sem tengjast fyrst og fremst siðferðilegum hugtökum. Það getur leitt til þess viðhorfs að fólk telur efnahagslegar forsendur mikilvægari en siðferðileg viðmið við ákvarðanatöku.

Ein mikilvægasta skylda hins opinbera er vissulega að gæta fjármuna almennings. Það er staðreynd að meðferð þeirra kallar gjarnan á flókna og erfiða greiningu á fjárfestingum og öðrum útgjöldum. Lög og reglur sem snerta þessa skyldu eru með réttu býsna skýr. Mistök í starfi geta til dæmis verið geysilega kostnaðarsöm. Aðrar skyldur sem flokka má af siðferðilegum toga, svo sem þær að hafa eðlileg og góð samskipti við borgara og hafa ávallt lífsgæði þeirra í huga við ákvarðanatöku, geta ekki verið studdar jafn skýrum laga- og reglugerðaákvæðum. Þessar skyldur eru hins vegar jafn mikilvægar og þær geta stangast á hver við aðra. Öll stjórnsýsla byggir á trausti milli hins opinbera og borgara. Krafan um að ákvarðanir séu teknar með bestu upplýsingar til hliðsjónar og af rökfestu og heilindum er nauðsynlegur þáttur í öllum lýðræðis-samfélögum. Tortryggni borgara vaknar ekki einungis vegna þess að hið opinbera bregst þeirri skyldu sinni að sýna ráðdeild. Margs konar ófagleg vinnubrögð og takmörkuð meðvitund starfsmanna og kjörinna fulltrúa um stöðu sína og ábyrgð geta leitt til þess að heilindi séu dregin í efa.

Reykjavíkurborg þarf að takast á við öll þau atriði sem hér hafa verið reifuð. Orðspor hennar veltur á því að starfsmenn og kjörnir fulltrúar geri sér grein fyrir skyldum sínum og ábyrgð og íbúar geri sanngjarnar kröfur til þeirra á móti. Það er eðlilegt að bæði hinir átta þúsund starfsmenn borgarinnar sem og allir íbúar hennar leyfi sér að kalla eftir því að reynt sé að skýra og afmarka þann siðferðisramma sem hið lýðræðislega umboð hvílir á.

10.1.2 Siðareglur

Fjölmargar ástæður eru fyrir því að talið er æskilegt að skrá siðareglur fyrir starfsmenn sveitarfélaga og kjörna fulltrúa þeirra. Íbúar sjá hvernig almannahagsmunir geta stangast á við aðra sértækari hagsmuni, hvort sem þeir eru efnislegir eða óefnislegir og í nútíð eða framtíð. Fjármögnun flokka og kosningabaráttu er augljóst dæmi sem íbúar hafa áhyggjur af. Þó er mikilvægt að hafa í huga að siðareglur, eða skortur á þeim, mega ekki verða til þess að firra nokkurn mann ábyrgð þegar kemur að ámælisverðri hegðun. Sú hugmynd að þar sem engin siðaregla nái yfir vissa hegðun sé hegðunin þar með ásættanleg gengur þvert gegn markmiðum þess að hafa skráðar siðareglur. Siðferðileg álitaefni er fleiri en svo að þau geti komið fyrir í lögum og reglum og þeir hagsmunir sem geta skipt máli í opinberu starfi eru svo margvíslegir að engar siðareglur geta náð yfir þá alla.

Siðareglur gera sem sagt mjög almennar kröfur til þeirra sem þær ná yfir. Flestar siðareglur sem snerta stjórnsýslu leggja höfuðáherslu á upplýsingaskyldu hins opinbera og gagnsæi. Ef takmarka á ábyrgð í athöfnum og ákvörðunum í ljósi þess að einstaklingar standa ekki undir samfélagslegum áföllum verður að krefjast þess að allt sé uppi á borðum, eins og sagt er. Þessi krafa er í raun tvíþætt. Annars vegar ber opinberum starfsmönnum og kjörnum fulltrúum jafnan að tilkynna um hagsmunatengsl og geta tilgreint og rökstutt forsendur ákvarðana sinna. Ef um trúnaðarmál er að ræða verða viðkomandi að geta gert sannfærandi grein fyrir því hvers vegna upplýsingum er haldið leyndum. Hins vegar er reynt, og það þá gjarnan stutt með löggjöf, að sjá til þess að fólk í opinberum störfum finni hjá sér siðferðilegan hvata til að benda á hvar misbrestur kann að vera á starfsháttum.

Ein forsenda þess að traust ríki milli sveitarstjórna annars vegar og íbúa hins vegar er að starfshættir og venjur í stjórnsýslu sveitarfélaganna stangist ekki á við skilning íbúanna á góðu siðferði. Hér vandast þó málið enda ekki augljóst hvað felst í forsendunni. Siðferðismörk geta breyst í tímans rás og ekki alltaf hægt að ætlast til að fólk í stjórnámálum og stjórnsýslu viti nákvæmlega hvar mörkin liggja hverju sinni. Full ábyrgð getur ekki alltaf legið hjá geranda ef ljóst er að skyldan til að kynna sér þessi mörk fól einnig í sér rétt til að fá fræðslu um þau. Annað vandamál er nokkurs konar þversögn sem felst í því að siðareglur mega hvorki ganga gegn ríkjandi siðferði né festa það í sessi. Þessi þversögn virðist þó aðeins óleysanleg ef við sjáum siðareglur einungis fyrir okkur sem einhvers konar reglugerð. Þó að siðareglur eigi vissulega að endurspegla siðferði í samfélaginu þá hefur myndast sú hefð hjá mörgum þjóðum að láta siðareglur koma vonum um betra siðferði í orð. Markmið þeirra verður því að hafa jákvæðar breytingar í för með sér til lengri tíma lítið. Helsta skilyrði þess að sú hugmynd gangi upp er að þroskaðar hefðir og eðlilegur vettvangur séu fyrir rökræður milli þeirra sem reglurnar ná yfir og þeirra sem treysta á að þær séu í gildi. Það þarf að nást á hverjum tíma sameiginlegur skilningur um þau grunngildi sem liggja ákveðnum siðareglum til grundvallar.

Reykjavíkurborg hefur skráð tvennar siðareglur sem eiga að tryggja innra og ytra aðhald í siðferðisefnum. Sú ákvörðun að skilja að siðareglur fyrir starfsmenn og kjörna fulltrúa er eðlileg. Það er til dæmis ekki hægt að gera ráð fyrir því að þeir gangist undir siðareglur með sama hætti. Siðareglur borgarstarfsmanna þurfa einnig að falla að kjarasamningum og siðareglum fjölmargra stéttarféлага og faggreina. Brot starfsmanns á siðareglum sem uppfylla þessi skilyrði geta síðan leitt til áminningar eða annarra úrræða sem vinnuveitandi hefur. Brot kjörinna fulltrúa geta ekki leitt til sams konar ferlis. Hingað til hefur verið litið svo á að afleiðingar athafna þeirra séu fyrst og fremst pólitískar en í 29. gr. sveitarstjórnarlaga er núna tekið fram að Samband íslenskra sveitarféлага eigi að skipa nefnd „sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim“. Þeirri nefnd hefur enn ekki verið komið á fót. Báðir hópar eiga rétt á því að farið sé með ávirðingar um brot á málefnalegan og samræmdan hátt og að siðareglur auðveldi ekki andstæðingum að koma fram með örökstuddar dylgjur. Einnig þarf að gæta að því að ekki er alltaf eins augljóst og ætla mætti hvernig á að greina á milli þessara tveggja hópa. Ef seta í sveitarstjórn og störf henni tengd er eina atvinna kjörinna fulltrúa verða starfsskilyrði býsna svipuð. Því er mikilvægt, ef greina á skarpt á milli þeirra, að gæta þess að ábyrgðarsvið og skyldur skarist ekki.

Siðareglur eiga að vera „lifandi plagg“ eins og viðmælendur úr borgarkerfinu komust að orði við gerð þessarar úttektar. Þær eiga það sammerkt með lögum að það skiptir miklu að undirbúningsferli sé þannig að sem flest sjónarmið komi fram, ferlið sé vel skráð og að ýmis konar gögn sem varpa ljósi á markmið séu aðgengileg þegar kemur að túlkun þeirra. Það sem greinir siðareglur frá lögum er hins vegar það eðli þeirra að innleiðingarferlið er jafnvel mikilvægara en sú staðreynd að reglurnar hafi verið skráðar og samþykktar. Ef rétt er að því staðið má færa rök fyrir því að innleiðingarferli hafi gildi í sjálfu sér og því lýkur raunar aldrei. Stöðug og yfirveguð umræða um siðareglur getur virkað sem hvatning og aukið samheldni meðal starfsmanna borgarinnar. Þær eiga að vera hluti símenntunar hvers starfsmanns og kjörins fulltrúa og vera þeim vitundarvakning um hvert sé mikilvægasta hlutverk starfs þeirra.

10.2 Siðareglur Reykjavíkurborgar

Þann 2. desember árið 2003 fól borgarráð stjórnkerfisnefnd að kanna kosti þess að settar verði siða- og starfsreglur fyrir kjörna fulltrúa og embættismenn Reykjavíkurborgar. Rætt var um að nefndin myndi skila af sér skýrslu um málið um mitt ár 2004. Starfshópur var skipaður þar sem tvö stærstu samtök atvinnulífsins, Samband íslenskra sveitarfélaga, borgarstarfsmenn og borgarfulltrúar áttu fulltrúa. Átta fundir voru haldnir það ár og naut hópurinn ráðgjafar tveggja heimspekinga frá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands. Aðrir samráðsaðilar voru félagsmálaráðuneytið og Ríkisendurskoðun. Í skýrslunni stafshópsins kemur meðal annars fram ítarleg greining á því hvernig starfsreglur sem ná til einstakra verkefna og stjórnsýslumála virka ekki sem almennar siðareglur. Í skýrslunni er einnig lagt til að „samið verði sameiginlegt leiðarljós þar sem fram komi meginhugsjónir að baki þeirri almannapjónustu sem borgin veitir og grundvallarviðmiðum um meðferð þess almannavalds sem með er farið, auk ástæðna þess að Reykjavíkurborg skrái siðareglur“.⁸⁶

Premur árum seinna þann 5. júní 2007 samþykkti borgarstjórn tillögu borgarfulltrúa Samfylkingarinnar um skráningu siðareglna: „Borgarstjórn samþykkir að stefnt verði að staðfestingu siðareglna fyrir kjörna fulltrúa haustið 2007 á grundvelli þeirrar umfangsmiklu undirbúningsvinnu og samráðs sem farið hefur fram á þessi sviði undanfarin ár. Stjórnkerfisnefnd hafi umsjón með verkefninu í samráði við forsætisnefnd. Þá verði tekin afstaða til hugmynda um siðanefnd og útfærðar reglur borgarstjórnar um gjafir, boðsferðir og birtingu annarra skyldra upplýsinga. Í kjölfarið verði unnið að skráningu siðareglna fyrir stjórnsýslu Reykjavíkurborgar.“ Með tillöggunni fylgdu drög að siðareglum kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg. Þann 27. október 2007 lagði þáverandi borgarstjóri til að skipuð yrði „ritstjórn“ með fulltrúum allra flokka sem áttu sæti í borgarstjórn til að framfylgja tillögunni frá því um sumarið. Ritstjórnin var skipuð en lauk ekki störfum enda nokkuð rót á borgarstjórn á þessum tíma og tíð meirihlutaskipti. Þann 26. ágúst 2008 lagði nýr borgarstjóri til að skipaður væri fimm manna starfshópur sem myndi ljúka störfum þann 1. desember sama ár.

Drög voru lögð fram í borgarráði þann 11. desember 2008 og samþykkt að leita umfjöllunar borgarstjórnarflokkanna og fela skrifstofustjóra borgarstjórnar „að útfæra nánar einstök ákvæði reglnanna“. Í bréfi frá starfshópnum, dagsettu 8. desember 2008, er lagt til að „borgarráð láti útfæra reglur um gjafir, boðsferðir, aukastörf og stjórnarsetur fyrir kjörna fulltrúa en kallað hefur verið eftir slíku af þeirra hálfu. Einnig verði óskað eftir því að borgarstjórnarflokkarnir taki afstöðu til þess hvort setja eigi frekari leiðbeiningar eða reglur um birtingu upplýsinga um eignir, aukastörf og stjórnarsetur, sbr. fyrirmyndir um slíkt frá öðrum löndum.“ Borgarráðsfulltrúar Samfylkingarinnar og Vinstri grænna bókuðu að þeir væru hlynntir því að reglur væru settar um birtingu upplýsinga um eignir.

Borgarfulltrúar Samfylkingarinnar samþykktu tillögurnar og lögðu svo fram eigin tillögur um reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa í febrúarbyrjun 2009. Borgarstjórnarflokkur Vinstri grænna lýsti yfir stuðningi við tillögurnar og drögin um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum. Borgarfulltrúar Vinstri grænna töldu einnig brýnt að til viðbótar væri bætt inn ákvæði um bann við kaupum á kynlífsþjónustu. Sú hugmynd fékk ekki hljómgrunn. Borgarfulltrúar Sjálfstæðisflokksins gerðu engar athugasemdir við drögin og töldu sig reiðubúna til að vinna í góðu samstarfi við aðra flokka að því að móta reglur um birtingu upplýsinga um

⁸⁶ Skýrsla stafshóps um siða- og starfsreglur kjörinna fulltrúa og embættismanna Reykjavíkurborgar, 15. desember 2004, bls. 2.

eignir. Borgarfulltrúar Framsóknarflokksins lýstu sig fylgjandi reglum verðandi upplýsingar um fjármál, fagnaði því að vinnan við skráningu siðareglna fyrir kjörna fulltrúa væri komin á þetta stig en gerði athugasemdir við gildishlaðna og óskýra hugtakanotkun. Til að mynda var gerð athugasemd við orðasambandið „tilhlýðileg virðing“ og spurt hvort orðinu „tilhlýðilegt“ væri ekki ofaukið.

Þann 14. október skilaði starfshópurinn af sér nýrri tillögu eftir að hafa farið yfir breytingatillögur borgarfulltrúanna og fylgdu þá drög að skráningarreglum og tekið fram að þær þörfuðust nánari umfjöllunar. Á borgarstjórnarfundi 20. október 2009 voru siðareglur fyrir kjörna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg samþykktar og undirritaðar. „Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan Reykjavíkurborgar“ voru samþykktar í borgarráði 29. október 2009.

Það var í lok árs 2008 sem borgarstjóri skipaði starfshóp til að móta siðareglur fyrir stjórnsýslu og embættismenn Reykjavíkurborgar. Starfstími hópsins var áætlaður frá 1. janúar til 1. mars 2009 og var tekið fram að skýrsla starfshópsins frá árinu 2004 yrði höfð til hliðsjónar. Einnig var gert ráð fyrir að Siðfræðistofnun Háskóla Íslands myndi veita ráðgjöf við skráningu reglnanna. Ekki virðist hafa verið farið eftir því. Í bréfi sem fylgdi tillögu hópsins sem skilað var inn þann 27. febrúar 2009 var meðal annars tekið fram að hópurinn legði til að siðareglurnar næðu til allra starfsmanna Reykjavíkurborgar, að hópurinn hafi haft til hliðsjónar þá vinnu sem þegar hafði verið unnin varðandi kjörna fulltrúa og að hópurinn leggi til „að næsta skref verði að senda stéttarfélögum starfsmanna borgarinnar reglurnar til umsagnar.“ Sú uppástunga var samþykkt og bárust nokkrar umsagnir.

Þann 15. júní 2009 skilaði starfshópurinn inn nýjum tillögum eftir að hafa farið yfir umsagnirnar. Í bréfi starfshópsins er tekið fram að „[v]egna réttmætra athugasemda sem fram komu við 4. mgr. 4. gr., þar sem fjallað er um að starfsfólk skuli upplýsa um spillingu, ólögsmæta eða ótilhlýðilega háttsemi, sem það kann að verða vart við í störfum sínum, er lagt til að þegar verði unnir skýrir ferlar sem starfsmenn geti stuðst við ef tilfelli sem þessi koma upp.“ Drögin voru svo lögð fyrir borgarráð þann 22. október 2009 sem samþykkti reglurnar. Bókun ráðsins var svohljóðandi:

„Borgarráð fagnar nýjum siðareglum starfsfólks Reykjavíkurborgar og þakkar bæði starfshópnum sem skrði sem og þeim stéttarfélögum starfsmanna sem komu að gerð þeirra með umsögnum sínum. Mannauðsstjóri mun nú í framhaldi af samþykkt siðareglanna kynna þær starfsmönnum borgarinnar sem og samráðsnefnd Reykjavíkurborgar og heildarsamtaka stéttarfélaga.“

10.2.1 Siðareglur kjörinna fulltrúa

Sátt virðist hafa ríkt í borgarstjórn á árunum 2007–2009 um þörfina á því að skrá siðareglur fyrir kjörna fulltrúa. Borgarfulltrúi F-listans var sá eini sem dró tilgang þeirra í efa. Efasemdirnar sneru þó fyrst og fremst að trúverðugleika ákveðinna borgarfulltrúa við undirritun reglnanna og verður að skoða þá fyrirvara í ljósi þess mikla umróts sem fylgdi meirahlutaskiptum hjá borginni á þessum tíma.

Athyglisvert er hvernig tókst að ljúka skráningu siðareglna fyrir kjörna fulltrúa ásamt reglum um skráningu fjárhagsupplýsinga á kjörtímabili sem einkenndist öðru fremur af því sem stundum er nefnt „átakastjórnmál“. Starfshópunum tveimur sem unnu að ritun þeirra virðist hafa tekist að ná þverpólitískri sátt í starfi sínu á tímabili þegar slíkt var því sem næst ómögulegt. Við þetta bætist sú eftirtektarverða staðreynd að mál sem lagt var fram af einum meiri-

hluta skuli ekki hafa dagað uppi með nýju fólki. Einhugur ríkti um fá málefni borgarinnar á árunum 2008 og 2009 og er það ánægjulegt að skráning siðareglna hafi verið dæmi um samvinnu og samstöðu.

Vissulega má þó einnig setja nokkra fyrirvara varðandi undirbúningsferlið á kjörtímabilinu 2006 til 2010 og möguleikana á því að kanna raunverulegan hug kjörinna fulltrúa til reglnanna. Siðareglur geta virkað sem ágæt „fjarvistarsönnun“. Það er til dæmis vel þekkt vandamál við siðareglur að fólk feli sig bakvið þá hugmynd að einungis sú breytni sem sé skýlaust brot á siðareglum sé ámælisverð. Annað vandamál er það hvernig almennar skráðar siðareglur gera fólki auðveldlega kleift að halda fram áhuga og skuldbindingu sem er ekki raunverulega til staðar. Hér er ekki verið að gefa í skyn að annað en einhugur hafi að mestu leyti ríkt innan borgarstjórnarflokkanna um skráningu siðareglna. Það verður hins vegar ekki hjá því komist að benda á að skráðar siðareglur fyrir kjörna fulltrúa standa og falla með því að sýnt sé fram á með orðum og gerðum að einber skráning þeirra hafi ekki verið helsta markmið þeirra sem samþykktu að gangast undir þær.

Siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg eru bæði vandað og mikilvægt skjal. Það kann að hafa verið ofmælt í tillögunni um skráningu siðareglna sem var samþykkt í borgarstjórn 5. júní 2007 að vísa í „umfangsmikla undirbúningsvinnu og samráð sem farið hefur fram á þessu sviði undanfarin ár“. Engin gögn eru til um undirbúningsvinnu nema fyrir árið 2004 og samráðið milli borgarstjórnarflokkanna var lítið sem ekkert fyrir en um sumarið 2007. Hins vegar má ekki gleyma því að vinnan við ritun siðareglanna á árunum 2008 og 2009 ber vott um staðfestu sem einkenndi ekki öll störf borgarstjórnar á þessum tíma. Borgarfulltrúar allra flokka utan F-lista komu að skráningu þeirra, gerðu athugasemdir við tillögur og báru sameiginlega ábyrgð á samþykkt þeirra. Með þessu móti tókst að forðast það vandamál sem oft fylgir siðareglum þegar skráning þeirra tengist einum hóp eða einstaklingum öðrum fremur og fólk sem þarf að gangast undir reglurnar upplifir sig harla ótengt þeim. Gagnrýni á reglurnar hefur vissulega komið fram. Þar hefur verið um að ræða almennar athugasemdir um að þær séu ekki nægilega skýrar og ítarlegar og að þar komi fram of mörg túlkunaratriði. Erfitt er að greina hvernig best hefði verið að koma til móts við slíkar athugasemdir.

Þó mætti draga fram nokkur atriði sem hefðu ekki þurft að lengja reglurnar um of. Til dæmis kemur ekki nægilega skýrt fram að ein meginskylda kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn sé að tryggja íbúum sem best lífsskilyrði. Eftirlits- og upplýsingaskyldur borgarfulltrúa koma fyrir en óljóst er hvað felst í því að „móta stefnu“. Í reglurnar vantar hvað kjörnir fulltrúar eiga að hafa að leiðarljósi í störfum sínum. Siðareglurnar sjálfar eiga ekki að vera slíkt leiðarljós. Það er erfitt að gera sér í hugarlund að sá sem misnotar ekki almannafé og forðast það sem varpar rýrð á Reykjavíkurborg hafi ekki frekari skyldum að gegna gagnvart borgarbúum. Einungis er talað um að siðareglurnar þurfi að vera aðgengilegar almenningi og starfsfólki borgarinnar. Í því kristallast ákveðinn misskilningur. Siðareglurnar á að kynna almenningi og þær þarf að ræða við almenning. Upplýsingaskylda felur ekki eingöngu það í sér að upplýsingar séu gerðar aðgengilegar. Siðareglur eru bæði tilefni og vettvangur til að skapa traust milli borgarbúa og borgarfulltrúa. Almenningur á einnig að fá tækifæri til að hafa eitthvað með það að segja hvernig siðareglur þróast og hvaða skilningur er lagður í lykilhugtök. Í viðtölum við borgarfulltrúa kom fram sú skoðun að siðareglurnar mættu ekki einangrast og gleymast. Fátt bendir til að ákvæðið um að „aðilar geti gert sér grein fyrir meginreglum [siðareglanna]“ í 8. gr. þeirra dugi til að uppfylla slíkar væntingar.

Mikilvægt er að siðareglur geri grein fyrir valdmörkum. Fátt bar eins oft á góma í samræðum við fólk innan borgarkerfisins eins og áhyggjur af því hvort verkaskipting væri virt í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar.⁸⁷ Starfsmenn kannast við að hafa reynt að tengja sig um of við stefnumótun en þekktari umkvartanir eru þó hvernig kjörnir fulltrúar reyna að koma að framkvæmdahliðinni. Eftirlit felst ekki í því að koma á framfæri málefnum einstaklinga eða svæða. Skýr verkaskipting er grundvallaratriði í allri opinberri stjórnsýslu. Hún hefur einnig siðferðilega skírskotun. Traust getur aðeins myndast þar sem ljóst er hver axlar ábyrgð á hverju. Þetta atriði snertir þó ekki eingöngu spurningar um hvað má og hvað má ekki. Þegar siðareglur draga fram skyldur og valdmörk eiga þær einnig að styðja við sjálfstraust þeirra sem reglurnar ná yfir. Borgarfulltrúum er treyst fyrir stefnumótun Reykjavíkurborgar. Stefnumótunin er hlutverk þeirra. Að því gefnu að viðkomandi fulltrúar hafi aflað sér haldbærrar þekkingar á viðfangsefninu þá ber þeim að veita því forystu og ábyrgð innan þeirra marka sem trúnaðarskyldan setur þeim. Borgarfulltrúar verða að vera trúir sannfæringu sinni ef raunverulegt traust á að myndast milli þeirra og borgarbúa. Siðareglum er ætlað að vera til leiðsagnar um slíkt traust. Siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg fara nálægt því að uppfylla það leiðsagnarhlutverk sitt en mættu þó gjarnan brýna betur fyrir borgarfulltrúum að kynna sér þau mál til hlítar sem þeim er ætlað að fjalla um. Skýrt leiðarljós skortir um stefnumótun borgarfulltrúa í reglunum en það er ekki þar með sagt að það geti ekki orðið til ef komið er fram við reglurnar sem það lifandi plagg sem þeim er ætlað að vera.

10.2.2 Siðareglur starfsmanna

Samkvæmt öllum mælikvörðum er Reykjavíkurborg stór vinnustaður með fjölbreytt starfssvið. Hverjum þeim sem les yfir allar þær skráðu siðareglur og réttindi sem geta varðað starfsmenn borgarinnar verður þetta skjótt ljóst. Starfsmannastefna, ákvæði kjarasamninga, ráðningar-skilmálar, margvísleg lagaákvæði um réttindi og skyldur og alþjóðlegar skuldbindingar gætu fljótt á litið virst duga til að tryggja góða starfshætti. Þegar við bætist að á annan tug skráðra siðareglna fagfélaga eiga við á starfssviðum borgarinnar mætti auðveldlega draga þá ályktun að þörfin fyrir skráðar siðareglur allra starfsmanna Reykjavíkurborgar hafi ekki verið mjög aðkallandi. Rökin fyrir því að hafa skráðar siðareglur fyrir starfsmenn eru engu að síður ljós og lágu fyrir þegar hafist var handa við að skrá þær. Í skýrslu starfshóps um siða- og starfsreglur kjörinna fulltrúa og embættismanna eru kostir þess að skrá siðareglur settir fram í níu liðum sem snerta ýmist hvatningu og vitundarvakningu í starfi og þau viðmið sem ber að hafa til hliðsjónar þegar verk eru unnin eða ágreiningsmál til lykta leidd. Vandaðar siðareglur þurfa að vera auðgreinilegar frá starfs- eða verklagsreglum til að þessir kostir nái fram. Það er ómögulegt að komast hjá því í nokkurri starfsemi að fólk þurfi að beita eigin dómgreind við úrlausn álitamála. Í því tilliti er alltaf tilefni til að spyrja hvort ástæða sé til að skrá sérstakar siðareglur.

Siðareglur starfsmanna Reykjavíkurborgar eru vandað skjal líkt og þær sem skráðar voru fyrir kjörna fulltrúa. Eitt atriði greinir þær þó frá siðarnefndu reglunum. Það má halda því fram með nokkrum rökum að kjörnir fulltrúar hafi sjálfir skráð sínar eigin siðareglur. Siðareglur starfsmanna eru ekki í sama skilningi verk starfsmanna Reykjavíkurborgar. Sú vinna sem fer í að skrásetja siðareglur verður að fela í sér vitundarvakningu og vera þeim sem vinna við skrásetninguna ákveðin menntun. Starfshópnum sem gerði tillögu að siðareglum starfsmanna Reykjavíkurborgar árið 2009 var fyrst ætlað að „móta siðareglur fyrir stjórnsýslu og embættismenn Reykjavíkurborgar“. Mótunin var svo ítarleg að hópurinn skilaði af sér tillögum, eins og áður sagði, sem svo voru

⁸⁷ Um þetta atriði er einnig fjallað í 3. kafla skýrslu þessarar.

sendar stéttarfélögum starfsmanna borgarinnar til umsagnar. Vissulega er mikilvægt að stéttarfélögum starfsmanna hafi verið gefið tækifæri til að setja fram athugasemdir við tillögurnar. Umsagnir stéttarfélaga koma þó aldrei í stað umræðu þeirra sem reglurnar ná yfir. Starfsmenn Reykjavíkurborgar tóku ekki sjálfir þátt í að skrá eigin siðareglur. Ef ætlunin var að finna þau markmið og gildi sem einkenna störf borgarstarfsmanna þá var ekki leitað víða eftir tillögum um slíkt. Sameiginlegur skilningur þeirra sem reglurnar áttu að ná yfir var einnig víðs fjarri. Umsagnir stéttarfélaga snerust fyrst og fremst um að láta ákvæði reglnanna ekki stangast á við önnur ákvæði í kjarasamningum og starfsreglum.

Sú gagnrýni sem komið hefur fram á siðareglur starfsmanna er svo misvísandi að erfitt getur reynst að draga fram heildstæðan þráð í henni. Í samtölum við fólk komu nokkur atriðið þó ítrekað fram. Sumir telja reglurnar of langar og ítarlegar þegar nær sé að hafa þær þannig að starfsmenn geti því sem næst lagt þær á minnið. Öðrum finnst reglurnar einfaldlega „ekki vera neitt neitt“, þær séu loftkenndar og óljósar og sleppi jafnvel mikilvægum þáttum eins og umhverfismálum. Enn aðrir kvarta yfir því að andi þeirra sé of neikvæður og að þær geti ekki uppfyllt hvatningarhlutverk sitt í núverandi mynd. Betra væri ef reglurnar kæmst fyrir á einu veggspjaldi með stóru lettri. Einnig kom fram sú skoðun að þær séu einfaldlega ekki nægilega viðeigandi fyrir alla borgarstarfsmenn og að greinar eins og 7. gr. sem ræðir ráðningu starfsmanna geri reglurnar óþarflega fjarlægjar í augum margra. Að lokum má geta gagnrýni á síðustu grein reglnanna sem snýr að miðlun þeirra. Einungis sé talað um að kynna reglurnar nýju starfsfólki og ekki sé gætt að því að fram fari stöðug umræða um hversu viðeigandi þær séu. Hér kann að vera mikilvægt að hafa í huga að ákvæði um framkvæmd í miðlun siðareglna þarf ekki endilega að koma fram í þeim sjálfum, en stefnumótun um framkvæmdina kemur, að því að best verður séð, hvergi annars staðar fram.

Þrátt fyrir að umræða og kynning á siðareglum starfsmanna hafi verið takmörkuð og að þær hafi borist „ofan frá“ til starfsmanna bendir margt til að þær hafi virkað upp að vissu marki. Umræða hefur farið af stað á flestum sviðum um 5. gr. reglnanna sem fjallar um gjafir og fríðindi. Virðist sú grein öðrum fremur hafa náð til starfsmanna og jafnvel almennings einnig. Annað slíkt atriði er sú starfsskylda að upplýsa „borgara um réttindi þeirra og þjónustu borgarinnar“. Í viðtölum kom fram að starfsmenn séu farnir að sýna þessu ákvæði aukinn áhuga. Tvö önnur ekki síður mikilvæg atriði þyrftu að vekja svipaða athygli. Upplýsingaskylda starfsmanna um „spillingu, ólögsmæta eða ótilhlýðilega háttsemi, sem það kann að verða vart við í störfum sínum“, sbr. 4. gr., er ákaflega viðkvæm skylda sem bæði reyndir og nýir starfsmenn verða að skapa sameiginlega skilning á. Sú viðleitni að tryggja lagalega stöðu þess einstaklings sem kemur fram með slíkar upplýsingar er vissulega mikilvæg en hún gerir lítið til að koma á þessum sameiginlega skilningi. Sameiginlegur skilningur þarf einnig að vera til á hverjar séu þær „kröfur sem gerðar eru til starfs [starfsmanna] á hverjum tíma“, sbr. 3. gr. Þessar kröfur verða aldrei settar fram í skráðum siðareglum.

Eins og nefnt var hér að framan í sambandi við siðareglur kjörinna fulltrúa er mikilvægt að hafa í huga að siðareglur eiga ekki einungis að fela í sér boð og bönn. Þær kröfur sem gerðar eru til starfs og þær skyldur sem fylgja því eiga ekki að virka þrúgandi á starfsmann. Skýrar kröfur og skýr verkaskipting er mikilvæg í allri opinberri þjónustu. Tiltrú borgara byggir á því að ljóst sé hver skal axla ábyrgð á hverju, siðareglur eiga einnig að styðja við sjálfstraust þeirra sem reglurnar ná yfir. Kjörnum fulltrúum er treyst fyrir stefnumótun sveitarfélags og starfsmönnum fyrir framkvæmd stefnunnar og að veita almenningi þá þjónustu sem bætir lífsskilyrði hans. Mikilvægasta krafan á bakvið hvert opinbert starf er því að starfsmaður hafi til að bera þekkingu

og skilning á viðfangsefnum þess. Slík þekkingarkrafa veitir bæði innra og ytra aðhald í starfi. Markmið og eðli almannapjónustu hefðu þurft að koma skýrar fram í siðareglum starfsmanna Reykjavíkurborgar. Þó verður að hafa í huga að hversu skýrt sem þessi markmið hefðu komið fram þá hefði sá vandi enn staðið óleystur að fá starfsmenn til að íhuga hvernig starf þeirra tengist þeim. Umræða meðal allra starfsmanna borgarinnar um það hvers vegna siðareglurnar voru skráðar er í raun og veru mikilvægari en hvaða atriði voru skrásett á sínum tíma.

10.3 Innleiðing siðareglna fyrir Reykjavíkurborg

Hér hefur komið fram hvernig siðareglur fyrir kjörna fulltrúa og starfsmenn Reykjavíkurborgar gátu ekki hvílt á nákvæmlega sömu forsendum. Það er þó einnig nokkuð ljóst að íbúar borgarinnar gera ekki endilega þennan sama greinarmun. Gagnvart þeim eiga báðar reglurnar að bera sama boðskap. Almenníngur telur að skyldur allra þeirra sem þiggja laun úr opinberum sjóðum séu þær sömu. Í skýrslunni sem fylgdi vinnu starfshópsins frá árinu 2004 var lagt til að auk þess sem siðareglurnar útlistuðu nokkrar leiðbeiningar um hvað teldist ásættanleg eða ámælisverð hegðun þá væru þær skrifaðar með það í huga að í þeim kæmi skýrt fram nokkurs konar leiðarljós sem lægi allri starfsemi borgarinnar til grundvallar. Lagt var til að þetta leiðarljós væri almannaþjónusta. Hugmyndin var að almannaðjónustan drægi fram þá grunnskyldu að allir starfsmenn Reykjavíkur og kjörnir fulltrúar búi til sem best skilyrði fyrir íbúa hennar. Með því að draga fram þessa skyldu væri hægt að auka skilning allra íbúa á hlutverki borgarkerfisins og þannig auka samkennd og traust milli stjórnerkis og íbúa, og jafnvel ekki síður milli starfsmannanna sjálfra. Skráðar siðareglur eiga að virka sem hvatning fyrir þá sem gangast undir þær.

Það leiðarljós í málefnum Reykjavíkurborgar sem almannaðjónustan er hefði mátt skila sér betur í siðareglunum. Í tilfelli starfsmanna hefðu siðareglurnar einnig þurft að fara í gegnum ferli sem hefði ekki látið þær koma „að ofan“. Siðareglur eru hins vegar aldrei hoggnar í stein. Ef siðareglur reynast ekki koma skilaboðum áleiðis á að bregðast við því. Þrátt fyrir að vísað sé í „skráðar“ siðareglur þá eiga þær að vera opnar fyrir mismunandi túlkunum. Slíkt krefst bæði vitundar um tilvist þeirra sem og fjörugrar umræðu. Í vissum tilvikum kann að vera skynsamlegt að nýta þær fyrst og fremst sem einhvers konar ramma um ásættanlega hegðun sem aðeins er vísað til þegar grunur vaknar um ámælisverða hegðun. En þá er líka hætt við að reglurnar verði býsna rykfaltnar á milli brota og ágreiningur blossi upp þegar kemur að túlkun, enda takmörkuð umræða farið fram. Skráðar siðareglur þola vel almennt orðalag ef sameiginlegur skilningur næst í opnum umræðum hjá þeim sem reglurnar ná yfir.

Það er fátt sem bendir til að virkt innleiðingarferli hafi komist á eftir að siðareglur voru samþykktar fyrir starfsmenn og borgarfulltrúa árið 2009. Sumir viðmælendur gengu svo langt að spyrja hvort því hafi ekki lokið við samþykkt reglnanna. Aðrir létu í ljós áhyggjur yfir stöðunni og sögðu ekkert innleiðingarferli vera til og svo virtist sem enginn sérstakur metnaður væri fyrir þessum siðareglum. Þær væru fjarri því að hafa orðið „eitthvað meginplagg“. Hér er eðlilegt að gera tvo fyrirvara. Lok síðasta kjörtímabils og það sem liðið er af því sem nú stendur yfir hafa ein-kennst af áhyggjum af stöðu borgarsjóðs og efnahag íbúa.⁸⁸ Fjölmörg mál þar sem reynt hefur verið að ná tökum á rekstri borgarinnar hafa reynst yfirvöldum á hverjum tíma þung í skauti. Staða siðareglna hefur skiljanlega ekki alltaf verið öllum ofarlega í huga. Því til viðbótar má rífa upp að siðareglurnar voru þó samþykktar á kjörtímabili sem einkenndist af miklum pólitískum óróa. Líklega má með nokkrum rétti segja að ítarlegt innleiðingarferli hafi verið ofrausn í því umhverfi sem þá ríkti. Nær sé að fagna þeim áfanga sem þó náðist. Vissulega má segja að báðar þessar athugasemdir eigi rétt á sér. Hins vegar má einnig benda á að sá skortur á trausti á borgarstjórn sem einkenndi síðasta kjörtímabili tengdist ekki ráðdeild í meðferð fjármuna borgarbúa. Íbúar virtust hafa meiri áhyggjur af því að ákvarðanir væru ekki teknar með það í huga að búa þeim sem best skilyrði, heldur með hagsmuni borgarfulltrúa í huga og að það sem hefði leyft einu sinni mynda leyfast aftur. Siðareglur gátu nýst betur til að bæta stjórnmálaástandið. Undirbúnings- og skráningartíminn árin 2008 og 2009 var nýttur á takmarkaðan hátt til samráðs við

⁸⁸ Sjá nánari umfjöllun í 9. kafla skýrslu þessarar.

starfsmenn og kynningar fyrir íbúa sem kann að hafa orsakast af þeim pólitíska vilja sem til staðar var um að ljúka málinu. Sú staðreynd hefði þurft að verða þeim sem báru ábyrgð á innleiðingu reglnanna umhugsunarefni.

Að svo miklu leyti sem siðareglur segja til um réttmæta háttsemi er mikilvægt að þeim sé búið formlegt umhverfi. Skyldurnar sem siðareglur leggja á herðar þeirra sem þær ná yfir verða að vera raunhæfar og ávirðingar um brot verða að taka fullt tillit til réttinda starfsmanna eða kjörinna fulltrúa. Mikilvægur hluti innleiðingarferlis siðareglna er því að sjá til að sá rammi sem sniðinn er fyrir ábendingar um möguleg brot á siðareglum sé skýr og kynntur þeim sem málið varðar. Þessi þáttur innleiðingarferlisins hjá Reykjavíkurborg virðist ekki hafa tekist sem skyldi. Það má færa ágæt rök fyrir þeirri ákvörðun að láta siðareglurnar sjálfar ekki kveða skýrt á um hvernig á að bregðast við mögulegum brotum en þá þurfa leiðbeiningarnar að koma fram annars staðar. Núna er býsna óljóst hvernig bregðast á við umkvörtunum og ekki ljóst hvaða vettvangur stendur til boða til að fjalla um brot á siðareglum. Í skýrslu starfshópsins frá árinu 2004 er til að mynda stungið upp á því að sérstakur regluvörður taki við og leggi mat á tilkynningar um grun á brotum á siðareglum. Innri endurskoðun virðist hafa tekið við því hlutverki sem kann að reynast bagalegt því um leið og umkvartanir eru komnar inn á borð þar hafa þær fengið ákveðna vigt. Kosturinn kann reyndar á hinn bóginn að vera sá að smámál sem koma í raun siðareglum ekki við eru síður blásin upp. Ef viðbrögð við grun um brot eða álitafni eiga að vera í höndum yfirmanna þá er geysilega mikilvægt að um viðbrögð þeirra séu skapaðar ákveðnar verklagsreglur og að áminningar krefjist svo flókins ferlis að þær séu ekki misnotaðar. Umræður um hvað telst til álitamála mega ekki festast inni á fundum einstakra starfsmanna og yfirmanna þeirra. Álitamál þarf að ræða opinskátt, til dæmis á sviðs- eða deildarfundum, til að þekking myndist hjá starfsmönnum hvernig beri að túlka siðareglur.

Spurningar um hvort vel hafi tekist til við að skrá siðareglur þurfa ekki einungis að snúast um efni þeirra og áherslur. Form og efnisatriði beggja reglnanna eru í meginatriðum skynsamleg en mismunandi sjónarhorn hljóta alltaf að ráða nokkru um hversu sátt fólk er við niðurstöðuna. Margir vonuðust til að þær yrðu ítarlegri en öðrum finnst þær mega vera styttri í ljósi þeirrar almennu nálgunar sem varð fyrir valinu. Spurningum um hvernig til hefur tekist verður í raun aldrei svarað því innleiðingarferlið er að mörgu leyti mikilvægasti hluti þess að skrá siðareglur. Í því ferli er hægt að skemma fyrir vel skráðum reglum og hressa upp á illa skráðar reglur. Mestu skiptir þó að þessu ferli er aldrei lokið. Vel heppnað innleiðingarferli skiptist í raun og veru í tvennt. Annars vegar má tala um innra ferli sem snýr að því hvernig gengur að kynna þeim sem reglurnar ná yfir efni þeirra og boðskap. Yfirstjórn þarf bæði að vera meðvituð um einstakar greinar sem og markmið. Viðtæk umræða þarf að eiga sér stað um mögulegar túlkanir. Einnig þarf eftirlit og formleg umsýsla að vera ásættanleg. Seinni þáttur innleiðingarferlisins snýr meira út á við, í þessu tilfelli gagnvart borgarbúum. Siðareglur þarf alltaf að kynna skjólstæðingum, viðskiptavinum eða íbúum. Pottur virðist brotinn hvað varðar báða þessa þætti.

Hvað innra svið innleiðingarinnar varðar er jákvætt að mikill meirihluti starfsmanna segist þekkja til efnis siðareglna fyrir starfsmenn borgarinnar samkvæmt könnun sem Innri endurskoðun lét gera í upphafi árs 2013. 52% aðspurðra telur sig þekkja þær að miklu leyti og 21% að mjög miklu leyti. Borgarfulltrúar fengu forstöðumann Siðfræðistofnunar til að ræða efni siðareglna fyrir kjörna fulltrúa við sig á fundi í upphafi kjörtímabils. Það er þó ástæða til að efast um að skilningur á efni reglnanna risti djúpt. Viðmælendur könnuðust ekki við að neitt hafi verið gert til að stuðla að slíkum skilningi enda virðist ekki á hreinu hvar ábyrgðin á slíku ferli liggur. Flestir viðmælendur óskuðu eftir meiri fræðslu um siðferði og siðareglur. Sumir spurðu hreint út hvers

vegna ekki hefðu verið haldin málþing og kynningar- og umræðufundir um efni siðareglanna. Íbúar Reykjavíkur virðast svo einnig hafa mjög takmarkaða þekkingu á tilvist og markmiðum siðareglna hjá borginni. Slíkt þekkingarleysi er óheppilegt. Siðareglur eiga að varpa ljósi á réttindi almennings og hvers þeir geta krafist af hinu opinbera. Það getur verið snúið fyrir fólk að gera sér grein fyrir hvenær það setur fram réttmætar ábendingar og hvenær um óeðlilegar kröfur er að ræða. Íbúar geta ekki axlað alla ábyrgð á því að afla sér þekkingar á innviðum borgarkerfisins og eðli starfsins sem þar fer fram.

Vandamálin við ófullnægjandi innleiðingarferli á siðareglum koma skýrt fram þegar borgarráðsfulltrúar Vinstri grænna og Sjálfstæðisflokksins óskuðu eftir álitni innri endurskoðanda á boðsferð sem formaður menningar- og ferðamálaráðs fór í til Parísar vorið 2012. Má halda því fram að þetta sé eina atvikið síðan 2009 sem reynt hefur á siðareglur Reykjavíkurborgar þannig að komið hafi til opinberrar umræðu. Innri endurskoðandi vekur í svari sínu athygli á „fyrri ábendingu“ um að settur verði á fót vettvangur til að fjalla um möguleg brot á siðareglum. Slíkur vettvangur hefur enn ekki verið settur á fót. Í svarinu kemur einnig fram sú ábending að það felist í „eðli siðareglna að fjalla um háttsemi á almennum nótum og þær skilji gjarnan eftir svigrúm til rökræðu um hvað teljist gott og siðlegt á hverjum tíma. Þannig er til dæmis ákvæði siðareglna bæði kjörinna fulltrúa Reykjavíkurborgar og starfsmanna um „óverulegar“ gjafir óskýrt og getur valdið óvissu um hvað megi þiggja og hvað ekki. Til að lágmarka óvissuna gæti borgarstjórn, með reglubundnum hætti, staðið að umræðu og fræðslu um inntak siðareglna.“⁸⁹ Af viðtölum að ráða virðist sem enn hafi engum ákveðnum aðila verið falið að sjá um einhvers konar vitundarvakningu um siðareglur borgarinnar. Þessi tvö atriði úr svari innri endurskoðanda varpa því ljósi á hversu skammt innleiðingarferlið er í raun komið. Augljóst tilefni til að koma því áleiðis er þó framangreint ákvæði sveitarstjórnarlaga frá 2011 um að þar sem siðareglur eru þegar í gildi skuli meta hvort ástæða sé til endurskoðunar þeirra.

Niðurskurður og ýmsar sársaukafullar aðgerðir í rekstri borgarinnar hafa tekið sinn toll undanfarin ár.⁹⁰ Það kann að vera að íbúar sýni því vissan skilning og að það ráði ekki úrslitum varðandi það hvernig gengur að byggja upp traust milli íbúa og stjórnkerfis. Hins vegar er það óumdeilalega mikilvægt að gæta að starfsmönnum og borgarfulltrúum þegar preytan segir til sín. Kæruleysi sem kemur fram í því viðhorfi að allt sé leyfilegt getur verið afleiðing slíks ástands. Raunar er kæruleysi helsta andstæðan við siðareglur. Spillingu er oft teflt fram sem slíkri andstæðu en hið rétta er að í umhverfi þar sem spinning er ekki landlæg stafar siðferðinu meiri hættu af því að fólk hafi ekki leiðarljós starfs síns í huga við ákvarðanatöku og reyni jafnvel fremur að réttlæta athafnir sínar með vísan til dæma um hegðun sem hefur verið látin óátalin. Öflugt innleiðingarferli getur leikið mikilvægt hlutverk í að koma á vitundarvakningu meðal allra þeirra sem málefni sveitarfélaga varða. Slíkt innleiðingarferli á að vera umræðuvettvangur þar sem raunhæf dæmi koma fyrir og þar sem stöðugt er rifjað upp hvernig við sköpum gott umhverfi og hvað einkennir gæði í almannabjónustu. Í formála Siðareglna Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins (CLRAE) fyrir kjörna fulltrúa á sveitar- og héraðsstjórnarstigi kemur skýrt fram að allt samfélagið verði að taka þátt í því að skapa andrúmsloft sem byggir á trausti.⁹¹ Siðareglum einum og sér mun aldrei takast að skapa slíkt andrúmsloft, ekki frekar en skilvirkri stjórnsýslu, en þær geta og eiga að vera tilefni til að það myndist.

⁸⁹ Hallur Símonarson, innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar. Svar við fyrirspurn: Siðareglur kjörinna fulltrúa og embættismanna, 26. júní 2012.

⁹⁰ Í viðtölum kom einnig fram að tíðar stjórnkerfisbreytingar hafi tekið sinn toll hjá starfsmönnum, sjá nánar 4. kafla skýrslu þessarar.

⁹¹ Íslenska þýðingu má finna á vefslóðinni <http://www.samband.is/media/sidareglur/Sidareglur-CLRAE.pdf>.

Í viðtölum við fulltrúa Reykjavíkurborgar kom berlega í ljós að jafnt borgarfulltrúar sem embættismenn taka upplýsingaskyldu gagnvart íbúum alvarlega. Jákvæð skref hafa verið tekin í þá átt að efla upplýsingagjöf og gera hana skilvirkari. Það er þó mikilvægt að hreinskilnari umræða fari fram innan borgarkerfisins hvað felst í þessari skyldu. Hún felur ekki í sér að skapa jákvæða ímynd af starfi og stefnumótun. Siðferðilegar áskoranir Reykjavíkurborgar á undanförnum árum hafa ekki byggst á ímyndarvanda eins og sumir viðmælendur gáfu í skyn. Upplýsingaskyldan á til dæmis ekki vera verkfæri fyrir einstaka borgarfulltrúa til að koma skoðunum sínum og verkum á framfæri. Upplýsingarnar verða að vera vandaðar, ítarlegar og taka fullt tillit til trúnaðar þegar það á við til að gagnkvæmt traust milli íbúa og borgar verði að veruleika. Það ber að forðast þá hugsun að upplýsingar geti verið „of flóknar“ eða „umfangsmiklar“ til að eiga erindi við íbúa. Þeir hafa heldur ekki eingöngu áhuga á framkvæmdum sem þeir njóta sjálfir. Sem kjósendur bera borgarbúar nokkra ábyrgð á rekstri og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Sú ábyrgð er fullkomlega marklaus ef þeir fá enga leiðsögn um eðli þeirrar þjónustu sem þeir eiga rétt á. Sá umræðuvettvangur sem lýðræðislegt borgarkerfi krefst er umfangsmikill og vandmeðfarinn og umfram allt krefst hann heiðarleika og gagnsæis. Skráning siðareglna fyrir Reykjavíkurborg árið 2009 var stórt skref í að gera slíkan vettvang að veruleika. Virkari innleiðing gæti fest hann í sessi.

10.4 Samantekt

- Viðmælendur voru allir sammála um að núna væri tími fyrir umræðu milli borgarbúa og Reykjavíkurborgar um siðferði hjá borginni. Allir aðilar hafi lært nokkuð af kjörtímabilinu 2006–2010 og væru sammála um að slíkt ástand mætti ekki koma aftur.
- Það var heillaspor að skrá siðareglur fyrir alla starfsmenn Reykjavíkurborgar. Þær gefa tækifæri til að skapa samheldni og samhug og minnka líkurnar á að óeðlileg vinnustaðamenning taki sér bólfestu á einstökum starfstöðvum.
- Siðferði verður aldrei mælt. Tíðni þess að gripið sé til siðareglna segir ekkert til um stöðu siðferðis á ákveðnum tíma. Mat á siðferði getur annars vegar farið fram á því hvernig gengur að bera kennsl á dæmi sem eiga að koma til kasta siðareglna og hins vegar því hversu opinskátt og hreinskilið rætt er um þessi dæmi.
- Mat á siðferði hjá Reykjavíkurborg í ljósi skráðra siðareglna fyrir starfsmenn og kjörna fulltrúa er erfitt áður en raunverulegt innleiðingarferli hefur átt sér stað. Brynt er að huga að því sem fyrst hvaða möguleikar eru fyrir hendi til að stuðla að umræðu og fræðslu um siðareglur hjá Reykjavíkurborg.
- Þvert gegn ráðleggingum starfshóps um siða- og starfsreglur kjörinna fulltrúa og embættismanna Reykjavíkurborgar frá árinu 2004 um að „starfsmenn finni að þeir sjálfir setji sér þessar reglur en lúti ekki bara ytra reglukerfi sem sé sett af öðrum“ var sú leið valin að starfsmönnum yrðu kynntar reglurnar í framhaldi af samþykkt þeirra í borgarráði. Endurskoðun og viðbætur við núgildandi siðareglur þurfa að fara fram í opnara ferli sem virkjar fleiri starfsmenn.
- Siðareglurnar þurfa að vera aðgengilegri og sýnilegri til að nauðsynleg umræða geti skapast um hvort þær skorti sameiginlegan siðferðisgrunn. Slíkur grunnur gæti til dæmis byggt á markmiði almannabjónustu. Kanna þyrfti skilning starfsmanna og borgarfulltrúa á siðareglunum og skipuleggja frekara innleiðingarferli með hliðsjón af þeim niðurstöðum.
- Umræða þarf að fara fram innan borgarkerfisins um mikilvægi siðareglna og hvort þær eigi einungis að gegna því hlutverki að vera hluti eftirlitsumhverfis borgarinnar. Reykjavíkurborg þarf að skilgreina hver ber ábyrgð á innleiðingu siðareglanna og koma samræmdum skilaboðum um hlutverk þeirra til sviða og deilda. Einnig þarf að skýra betur hver ber ábyrgð á því að reglurnar séu yfirfarnar og endurskoðaðar eins og nýleg sveitarstjórnarlög kveða á um.
- Þar sem það er ekki rótgróið fyrir getur slæmt siðferði sprottið af kæruleysi, óljósu ábyrgðarsviði og takmörkuðum skilningi á eðli starfsins. Siðareglur eiga að hvetja fólk til að öðlast þekkingu og skilning á starfi sínu.
- Umhverfis- og skipulagssvið hefur tekið upp ákveðin siðferðileg gildi sem eiga að vera lýsandi fyrir starfsemi sviðsins. Ef faglega er staðið að vali slíkra gilda geta þau verið öflugt innlegg í að bæta siðferði hjá opinberum aðilum.
- Inntak siðareglanna getur orðið grundvöllur að mikilvægu samtali borgaryfirvalda við íbúa um samábyrgð á umhverfi og lífsskilyrðum í Reykjavík. Þjónustukannanir eru nauðsynlegur en ómarkviss grundvöllur að slíku samtali.
- Stefnu borgarinnar í upplýsingamálum og almannatengslum þarf að tengja betur við siðareglurnar. Upplýsingastefna Reykjavíkurborgar á að gegna lykilhlutverki í að treysta það samband sem er milli íbúa annars vegar og stjórnsýslu og stjórn mála hins vegar.

Viðauki I

Samantekt um nokkur atriði tengd sveitarstjórnarmálum á Norðurlöndum

Aukið frelsi í stjórnskipunarmálum og breytingar á rekstrarformi fyrirtækja sveitarfélaga vekja upp spurningar um þróun lýðræðisins og pólitíska ábyrgð

Íslensk stjórnskipan sækir sínar fyrirmyndir fyrst og fremst til Norðurlanda, hvort sem er í lands- eða sveitarstjórnarmálum, og þær hræringar sem þar eiga sér stað og raunar víðar hafa því óhjákvæmilega áhrif hér á landi. Þótt margt sé líkt með stjórnskipaninni þá hefur hún samt þróast nokkuð með sínum hætti í einstökum löndum og lagað sig meðal annars að menningarlegum og sögulegum hefðum. Að undanfögnu, einkanlega á síðustu tveimur áratugum, hefur verið fitjað upp á ýmis konar nýbreytni á sveitarstjórnarstiginu á Norðurlöndum, bæði hvað varðar stjórnskipan og rekstrarform, og hér á eftir verður sagt að nokkru marki frá því sem verið hefur að gerast í þessum málum á Norðurlöndunum. Er þar fyrst og fremst stuðst við skýrslu, *Det lokale folkestyret i endring*, sem ráðuneyti sveitarstjórnarmála og héraðanna lét taka saman og birt er í NOU 2006:7. Ályktanir og tülkanir sem dregnar eru fram í viðauka þessum eru höfunda þeirrar skýrslu.

Þá verður ennfremur greint frá meginatriðunum í stjórnskipan þriggja norrænna borga, Álaborgar, Björgvinjar og Gautaborgar, og vikið nokkuð að því fyrirkomulagi sem er á kjaramálum borgarfulltrúa í þessum borgum.

Mikil gerjun á norska sveitarstjórnarstiginu

Ólíkar stjórnkerfisbreytingar og ekki síst aukin notkun einkareksturs- eða markaðstengdra lausna hafa haft veruleg áhrif á norsku sveitarfélögin síðastliðin 10–20 ár. Hafa markmiðin með breytingunum verið af ýmsum toga en ekki síst það að gera reksturinn skilvirkari og efla hið lýðræðislega ferli. Í fyrrnefndri skýrslu kemur fram að í Noregi hafi þessar breytingar gengið dálítið hver í sína áttina, en segja má að með þeim hafi verið sett nokkur pressa á hið hefðbundna stjórnunarfyrirkomulag í norskum sveitarfélögum, sem einkennist af miklum völdum bæjar- eða borgarráða. Í staðinn kemur aukin áhersla á starfsemi sveitarfélagsins frá degi til dags og á þörfina fyrir að styrkja hana með því að gera hina pólitísku ábyrgð ljósari. Stjórn málin í norskum sveitarstjórnnum hafa lengi einkennst af sterkri málamiðlunarhefð en sótt er að henni af öllu átakameiri módelum.

Fulltrúalýðræðið á sveitarstjórnarstigi: Ábyrgð og pólitísk kerfi

Í lýðræðislegu samfélagi er það kjósendanna að krefjast þess að hin pólitíska ábyrgð sé ljós. Almennt eru kjósendur ekki taldir vera jafn hollir ákveðnum flokkum og áður og því sé þessi krafa brýnni nú en fyrr. Munurinn á pólitískum flokkum er einnig talinn vera minni en áður, áhugi kjósenda á hugmyndafræði lítill, en þeim mun meiri á raunverulegum og áþreifanlegum árangri. Af þeim sökum er vaxandi áhugi á breytingum, sem gera ábyrgð kjörinna fulltrúa gagnvart kjósendum skýrari en verið hefur.

Í ýmsum löndum hefur sveitarstjórnnum verið auðveldað að velja sér sitt eigið stjórnunarfyrirkomulag. Í Noregi var það gert í tilraunaskyni á árunum 1986 til 1992 en þá var ákveðnum fjölda sveitarfélaga veitt undanþága frá gildandi sveitarstjórnarlögum. Var síðan tekið tillit til útkomu þessa tilraunastarfs við setningu nýrra sveitarstjórnarlaga en í þeim er mikil áhersla lögð á frelsi sveitarfélaga til að sniða starfsemina að eigin þörfum og aðstæðum á hverjum stað.

Frá því á síðasta áratug liðinnar aldar má skipta stjórnkerfisbreytingum í norskum sveitarfélögum í þrjá flokka. Í þeim fyrsta eru breytingar á því fyrirkomulagi sem verið hefur við lýði í því skyni að auðvelda sveitarfélögum að takast á við ný verkefni. Í öðrum flokki er þróun í átt til meirihlutaræðis þar sem gripið er til hinna ýmsu mynda þingræðis á sveitarstjórnarstiginu. Í þeim þriðja er forsetafyrirkomulag á sveitarstjórnarstigi, þ.e. að forseti eða oddviti er valinn beint af kjósendum en ekki af sveitarstjórn. Gefa þessar breytingar ólík svör við þeirri spurningu hvernig ábyrgð kjörinna fulltrúa gagnvart kjósendum skuli háttað.

Borgarráðsfyrirkomulagið

Borgarráðsfyrirkomulagið (bæjar-, borgar- eða byggðarráð) er það fyrirkomulag sem tíðkast í langflestum sveitarfélögum í Noregi.⁹² Er kosið í borgarráðið innan borgarstjórnar og skulu sitja í því fimm menn að minnsta kosti, þar á meðal formaður borgarstjórnar (n. ordföraren) og varaformaður. Er öllum sveitarfélögum uppálagt að hafa þennan háttinn á nema þau hafi tekið upp þingræðisfyrirkomulagið. Borgarráðsfyrirkomulagið er talið stuðla að málamiðlun og sátt innan sveitarstjórna en stundum er það gagnrýnt fyrir að fela eðlilegan ágreining á milli flokka. Segja má að borgarráðið standi mitt á milli hinna ýmsu málaflokka eða framkvæmda- og þjónustusviða og borgarstjórnarinnar og vegna þess meðal annars ræður það miklu um allar ákvarðanir. Er ástæðan að hluta til sú að flokkarnir velja yfirleitt sína reyndustu menn í borgarráðið. Niðurstaðan er því oft sú að það er í raun borgarráðið sem tekur allar meiriháttar ákvarðanir.

Í sveitarfélögum með þessa skipan getur verið erfitt að benda á þann sem ábyrgðina ber því hún er svo dreifð. Borgarráðsfyrirkomulagið hefur það hlutverk fyrst og fremst að fást við hin daglegu viðfangsefni og finna á þeim lausnir en ekki að draga fram þann ágreining sem kann að vera á milli flokka. Gagnrýnin á þetta fyrirkomulag er því einföld, því meiri sátt og samlyndi, því erfiðara er það fyrir kjósendur að átta sig því hver ábyrgðina ber.

Borgarráðsfyrirkomulagið hefur sína kosti. Sátt og samstaða í sveitarstjórn getur gefið henni aukinn trúverðugleika og lítil átök geta stuðlað að stöðugleika. Á það hefur þó verið bent að málamiðlunarpólitík af þessu tagi eigi best við í samfélögum þar sem pólitískur ágreiningur er mikill og jafnvel harðvítugur. Hún geti dregið úr líkum á því að meirihlutinn beiti afli sínu um of og komið í veg fyrir að ágreiningurinn valdi alvarlegum klofningi meðal íbúanna.

Nefndafyrirkomulagið

Í flestum sveitarfélögum sem styðjast við þetta fyrirkomulag eru einnig sérstök ráð yfir hverju framkvæmdasviði. Hefur þetta fyrirkomulag verið gagnrýnt fyrir að ráðin geti orðið of valdamikil, sem sýni sig til dæmis í því að stundum hafi einstakir kjörnir fulltrúar myndað bandalag með yfirstjórn einstakra sviða. Hlutverk sveitarstjórnar sé þá kannski orðið það eitt að „stimpla“ áður teknar ákvarðanir. Á þessu þurfi að ráða bót með heilðrænum lausnum og meiri samþættingu.

⁹² Í umfjöllun um þetta í skýrslu þessari er notað hugtakið borgarráðsfyrirkomulag til að einfalda samanburð við Reykjavíkurborg.

Í sumum sveitarfélögum hefur verið reynt að leiðrétta þennan „lýðræðishalla“ með því að svipta ráðin valdheimildum og setja í þeirra stað valdalaus nefnd yfir hvert svið. Er fyrirmyndin sótt til Stórpingsins norska. Eru þessar nefndir fyrst og fremst pólitískur umræðuvettvangur en allar ákvarðanir eru teknar í sveitarstjórninni. Þá hafa einnig verið viðraðar hugmyndir um að draga nokkuð úr mikilvægi og eiginlegum völdum borgarráðanna. Þessi leiðrétting eða þetta fyrirkomulag hefur helst verið gagnrýnt fyrir það að breikka bilið á milli kjörnu fulltrúanna og þeirra sem sinna framkvæmd ákvarðana.

Þingræðisfyrirkomulag á sveitarstjórnarstigi

Eitt af einkennum þingræðisins er að stjórnin skal njóta stuðnings og trausts á þingi eða í sveitarstjórn. Þröng túlkun á þingræðishugtakinu er að meirihlutinn styðji stjórnina og er þá talað um *jákvætt þingræði*. Samkvæmt því eru aðeins meirihlutastjórnir þingræðislegar. Þetta á hins vegar ekki við í norskum eða norrænum stjórnarmálum. Þar geti verið um *neikvætt þingræði* að ræða því ríkisstjórn getur setið svo lengi sem þingið lýsir ekki vantrausti á hana.

Hvað sem þessu líður er það samt grundvöllur þingræðisfyrirkomulagsins í sveitarfélögum að þeir sem eru við stjórnvölinn styðjist hverju sinni við meirihluta sveitarstjórnar.

Þingræðisfyrirkomulagið í norskum sveitarstjórnnum greinir sig frá borgarráðsfyrirkomulaginu í þremur meginatriðum:

- Í borgarráðsfyrirkomulaginu velur borgarstjórn þá sem borgarráðið skipa samkvæmt hlutfallsskosningu en í þingræðisfyrirkomulaginu er það meirihluti sveitarstjórnar sem velur framkvæmdaráð.
- Borgarráðið er kosið fyrir allt kjörtímabilið og borgarstjórnin getur ekki sett það af. Í þingræðisfyrirkomulaginu er það hins vegar þannig að borgarráðið er háð skipan mála í borgarstjórn. Ef borgarráð nýtur ekki trausts meirihlutans þar verður það að segja af sér.
- Í borgarráðsfyrirkomulaginu er ráðinn einstaklingur til að stýra framkvæmdahliðinni í sveitarfélögunum en í þingræðisfyrirkomulaginu fara pólitískt valin ráð með framkvæmdavaldið.

Með þingræðisfyrirkomulaginu í sveitarstjórnnum er ætlunin að skýrara sé gert hvar ábyrgðin liggur. Hún er hjá meirihluta sveitarstjórnar hverju sinni. Var þetta einmitt haft að leiðarljósi þegar þingræðisfyrirkomulagið var tekið upp í Ósló en að auki var þess vænst að sterkari pólitísk forysta yrði til að treysta tökin á fjármálum borgarinnar.

Reynslan sem fengist hefur af þessu fyrirkomulagi í Ósló sýnir að vonir um traustari tök á fjármálunum hafa gengið eftir þótt ekki sé alveg ljóst hvort það megi þakka stjórnkerfisbreytingunni. Aftur á móti telur stjórnarandstaðan í borgarstjórn Óslóar að aðgengi hennar að nauðsynlegum upplýsingum sé minna nú en áður.

Í heild er niðurstaðan sú að í Ósló hefur þingræðisfyrirkomulagið gengið vel. Það er skýrara nú en áður hvar ábyrgðin liggur, hjá stjórnmalámönnunum eða framkvæmdavaldinu, og áhrif kjörinna fulltrúa á framkvæmdavaldið hafa aukist. Þá hefur komið í ljós að Óslóarbúar vita almennt meira um stjórnsýsluna í borginni sinni en íbúar í öðrum borgum og kjörsókn hefur minnkað minna þar en annars staðar.

Notast hefur verið við ýmis módel í þeim stjórnkerfisbreytingum sem orðið hafa í norskum sveitarstjórnnum, og í töflunni hér fyrir neðan má sjá hver líkleg áhrif þeirra eru talin vera að mati skýrsluhöfunda norsku skýrslunnar og jafnframt hvernig heimfæra má aðstæður í Reykjavíkurborg.

borg upp á þessa greiningu. Ekki er þó víst að áhrifin verði ávallt þau sem lýst er í töflunni því að aðstæður á hverjum stað ráða miklu um útkomuna. Borgarráðsfyrirkomulagið líkist stundum þingræðisfyrirkomulaginu og allmikill munur getur verið á þingræðisfyrirkomulaginu í Ósló og Björgvin. Á það hefur verið bent að stundum endi þessar breytingar eingöngu sem „ráðhús-breytingar“ án mikilla áhrifa á stjórnsýsluna að öðru leyti. Breytingar á stjórnsýslunni eigi hins vegar ekki eingöngu að vera tæknilegs eðlis, heldur eigi þær fyrst og fremst að miðast við samband sveitarstjórnar og borgaranna og sveitarstjórnar og ríkisvaldsins, sem sagt við samfélagið sjálft.

Mismunandi stjórnunarfyrirkomulag í sveitarfélögum og líkleg áhrif				
	Borgarráðs-fyrirkomulag	Þingræðis-fyrirkomulag	Nefnda-fyrirkomulag	Reykjavík
Stjórnunarhættir	Sterk borgarstjórn og borgarráð	Sterkt borgarráð en borgarstjórn veikari	Staða fagræða sterk en borgarráð veikara	Borgarstjórn veik en fagræðin sterk
Ábyrgð	Óljós	Ljós	Óljós	Ljós
Átakastig í borgarstjórn	Lágt	Hátt	Í meðallagi	Hátt
Skil á milli minni- og meirihluta	Óljós	Ljós	Í meðallagi	Ljós
Áhrif embættis borgarstjóra	Mikil	Lítill	Mikil	Lítill
Pólitísk stjórnun	Brotakennd	Heildræn	Heildræn	Heildræn
Áhrif kjörinna fulltrúa á framkvæmdavaldið	Lítill	Mikil	Lítill	Mikil

Forsetafyrirkomulagið og beint persónukjör

Forsetafyrirkomulagið felur í sér að kjósendur velja sér löggjafarþing og forseta, ýmist í sömu kosningunum eða hvort í sínu lagi. Forsetinn sækir þannig umboð sitt til fólksins og þingið getur ekki sett hann af. Þetta fyrirkomulag er með ýmsum hætti eins og dæmin sanna. Í Bandaríkjunum er forsetinn mjög valdamikill og hann er oddviti ríkisstjórnarinnar, stundum í beinni andstöðu við meirihlutann á þingi, en annars staðar er hann valdalaus og hefur aðeins táknrænt hlutverk sem þjóðhöfðingi. Dæmi um það eru Ísland og Austurríki.

Í sveitarfélögum margra Evrópuríkja hefur verið tekinn upp sá háttur að kjósa bæjar- eða borgarstjóra beinni kosningu en fyrir ekki mjög mörgum áratugum þekktist það næstum hvergi nema í Bandaríkjunum. Í Evrópu hófst þessi þróun í Þýskalandi eftir síðari heimsstyrjöld en upp úr 1990 komst mikill skriður á hana annars staðar í álfunni. Má sem dæmi nefna Ítalíu, Bretland og Írland og líklegt er að Belgía og Holland bætist brátt í hópinn. Í þessum löndum var ástæðan fyrir þessum beinu kosningum stjórnsýslulegur áhugi en í Noregi var undirrótin fyrst og fremst sú von að þær yrðu til að auka kjörsókn og almennan áhuga á sveitarstjórnarmálum.

Fyrstu beinu kosningarnar á formanni sveitarstjórnar í Noregi fóru fram í 20 sveitarfélögum 1999. Árið 2003 tóku 36 sveitarfélög þátt í slíkri tilraun en þá höfðu alls 90 sveitarfélög lýst yfir áhuga á að taka þátt í henni.

Þessar tilraunir og reynslan af þeim hafa verið metnar af fræðimönnum við háskólann í Tromsö og af sveitarfélögunum sjálfum, og ljóst er að beinu kosningarnar breyttu litlu sem engu um kjör-

sóknina. Í sveitarfélögunum 20 var hún til jafnaðar 62,5% eða 2,4% minni en í kosningunum 1995. Í kosningunum 2003 var hún aðeins undir landsmeðaltalinu og minni í beinni kosningu á formanni sveitarstjórnar en í sjálfum sveitarstjórnarkosningunum. Kjörsókn í beinu kosningunum var þó mismikil eftir sveitarfélögum og ljóst þykir að aðstæður á hverjum stað ráða miklu um hana.

Í kosningunum 1999 kusu næstum 30% kjósenda ekki með sama hætti í beinu formannskosningunni og til sveitarstjórnar og í þremur sveitarfélögum var þessi tala 40%. Í kosningunum 2003 kusu um 30% annan lista í sveitarstjórn en í beinni kosningu á formanni sveitarstjórnar.

Þótt kjörsóknin hafi ekki aukist voru kjósendur almennt ánægðir með beinu kosninguna og flestir svöruðu því til að hún hefði orðið til að auka áhuga þeirra á málefnum sveitarfélagsins. Átti það ekki sist við um ungt fólk. Þá kom það fram hjá mörgum þeirra, sem voru í framboði í beinu kosningunni, að vegna hennar hefði dregið úr baktjaldamakki sem annars hefði jafnan fylgt formannskosningum í sveitarstjórninni sjálfri.

Sumir hafa gagnrýnt beinar kosningar af þessu tagi og telja að með þeim sé verið að persónugera stjórn málin um of, en aðrir benda á að í mörgum sveitarfélögum og sérstaklega þeim smáu sé pólitíkin hvort eð er á mjög persónulegum nótum. Meirihluti forystumanna í sveitarstjórnunum í Noregi er hins vegar sammála um það að með beinni kosningu á formanni sveitarstjórnar vægi embættisins aukið verulega. Í framhaldinu hefur verið unnið að því í ýmsum sveitarstjórnnum í Noregi að auka valdheimildir formannsins, bæjarstjóra eða borgarstjóra.

Danir hafa að mörgu leyti annan hátt á en Norðmenn. Danskir borgarstjórar eru valdameiri en oddvitar í norskum sveitarstjórnnum. Þeir hafa ekki aðeins pólitísku hlutverki að gegna eins og norskir kollegar þeirra, heldur hafa þeir líka umtalsvert framkvæmdavald. Þá eru þeir í forsvari fyrir þeim nefndum sem fara með fjármál, skipulagsmál og aðra helstu málaflokka sveitarfélagsins.

Átök eða eindrægni?

Mesti munurinn á þeim stjórnsýslumódelum sem rætt hefur verið um í Noregi er að hve miklu leyti þau eru líkleg til að stuðla að samkomulagi eða átökum. Borgarráðsfyrirkomulagið og bein kosning formanns sveitarstjórnar eru módel sem virðast stuðla að málamiðlun, en nefndafyrirkomulagið og sérstaklega þingræðisfyrirkomulagið gefa meira rými fyrir pólitísk átök. Rannsóknir sýna hins vegar að þótt notast sé við ákveðið módel þýðir það ekki að pólitíska kerfið breytist og lagi sig að því.

Ein af ástæðunum fyrir málamiðlunarhefðinni er kosningakerfið, þ.e. hlutfallskosningarnar. Vegna þess eru flokkarnir margir og þeir endurspeгла hin ólíku sjónarmið sem uppi eru í samfélaginu. Til að koma saman stjórn verður ekki undan því vikist að miðla málum milli flokka og vinna þannig að sátt og samlyndi.

Stjórnskipulag nokkurra borga á Norðurlöndum

Við greiningu á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar var ákveðið að leita upplýsinga til samanburðar um stjórnkerfi borga á öðrum Norðurlöndum. Fyrir valinu urðu Álaborg í Danmörku, Björgvin í Noregi og Gautaborg í Svíþjóð. Með þessum dæmum fæst yfirsýn yfir stjórnkerfi borga sem eru af nokkuð sambærilegri stærð og Reykjavík í þremur mismunandi löndum.

Álaborg

Borgarstjórn

Samkvæmt dönskum sveitarstjórnarlögum fer fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn eftir íbúafjölda sveitarfélags. Í sveitarfélögum með meira en 20 þús. íbúa öðrum en Kaupmannahöfn skulu þeir vera 19–31. Í borgarstjórn Álaborgar er 31 borgarfulltrúi. Í sveitarfélaginu Álaborg voru í árslok 2011 rúmlega 200 þús. íbúar.

Að afloknum sveitarstjórnarkosningum er valinn formaður og varaformaður úr hópi borgarfulltrúa. Sá framboðslisti sem hefur flesta borgarfulltrúa tilnefnir formann borgarstjórnar. Hann tilnefnir einnig varaformann borgarstjórnar, nema ákveðið sé að hafa tvo varaformenn, fyrsta og annan varaformann, sem eru þá valdir af borgarstjórn. Borgarstjórn fundar að jafnaði tvisvar í mánuði og borgarstjórnarfundir eru opnir almenningi.

Formaður borgarstjórnar er borgarstjóri samkvæmt dönskum sveitarstjórnarlögum. Hann er jafnframt formaður borgarráðs. Borgarstjóri og formenn fastanefnda eru æðstu yfirmenn daglegrar stjórnsýslu sveitarfélagsins. Þar fer borgarstjóri með samræmingarhlutverk og hefur í krafti þess heimildir til að grípa inn í störf fastanefnda sveitarfélagsins.

Borgarráð

Í borgarráði eiga sæti sjö fulltrúar, þ.e. borgarstjóri sem er formaður og þeir sex borgarfulltrúar sem fara með formennsku í fastanefndum sveitarfélagsins. Borgarstjórn velur í borgarráð og fastanefndir úr hópi borgarfulltrúa í byrjun kjörtímabils. Fyrst eru kjörnir formenn borgarráðs og fastanefnda. Formenn og aðrir fulltrúar í borgarráð og fastanefndir eru kjörnir með hlutfallskosningu. Mönnun borgarráðs og fastanefnda endurspeglar þannig vægi framboðslista í borgarstjórn og hefur í för með sér að sumir formenn fastanefnda sitja fyrir framboðslista sem eru í minnihluta í borgarstjórn.

Borgarráð getur valið sér varaformann sem sinnir fundarstjórn í borgarráði í fjarveru formanns. Borgarráð fer með yfirstjórn og samræmingu fjármála sveitarfélagsins, skipulagsmála, stjórnsýslu og kjara- og starfsmannamála auk leigu og sölu eigna og alþjóðatengsla.

Samspil borgarráðs og þeirrar fastanefndar sem fer með skipulagsmál er með þeim hætti að borgarráð fer með heildarskipulag sveitarfélagsins, sbr. aðalskipulag hérlendis, og svæðisskipulagsmálefni. Önnur viðfangsefni á sviði skipulagsmála falla undir skipulagsráð, þ.e. skipulag borgarhluta, hverfa og einstakra reita innan sveitarfélagsins.

Borgarráðið er hliðsett fastanefndum sveitarfélagsins en getur engu að síður leitað eftir upplýsingum hjá einstökum fagsviðum og einnig geta fastanefndir leitað álits borgarráðs á málum sem fjalla skal um í borgarstjórn. Borgarráð og fastanefndir geta framselt vald til að taka tiltekna ákvarðanir til formanna borgarráðs eða fastanefnda og/eða til embættismanna sveitarfélagsins. Auk þess geta borgarstjóri og formenn fastanefnda tekið ákvarðanir sem ekki þola bið. Undir borgarráð heyrir skrifstofa eða svið líkt og gildir um fastanefndirnar. Borgarráð fundar að jafnaði einu sinni í viku.

Fastanefndir

Borgarstjórn velur fulltrúa í fastanefndir í byrjun kjörtímabils úr hópi borgarfulltrúa. Í hverju fagráði sitja sjö aðilar en viðfangsefni fagráðanna eru eftirfarandi:

- Tækni- og umhverfismál.
- Fjölskyldu- og félagsmál.
- Atvinnumál.
- Málefni aldraðra og fatlaðra.
- Skóla- og menningarmál.
- Vatns-, gas- og varmaveitur.
- Heilbrigðis- og hollustumál og málefni sjálfbærrar þróunar.

Fastanefndir hafa eftirlit með starfsemi viðkomandi sviða, meðal annars að hún sé innan fjárheimilda, og gera tillögur til borgarstjórnar um frekari fjárveitingar ef með þarf. Fastanefndir vinna að tillögugerð og eru álitsgefandi fyrir borgarstjórn um áætlanagerð á viðkomandi sviði.

Undir hverja fastanefnd heyrir skrifstofa eða svið sem fer með viðkomandi málaflokk. Formenn fastanefnda eru æðstu yfirmenn viðkomandi skrifstofu eða sviðs. Á skrifstofunum eða sviðunum starfar jafnframt framkvæmdastjóri. Þetta fyrirkomulag er haft í fjórum stærstu sveitarfélögum í Danmörku en í öðrum sveitarfélögum er það borgarstjórinn sem er æðsti yfirmaður skrifstofanna og sviðanna.

Björgvin

Borgarstjórn

Í Björgvin er svokallað þingræðisfyrirkomulag en samkvæmt norsku sveitarstjórnarlögunum geta sveitarfélög valið að hafa slíkt stjórnskipulag. Það felur í sér að samband borgarstjórnar og borgarráðs er hliðstætt hlutverkum löggjafarþings og ríkisstjórnar. Samkvæmt norsku sveitarstjórnarlögunum fer fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn eftir íbúafjölda sveitarfélags. Í borgarstjórn Björgvinjar eru 67 borgarfulltrúar en kveðið er á um að þeir skuli vera minnst 43 í sveitarstjórn í sveitarfélögum með fleiri en 100 þús. íbúa. Í Björgvin voru í árslok 2011 rúmlega 260 þús. íbúar.

Borgarstjórn velur formann og varaformann úr hópi borgarfulltrúa. Hún fer með æðsta ákvörðunarvald í sveitarfélaginu, markar megin stefnu um þróun og þjónustu þess, samþykkir fjárhagsáætlanir og hefur eftirlit með rekstri sveitarfélagsins. Borgarstjórn getur fært ákveðin verkefni til borgarráðs en tiltekin verkefni getur hún ekki flutt til annarra samkvæmt norskum sveitarstjórnarlögum. Það varðar til dæmis heildarskipulag sveitarfélagsins, sbr. aðalskipulag héraðs, og fjárhagsáætlanir. Það er líka ávallt hlutverk borgarstjórnar að ákveða hvaða fastanefndir skuli starfa og að velja fulltrúa í þær. Borgarstjórn getur einnig fært ábyrgð á tilteknum verkefnum til formanns borgarstjórnar. Borgarstjórnin fundar einu sinni í mánuði og fundirnir eru opnir almenningi.

Borgarráð

Meirihluti fulltrúa í borgarstjórn velur borgarráð. Í borgarráði sitja sjö fulltrúar en þeir þurfa ekki að hafa verið kjörnir í borgarstjórn. Borgarráðið leiðir stjórnsýslu sveitarfélagsins og er ábyrgt fyrir daglegri þjónustu þess. Í reglum um borgarráðið er tilgreint hvaða mál eru fullnaðarafgreidd af ráðinu og hver þurfa staðfestingu borgarstjórnar. Í borgarráðinu sitja formaður borgarráðs, sem svarar til stöðu forsætisráðherra í ríkisstjórn, og sex aðrir sem eru hver í forsvari fyrir einni skrifstofu eða sviði sveitarfélagsins, sem svara til annarra ráðherra í ríkisstjórn.

Málaflokkar skiptast þannig

- Fjármál, fasteignir og eignaraðild
- Skipulags- og umhverfismál
- Leik- og grunnskólar
- Menningar-, hollustu- og íþróttamál og málefni kirkjunnar
- Félags- og íbúðamál
- Heilbrigðis- og umönnunarmál

Borgarráð fundar vikulega og fundir borgarráðs eru opnir almenningi.

Fastanefndir

Starf borgarstjórnar er skipulagt þannig að á hennar vegum starfa fimm fastanefndir með 11–17 fulltrúum hver. Allir borgarfulltrúar eiga sæti í einhverri fastanefndanna. Í fastanefndunum fer fram undirbúningsvinna og gerð tillagna sem fara til lokaafgreiðslu í borgarstjórn. Í tilteknum málum, t.d. byggingarmálum, hefur viðkomandi fastanefnd umboð borgarstjórnar til að taka endanlega ákvörðun. Fastanefndirnar hafa það hlutverk að hafa eftirlit með starfsemi þeirrar skrifstofu eða sviðs sveitarfélagsins sem fer með viðkomandi málaflokk. Fastanefndirnar funda að jafnaði einu sinni í mánuði og eru fundir þeirra opnir almenningi. Hver skrifstofa eða svið er undir pólitískri stjórn þess fulltrúa í borgarráði sem fer með viðkomandi málaflokk. Jafnframt starfar framkvæmdastjóri á hverri skrifstofu eða sviði sem æðsti embættismaður.

Gautaborg

Borgarstjórn

Fjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn fer samkvæmt sænskum sveitarstjórnarlögum eftir fjölda kosningabærra íbúa. Í borgarstjórn Gautaborgar er 81 borgarfulltrúi, sem er 20 fleiri en sænsku sveitarstjórnarlögin krefjast af sveitarfélögum með fleiri en 36 þús. kosningabæra íbúa. Í Gautaborg voru í árslok 2011 rúmlega 520 þús. íbúar. Borgarstjórnin fundar einu sinni í mánuði og eru fundirnir opnir almenningi.

Í forsvari fyrir borgarstjórn og málefnum sveitarfélagsins út á við er þriggja manna formannahópur borgarfulltrúa. Það eru þeir sem borgarstjórn hefur valið sem formann og fyrsta og annan varaformann. Titillinn borgarstjóri er ekki skilgreindur í regluverki um sveitarstjórnir í Svíþjóð. Talsmaður borgarstjórnar í Gautaborg er þó stundum kallaður borgarstjóri. Venjan er þó sú að forsvarið skiptist á milli formanns borgarstjórnar og borgarráðs. Það er þá samkomulagsatriði milli þessara tveggja hvernig þeir skipta með sér verkum.

Borgarráð

Borgarstjórn velur fulltrúa í borgarráð. Í Gautaborg sitja 13 borgarfulltrúar í borgarráði. Hlutverki borgarráðsins svipar til hlutverks ríkisstjórnar. Hlutverk þess er að leiða og samræma rekstur og þjónustu sveitarfélagsins og hafa eftirlit með starfi fastanefnda sveitarfélagsins. Borgarráð gerir tillögu að fjárhagsáætlun sveitarfélagsins, hefur eftirlit með fjárhag og gefur út ársreikning sveitarfélagsins ásamt því að undirbúa erindi fyrir borgarstjórn. Borgarráð fjallar um öll mál sem fara til fullnaðarákvörðunar í borgarstjórn. Formaður borgarráðs hefur umboð til að taka ákvarðanir fyrir hönd ráðsins ef það er brýnt og getur ekki beðið næsta fundar ráðsins. Borgarráð fundar að jafnaði einu sinni í viku.

Fastanefndir

Borgarstjórn ákveður hvaða fastanefndir skulu starfræktar og velur fulltrúa í þær. Í Gautaborg er starfandi 21 fastanefnd um fagleg málefni og 10 hverfa- eða borgarhlutanefndir. Fagneyndirnar fjalla um málefni eins og umferð, umhverfismál, skólamál og menningarmál. Hverfa- eða borgarhlutanefndirnar fara með málefni bókasafna, leikskóla, grunnskóla, velferðarþjónustu, frístundastarfsemi og þjónustu við fatlaða og aldraða. Fastanefndirnar bera ábyrgð á daglegu starfi sveitarfélagsins, undirbúa erindi sem lögð eru fyrir borgarstjórn og annast framfylgd þeirra ákvarðana. Hverri fastanefnd tilheyrir skrifstofa eða svið sem annast framfylgd ákvarðana nefndarinnar. Samsvarandi við fastanefndirnar eru 21 fagskrifstofa eða svið og 10 hverfa- eða borgarhlutaskrifstofur. Sviðunum og skrifstofunum er stýrt af embættismanni sem er framkvæmdastjóri. Hann ber ábyrgð á starfseminni gagnvart viðkomandi fastanefnd. Fastanefndir geta falið framkvæmdastjóra fullnaðarafgreiðslu tiltekinna mála.

Borgarfyrtæki

Stjórnerfi Gautaborgar eins og raunar hinna borganna líka er að hluta komið fyrir í fyrirtækjum sem eru í heild eða að hluta í eigu sveitarfélagsins. Þar fer borgarstjórn með ábyrgð eiganda. Flest þeirra fyrirtækja sem eru að öllu leyti í eigu sveitarfélagsins heyra til tveimur móðurfélögum, sem eru GFK-koncernen og Framtidenkoncernen. Meðal fyrirtækja sem falla undir hið fyrrnefnda eru fyrirtæki um orku, höfn, sporgagna og borgarleikhús. Undir hið síðarnefnda falla byggingar- og rekstrarfélög fasteigna, bæði íbúðarhúsnæðis og atvinnuhúsnæðis.

Launakjör borgarfulltrúa í þremur borgum á Norðurlöndum

Launakjör bæjar- og borgarfulltrúa á Norðurlöndum eru með ýmsum hætti en sameiginlega stefið er það að efnahagslegar ástæður eigi ekki að koma í veg fyrir að fólk geti tekið þátt í mál-efnum sveitarfélagsins. Hér segir stuttlega frá fyrirkomulagi þessara mála í Álaborg, Björgvin og Gautaborg.

Álaborg

Borgarfulltrúar í Álaborg 31 að tölu fá ákveðna fasta þóknun fyrir starfið og var hún um 1,7 milljónir íslenskra króna á síðasta ári. Við það bætist síðan þóknun fyrir nefndastörf sem getur eftir atvikum verið meiri eða minni en fasta greiðslan og síðan fyrir setu í stjórnun þeirra fyrirtækja sem sveitarfélagið á að hluta eða öllu leyti. Er sveitarfélagið það þriðja stærsta í Danmörk og Álaborg er fjórða stærsta borgin. Kemur borgarstjórnin yfirleitt saman tvisvar í mánuði. Er oddviti borgarstjórnar jafnframt borgarstjóri og formaður borgarráðs.

Borgarstjórnin í Álaborg og formenn fastanefnda eru í fullu starfi hjá sveitarfélaginu og hafa því mestu launin. Voru föst laun borgarstjórnans um 17,9 millj. ísl.kr. á síðasta ári en með þóknun fyrir formanns- og varaformannsstörf í sjö stórum borgarfyrtækjum voru heildarlaunin alls 32,6 millj. ísl.kr. Föst laun formanna í fastanefndum voru um 13 millj. ísl.kr. á síðasta ári.

Björgvin

Í Björgvin eru borgarfulltrúarnir 67 og þar fær formaður borgarráðs í fullu starfi um 24 millj. ísl. kr. í árslaun. Er þá miðað við að hann fái 120% af launum þingmanns á Stórþinginu. Formenn og varaformenn fastanefnda í fullu starfi fá 80% af launum borgarráðsformanns, um 19,3 millj. ísl. kr., og varaformaður borgarráðs í fullu starfi fær 5% umfram þá upphæð eða um 20 millj. ísl.kr.

Íbúar í Björgvin voru 267.500 9. desember 2012 og er borgin sú önnur stærsta á eftir Ósló í Noregi.

Aðrir borgarfulltrúar og varaborgarfulltrúar hafa ekki föst laun en fá greitt fyrir hvern fund. Eru greiddar 4.172 n.kr. fyrir hvern fund, eða um 94.300 ísl.kr., ef hann stendur í þrjá tíma eða lengur, annars hálfu minna. Kemur borgarstjórnin saman til fundar einu sinni í mánuði.

Auk þessa er greitt fyrir setu í fastanefndum. Fyrir hvern fund í þeim sem stendur lengur en í klukkustund eru greiddar 3.129 n.kr., eða um 70.700 ísl.kr., en 35.400 ísl.kr. ef hann stendur skemur en í klukkustund. Fyrir önnur nefndastörf er greitt minna.

Borgarfulltrúar í Björgvin fá um 53.500 ísl.kr. fyrir eða upp í síma-, dagblaða- og netkostnað og þeir fá greiddan þann ferða-, námskeiðs- og ráðstefnukostnað sem hlýst af starfi þeirra sem borgarfulltrúa.

Borgarfulltrúar sem lækka í tekjum vegna starfa sinna í borgarstjórn eða eru með sjálfstæðan rekstur geta fengið sannanlegt tekjutap bætt. Bæturnar mega þó ekki vera umfram 11.000 ísl.kr. á klukkustund og ekki meiri en 38.000 ísl.kr. á dag.

Gautaborg

Í Gautaborg eru mánaðarlaun borgarfulltrúa í fullu starfi um 1 milljón íslenskra króna á mánuði og er þá miðað við gengisskráningu í árslok 2012. Í fullu starfi eru aðeins þeir sem sitja í borgarráði eða aðrir þeir borgarfulltrúar sem borgarstjórn ákveður að vera skuli í fullu starfi hjá borginni. Borgarráðið í Gautaborg er nú skipað 13 fulltrúum en borgarfulltrúar eru alls 81. Borgarráð fundar reglulega einu sinni í viku en borgarstjórn einu sinni í mánuði.

Aðrir borgarfulltrúar fá ekki greidd laun nema þeir sitji í nefndum borgarinnar. Fyrir það fá þeir ákveðna prósentu af fullum launum og fer hún eftir því í hvaða nefnd þeir sitja. Fá nefndarformenn mest, frá 4% og upp í 36% af fullum launum, varaformenn fá helminginn af formanns-launum og aðrir nefndarmenn enn minna.

Borgarfulltrúar fá greitt fyrir að koma fram fyrir hönd borgarinnar eða að taka þátt í fundum, ráðstefnum eða öðrum samkomum sem fulltrúar hennar. Er upphæð þessara dagpeninga tæplega 13.000 ísl.kr. ef um er að ræða fjögurra klukkustunda verk eða minna en tæplega 21.000 ísl.kr. ef tíminn er umfram fjórar klukkustundir.

Borgarfulltrúar fá það einnig bætt ef iðgjaldagreiðslur í lífeyrissjóð skerðast vegna stjórn málaþátttöku þeirra eða ef þeir geta ekki tekið sér eðlilegt sumarfrí af þeim sökum.

Þeir sem lækka í tekjum vegna setu í borgarstjórn fá það bætt en þessar bætur eru þó ekki greiddar þeim sem hafa 45% eða meira af fullum launum hjá borginni.

Við útreikning bóta fyrir skertar atvinnutekjur skal miða við átta stunda vinnudag en sé farið fram á meira, t.d. vegna minni yfirvinnu, þarf að styðja það með vottorðum frá vinnuveitanda. Bætur vegna minni atvinnutekna geta verið mestar rúmlega 5.800 ísl.kr. á klst.

Auk þessa fá borgarfulltrúar greiddan útlagðan kostnað vegna starfa í þágu sveitarfélagsins, t.d. ferðakostnað, og stundum vegna barnagæslu. Þær greiðslur eru skattskyldar. Borgarfulltrúar eru einnig slysatryggðir svo fremi hugsanleg óhöpp tengist með einhverjum hætti starfi þeirra að málefnum borgarinnar.

Greiðslur til fulltrúa borgarinnar í stjórnnum þeirra fyrirtækja sem eru í eigu borgarinnar að hluta eða öllu leyti eru misháar og fer það eftir fyrirtækinu og hve umfangsmikill rekstur þess er. Fær formaður stjórnar í 10 stærstu fyrirtækjunum rúmlega 900.000 ísl.kr. í árslaun og varaformaður um 630.000 ísl.kr. Aðrir nefndarmenn fá um 347.000 ísl.kr.

Í öðrum 15 fyrirtækjum eru formannslaunin um 630.000 ísl.kr. á ári, laun varaformanns um 402.000 ísl.kr. og annarra nefndarmanna um 230.000 ísl.kr. Launin fara síðan lækkandi í þeim fyrirtækjum sem eftir eru.

Rekstur sjálfstæðra fyrirtækja og lýðræðið

Það hefur löngum verið hlutverk stjórnmalamannanna sem lýðræðislega kjörinna fulltrúa að fylgja eftir pólitískri stefnumótun. Sveitarstjórnarmenn hafa einnig tekið allar ákvarðanir um rekstur sveitarfélagsins og þá þjónustu sem það veitti borgurunum. Að þessu fyrirkomulagi hafi hins vegar verið vegið með hinum svokölluðu NPM-lausnum (e. New Public Management) í opinbera geiranum. Þær snúast um að leggja meiri áherslu á lögmál atvinnulífsins og hins frjálsa markaðar í opinberri þjónustu. Lykilorðin í því eru einkavæðing, útboð, stærri einingar og dreifð ábyrgð. Hugmyndin er sú að í stað þess að stjórnmalamennirnir stýri starfseminni í minnstu smáatriðum eigi þeir að skilgreina þau markmið sem að sé stefnt í hverjum málaflokki.

Af þessu leiðir meðal annars að einstakir málaflokkar eða starfsmenn þeirra fá aukið svigrúm til að beita þeim aðferðum sem þeir telja henta best til að ná markmiðinu. Önnur afleiðing er að í mörgum sveitarfélögum hafa sveitarstjórnarmenn samið um verk eða þjónustu við einstaklinga og einkafyrirtæki, önnur sveitarfélög eða frjáls félagasamtök. Um leið er oft verið að færa hluta af ákvörðunarvaldinu frá kjörnum fulltrúum til embættismanna eða einstaklinga og fyrirtækja utan opinbera geirans.

Norskir sveitarstjórnarmenn hafa kvartað nokkuð yfir því að stöðugt sé verið að skerða athafna-frelsi sveitarfélaganna, meðal annars af hálfu ríkisvaldsins, og því er það kannski að einhverju leyti mótsagnakennt að á sama tíma hafa þeir verið að láta ákvörðunarvaldið að nokkru í hendur fyrirtækja sem eru ekki undir beinni og lýðræðislegri stjórn. Spyrja má hvort sveitarfélögin séu ekki með þessu að grafa dálítið undan sjálfum sér sem pólitísku kerfi og einnig hvaða afleiðingar það muni hafa ef þau skipuleggja sig á þessum nótum, þ.e. að sjálfstæð fyrirtæki annist þjónustu þeirra að einhverju eða jafnvel miklu leyti. Er til dæmis líklegt að það muni hafa áhrif á þátttöku og áhuga íbúanna á málefnum sveitarfélagsins ef æ fleiri mikilvægar ákvarðanir eru teknar annars staðar en í hinum lýðræðislega kjörnu stofnunum? Eða er það kannski svo að sveitarfélögin komist ekki hjá því að fela sjálfstæðum fyrirtækjum á þeirra vegum tiltekin verk-efni vegna þess að málefnið sem sveitarstjórnarmenn verða að taka afstöðu til eru orðin svo mörg og flókin?

Það er ekkert nýtt, að sveitarfélögin í Noregi stofni til sjálfstæðs fyrirtækjareksturs um ákveðna starfsemi. Elstu dæmin eru frá því fyrir aldamótin 1900. Sveitarfélögin voru frumkvöðlar í orku-nýtingu ýmiss konar og stofnuðu sjálfstæð fyrirtæki um rekstur vatnsveitna og einnig um viðhald og endurnýjun og um rekstur bað- og bióhúsa. Þá eru ýmis dæmi um, að rekstri ríkisfyrirtækja hafi verið breytt og hann lagaður að því, sem gerist á frjálsum markaði. Af þeim má nefna NSB (norsku ríkisjárnbrautirnar), Posten (póstþjónustu) og Televerket (símaþjónustu).

Fulltrúalýðræðið byggir á því, að stjórnmalamennirnir beri ábyrgð gagnvart kjósendum og leggi sín mál undir þeirra dóm í kosningum. Þegar verkefni eru hins vegar falin ákveðnum fyrir-tækjum þá vandast málið. Með hvaða hætti og hverja skal draga til ábyrgðar þegar fyrirtæki,

sem að vísu er í eigu sveitarfélagsins, sér um byggingu eða útfærslu félagsmiðstöðvar eða menningarhúss? Spyrja má líka hvaða möguleika stjórnámálamennirnir hafi á því að gera fyrirtækin ábyrg. Einnig má velta því fyrir sér að hve miklu leyti hin ólíku félagsform séu þannig upp byggð að þau bjóði upp á viðunandi pólitíska leiðsögn og eftirlit.

Mismunandi félagsform

Raunar skiptir það einu hvaða félagsform hinu sjálfstæða fyrirtæki er valið, það leiðir alltaf til þess að ýmsar mikilvægar ákvarðanir eru teknar annars staðar en í sveitarstjórn eða í einstökum nefndum. Nokkur munur er þó á og alveg ljóst að hlutafélagaformið er sjálfstæðast og í minnstum, beinum tengslum við kjörna fulltrúa.

Í norskum sveitarstjórnarlögum eru gerðar litlar kröfur til félagsformsins þegar sveitarstjórnir ákveða að stofna sjálfstætt fyrirtæki um einhverja starfsemi. Þau hafa því að mestu leyti frjálsar hendur um það en það er háð mati hvort starfsemi eða þjónusta, sem sveitarstjórnnum ber lögum samkvæmt að veita, skuli falin sjálfstæðu fyrirtæki á vegum sveitarfélagsins. Dæmi um lögbundna þjónustu eru brunavarnir, viðhald, leikskólar og fleira. Þessa þjónustu má fela sjálfstæðu fyrirtæki vegna þess að sveitarfélaginu ber aðeins skylda til að tryggja að hún sé veitt en ekki endilega að annast hana sjálft.

Verkefni sem sveitarstjórn getur ekki falið sjálfstæðu fyrirtæki nema með sérstöku leyfi eru fá og helst þau þar sem sveitarfélagið hefur heimild til „sérstakra afskipta“. Þar má til dæmis nefna barnaverndar- og skipulagsmál.

Hlutafélagaformið í sókn

Sveitarfélögin hafa um margt að velja þegar kemur að stofnun sjálfstæðra fyrirtækja en í grófum dráttum stendur valið á milli félagsforms eða fyrirtækja sem eru í nánum tengslum við sveitarfélagið og fyrirtækja sem eru meira eða minna óháð sveitarfélaginu. Segja má að norsku sveitarfélögin hafi leitað fanga í allri féлага- og fyrirtækjaflórunni við stofnun sjálfstæðra fyrirtækja á þeirra vegum en sum eru vinsælli en önnur eins og líklegt er. Ljóst er þó að langmestur hluti starfseminnar er eftir sem áður í höndum hefðbundinna stofnana sveitarfélaganna. Undantekningin frá því eru viðhaldsvinna, vegavinna, snjómokstur og verkfræðivinna. Meira en helmingur sveitarfélaganna hefur falið öðrum fyrirtækjum að annast þessi verk.

Það félagsform sem hefur verið í mestri sókn að undanfögnu er hlutafélagaformið. Það er sjálfstæðast gagnvart sveitarfélaginu sem leggur því að mestu lífsreglurnar á aðalfundi hverju sinni. Á árinu 1996 voru sjálfstæð hlutafélög á vegum sveitarfélaganna 773 en voru orðin 1.728 árið 2004. Þá voru ótalin ýmis sjálfseignarfélög tengd sveitarfélögunum.

Mikill munur getur verið á milli sveitarfélaga hvað varðar fyrirtækjarekstur af fyrrnefndu tagi og einnig á því hvaða starfsemi fyrirtækin annast. Áberandi er að sjálfstæðustu félagsformin verða helst fyrir valinu í fjölmönnum sveitarfélögum og er meginástæðan fyrir því sú að þar gengur rekstur þeirra best efnahagslega. Í dreifbýlinu eru tekjumöguleikarnir aftur á móti litlir. Próunin stefnir í þá átt að æ stærri hluti af starfsemi sveitarfélaganna standi utan við hinn lýðræðislega vettvang sem sveitarstjórnin er. Það er því full ástæða til að velta því fyrir sé hvernig sveitarfélögin virka, jafnt sem veitandi ákveðinnar þjónustu og sem lýðræðisleg stofnun.

Markmiðið er aukin skilvirkni

Þegar lýðræðislegar afleiðingar þess að stofna til sjálfstæðs fyrirtækjareksturs á vegum sveitarfélaga eru metnar skiptir máli hverjir höfðu frumkvæði að því og hver tilgangurinn var. Kannanir sýna að stjórnmalamenn, framkvæmdaraðilar og líklegir starfsmenn í fyrirhuguðu fyrirtæki hafa komið þar við sögu, en dæmi eru líka um að pólitísk hugmyndafræði hafi verið leiðarljósið. Hægriflokkurinn í Noregi hefur sums staðar beitt sér fyrir fyrirtækjavæðingu í sveitarfélögum en Verkamannaflokkurinn verið tregari til. Þessi mál geta valdið hörðum deilum í einu sveitarfélagi en gengið næstum átakalaust fyrir sig í öðru.

Meginmarkmiðið með stofnun sjálfstæðra fyrirtækja er að gera þjónustuna skilvirkari og hagkvæmari, þ.e. að sveitarfélagið og íbúarnir fái meira fyrir það fé sem viðkomandi starfsemi fær. Þá er talið að í mörgum tilvikum eigi sjálfstæð fyrirtæki auðveldara með að fá til sín hæft fólk og þau geta haft sína eigin starfsmannastefnu. Efnahagslegar ástæður geta einnig ráðið miklu um stofnun sjálfstæðra fyrirtækja. Með rekstri þeirra losnar stundum um fé sem sveitarstjórnin þarf á að halda og sjálfstæða fyrirtækið, t.d. hlutafélagið, hefur ef til vill betri aðgang að lánamarkaði en sjálft sveitarfélagið.

Sambandið milli sveitarstjórnar og fyrirtækisins

Þegar sjálfstæðu fyrirtæki hefur verið komið á laggirnar vaknar sú spurning hvernig sambandi þess og sveitarfélagsins skuli háttað. Ef það er vilji sveitarstjórnarinnar að hafa það sem nánast getur hún skipað kjörna fulltrúa í stjórnina sem fylgjast þá með rekstrinum frá degi til dags og á hinum endanum er að enginn pólitískur fulltrúi sé í stjórn fyrirtækisins, aðeins fagfólk. Þá er fyrst og fremst verið að sækjast eftir reynslu og þekkingu. Fyrirkomulagið getur síðan líka verið blanda af þessu hvoru tveggja.

Þegar kemur að upplýsingagjöf milli fyrirtækis og sveitarstjórnar er líka um margt að velja. Hún getur til dæmis verið þannig að fulltrúar fyrirtækisins eigi reglulega, kannski nokkrum sinnum á ári, fund með bæjar- eða borgarráði eða forseta sveitarstjórnarinnar og gefi þeim skýrslu. Sveitarstjórnirnar koma líka sinni eigandastefnu til skila með ýmsum hætti og ekki síst með því að skilgreina vel starfsemi sjálfstæðra fyrirtækisins og þann ramma sem um hana gildir. Lætur þá eigandinn eða fulltrúar hans helst til sín taka á aðalfundi fyrirtækisins. Þar eru línurnar lagðar og þá er hægt að skipta um stjórn eða einstaka stjórnarmenn ef ástæða þykir til. Hvað sem þessu líður þarf fyrirtækið að vera sem sjálfstæðast gagnvart sveitarfélaginu og mikilvægt er að því séu ekki settar þrengri skorður en öðrum aðilum á markaði.

Þessi mál eru sem sagt með ýmsum hætti hjá norsku sveitarfélögunum. Stundum er skýr aðskilnaður milli sjálfstæðs fyrirtækis og sveitarstjórnar og stundum ekki og það fer dálítið eftir því hver starfsemin er. Ef fyrirtækið starfar á samkeppnismarkaði er það allajafna mjög sjálfstætt en ef um er að ræða einokunarstarfsemi, t.d. vatn, skulp, viðhald og brunavarnir, er aðskilnaðurinn óskýrari.

Eftirlit með sjálfstæðum fyrirtækjum á vegum sveitarfélaganna er aðallega tvíþætt. Annars vegar hefur sveitarfélagið eftirlit með fyrirtækinu og hins vegar er fyrirtækið sjálft með sitt eigið innra eftirlit. Þar fyrir utan koma ýmsar stofnanir að eftirliti með þessum fyrirtækjum sem öðrum. Rannsóknir sýna að sveitarfélögin telja sig hafa gott eftirlit með sínum fyrirtækjum. Fer það til dæmis fram með reglulegum fundum fulltrúa sveitarfélagsins og fyrirtækisins eða með skýrslugjöf af ýmsu tagi. Einnig kemur endurskoðanda fyrirtækisins að eftirliti eftir reglum sem um það gilda.

Mikilvægast er þó traustið. Sveitarfélagið verður að bera traust til stjórnar fyrirtækisins og hún verður aftur að treysta þeim sem annast hinn daglega rekstur. Er oft leitast við að velja í stjórnina einstaklinga sem hafa enga annarra hagsmuna að gæta hjá sveitarfélaginu.

Gagnsæi og góð upplýsingagjöf

Sjálfstæðu fyrirtækin hafa stundum verið sökuð um að vera lokuð og tregari til að veita upplýsingar en aðrar stofnanir sveitarfélagsins og víst er að um þær gilda nokkuð aðrar reglur. Rannsóknir sýna samt ekki að erfitt sé að afla upplýsinga um fyrirtækin og rekstur þeirra. Skjöl og fundargerðir hlutafélaga eru ekki birt opinberlega en sveitarfélagið hefur að sjálfsgöðu aðgang að þeim. Þar fyrir utan geta allir kynnt sér ársreikninga þessara fyrirtækja og endurskoðunar-skýrslur um þau. Raunar sýna rannsóknir að það getur verið auðveldara að gera sér góða grein fyrir rekstri sjálfstæðs fyrirtækis í eigu sveitarfélags en rekstri annarra stofnana þess. Er ástæðan ekki síst sú að rekstur þess er mjög skýrlega skilinn frá annarri starfsemi á vegum sveitarfélagsins. Vegna þess er það fulleinfalt að halda því fram að hefðbundnar stofnanir sveitarfélaganna séu opnar og útausandi á upplýsingar en sjálfstæðu fyrirtækin ekki. Stundum er því alveg öfugt farið. Raunar hefur verið kvartað yfir því að upplýsingar um rekstur þessar fyrirtækja séu einum of mikið uppi á borðinu vegna þess að ósjaldan eigi þau í samkeppni við önnur fyrirtæki á markaði.

Að rækja eigendahlutverkið

Fyrstu viðbrögð sumra við fyrirtækjavæðingunni í sveitarfélögunum eru að með henni séu þau að afsala sér völdum og áhrifum. Aðrir eru á öndverðum meiði og segja að með því að auka sjálfstæði fyrirtækja í eigu sveitarfélagsins sé verið að fjölga mögulegum leiðum til að hafa áhrif og að það geti verið lýðræðislegur ávinningur að því að skipta upp og greina í sundur hið lýðræðislega ferli. Áður hefur verið nefnt að stundum ræður pólitíkin eða hugmyndafræðin nokkru um afstöðu manna til reksturs sjálfstæðra fyrirtækja á vegum sveitarfélaga en ekki skiptir minna máli hvernig sveitarfélögin sinna hlutverki sínu sem eigandi.

Samkvæmt upplýsingum frá KS-Bedrift, samtökum fyrirtækja í opinberri eigu, eru sjálfstæðu fyrirtækin í sumum sveitarfélögum látin næstum alveg afskiptalaus og þeim sýndur lítill áhugi en í öðrum hefur verið mótuð ákveðin eigandastefna. Eru fyrrnefndu fyrirtækin, þau afskiptalitlu, miklu fleiri en hin og með því eru stjórnámálamennirnir ekki að uppfylla þær pólitísku kröfur sem til þeirra eru gerðar. Það hefur sýnt sig að því eldri sem sjálfstæðu fyrirtækin eru því minni afskipti eru af þeim. Þetta áhugaleysi getur komið sér illa fyrir fyrirtækið og eiganda þess og gert það smám allt að því ósýnilegt, jafnt stjórnámálamönnum sem hinum almenna borgara. Fyrirkomulag ábyrgðar verður enn þokukenndara en áður og þetta getur verið sérstaklega bagalegt þegar um er að ræða sjálfstætt fyrirtæki í eigu tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Þá er hvert þeirra bundið af hinum og það getur bæði verið snúið að draga sig út úr slíku samstarfi og að hafa þar mikil áhrif. Segja má að í raun hafi hvert sveitarfélaganna neitunarvald gagnvart hinum.

Það er grundvallarspurning að hve miklu leyti það fyrirkomulag sem er á rekstri sjálfstæðs fyrirtækis á vegum sveitarfélags tryggi eðlilega, pólitíska stjórn og eftirlit og hvort það sé nauðsynlegt í þessu skyni að skipa stjórnina stjórnámálamönnum. Reynslan sýnir að það er mikið svigrúm fyrir pólitíska stjórn og eftirlit með sjálfstæðu fyrirtækjunum ef þess er óskað. Mestu skiptir þó að sveitarfélagið taki hlutverk sitt sem eiganda mjög alvarlega.

Hvað sem þessu líður fer ekki á milli mála að rekstur sjálfstæðra fyrirtækja er ekki fyllilega í samræmi við hugmyndina um beina og lýðræðislega stjórn í málefnum sveitarfélagsins. Það var ein af ástæðunum fyrir því að Norræna ráðherraráðið ályktaði í tengslum við skýrslu sína um lýðræðismál (Demokratiutvalet 2004) að útvistun og rekstur sjálfstæðra fyrirtækja ættu ekki við á öllum sviðum í starfsemi sveitarfélaga. Það eru því hugsanlega einhver takmörk fyrir því að hve miklu leyti sveitarfélögin geti falið sjálfstæðum fyrirtækjum að sjá um starfsemina.

Viðauki II

Framsaf á valdheimildum

Nefnd/ starfsmaður	Samþykkt	Valdheimildir	Upplýsingar um afgreiðslur	Fellt úr gildi eða breytt
Byggingar- fulltrúi	Nr. 628/2003 Viðauki 2.6 (sjá nr. 558/2003)	Byggingarfulltrúi afgreiðir án staðfestingar skipulags- og byggingarnefndar mál sem skilgreind eru sem verkefni byggingarnefnda í skipulags- og byggingarlögum. Undanskilið er nýbyggingar, byggingarskilmálar, nafngiftir á götum, vegum og torgum o.fl. Samþykkt nr. 558/2003 er staðfest af umhverfisráðuneytinu.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund skipulags- og byggingarnefndar, bókaðar í fundargerð og hljóta svo endanlega afgreiðslu borgarstjórnar. Byggingarfulltrúi getur ávallt vísað málum til afgreiðslu nefndarinnar. Málskotsréttur er til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.	Viðauki felldur úr gildi með samþykkt nr. 1018/2004.
Byggingar- fulltrúi	Nr. 1018/2004 Viðauki 2.7 (sjá nr. 161/2005)	Byggingarfulltrúi afgreiðir án staðfestingar skipulagsráðs mál sem skilgreind eru sem verkefni byggingarnefnda í skipulags- og byggingarlögum. Undanskilið er byggingarskilmálar, nafngiftir á götum, vegum og torgum o.fl. Samþykktir nr. 161/2005 og 1201/2007 eru staðfestar af umhverfisráðuneytinu.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund skipulagsráðs, bókaðar í fundargerð og hljóta svo endanlega afgreiðslu í borgarráði. Byggingarfulltrúi getur ávallt vísað málum til afgreiðslu ráðsins. Málskotsréttur er til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.	Númerum viðauka breytt: Nr. 2.6 skv. samþykkt nr. 768/2005, nr. 2.7 skv. samþykkt nr. 765/2006. Viðauka breytt með samþykkt nr. 1201/2007. Nú viðauki 2.5, sbr. samþykkt nr. 795/2009.
Félagsmála- stjóri	Nr. 628/2003 Viðauki 2.5	Er heimilt að afgreiða umsóknir um viðbótarlán. Einnig afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgarinnar.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund félagsmálaráðs. Félagsmálastjóri getur ávallt vísað málum til afgreiðslu ráðsins. Málskotsréttur er til borgarráðs sem getur falið félagsmálaráði að taka málið fyrir að nýju. Einnig hægt að skjóta til úrskurðarnefndar hús-næðismála.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1018/2004.
Forstöðumaður Umhverfis- og heilbrigðis- stofu	Nr. 628/2003 Viðauki 2.2	Er heimilt að gefa út tiltekin starfsleyfi í stað umhverfis- og heilbrigðisnefndar. Gefur umsögn til lögreglustjóra og veitir starfsleyfi á grundvelli laga um veitinga- og gístistaði. Forstöðumaður gefur umsögn til borgarráðs á grundvelli áfengis laga.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund umhverfis- og heilbrigðisnefndar. Forstöðumaður getur ávallt vísað málum til afgreiðslu nefndarinnar. Málskotsréttur er til borgarráðs sem getur falið umhverfis- og skipulagsnefnd að taka málið fyrir að nýju. Einnig skal benda aðila á úrskurðarnefnd skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1018/2004, verkefni færð til sviðsstjóra umhverfissviðs.

Nefnd/ starfsmaður	Samþykkt	Valdheimildir	Upplýsingar um afgreiðslur	Fellt úr gildi eða breytt
Framkvæmda- ráð	Nr. 768/2005, nýr viðauki 1.4	Afgreiðir án staðfestingar borgarráðs beiðnir um aðilaskipti að leigulóðum og byggingarrétti sem þegar hefur verið úthlutað samkvæmt reglum sem borgar- ráð setur. Einnig tillögur til lögreglustjóra varðandi breytingar á varanlegum sérákvæðum um notkun vega til umferðar og aðrar ákvarðanir sem hljóta þurfa staðfestingar eða samþykki hans skv. umferðarlögum.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs ef þriðjungur nefndar manna óskar þess. Lagðar fram á næsta reglulega fundi borgarráðs. Endurupp- töku beint til borgarráðs sem ákveður hvort framkvæmdaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Framkvæmda- stjóri Heil- brigðiseftirlits Reykjavíkur	Nr. 1200/2007, viðauki 2.2	Er heimilt að gefa út tiltekin starfsleyfi í stað heilbrigðisnefndar. Gefur umsögn til lögreglustjóra og veitir starfsleyfi á grundvelli laga um veitingastaði, gisti- staði og skemmtanahald.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund heilbrigðisnefndar. Framkvæmdastjóri getur ávallt vísað málum til afgreiðslu nefndarinnar. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort heil- brigðisnefnd taki mál fyrir að nýju. Þá er hægt að skjóta máli til úrskurðar- nefndar eða ráðherra.	
Framkvæmda- stjóri Leikskóla Reykjavíkur	Nr. 945/2002 Viðauki V	Er heimilt að afgreiða veitingu starfsleyfa til dagmæðra og lögbundið eftirlit með þeirri starfsemi eins og kveðið er á um í reglugerð um daggæslu barna í heima- húsum.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund leikskólaráðs. Málskotsréttur til leik- skólaráðs.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 628/2003.
Framkvæmda- stjóri Leikskóla Reykjavíkur	Nr. 628/2003 Viðauki 2.4	Er heimilt að afgreiða veitingu starfs- leyfa til dagmæðra og lögbundið eftirlit með þeirri starfsemi eins og kveðið er á um í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum. Einnig afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgar- innar.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund leikskólaráðs. Framkvæmdastjóri getur ávallt vísað máli til borgarráðs. Málskotsréttur til borgarráðs sem getur falið leikskólaráði að taka málið fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1018/2004. Verkefnið nú hjá sviðsstjóra menntasviðs.
Framtalsnefnd	Nr. 965/2005, nýr viðauki 1.5	Afgreiðir án staðfestingar borgarráðs umsóknir um lækkuð álagðs útsvars einstaklinga.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs ef þriðjungur nefndarmanna óskar þess. Lagt fram á næsta reglulega fundi borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort framtalsnefnd taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Framtalsnefnd	Nr. 1200/2007, viðauki 1.5	Afgreiðir án staðfestingar borgarráðs umsóknir um lækkuð álagðs útsvars einstaklinga.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs. Lagt fram á næsta reglu- lega fundi borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort framtalsnefnd taki mál fyrir að nýju.	Nú viðauki 1.4.
Fræðsluráð	Nr. 628/2003 Viðauki 1.2	Ráðning skólustjóra grunnskóla.	Getur vísað afgreiðslu mála til borgarráðs og er það skylt ef þriðjungur nefndarmanna óska þess hið fæsta. Málskotsréttur til borgarráðs sem getur falið fræðsluráði að taka málið fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1018/2004. Verkefni fært til menntaráðs.

Nefnd/ starfsmaður	Samþykkt	Valdheimildir	Upplýsingar um afgreiðslur	Fellt úr gildi eða breytt
Fræðslustjóri og skólastjórar	Nr. 1200/2007, viðauki 2.4	Fræðslustjóra er heimilt að afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgarinnar. Skólastjóri grunnskóla ræður aðstoðarskólastjóra.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund menntaráðs. Fræðslustjóri getur ávallt vísað máli til ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menntaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 795/2009.
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur	Nr. 638/2001 Viðauki II	Er heimilt að gefa út tiltekin starfsleyfi í stað umhverfis- og heilbrigðisnefndar. Gefur umsögn til lögreglustjóra og veitir starfsleyfi á grundvelli laga um veitinga- og gístaði. Heilbrigðiseftirlitið gefur umsögn til borgarráðs á grundvelli áfengisлага.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund umhverfis- og heilbrigðisnefndar. Málskotsréttur til umhverfis- og heilbrigðisnefndar.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 628/2003.
Leikskólaráð	Nr. 765/2006, nýr viðauki 1.6	Afgreiðir án staðfestingar borgarráðs veitingu leyfa til einkarekinnna leikskóla og ráðningu skólastjóra leikskóla.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs, ef þriðjungur nefndarmanna óskar þess. Lagt fram á næsta reglulega fundi borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort leikskólaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Leikskólaráð	Nr. 1200/2007, viðauki 1.6	Afgreiðir án staðfestingar borgarráðs veitingu leyfa til einkarekinnna leikskóla og ráðningu skólastjóra leikskóla.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs. Lagt fram á næsta reglulega fundi borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort leikskólaráð taki mál fyrir að nýju.	Nú viðauki 1.5.
Menningar- og ferðamálaráð	Nr. 768/2005, nýr viðauki 1.3	Ráðning borgarbókavaraðar, borgarminjavarðar, borgarskjalavaraðar, safnstjóra Listasafns Reykjavíkur, framkvæmdastjóra Gerðubergs og safnstjóra Ljósmyndasafns Reykjavíkur.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs, ef þriðjungur nefndarmanna óskar þess. Lagt fyrir á næsta reglulega fundi borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menningar- og ferðamálaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Menningar- og ferðamálaráð	Nr. 1200/2007, viðauki 1.3	Ráðning borgarbókavaraðar, borgarminjavarðar, safnstjóra Listasafns Reykjavíkur, framkvæmdastjóra Gerðubergs og safnstjóra Ljósmyndasafns Reykjavíkur.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs. Lagt fram á næsta reglulega fundi borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menningar- og ferðamálaráð taki mál fyrir að nýju.	Nú viðauki 1.2.
Menntamálaráð	Nr. 1018/2004 Viðauki 1.2	Ráðning skólastjóra grunnskóla.	Getur og er stundum skylt að vísa til borgarráðs eða þegar að þess er óskað af þriðjungi fulltrúa í ráðinu hið fæsta. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menntamálaráð taki mál fyrir að nýju.	Breytt með samþykkt nr. 768/2005. Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Menntaráð	Nr. 768/2005, breyting á viðauka 1.2 skv. samþykkt 1018/2004	Ráðning skólastjóra grunnskóla og leikskóla. Einnig leyfi til reksturs einkarekinnna leikskóla.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs. Lagðar fyrir á næsta reglulega fundi borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menntaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.

Nefnd/ starfsmaður	Samþykkt	Valdheimildir	Upplýsingar um afgreiðslur	Fellt úr gildi eða breytt
Menntaráð	Nr. 1200/2007, viðauki 1.2	Ráðning skólastjóra grunnskóla.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs. Lagt fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menntaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 795/2009.
Skipulags- og byggingarnefnd	Nr. 628/2003 Viðauki 1.1	Er heimilt að afgreiða án staðfestingar borgarráðs: a) Óverulegar breytingar á deiliskipulagi. b) Ákvörðun um að hefja gerð deiliskipulags. c) Framkvæmdaleyfi. d) Skiptingu jarða, landa, lóða og breytingar á landamerkjum.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs. Málskotsréttur er til borgarráðs sem getur falið nefndinni að taka málið fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1018/2004. Nú verkefni skipulagsráðs.
Skipulagsfulltrúi	Nr. 628/2003 Viðauki 2.3	1) Er heimilt að ákveða að grenndarkynna óverulegar breytingar á deiliskipulagi og byggingarleyfisumsóknir í ódeiliskipulögum hverfum, nema þegar vinna við deiliskipulag er hafin. 2) Er heimilt að afgreiða auglýstar skipulagstillögur sem engar athugasemdir berast við til Skipulagsstofnunar nema skipulags- og byggingarnefnd ákveði annað þegar samþykkt er að auglýsa tillögurnar. 3) Að vísa frá eða synja erindum og veita umsagnir um erindi sem beint er til skipulagsnefndar og eru bersýnilega í ósamræmi við skipulagsáætlanir. 4) Framkvæmdaleyfi sem eru í samræmi við skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund skipulags- og byggingarnefndar. Skipulagsfulltrúi getur ávallt vísað málum til afgreiðslu nefndarinnar. Málskotsréttur er til borgarráðs sem getur falið skipulags- og byggingarnefnd að taka málið fyrir að nýju. Einnig skal benda aðila á úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1018/2004.
Skipulagsfulltrúi	Nr. 1018/2004 Viðauki 2.4	1) Er heimilt að ákveða að grenndarkynna óverulegar breytingar á deiliskipulagi og byggingarleyfisumsóknir í ódeiliskipulögum hverfum, nema þegar vinna við deiliskipulag er hafin. 2) Er heimilt að afgreiða auglýstar skipulagstillögur sem engar athugasemdir berast við til Skipulagsstofnunar nema skipulags- og byggingarnefnd ákveði annað þegar samþykkt er að auglýsa tillögurnar. 3) Að vísa frá eða synja erindum og veita umsagnir um erindi sem beint er til skipulagsnefndar og eru bersýnilega í ósamræmi við skipulagsáætlanir. 4) Framkvæmdaleyfi sem eru í samræmi við skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund skipulagsráðs. Skipulagsfulltrúi getur ávallt vísað málum til afgreiðslu ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort skipulagsráð taki mál fyrir að nýju. Einnig skal leiðbeina aðila um rétt sinn til að skjóta máli til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007. Nú verkefni skipulagsstjóra.
Skipulagsráð	Nr. 1018/2004 Viðauki 1.1	Er heimilt að afgreiða án staðfestingar borgarráðs: a) Óverulegar breytingar á deiliskipulagi. b) Ákvörðun um að hefja gerð deiliskipulags. c) Framkvæmdaleyfi. d) Skiptingu jarða, landa, lóða og breytingar á landamerkjum.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort skipulagsráð taki mál fyrir að nýju. Málskotsréttur til úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.

Nefnd/ starfsmaður	Samþykkt	Valdheimildir	Upplýsingar um afgreiðslur	Fellt úr gildi eða breytt
Skipulagsráð	Nr. 1200/2007, viðauki 1.1	Er heimilt að afgreiða án staðfestingar borgarráðs: a) Óverulegar breytingar á deiliskipulagi. b) Ákvörðun um að hefja gerð deiliskipulags. c) Framkvæmdaleyfi. d) Skiptingu jarða, landa, lóða og breytingar á landamerkjum.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Heimilt og stundum skylt að að visa málum til borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort skipulagsráð taki mál fyrir að nýju. Málskotsréttur til úrskurðarnefndar um skipulags- og byggingarmál.	
Skipulagsstjóri	Nr. 1200/2007, viðauki 2.3	1) Er heimilt að ákveða að grenndarkynna óverulegar breytingar á deiliskipulagi og byggingarleyfisumsóknir í ódeiliskipulögðum hverfum, nema þegar vinna við deiliskipulag er hafin. Er heimilt að fullnaðarafgreiða tillögur að óverulegum breytingum á deiliskipulagi hafi engar athugasemdir borist við grenndarkynningu. 2) Er heimilt að afgreiða auglýstar skipulagstillögur sem engar athugasemdir berast við til Skipulagsstofnunar nema skipulagsráð ákveði annað þegar samþykkt er að auglýsa tillögurnar. 3) Að vísa frá eða synja erindum og veita umsagnir um erindi sem beint er til skipulagsnefndar og eru bersýnilega í ósamræmi við skipulagsáætlanir.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund skipulagsráðs. Skipulagsfulltrúi getur ávallt vísað málum til afgreiðslu ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort skipulagsráð taki mál fyrir að nýju. Einnig skal leiðbeina aðila um rétt sinn til að skjóta málinu til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.	
Skipulagsstjóri Reykjavíkur	Nr. 638/2001 Viðauki III	1) Er heimilt að ákveða að grenndarkynna óverulegar breytingar á deiliskipulagi og byggingarleyfisumsóknir í ódeiliskipulögðum hverfum, nema þegar vinna við deiliskipulag er hafin. 2) Er heimilt að afgreiða auglýstar skipulagstillögur sem engar athugasemdir berast við til Skipulagsstofnunar nema skipulags- og byggingarnefnd ákveði annað þegar samþykkt er að auglýsa tillögurnar. 3) Erindi og umsagnir um erindi sem beint er til skipulagsnefndar og eru bersýnilega í ósamræmi við skipulagsáætlanir. 4) Framkvæmdaleyfi sem eru í samræmi við skipulagsáætlanir og mat á umhverfisáhrifum.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund skipulags- og byggingarnefndar. Málskotsréttur til skipulags- og byggingarnefndar.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 628/2003. Nú verkefni skipulagsstjóra.
Skrifstofustjóri borgarstjórnar	Nr. 638/2001 Viðauki I	Er heimilt að afgreiða erindi til umsagnar, kynningar eða meðferðar á einstakra nefnda og ráða Reykjavíkurborgar, embættismanna eða aðila utan Reykjavíkurborgar. Einnig umsóknir um vinnveitingaleyfi sem eru innan samþykkrar stefnumörkunar borgarstjórnar og samþykkrar málsmeðferðarreglna vegna vinnveitingaleyfa o.fl.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Málskotsréttur til borgarráðs. Einnig hægt að skjóta máli til úrskurðarnefndar um áfengismál.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 628/2003.

Nefnd/ starfsmaður	Samþykkt	Valdheimildir	Upplýsingar um afgreiðslur	Fellt úr gildi eða breytt
Skrifstofustjóri borgarstjórnar	Nr. 628/2003 Viðauki 2.1	Er heimilt að afgreiða erindi til umsagnar, kynningar eða meðferðar til einstakra nefnda og ráða Reykjavíkurborgar, embættismanna eða aðila utan Reykjavíkurborgar. Einnig umsóknir um vinveitingaleyfi sem eru innan samþykkrar stefnumórkunar borgarstjórnar og samþykkrar málsmeðferðarreglna vegna vinveitingaleyfa o.fl.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Skrifstofustjóri getur ávallt vísað máli til borgarráðs. Málskotsréttur til borgarráðs. Einnig hægt að skjóta máli til úrskurðarnefndar um áfengismál.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1018/2004.
Skrifstofustjóri borgarstjórnar	Nr. 1018/2004 Viðauki 2.1	Er heimilt að afgreiða erindi til umsagnar, kynningar eða meðferðar til einstakra nefnda og ráða Reykjavíkurborgar, embættismanna eða aðila utan Reykjavíkurborgar.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Skrifstofustjóri borgarstjórnar	Nr. 1200/2007, viðauki 2.1	Er heimilt að afgreiða án staðfestingar borgarráðs umsagnir til lögreglustjóra um rekstrarleyfi veitinga- og gististaða, enda sé umsögnin innan marka málsmeðferðarreglna borgarráðs um veitingastaði og gististaði frá 12. júlí 2007, svo og umsagnir um tækifærisleyfi og tímabundin áfengisveitingaleyfi. Einnig erindi til borgarráðs til umsagnar, kynningar eða meðferðar til einstakra nefnda og ráða Reykjavíkurborgar, embættismanna eða aðila utan Reykjavíkurborgar.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs.	
Stjórn eignasjóðs	Nr. 1200/2007, viðauki 1.4	Afgreiðir án staðfestingar borgarráðs beiðnir um aðilaskipti að leigulóðum og byggingarrétti sem þegar hefur verið úthlutað samkvæmt reglum sem borgarráð setur.	Heimilt og stundum skylt að vísa til borgarráðs. Lagt fram á næsta reglulega fundi borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort stjórn eignasjóðs taki mál fyrir að nýju.	Nú viðauki 1.3.
Sviðsstjóri leikskólasviðs	Nr. 765/2006, nýr viðauki 2.6	Afgreiðir án staðfestingar leikskólaráðs veitingu starfsleyfa til dagforeldra og lögbundið eftirlit með þeirri starfsemi eins og kveðið er á um í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum. Einnig afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgarinnar.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund leikskólaráðs. Sviðsstjóri getur ávallt vísað máli til ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort leikskólaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Sviðsstjóri leikskólasviðs	Nr. 1200/2007, viðauki 2.5	Afgreiðir án staðfestingar leikskólaráðs veitingu starfsleyfa til dagmæðra og lögbundið eftirlit með þeirri starfsemi eins og kveðið er á um í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum. Einnig afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgarinnar.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund leikskólaráðs. Sviðsstjóri getur ávallt vísað máli til ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort leikskólaráð taki mál fyrir að nýju.	Nú viðauki 2.4.

Nefnd/ starfsmaður	Samþykkt	Valdheimildir	Upplýsingar um afgreiðslur	Fellt úr gildi eða breytt
Sviðsstjóri mennta- málasviðs	Nr. 1018/2004 Viðauki 2.5	Er heimilt að afgreiða veitingu starfsleyfa til dagmæðra og lögbundið eftirlit með þeirri starfsemi eins og kveðið er á um í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum. Einnig afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgarinnar.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund menntamálaráðs. Sviðsstjóri getur ávallt vísað máli til afgreiðslu menntamálaráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menntamálaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauka breytt með samþykktum nr. 768/2005 og 765/2006. Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Sviðsstjóri menntasviðs og skólastjórar	Nr. 768/2005, breyting á viðauka 2.5 skv. samþykkt 1018/2004	Sviðsstjóra er heimilt að afgreiða veitingu starfsleyfa til dagmæðra og lögbundið eftirlit með þeirri starfsemi eins og kveðið er á um í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum. Einnig afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgarinnar. Skólastjóri grunnskóla ræður aðstoðarskólastjóra að höfðu samráði við sviðsstjóra menntasviðs.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund menntaráðs. Sviðsstjóri getur ávallt vísað máli til ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menntaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauka breytt með samþykkt nr. 765/2006. Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Sviðsstjóri menntasviðs og skólastjórar	Nr. 765/2006, breyting á viðauka 2.5 skv. samþykkt 1018/2004	Sviðsstjóra er heimilt að afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgarinnar. Skólastjóri grunnskóla ræður aðstoðarskólastjóra.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund menntaráðs. Sviðsstjóri getur ávallt vísað máli til ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort menntaráð taki mál fyrir að nýju.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Sviðsstjóri stjórnsýslu- og starfsmanna- sviðs	Nr. 1018/2004 Viðauki 2.2	Er heimilt að afgreiða umsóknir um leyfi til áfengisveitinga sem eru innan samþykktar stefnumörkunar borgarstjórnar og samþykkttra málsmeðferðarreglna vegna vínveitingaleyfa o.fl.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Sviðsstjóri getur vísað máli til borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs. Einnig skal benda aðila á rétt sinn til þess að skjóta málum til úrskurðarnefndar áfengismála.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Sviðsstjóri um- hverfissviðs	Nr. 1018/2004 Viðauki 2.3	Er heimilt að gefa út tiltekin starfsleyfi í stað umhverfisráðs. Gefur umsögn til lög-reglustjóra og veitir starfsleyfi á grundvelli laga um veitinga- og gístistaði. Sviðsstjórinn gefur umsögn til borgarráðs	Lagðar fyrir næsta reglulega fund umhverfisráðs. Sviðsstjóri getur ávallt vísað málum til afgreiðslu ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort umhverfisráð taki mál fyrir að nýju. Einnig skal leiðbeina aðila um rétt sinn til að skjóta málinu til úrskurðarnefndar eða til ráðherra.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 1200/2007.
Sviðsstjóri vel- ferðarsviðs	Nr. 1018/2004 Viðauki 2.6	Er heimilt að afgreiða umsóknir um viðbótarlán. Einnig afgreiða erindi sem send eru til umsagnar, kynningar eða meðferðar innan stofnunar eða annarra borgarstofnana, nefnda eða ráða borgarinnar.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund velferðarráðs. Sviðsstjóri getur ávallt vísað málum til afgreiðslu ráðsins. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort velferðarráð taki mál fyrir að nýju. Einnig má skjóta til úrskurðarnefndar húsnæðismála.	Viðauki felldur brott með samþykkt nr. 768/2005.

Nefnd/ starfsmaður	Samþykkt	Valdheimildir	Upplýsingar um afgreiðslur	Fellt úr gildi eða breytt
Umhverfis- og samgönguráð	Nr. 1200/2007, viðauki 1.7	Afgreiðir án staðfestingar borgarráðs tillögur til lögreglustjóra varðandi breytingar á varanlegum sérákvæðum um notkun vega til umferðar og aðrar ákvarðanir sem þurfa staðfestingar eða samþykki hans skv. umferðarlögum.	Lagðar fyrir næsta reglulega fund borgarráðs. Getur og er stundum skylt að vía til borgarráðs. Endurupptöku beint til borgarráðs sem ákveður hvort umhverfis- og samgönguráð taki mál fyrir að nýju.	Nú viðauki 1.6.

Viðauki III

Nefndir, ráð og stjórnir skipaðar hjá Reykjavíkurborg, aðrar en borgarráð

Ráð

Samkvæmt 61. gr. samþykktar nr. 1200/2007, sbr. breytingu nr. 795/2009, kýs borgarstjórn í eftirtalin ráð til fjögurra ára:

1. Framkvæmda- og eignaráð.

Með samþykkt nr. 1018/2004 var sett á stofn sjö manna framkvæmdaráð sem kosið skyldi af borgarstjórn. Með samþykkt nr. 1200/2007 breyttist framkvæmdaráð í Eignasjóð en í hann var kosinn sami fjöldi. Það var síðan með samþykkt nr. 795/2009 sem nafninu var breytt í framkvæmda- og eignaráð. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að borgarráð fari með verkefni framkvæmda- og eignaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessa breytingu.

2. Íþrótt- og tómstundaráð.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa fimm manna íþrótt- og tómstundaráð. Með samþykkt nr. 1018/2004 voru gerðar breytingar á ákvæðinu á þann veg að fulltrúum var fjölgað um tvo. Á fundi borgarstjórnar 20. september 2011 var kosið í skóla- og frístundaráð sem tók við verkefnum menntaráðs og hluta af verkefnum íþrótt- og tómstundaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessar breytingar.

3. Leikskólaráð.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að kjósa skyldi fimm manna leikskólaráð. Fræðsluráð og leikskólaráð voru sameinuð með samþykkt nr. 1018/2004 og urðu að sjö manna menntamálaráði. Með samþykkt nr. 765/2006 var ráðinu skipt upp og til varð sjö manna leikskólaráð. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að menntaráð færi með verkefni leikskólaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspeglar þessa breytingu frá 2010 eða síðari breytingu í skóla- og frístundaráð á árinu 2011.

4. Mannréttindaráð.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að kjósa skyldi fimm manna jafnréttisnefnd. Með samþykkt nr. 584/2006 breyttist nafn nefndarinnar í mannréttindanefnd. Sjö manna mannréttindaráð var síðan sett á stofn með samþykkt nr. 1200/2007.

5. Menningar- og ferðamálaráð.

Samkvæmt samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að kjósa skyldi fimm manna menningarmálanefnd. Með samþykkt nr. 1018/2004 var sett á fót sjö manna menningar- og ferðamálaráð.

6. Menntaráð.

Samkvæmt samþykkt nr. 638/2001 skyldi borgarstjórn kjósa fimm manna fræðsluráð. Með samþykkt nr. 1018/2004 sameinuðust fræðsluráð og leikskólaráð undir menntamálaráði og var því breytt í sjö manna ráð. Með samþykkt nr. 768/2005 breyttist nafn ráðsins í menntaráð. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að menntaráð fari með verkefni leikskólaráðs. Á fundi borgarstjórnar 20. september 2011 var síðan kosið í skóla- og frístundaráð sem tók við verkefnum menntaráðs og hluta af verkefnum íþrótta- og tómstundaráðs. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þessar breytingar á árunum 2010 og 2011.

7. Skipulagsráð.

Samkvæmt samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um kosningu í sjö manna skipulags- og byggingarnefnd. Með samþykkt nr. 1018/2004 var nefndin lögð af og í staðinn var tekið upp sjö manna skipulagsráð.

8. Umhverfis- og samgönguráð.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að kjósa skyldi í fimm manna umhverfis- og heilbrigðisnefnd og fimm manna samgöngunefnd. Með samþykkt nr. 1018/2004 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa í sjö manna umhverfisráð og með samþykkt 1200/2007 varð ráðið að sjö manna umhverfis- og samgönguráði. Í samþykkt nr. 1200/2007 er jafnframt kveðið á um kosningu í fimm manna heilbrigðisnefnd. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að umhverfis- og samgönguráð fari með verkefni heilbrigðisnefndar. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þá breytingu.

9. Velferðarráð.

Í samþykkt nr. 628/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa í fimm manna félagsmálaráð. Með samþykkt nr. 1018/2004 varð félagsmálaráð að sjö manna velferðarráði. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að velferðarráð fari með verkefni framtalsnefndar. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þá breytingu.

Í samþykktinni er tekið fram að formenn framangreindra ráða skuli vera borgarfulltrúar eða vara-borgarfulltrúar.

Aðrar nefndir, ráð og stjórnir

Samkvæmt 62. gr. samþykktar nr. 1200/2007, sbr. breytingu nr. 795/2009, kýs borgarstjórn ýmsar aðrar nefndir og ráð til að sinna afmörkuðum verkefnum og kýs einnig fulltrúa sína í stjórnir stofnana og fyrirtækja sem Reykjavíkurborg á hluti í.

Helstu nefndir, ráð og stjórnir sem tilgreindar eru í samþykktinni eru eftirfarandi:

1. Stjórn Faxaflóahafna sf.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa í fimm manna hafnarstjórn. Með samþykkt nr. 1018/2004 var gerð sú breyting að hafnarstjórn var lögð niður og þess í stað kjörnir fimm fulltrúar í stjórn Faxaflóahafna sf. og nú til eins árs í senn.

2. Stjórn Orkuveitu Reykjavíkur sf.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa fimm fulltrúa í stjórn Orkuveitu Reykjavíkur til fjögurra ára. Með samþykkt nr. 628/2003 var ákvæðinu breytt að því leyti að nú eru fulltrúarnir kjörnir til eins árs í senn.

3. Almennavarnanefnd.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa tvo fulltrúa í almannavarnanefnd. Með samþykkt nr. 1018/2004 breyttist ákvæðið á þá leið að kjörinn er einn aðalmaður í nefndina og tveir til vara. Borgarstjóri er jafnframt aðalmaður í nefndinni í krafti þess embættis.

4. Barnaverndarnefnd.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skuli kjósa fimm menn í barnaverndarnefnd. Ákvæðið hefur verið óbreytt síðan.

5. Framtalsnefnd.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að kjósa skyldi fimm manna framtalsnefnd. Með samþykkt nr. 768/2005 varð sú breyting að nefndarmönnum var fækkað í þrjá. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að velferðarráð fari með verkefni framtalsnefndar. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þá breytingu.

6. Heilbrigðisnefnd.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að kjósa skyldi í fimm manna umhverfis- og heilbrigðisnefnd. Í samþykkt nr. 1200/2007 er kveðið á um kosningu í fimm manna heilbrigðisnefnd. Á fundi borgarstjórnar 15. júní 2010 var samþykkt að umhverfis- og samgönguráð fari með verkefni heilbrigðisnefndar. Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar hefur ekki verið uppfærð til að endurspegla þá breytingu.

7. Hverfisráð.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa þriggja manna hverfisráð Grafarvogs. Með samþykkt 628/2003 var ákvæðið fellt brott og í staðinn kom inn ákvæði sem kvað á um að borgarstjórn skyldi kjósa í hvert hverfisráð þrjá menn og þrjá til vara. Með samþykkt nr. 1200/2007 var ákvæðinu breytt og voru þá kosnir sjö menn í hverfisráð en með samþykkt nr. 795/2009 var ákvæðinu aftur breytt og eru ráðin nú fimm manna. Hverfisráðin eru 10, þ.e. hverfisráð Árbæjar, Breiðholts, Grafarholts- og Úlfarsárdals, Grafarvogs, Háaleitis og Bústaða, Hlíða, Kjalarness, Laugardals, Miðborgar og Vesturbæjar.

8. Innkauparáð.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa fimm manna stjórn innkaupastofnunar til fjögurra ára. Breyting varð á ákvæðinu með samþykkt nr. 628/2003 og þá kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa þriggja manna innkauparáð til eins árs í senn. Enn og aftur breyttist ákvæðið með samþykkt nr. 653/2004 á þann veg að nú er kosið í ráðið til fjögurra ára.

9. Stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að kjósa skyldi skal til fjögurra ára tvo fulltrúa í stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar. Með samþykkt nr. 628/2003 var ákvæðinu breytt og fulltrúum fjölgað í þrjá.

10. Skoðunarmenn ársreiknings Reykjavíkurborgar.⁹³

Í samþykkt nr. 638/2001 er kveðið á um að kjósa skuli tvo menn og tvo til vara sem skoðunarmenn ársreiknings Reykjavíkurborgar. Engar breytingar hafa orðið á samþykktunum að því er varðar þennan lið.

11. Fulltrúa í yfirkjörstjórnir, hverfiskjörstjórnir og undirkjörstjórnir, auk varamanna, eftir ákvæðum viðkomandi laga.

Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að kjósa skyldi þrjá menn og þrjá til vara í yfirkjörstjórn, þrjá menn í hverja hverfiskjörstjórn og þrjá menn í hverja undirkjörstjórn. Ákvæðið breyttist með samþykkt nr. 1200/2007 á þann veg að kveðið er á um að kjósa skuli í kjörstjórnir samkvæmt ákvæðum laga.

Auk framangreindra ráða, nefnda og stjórna á Reykjavíkurborg fulltrúa í ýmsum nefndum, ráðum og stjórnunum.⁹⁴ Tilnefningar eða kjör í þær eru ýmist af hálfu borgarstjórnar, borgarráðs eða borgarstjóra. Ekki er kveðið á um kosningu þessara fulltrúa í samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar að öðru leyti en því að borgarstjórn eða borgarráði kjósi eða tilnefni fulltrúa sína í ýmsar stjórnir, ráð eða nefndir samkvæmt ákvæðum laga og reglugerða eða samkvæmt sérstökum samþykktum.

Ekki er aðgengilegt með heildstæðum hætti á heimasíðu Reykjavíkurborgar hvaða aðilar innan borgarkerfisins tilnefna í viðkomandi ráð, nefndir eða stjórnir en upplýsingarnar hér á eftir byggja á upplýsingum af heimasíðunni og frá skjalasafni borgarinnar. Er listanum skipt upp eftir því hvaða aðili annast tilnefninguna eða kjörið, þ.e. borgarstjórn, borgarráð eða borgarstjóri. Einnig er hér á eftir að finna upplýsingar um annað sem tilgreint er á heimasíðunni en gefur ef til vill ekki rétta mynd af raunverulegri stöðu mála.

Tilnefnt/kosið af borgarstjórn:

- Forsætisnefnd. Þrír borgarfulltrúar og tveir áheyrnarfulltrúar. Aðalmenn eru forseti og varaforsetar borgarstjórnar.
- Stjórn Strætó bs. Einn fulltrúi og annar til vara.
- Stjórn Sorpu bs. Einn fulltrúi og annar til vara.
- Stjórn Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins bs. Borgarstjóri er aðalmaður í stjórn.
- Endurskoðunarnefnd. Þrír fulltrúar og þrír til vara.

⁹³ Lagaákvæði um kjör skoðunarmanna ársreikninga voru felld brott 1. janúar 2012 með gildistöku sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

⁹⁴ Upplýsingarnar eru miðaðar við 10. júní 2010 og voru sóttar á heimasíðu Reykjavíkurborgar í desember 2012.

Tilnefnt/kosið af borgarráði:

- Ferlinefnd fatlaðra. Tilnefnt af borgarráði.
- Hjúkrunarheimilið Eir. Sjö fulltrúar í fulltrúaráð og fjórir til vara.
- Hjúkrunarheimilið Skjól. Þrír fulltrúar í fulltrúaráð og tveir til vara.
- Hjúkrunarheimilið Skógarbær. Tveir fulltrúar í stjórn og tveir til vara. Fjórir fulltrúar í fulltrúaráð og fjórir til vara.
- Kirkjubýggingarsjóður Reykjavíkurborgar, stjórn. Einn stjórnarmaður sem gegnir formennsku.
- Kjarvalsstofa í París, stjórn. Tveir fulltrúar tilnefndir.
- Lánatryggingasjóður kvenna, stjórn. Einn fulltrúi.
- Reykjanesfólkvangur, stjórn. Einn fulltrúi.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. 15 fulltrúar.
- Samstarfsnefnd Reykjavíkurprófastsdæma. Tveir fulltrúar.
- Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Tveir fulltrúar og tveir til vara í fulltrúaráð. Tveir fulltrúar í svæðisskipulagsráði SSH.
- Skólanefndir framhaldsskóla. Tveir fulltrúar tilnefndir í hverja skólanefnd og tveir til vara. Fjölbrautaskólinn í Breiðholti, Fjölbrautaskólinn við Ármúla, Borgarholtsskóli, Kvennaskólinn í Reykjavík, Menntaskólinn í Reykjavík, Menntaskólinn við Hamrahlíð og Menntaskólinn við Sund.
- Samstarfssjóður Nuuk, Reykjavíkur og Þórshafnar, stjórn. Borgarstjóri og tveir aðrir fulltrúar tilnefndir af borgarráði.
- Sinfóníuhljómsveit Íslands – stjórn og verkefnavalsnefnd. Borgarráðs tilefndi síðast 2006.
- Stjórn skíðasvæða höfuðborgarsvæðisins. Einn fulltrúi og einn til vara.
- Stýrihópur um búsetuúrræði eldri borgara. Tilnefnt af borgarráði.
- Þjónustuhópur aldraðra. Tilnefnt af borgarráði samkvæmt tillögu velferðarráðs.

Tilnefnt af borgarstjóra:

- Fiskimannasjóður Kjalarnespings. Einn fulltrúi borgarstjóra.
- Samninganefnd 6 fulltrúar skipaðir af borgarstjóra
- Kjaranefnd 3 fulltrúar skipaðir af borgarstjóra.
- Leikfélag Reykjavíkur, hússtjórn. Tveir fulltrúar tilnefndir af borgarstjóra og tveir til vara.
- Listahátíð, fulltrúaráð, stjórn. Einn fulltrúi tilnefndur af borgarstjóra.
- Ráðhús, hússtjórn. Fjórir fulltrúar tilnefndir af borgarstjóra.
- Umferðarráð. Einn fulltrúi og einn til vara tilnefndir af borgarstjóra.

Annað tilgreint á heimasíðu Reykjavíkurborgar:

- Samstarfsnefnd borgarfulltrúa og alþingismanna Reykvíkinga. Óformlegt samstarf
- Forvarnarnefnd. Nefndin varð að samráðshópi um forvarnir.
- Afréttarmál í landnámi Ingólfs. Er á verkefviði umhverfis- og skipulagsráðs.
- Ásmundarsafn – stjórn. Er á verkefviði menningar- og ferðamálaráðs.
- Barnabókaverðlaun – úthlutunarnefnd. Er á verkefviði skóla- og frístundaráðs (áður menntaráðs).
- Bókmenntaverðlaun Tómasar Guðmundssonar, dómnefnd. Er á verkefviði menningar- og ferðamálaráðs.

- Búfjáreftirlitsnefnd. Er ekki lengur skipuð. Starf búfjáreftirlitsmanns fellur undir verksvið umhverfis- og skipulagssviðs.
- Nýsköpunarmiðstöð Íslands – ráðgjafarnefnd. Upplýsingar fundust ekki í skjalasafni borgarinnar um þessa nefnd.
- Samráðshópur um forvarnir. Er á verksviði velferðarráðs.
- Samráðsnefnd um málefni aldraðra. Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir í samráðsnefndina en ekki Reykjavíkurborg.
- Samvinnunefnd miðhálandis. Nefndin var lögð niður 1. janúar 2011 með gildistöku skipulagslaga nr. 123/2010.
- Skóli Ísaks Jónssonar – skólanefnd. Samkvæmt tillögu menntaráðs sem samþykkt var í borgarráði 20. janúar 2011 var fallið frá því fyrirkomulagi að Reykjavíkurborg tilnefni fulltrúa í skólanefndina.

Eftirtalдар nefndir, ráð eða stjórnir hafa verið tilgreindar í samþykkt um stjórn og fundarsköp Reykjavíkurborgar en hafa fallið hafa brott á tímabilinu 2002–2011:

- Stjórn Sparisjóðs Reykjavíkur og stjórn Sparisjóðs vélstjóra: Samþykkt nr. 638/2001 kvað á um að borgarstjórn skyldi kjósa tvo menn í stjórnir þessar samkvæmt samþykktum sparisjóðanna. Ákvæðið var felld brott með samþykkt nr. 628/2003.
- Landsvirkjun: Samþykkt nr. 638/2001 kvað á um að borgarstjórn skyldi kjósa þrjá menn í stjórn Landsvirkjunar og þrjá til vara. Ákvæðið var felld brott með samþykkt nr. 1200/2007 en Reykjavíkurborg hafði þá selt eignarhluta sinn.
- Stjórn fasteignastofu: Ákvæði um þriggja manna stjórn fasteignastofu kom inn með samþykkt nr. 628/2003. Ákvæðið féll brott með samþykkt nr. 1018/2004.
- Stjórn höfuðborgarstofu: Með samþykkt nr. 653/2004 kom inn ákvæði um að borgarstjórn skyldi kjósa þriggja manna stjórn höfuðborgarstofu. Ákvæðið féll brott með samþykkt nr. 1018/2004.
- Stjórn skipulagssjóðs: Með samþykkt nr. 628/2003 kom inn ákvæði um að borgarstjórn skyldi kjósa þriggja manna stjórn skipulagssjóðs. Með samþykkt nr. 1018/2004 var ákvæðinu breytt á þann veg að kjósa skyldi tvo aðalmenn í stjórnina og þrjá til vara. Ákvæðið féll brott með samþykkt nr. 1200/2007.
- Stjórn vinnuskólans: Í samþykkt nr. 638/2001 kom fram að borgarstjórn skyldi kjósa þriggja manna stjórn Vinnuskólans. Ákvæðið féll brott með samþykkt nr. 1018/2004.
- Samstarfsnefnd um lögreglumálefni: Í samþykkt nr. 638/2001 var kveðið á um að borgarstjórn skyldi kjósa tvo fulltrúa í samstarfsnefnd um lögreglumálefni. Ákvæðið féll brott með samþykkt nr. 1200/2007.
- Skólanefnd Klébergsskóla og leikskólans Kátakots: Í samþykkt nr. 638/2001 var að finna fyrir-mæli um að kjósa skyldi tvo fulltrúa í þessa skólanefnd. Ákvæðið féll brott með samþykkt nr. 628/2003.

Viðauki IV

B-hluta fyrirtæki Reykjavíkurborgar

Hér er gerð nánari grein fyrir B-hluta fyrirtækjum Reykjavíkurborgar.

Aflvaki hf.

Aflvaki hf. er hlutafélag sem starfar á grundvelli laga um hlutafélög nr. 2/1995.

Aflvaki Reykjavíkur var stofnaður 30. desember 1992 sem þróunar- og fjárfestingafélag á sviði nýsköpunar og atvinnuuppbyggingar og til að styrkja atvinnulíf í Reykjavík. Á árinu 1993 var starfsemi hafin og starfsmenn ráðnir. Að Aflvaka Reykjavíkur hf. stóðu Reykjavíkurborg, Hitaveita Reykjavíkur, Rafmagnsveita Reykjavíkur, Vatnsveita Reykjavíkur og Reykjavíkurhöfn. Síðar gekk Háskóli Íslands til liðs við félagið. Árið 1995 færði Aflvaki Reykjavíkur hf. út kvíarnar þegar Hafnarfjarðarbær kom inn í félagið með aukið hlutafé. Þá var nafninu breytt í Aflvaki hf. Síðar seldi Hafnarfjarðarbær hlut sinn.

Árið 2000 var samþykkt að skipta Aflvaka hf. upp. Stofnað var sérstakt félag utan um fjárfestinga- verkefni félagsins, Sprotasjóðinn hf. Jafnframt voru aðrir hluthafar í Aflvaka hf. utan Reykjavíkurborgar keyptir út, þ.e. Orkuveitu Reykjavíkur og Reykjavíkurhafnar. Sprotasjóðurinn hf. var síðar seldur Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins.⁹⁵

Á fundi borgarráðs 28. október 2004 var samþykkt tillaga borgarstjóra um að framkvæmdastjóra Aflvaka hf. yrði heimilað að segja öllum starfsmönnum fyrirtækisins upp störfum með umsömdum uppsagnarfresti miðað við 1. nóvember 2004. Ákveðið var síðan á árinu 2005 að leggja niður starfsemi félagsins og lét framkvæmdastjóri jafnframt af störfum.

Gildandi samþykktir félagsins eru frá 6. mars 2006 og í þeim segir eftirfarandi um tilgang félagsins:

„Tilgangur félagsins er að vinna að eflingu og framgangi atvinnulífs í höfuðborginni, þannig að borgin standist á hverjum tíma samkeppni um fólk og fyrirtæki, veiti fyrirtækjum og starfsfólki þeirra góða þjónustu og ræki höfuðborgarhlutverk sitt í þessu samhengi.“

Samkvæmt ársreikningi Aflvaka hf. fyrir árið 2011 var hlutafé félagsins 8.010.000 kr. og skiptist eignarhlutur í félaginu svo:

• Reykjavíkurborg	54,5%
• Orkuveita Reykjavíkur	37,9%
• Faxaflóahafnir sf.	7,6%

⁹⁵ Heimild Borgarskjalasafn Reykjavíkur: <http://www.borgarskjalasafn.is/Portaldata/21/Resources/borgarskjalasafn/skjalaskra/borgin/Aflvaki.pdf>
Sótt 21. janúar 2013

Aflvaki hf. á hlutabréf í tveimur félögum samkvæmt ársreikningnum:

- Malbikunarstöðin Höfði hf. 1.925.000 kr.
- Tæknigarður hf. 3.000.000 kr.

Engin starfsemi var í félaginu á árinu 2011 og engir starfsmenn.

Kjör fulltrúa í stjórn fer fram á hluthafafundi í samræmi við ákvæði 2. mgr. 63. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Tveir fulltrúar eru nú skráðir í stjórn félagsins. Annar þeirra er núverandi starfsmaður á skrifstofu borgarlögmanns og hinn er fyrrverandi borgarhagfræðingur. Samkvæmt 1. mgr. 63. gr. laga um hlutafélög skulu fæst þrír menn eiga sæti í stjórn hlutafélags.

Ekki liggur fyrir eigendastefna sem ætlað er meðal annars að skilgreina markmið Reykjavíkurborgar með eignarhaldi í Aflvaka hf., enda er ekki um neina starfsemi að ræða. Því er ef til vill ástæða til að Reykjavíkurborg meti hvort rétt sé að slíta félaginu.

Bílastæðasjóður

Bílastæðasjóður er ekki rekinn í sérstöku rekstrar- eða félagaformi. Um er að ræða sérgreint verkefni hjá Reykjavíkurborg sem rekið er sem B-hluta fyrirtæki.

Samkvæmt ársreikningi Bílastæðasjóðs fyrir árið 2011 störfuðu að meðaltali 28 starfsmenn hjá sjóðnum á árinu. Sérstök stjórn er ekki yfir sjóðnum en honum er stýrt af framkvæmdastjóra.

Borgarstjórn gerði samþykkt um Bílastæðasjóð Reykjavíkur á grundvelli umferðarlaga nr. 50/1987 með síðari breytingum. Samþykktin er frá 1. mars 1988.

Í samþykkt fyrir sjóðinn er meðal annars tekið fram verkefni sjóðsins sé að eiga og reka stöðumæla við götur borgarinnar og reka sérstök bílastæði. Einnig er tekið fram að kostnaður við byggingu og rekstur bílastæðahúsa og annarra bílskýla fyrir almenning á vegum Reykjavíkurborgar skuli bókfærður hjá sjóðnum og einnig ef svæði er leigt af einkaaðilum undir bílastæði.

Helstu tekjur Bílastæðasjóðs eru tekjur af stöðumælum, leiga stöðureita, gjöld vegna stöðvunarbrota, leiga bílastæða jafnt úti sem í sérstökum bílastæðahúsum, sem leigð eru til lengri eða skemmri tíma.

Rekstur Bílastæðasjóðs byggir því á ramma sem settur er í lögum. Þannig er gert ráð fyrir í umferðarlögum að ef sveitarfélag annast álagningu gjalds vegna stöðvunarbrota þá skuli gjaldið renna í sveitarsjóð, sbr. 108. gr. umferðarlaga. Tekið er sérstaklega fram í ákvæðinu að gjaldinu skuli varið til að gera og reka bifreiðastæði og bifreiðageymslur til almenningsnota. Er þannig um að ræða sérgreindan tekjustofn sem ekki má nýta til annarra verkefna hjá sveitarfélaginu en tilgreind eru í lagaákvæðinu.

Innri endurskoðun hjá Reykjavíkurborg hefur gert úttekt á innra eftirliti hjá Bílastæðasjóði og á árinu 2010 var sérstaklega fjallað um stjórnsýslulega stöðu sjóðsins og rekstrarform í endurskoðunarbréfi til borgarráðs, dags. 6. nóvember 2010.⁹⁶ Í endurskoðunarbréfinu segir meðal annars:

⁹⁶ http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/innri_endurskodun/skjol/R080110029_-_B_last__asj__ur_2010,_endursko_unarbr_f.pdf

„Bent er á óljósa stjórnskipulega stöðu Bílastæðasjóðs með tilliti til framsals valds og ábyrgðar borgarráðs til fagráðs, sviðstjóra og framkvæmdastjóra sjóðsins. Mikilvægt er að staða Bílastæðasjóðs sé skýr og vel afmörkuð gagnvart stjórnendum og starfsmönnum sjóðsins en einnig þarf að vera sameiginlegur skilningur á stöðu sjóðsins innan borgarkerfisins. Skilgreina þarf betur vald og hlutverk fagráðsins gagnvart sjóðnum, stöðu lykilstjórnenda sviðsins gagnvart sjóðnum og umboð og stöðu framkvæmdastjóra. Í þessu samhengi þarf að uppfæra samþykktir sjóðsins og fagráðs.

Ekki er einsýnt með hvaða hætti og hvaða aðferðafræðilegu nálgun skuli beitt við að styrkja stjórnsýslulega stöðu sjóðsins. Almennit gildir um B-hlutfélög að þau eru sjálfstætt starfandi með stjórn en á hinn bóginn er Bílastæðasjóður staðsettur innan A-hluta starfsemi borgarinnar. Innan núverandi laga virðist Reykjavíkurborg hafa nokkuð svigrúm til ólíkra útfærslna á fyrirkomulagi og stjórnsýslulegri stöðu sjóðsins, og því reynir á pólitíska stefnumörkun þegar styrkja á stjórnsýslulega stöðu.

Koma þarf til pólitísk stefnumótun og/eða eigendastefnu um sjóðinn og marka skýra stefnu um stjórnsýslulega stöðu.

Borgarráð samþykkti á fundi sínum 21. febrúar 2013 að stofna opinbert hlutfélag um starfsemi Bílastæðasjóðs.

Faxaflóahafnir sf.

Faxaflóahafnir sf. er sameignarfélag sem starfar á grundvelli laga um sameignarfélög nr. 50/2007. Upphaflegur sameignarfélagssamningur er frá 17. nóvember 2004.

Faxaflóahafnir sf. tóku til starfa 1. janúar 2005 og er tilgangur félagsins samkvæmt sameignarfélagssamningnum eftirfarandi:

„Tilgangur félagsins er rekstur Reykjavíkurhafnar, Akraneshafnar, Grundartangahafnar Borgarneshafnar og annarra hafna sem kunna að verða aðilar að félaginu. Í rekstri hafnanna felst að byggja, reka, viðhalda og endurnýja hafnarmannvirki sem og rekstur hafntengdrar atvinnu- aðstöðu, þ.e. leigu á landi, vöruhúsum, tækjum og þess háttar, mannvirkjum hvers konar í því skyni að þjóna skipum eða fyrirtækjum á hafnarsvæðum sem sinna þjónustu við skip, farþega og farm. Auk þess annar rekstur tengdur höfnum eða skipum, s.s. hafnsöguþjónusta, festarþjónusta, vigtarþjónusta, sorphirða, sala vatns og rafmagns. Enn fremur fellur rekstur vöruhúsa og þjónustumiðstöðva á hafnarsvæðunum undir rekstur félagsins, sem og þróun, skipulagning og uppbygging lands í eigu félagsins.“

Um rekstur hafna gilda lög nr. 61/2003 með síðari breytingum og um Faxaflóahafnir gildir hafnarreglugerð nr. 798/2009. Tekið er fram í sameignarfélagssamningnum að félagið teljist ekki til opinbers reksturs og er vísað til 3. tölul. 8. gr. hafnalaga í því sambandi. Félagið er ekki sjálfstæður skattaðili.

Samkvæmt ársreikningi Faxaflóahafna sf. fyrir árið 2011 skiptast eignarhlutir í félaginu svo:⁹⁷

• Reykjavíkurborg	75,00%
• Akraneskaupstaður	10,70%
• Hvalfjarðarsveit	9,24%
• Borgarbyggð	4,84%
• Skorradalshreppur	0,22%

Faxaflóahafnir sf. eiga hlutabréf í eftirfarandi félögum samkvæmt ársreikningnum og er nafnverð þeirra tilgreint ásamt eignarhluta:

• Aflvaki	7,6%	607.902 kr.
• Eignarhaldsfélagið Spölur hf.	23,5%	20.200.000 kr.
• Halakot ehf.	100%	51.000.000 kr.
• Vatnsveita Hvalfjarðarsveitar sf.	50%	25.500.000 kr.

Á árinu 2011 voru að jafnaði 68 stöðugildi hjá félaginu.

Kjör fulltrúa í stjórn fer fram á félagsfundi í samræmi við ákvæði 13. gr. laga um sameignarfélög nr. 50/2007. Átta fulltrúar sitja í stjórn félagsins og jafnmargir til vara. Reykjavíkurborg á fimm fulltrúa í stjórninni sem kosnir eru af borgarstjórn. Fulltrúar Reykjavíkurborgar í stjórn félagsins eru allir kjörnir aðal- eða varafulltrúar í borgarstjórn. Tveir af þessum fulltrúum Reykjavíkurborgar í stjórninni eru einnig fulltrúar í skipulagsráði Reykjavíkurborgar.

Stjórn félagsins hefur sett sér starfsreglur sem eru frá 5. júlí 2005.

Félagsbústaðir hf.

Félagsbústaðir hf. er hlutafélag sem starfar á grundvelli laga um hlutafélög nr. 2/1995.

Félagsbústaðir hf. var stofnað 8. apríl 1997 og var tilgangur þess rekstur og útleiga á félagslegum íbúðum, byggingarstarfsemi, kaup og sala fasteigna, umsýsla og viðskipti með lausafé, lánastarfsemi og ýmis fjármálastarfsemi auk annars er tengist starfsemi félagsins í samræmi við V. kafla laga um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 97/1993 um rekstur á félagslegum íbúðum.

Gildandi samþykktir félagsins eru frá 1. mars 2010 og í þeim segir eftirfarandi um tilgang félagsins:

„Tilgangur félagsins er rekstur og útleiga á félagslegum íbúðum, byggingarstarfsemi, kaup og sala fasteigna, umsýsla og viðskipti með lausafé, lánastarfsemi og ýmis fjármálastarfsemi auk annars er tengist starfsemi félagsins, í samræmi við V. kafla l. 97/1993 með síðari breytingum um Húsnæðisstofnun ríkisins, um rekstur á félagslegum íbúðum. Markmið félagsins er að starfa í þágu almenningsheilla og skal öllum hagnaði félagsins, þ.m.t. uppsafnaður hagnaður í formi eignamyndunar, einungis ráðstafað í þágu þessa markmiðs félagsins. Markmiði félagsins má ekki breyta. Tilgangi félagsins um að starfa í þágu almenningsheilla má ekki breyta.“

Samkvæmt ársreikningi Félagsbústaða hf. fyrir árið 2011 var hlutafé félagsins 2.400.000.000 kr. og er allt hlutaféð í eigu Reykjavíkurborgar.⁹⁸

⁹⁷ Í ársbyrjun 2012 seldi Borgarbyggð öðrum eigendum að Faxaflóahöfnum sf. 0,7044% eignarhlut og breyttust því eignarhlutföllin á árinu 2012.

⁹⁸ Borgarsjóður er skráður fyrir 99,99% hlutafjár og velferðarsvið fyrir 0,01%.

Félagsbústaðir eiga ekki eignarhluti í öðrum félögum samkvæmt ársreikningi 2011.

Á árinu 2011 störfuðu að meðaltali 25 starfsmenn hjá félaginu.

Kjör fulltrúa í stjórn fer fram á hluthafafundi í samræmi við ákvæði 2. mgr. 63. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Þrír fulltrúar sitja í stjórn félagsins og er enginn þeirra kjörinn fulltrúi í borgarstjórn eða starfsmaður Reykjavíkurborgar.

Frá upphafi starfsemi félagsins hafa eingöngu utanaðkomandi aðilar verið fengnir til að sitja í stjórn félagsins.

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar gerði úttekt á rekstri, stjórnarháttum og hlutverki Félagsbústaða hf. og er skýrsla um efnið frá júní 2012.⁹⁹ Í skýrslunni eru ábendingar um stjórnarhætti félagsins og eigendastefnu sem úttektarnefndin tekur undir að bætt verði úr.

Varðandi stjórnarhætti hefur stjórn félagsins sett sér starfsreglur sem eru frá 28. júní 2012.

Íþrótt- og sýningahöllin hf.

Íþrótt- og sýningahöllin hf. er hlutafélag sem starfar á grundvelli laga um hlutafélög nr. 2/1995.

Íþrótt- og sýningahöllin hf. var stofnað 9. október 2000 og var tilgangur þess bygging og rekstur fjölnota íþrótt- og sýningahúss í Laugardal auk reksturs Laugardalshallar í Reykjavík og tengdra mannvirkja.

Gildandi samþykktir félagsins eru frá 11. september 2008 og í þeim segir eftirfarandi um tilgang félagsins:

„Tilgangur félagsins er rekstur fjölnota íþrótt- og sýningarhúss í Laugardal auk reksturs Laugardalshallar í Reykjavík. Félagið annast allan rekstur hússins og þeirra mannvirkja sem því tengjast ásamt lóð og bílastæðum þeim tengdum. Félagið sér um alla markaðssetningu og útleigu hússins og þeirra þjónustu sem því tengist. Tilgangur félagsins er einnig að annast rekstur, markaðssetningu og útleigu annarra íþróttatengdra mannvirkja eða annarra hliðstæðra fasteigna þar sem rekin er sambærileg starfsemi.“

Samkvæmt ársreikningi Íþrótt- og sýningahallarinnar hf. fyrir árið 2011 var hlutafé félagsins 100.000.000 kr. og skiptist eignarhlutur í félaginu svo:

- Reykjavíkurborg 50%
- Samtök iðnaðarins 50%

Íþrótt- og sýningahöllin hf. á hlutabréf í einu félagi samkvæmt ársreikningnum:

- Fasteignafélagið Laugardalur ehf. 500.000 kr.

Á árinu 2011 störfuðu að meðaltali níu starfsmenn hjá félaginu.

Kjör fulltrúa í stjórn fer fram á hluthafafundi í samræmi við ákvæði 2. mgr. 63. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Fimm fulltrúar sitja í stjórn félagsins og tveir varafulltrúar. Meðal fulltrúa í stjórn félagsins er sviðsstjóri íþrótt- og tómstundasviðs Reykjavíkurborgar.

⁹⁹ http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/innri_endurskodun/skjol/IE11100001_-_F_lagsb_sta_ir_hf.pdf

Jörundur ehf.

Jörundur ehf. er einkahlutafélag sem starfar á grundvelli laga um einkahlutafélög nr. 138/1994.

Upphaflega var stofnað hlutafélagið Austurstræti 22 þann 4. nóvember 1988. Tilgangur þess var kaup og rekstur fasteigna, verslun, lánastarfsemi og annar tengdur atvinnurekstur. Reykjavíkurborg hefur átt félagið frá árinu 2007. Á aðalfundi félagsins 19. desember 2008 var nafni félagsins breytt í Jörundur ehf.

Gildandi samþykktir félagsins eru frá 19. desember 2008 og í þeim segir eftirfarandi um tilgang félagsins:

„Tilgangur félagsins er kaup og rekstur fasteigna, útleiga atvinnuhúsnæðis, verslun, lánastarfsemi og annar tengdur atvinnurekstur.“

Samkvæmt ársreikningi Jörundar ehf. fyrir árið 2011 var hlutafé félagsins 42.000.000 kr. og var allt hlutaféð í eigu Reykjavíkurborgar.

Samkvæmt ársreikningnum voru engin laun greidd á árinu 2011 en á árinu var að mestu lokið við endurbyggingu fasteignarinnar að Austurstræti 22.

Kjör fulltrúa í stjórn fer fram á hluthafafundi í samræmi við ákvæði 2. mgr. 39. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Þrír fulltrúar sátu á árinu 2011 í stjórn félagsins og voru þeir allir starfsmenn Reykjavíkurborgar, þ. á m. borgarlögmaður og fjármálastjóri. Á hluthafafundi 29. nóvember 2012 var stjórnarmönnum fækkað í einn og er sá stjórnarmaður borgarlögmaður.

Malbikunarstöðin Höfði hf.

Malbikunarstöðin Höfði hf. er hlutafélag sem starfar á grundvelli laga um hlutafélög nr. 2/1995.

Malbikunarstöðin Höfði hf. var stofnað 10. október 1996 af Reykjavíkurborg og Aflvaka hf. og var tilgangur þess framleiðsla og útlagning malbiks, innflutningur, vinnsla og sala hráefna, auk almennrar verktöku, svo og rekstur fasteigna og lausafjár og lánastarfsemi. Félagið varð til við sameiningu tveggja borgarfyrtækja í eitt hlutafélag, þ.e. Malbikunarstöðvar og Grjótnáms Reykjavíkurborgar. Starfsemi fyrirtækisins í þessu nýja formi hófst í ársbyrjun 1997.

Samþykktir félagsins eru frá 10. október 1996 og verður ekki ráðið af opinberum gögnum að þeim hafi verið breytt. Upphaflegt hlutafé félagsins var 4.000.000 kr. og var það aukið í 192.500.000 kr. á hluthafafundi í félaginu 30. desember 1996.

Samkvæmt ársreikningi Malbikunarstöðvarinnar Höfða hf. fyrir árið 2011 var hlutafé félagsins 192.500.000 kr. og skiptist eignarhlutur í félaginu svo:

- Reykjavíkurborg 99%
- Samtök iðnaðarins 1%

Á árinu 2011 störfuðu að meðaltali 34 starfsmenn hjá félaginu.

Kjör fulltrúa í stjórn fer fram á hluthafafundi í samræmi við ákvæði 2. mgr. 63. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Þrír fulltrúar sitja í stjórn félagsins og eru þeir ekki starfsmenn Reykjavíkurborgar. Einn þeirra er borgarfulltrúi og hinir tveir koma utan borgarkerfisins.

Orkuveita Reykjavíkur

Orkuveita Reykjavíkur er sameignarfyrirtæki sem stofnað var með heimild í lögum nr. 139/2001. Um er að ræða veitu- og þjónustufyrirtæki í eigu Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar. Fyrirtækið framleiðir, dreifir og selur heitt vatn og kalt, rafmagn og annast uppbyggingu og rekstur fráveitu og gagnaveitu. Starfssvæði Orkuveitu Reykjavíkur nær til Suður- og Vesturlands auk höfuðborgarsvæðisins.

Borgarstjórnar Reykjavíkur samþykkti eigendastefna Orkuveitu Reykjavíkur á fundi sínum 19. júní 2012.¹⁰⁰

Ítarlega er fjallað um málefni Orkuveitu Reykjavíkur í skýrslu úttektarnefndar um fyrirtækið frá október 2012.¹⁰¹ Ekki er því efni til að fjalla frekar um fyrirtækið í þessari skýrslu.

Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins

Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins urðu til með tilkomu þjónustusamnings milli tólf sveitarfélaga á suðvesturhorni landsins árið 2003 um rekstur skíðasvæðanna í Bláfjöllum og Skálafelli. Á þeim tíma gerði Bláfjallanefnd tillögu að samþykkt fyrir stjórn skíðasvæða höfuðborgarsvæðisins og Bláfjallafólkvangs (áður Bláfjallanefnd). Borgarráð samþykkti þá samþykkt fyrir sitt leyti á fundi 4. nóvember 2003.

Samkvæmt samþykktinni er tilgangur stjórnarinnar að vera samstarfsvettvangur sveitarfélaganna um rekstur skíðasvæðanna í Bláfjöllum og Skálafelli og jafnframt að vera stjórn Bláfjallafólkvangs. Upphaflegir aðilar að samstarfinu voru Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Seltjarnarneskaupstaður, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Sandgerðisbær, Grindavíkurbær, Gerðahreppur, Vatnsleysu-strandarhreppur, Bessastaðahreppur, Reykjanesbær og Mosfellsbær.

Á tímabilinu hafa orðið breytingar á samstarfinu og taka sveitarfélögin á Suðurnesjum ekki lengur þátt í samstarfinu um rekstur skíðasvæðanna. Þau sveitarfélög sem voru aðilar að samstarfinu að því leyti í árslok 2011 eru Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Mosfellsbær, Seltjarnarneskaupstaður og Sveitarfélagið Álftanes.¹⁰² Reykjavíkurborg fer með 73,5% hlut og hin sveitarfélögin skipta með sér 26,5% hlut miðað við fólksfjölda í sveitarfélögunum 1. desember ár hvert.

Samkvæmt þjónustusamningi milli sveitarfélaga með aðild að Skíðasvæðum höfuðborgarsvæðisins frá 21. júlí 2008 er stjórn skíðasvæðanna ráðgefandi aðili eigenda og eru stjórnarmenn fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem aðild eiga að rekstrinum. Fulltrúar sveitarfélaganna í nefndinni eru tengiliðir hennar við sveitarfélögin og bera ábyrgð gagnvart sveitarstjórnunum á að rekstrar- og starfsáætlanir standist.¹⁰³

Fundargerðir stjórnarinnar frá árunum 2002–2010 eru aðgengilegar á heimasíðu skíðasvæðanna en ekki fundargerðir eftir þann tíma.¹⁰⁴

¹⁰⁰ <http://reykjavik.is/Portaldatal/1/Resources/eigendastefna.pdf>

¹⁰¹ http://reykjavik.is/Portaldatal/1/Resources/or-utpekt/OR-Uttektarskyrslan_2012.pdf

¹⁰² Garðabær og Sveitarfélagið Álftanes sameinuðust í eitt sveitarfélag þann 1. janúar 2013.

¹⁰³ Sjá einnig minnisblað innri endurskoðunar frá 8. mars 2010 um úttekt á innra eftirliti hjá Skíðasvæðum höfuðborgarsvæðisins: http://www.reykjavik.is/Portaldatal/1/Resources/innri_endurskodun/skjol/R09110120_-_minnisbla__til_borgarr__s_-_Sk__asv__i.pdf

¹⁰⁴ www.skidasvaedi.is

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs.

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs. er byggðasamlag sem starfar á grundvelli 82.–85. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.¹⁰⁵

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs. var stofnað 31. maí 2000 af Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarkaupstað, Garðabæ, Bessastaðahreppi¹⁰⁶, Kópavogskaupstað, Seltjarnarneskaupstað, og Mosfellsbæ.

Stofnsamningur byggðasamlagsins er frá 31. maí 2000 og í honum segir svo um tilgang þess:

„Tilgangur byggðasamlagsins er að vinna að forvörnum og veita fyrstu viðbrögð til að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir og sinna öðrum lögbundnum verkefnum. Stjórn byggðasamlagsins getur falið slökkviliðinu önnur verkefni sem varða velferð íbúa aðildarsveitarfélaga, enda falli þau að tilgangi samlagsins og séu ekki falin öðrum til úrlausnar í lögum. Samþykki ¾ hluta atkvæðavægis í stjórn þarf til að ákvarðanir um valkvæð verkefni öðlist gildi.“

Samkvæmt stofnsamningnum var stofnfé þess 700.000.000 kr. Eigendur lögðu stofnfé fram í hlutfalli við íbúatölu þann 1. desember 1999. Samkvæmt 5. mgr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 bera aðildarsveitarfélögin einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlagsins en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu sveitarfélaganna.¹⁰⁷

Samkvæmt ársreikningi Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs. fyrir árið 2011 á byggðasamlagið 100% eignarhlut í SHS fasteignum ehf. sem stofnað var á árinu 2001 í því skyni að reka fasteignir Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs.

Á árinu 2011 störfuðu að meðaltali 150 starfsmenn hjá byggðasamlaginu.

Kveðið er á um skipan stjórnar byggðasamlagsins í stofnsamningi. Kemur þar fram að stjórnin sé skipuð framkvæmdastjórum aðildarsveitarfélaganna. Atkvæðavægi stjórnarmanna er í samræmi við íbúafjölda viðkomandi aðildarsveitarfélags og tekið er fram að fulltrúi fjölmennasta sveitarfélagsins skuli vera formaður stjórnar.

Helstu verkefni slökkviliðsins eru eftirfarandi:

- Slökkvistörf.
- Sjúkraflutningar.
- Forvarnir og eldvarnaeftirlit.
- Viðbrögð við mengunaróhöppum.
- Almannavarnir.
- Verðmætabjörgun.
- Björgun fólks úr sjó og vötnum.
- Björgun fólks utan alfaraleiða.
- Tilfallandi aðstoð við almenning.

¹⁰⁵ Frá 1. janúar 2012 gilda ákvæði 94. og 95. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um starfsemi byggðasamlaga.

¹⁰⁶ Nafni sveitarfélagsins var breytt í Sveitarfélagið Álftanes og var það síðan sameinað við Garðabæ frá og með 1. janúar 2013.

¹⁰⁷ Samskonar ákvæði um ábyrgð er í 8. mgr. 94. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Starfssvæði slökkviliðsins nær til aðildarsveitarfélaganna. Einnig veitir slökkviliðið þjónustu við Kjósarhrepp samkvæmt samningi og hefur skyldur um aðstoð við nærliggjandi sveitarfélög samkvæmt starfssamningum.

Slökkviliðið sér um sjúkraflutninga á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt samningi við heilbrigðisráðuneytið. Samningur er í gildi milli slökkviliðsins og Faxaflóahafna sf. um aðgerðir vegna hugsanlegra mengunaróhappa á hafnarsvæði Faxaflóahafna sf. Í samningnum felst að slökkviliðið fer með stjórnun aðgerða þegar mengunaróhöpp verða.

Um suma þætti þessara verkefna slökkviliðsins gilda lög um brunavarnir nr. 75/2000. Í þeim lögum er meðal annars að finna ákvæði um valdsvið slökkviliðsstjóra í ýmsum efnum. Hefur stjórn slökkviliðsins ekki blandað sér í þau verkefni og því hefur ekki orðið óæskileg skörun á starfssviði stjórnar og slökkviliðsstjóra að þessu leyti.

Sorpa bs.

Sorpa bs. (Sorpeyðing höfuðborgarsvæðisins) er byggðasamlag sem starfar á grundvelli 82.–85. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.¹⁰⁸

Sorpa bs. var stofnað árið 1988 af Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarkaupstað, Garðabæ, Bessastaðahreppi¹⁰⁹, Kópavogskaupstað, Seltjarnarneskaupstað, og Mosfellsbæ. Byggðasamlagið hóf síðan rekstur á árinu 1991.

Gildandi samningur um byggðasamlagið er frá 1. janúar 2007 og í honum segir svo um tilgang þess:

„Tilgangur byggðasamlagsins er að annast meðhöndlun úrgangs sbr. lög nr. 55/2003 fyrir sjö sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, sem öll eru stofnaðilar að því. Verkefni byggðasamlagsins fela m.a. í sér eftirfarandi:

- a) Að útvega og starfrækja urðunarstað fyrir sorp.
- b) Byggja og reka móttökustöðvar.
- c) Flutninga á sorpi frá móttökustöðvum.
- d) Framleiðslu og sölu á eldsneyti og orku úr sorpi eftir því sem hagkvæmt þykir.
- e) Vinnslu og sölu á efnum úr sorpi til endurnýtingar eftir því sem hagkvæmt þykir.
- f) Samstarf og viðskipti við fyrirtæki er starfa á sviði endurvinnslu úrgangsefna eftir því sem hagkvæmt þykir.
- g) Að fylgjast með tækniþróun á sviði sorpeyðingar og endurvinnslu.
- h) Að sjá um eyðingu hættulegra úrgangsefna.
- i) Að þróa nýjar aðferðir til þess að vinna verðmæti úr úrgangsefnum.
- j) Að sinna kynningu á verkefnum SORPU og gildi umhverfissjónarmiða við meðhöndlun sorps.
- k) Gera svæðisáætlanir sbr. lagakröfur hverju sinni.
- l) Önnur verkefni sem aðildarfélögin fela byggðasamlaginu sérstaklega.“

¹⁰⁸ Frá 1. janúar 2012 gilda ákvæði 94. og 95. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um starfsemi byggðasamlaga.

¹⁰⁹ Nafn sveitarfélagsins var breytt í Sveitarfélagið Álftanes og var það síðan sameinað við Garðabæ frá og með 1. janúar 2013.

Stofnendur byggðasamlagsins lögðu fram stofnfé og sundurliðast það svo samkvæmt ársreikningi 2011:¹¹⁰

• Reykjavíkurborg	369.206.200 kr.	65,8%
• Kópavogskaupstaður	66.010.234 kr.	11,8%
• Hafnarfjarðarkaupstaður	61.151.813 kr.	10,9%
• Garðabær	26.809.060 kr.	4,8%
• Mosfellsbær	17.612.615 kr.	3,1%
• Seltjarnarneskaupstaður	15.557.270 kr.	2,8%
• Sveitarfélagið Álftanes	4.373.455 kr.	0,8%

Samtals 560.720.647 kr.

Stofnsamningurinn hefur tvisvar verið uppfærður á tímabilinu, þ.e. á árunum 2004 og 2007.

Samkvæmt 5. mgr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 bera aðildarsveitarfélögin einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlagsins en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu sveitarfélaganna.¹¹¹

Samkvæmt ársreikningi Sorpu bs. fyrir árið 2011 á byggðasamlagið 64,6% eignarhlut í Metan ehf. sem Sorpa stofnaði ásamt Aflvaka hf. á árinu 1999. Tilgangur þess félags er hreinsun, dreifing og sala á metangasi, framleiðsla orku úr metangasi, þróun á umhverfisvænum orkugjöfum og önnur skyld starfsemi svo og rekstur fasteigna og lánastarfsemi.

Á árinu 2011 voru samkvæmt ársreikningi 89 ársverk hjá byggðasamlaginu.

Kveðið er á um skipan stjórnar byggðasamlagsins í stofnsamningi. Kemur þar fram að stjórnin sé skipuð einum fulltrúa og einum til vara frá hverju aðildarsveitarfélagi. Atkvæðavægi stjórnarmanna er í samræmi við íbúafjölda viðkomandi aðildarsveitarfélags. Stjórnin skiptir sjálf með sér verkum og skal formennska skiptast á milli aðildarsveitarfélaganna.

Strætó bs.

Strætó bs. er byggðasamlag sem starfar á grundvelli 82.–85. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.¹¹²

Strætó bs. var stofnað 7. maí 2001 af Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarkaupstað, Garðabæ, Bessastaðahreppi¹¹³, Kópavogskaupstað, Seltjarnarneskaupstað, og Mosfellsbæ.

Stofnsamningur byggðasamlagsins er frá 7. maí 2001 og í honum segir svo um tilgang þess:

„Tilgangur byggðasamlagsins er að sinna almenningssamgöngum á höfuðborgarsvæðinu í umboði eigenda sinna. Markmiðið er að efla almenningssamgöngur, bæta þjónustu og auka hagkvæmni. Fyrirtækið starfræki almenningssvagnþjónustu á svæðinu með einu leiðakerfi og einni gjaldskrá og leiti hverju sinni hagkvæmustu leiða í rekstri og starfrækslu. Fyrirtækið verði samstarfsvettvangur sveitarfélaganna gagnvart ríkisvaldinu til þess að knýja á um betri

¹¹⁰ Stofnfé og endurvinnslustöðvar samkvæmt skýringu 9 í ársreikningi Sorpu 2011.

¹¹¹ Samskonar ákvæði um ábyrgð er í 8. mgr. 94. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

¹¹² Frá 1. janúar 2012 gilda ákvæði 94. og 95. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um starfsemi byggðasamlaga.

¹¹³ Nafni sveitarfélagsins var breytt í Sveitarfélagið Álftanes og var það síðan sameinað við Garðabæ frá og með 1. janúar 2013.

rekstrarskilyrði greinarinnar. Fyrirtækið hafi jafnframt yfirumsjón með allri ferðapjónustu fatlaðra á svæðinu, sbr. 8 gr. eigendasamkomulags aðildarsveitarfélaganna, dags. í dag. Stjórn byggðasamlagsins getur falið fyrirtækinu yfirumsjón með öðrum skyldum verkefnum, svo sem skólaakstri þar sem það á við, enda verði slíkur rekstur gerður upp sérstaklega milli þeirra sveitarfélaga sem þar eiga hlut að máli.“

Samkvæmt stofnsamningnum var stofnfé byggðasamlagsins 100.000.000 kr. Eigendur lögðu stofnfé fram í hlutfalli við íbúatölu þann 1. desember 2000 sbr. eftirfarandi:

• Reykjavíkurborg.....	63,68%
• Kópavogskaupstaður	13,46%
• Hafnarfjarðarkaupstaður	11,23%
• Garðabær	4,60%
• Mosfellsbær	3,49%
• Seltjarnarneskaupstaður	2,66%
• Bessastaðahreppur	0,88%

Stofnsamningurinn hefur einu sinni verið uppfærður á tímabilinu, þ.e. á árinu 2004.

Samkvæmt 5. mgr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 bera aðildarsveitarfélögin einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlagsins en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu sveitarfélaganna.¹¹⁴

Samkvæmt ársreikningi Strætó bs. fyrir árið 2011 á byggðasamlagið ekki eignarhluti í öðrum félögum.

Á árinu 2011 störfuðu að meðaltali 174 starfsmenn hjá byggðasamlaginu.

Kveðið er á um skipan stjórnar byggðasamlagsins í stofnsamningi. Kemur þar fram að stjórnin sé skipuð einum fulltrúa og einum til vara frá hverju aðildarsveitarfélagi og skal hann vera aðalmaður í sveitarstjórn eða framkvæmdastjóri sveitarfélags. Atkvæðavægi stjórnarmanna er í samræmi við íbúafjölda viðkomandi aðildarsveitarfélags. Stjórnin skiptir sjálf með sér verkum og skal formennska skiptast á milli aðildarsveitarfélaganna.

¹¹⁴ Samskonar ákvæði um ábyrgð er í 8. mgr. 94. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Viðauki V

Viðmælendur úttektarnefndar Reykjavíkurborgar

Viðmælendur úttektarnefndarinnar voru eftirfarandi:

Anna Kristinsdóttir mannréttindastjóri
Anna Margrét Jóhannesdóttir, sérfræðingur í innri endurskoðun
Árni Ragnar Stefánsson starfsmannastjóri

Birgir Björn Sigurjónsson fjármálastjóri
Bjarni Brynjólfsson upplýsingastjóri
Björn Halldórsson, framkvæmdastjóri Sorpu bs.
Björk Vilhelmsdóttir, borgarfulltrúi og formaður velferðarráðs
Dagur B. Eggertsson, borgarfulltrúi og formaður borgarráðs

Einar Örn Benediktsson, borgarfulltrúi og formaður menningar- og ferðamálaráðs
Ellý A. Þorsteinsdóttir, settur sviðsstjóri velferðarsviðs
Ellý K. Guðmundsdóttir borgarritari
Elsa Hrafnhildur Yeoman, borgarfulltrúi og forseti borgarstjórnar
Eva Einarsdóttir, borgarfulltrúi og formaður íþrótt- og tómstundaráðs

Gísli Gíslason, hafnarstjóri Faxaflóahafna sf.
Gísli Marteinn Baldursson borgarfulltrúi
Guðfinna Bjarnadóttir, framkvæmdastjóri LC Ráðgjafar ehf.
Guðfinnur Þ. Newmann, sérfræðingur á skrifstofu borgarhagfræðings

Hallur Símonarson, innri endurskoðandi
Hanna Birna Kristjánsdóttir borgarfulltrúi
Haraldur Sigurðsson, skipulagsfræðingur og verkefnastjóri aðal- og svæðisskipulags
Helga B. Laxdal, skrifstofustjóri skrifstofu borgarstjórnar
Hjálmar Sveinsson, varaborgarfulltrúi og formaður stjórnar Faxaflóahafna sf.
Hrólfur Jónsson, sviðsstjóri framkvæmda- og eignasviðs

Ingun Sletnes, lektor við HiOA, institutt for offentlig administrasjon og velferd

Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir, deildarstjóri innkaupamála
Jón Gnarr borgarstjóri
Jón Viðar Matthíasson slökkviliðsstjóri
Júlíus Vífill Ingvarsson borgarfulltrúi

Karl Sigurðsson, borgarfulltrúi og formaður umhverfis- og samgönguráðs
Kjartan Magnússon borgarfulltrúi
Kjartan Valgarðsson, formaður innkauparáðs
Kolbrún Jónatansdóttir, framkvæmdastjóri Bílastæðasjóðs

Kristbjörg Stephensen borgarlögmaður

Margrét K. Sverrisdóttir, varaborgarfulltrúi og formaður mannréttindaráðs

Oddný Sturludóttir, borgarfulltrúi og formaður skóla- og frístundaráðs

Ólafur Gestsson, ytri endurskoðandi

Ólafur Jónsson innkaupastjóri

Ólöf Örvarsdóttir, sviðsstjóri skipulags- og byggingarsviðs

Ómar Einarsson, sviðsstjóri íþrótta- og tómstundasviðs

Óttarr Ólafur Proppé borgarfulltrúi

Páll Hjaltason, varaborgarfulltrúi og formaður skipulagsráðs

Ragnar Þorsteinsson, sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs

Regína Ásvaldsdóttir, framkvæmdastjóri Festu þekkingarseturs

Reynir Jónsson, framkvæmdastjóri Strætó bs.

Salvör Jónsdóttir skipulagsfræðingur

Sigurður Björn Blöndal, aðstoðarmaður borgarstjóra

Sigurður Kr. Friðriksson, framkvæmdastjóri Félagsbústaða hf.

Sóley Tómasdóttir borgarfulltrúi

Stella Kristín Víðisdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs

Svanhildur Konráðsdóttir, sviðsstjóri menningar- og ferðamálasviðs

Þorleifur Gunnlaugsson varaborgarfulltrúi

Örn Sigurðsson, skrifstofustjóri og settur sviðsstjóri umhverfis- og samgöngusviðs

