

Borgarstjórn

3. mars 2020

Tillaga borgarfulltrúa Miðflokksins og Flokks fólksins um að vísa skýrslum vegna Nauthólsvegar 100 – braggans, til rannsóknar hjá videigandi aðilum

Miðflokkurinn og Flokkur fólksins leggja það til að borgarstjórn samþykki að vísa skýrslu innri endurskoðunar vegna Nauthólsvegar 100 - Bragginn og skýrslu borgarskjalavarðar um sama efni til héraðssaksóknara og lögreglu annars vegar til að rannsaka hvort embættisbrot hafi verið framið (héraðssaksóknari) og hins vegar hvort brot í opinberu starf hafi verið framið (lögregla).

Greinargerð:

Tillaga þessi er lögð fram á grunni skýrslu Innri endurskoðanda, Nauthólsvegur 100 frá 17. desember 2018 og skýrslu borgarskjalavarðar, Frumkvæðisathugun á skjalastjórn skrifstofu eigna og atvinnuþróunar í tengslum við Nauthólsveg 100 frá 20. desember 2019 og niðurstöðuköflum þeirra.

Skýrsla Innri endurskoðanda

https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_borgarstjornarfundur/2_skyrsla_innri_endurskodunar.pdf

Heildarniðurstöður

- Á árinu 2015 gerði Innri endurskoðun úttekt á skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og skilaði skýrslu þar sem settar voru fram ábendingar um atriði sem betur mættu fara. Enn hafa ekki verið gerðar fullnægjandi úrbætur vegna ábendinganna. Innri endurskoðun telur að ef úrbætur hefðu verið gerðar og verklag lagfært í samræmi við ábendingarnar hefði verkefnið að Nauthólsvegi 100 ekki farið í þann farveg sem það gerði. Nánari umfjöllun um þetta er í viðauka
- Skipulag skrifstofu eigna og atvinnuþróunar hefur frá upphafi verið býsna laust í reipum, skrifstofunni var ætlað að vinna hratt að því að afla borginni tekjutækifæra og það hefur komið niður á skipulagi og innra eftirliti. Jafnvel hefur það orðið til þess að skrifstofa eigna og atvinnuþróunar hefur ekki farið að settum leikreglum, til dæmis hvað varðar innkaup.
- Fyrrum skrifstofustjóri hafði þann stjórnunarstíl að úthluta verkefnum til starfsmanna sem síðan lögðu metnað í að leysa þau sjálfstætt og hann hvorki hafði eftirlit með framvindu verkefnanna né kallaði eftir upplýsingum um stöðu þeirra. Samkvæmt skipuriti er borgarritari næsti yfirmaður skrifstofu eigna og atvinnuþróunar en þó hafa mál skrifstofunnar ekki verið á hans borði heldur farið beint til borgarstjóra og því hefur ekki verið unnið samkvæmt rétttri umboðskeðju. Mikil samskipti hafa verið milli fyrrum skrifstofustjóra og borgarstjóra allt frá stofnun skrifstofu eigna og atvinnuþróunar, en þeim ber saman um að borgarstjóra hafi ekki verið kunnugt um framvindu framkvæmda að Nauthólsvegi 100. Engar skriflegar heimildir liggja fyrir um upplýsingagjöf frá skrifstofu eigna og atvinnuþróunar til borgarstjóra varðandi framkvæmdirnar.
- Hugmyndin um nýsköpunar- og frumkvöðlasetur að Nauthólsvegi 100 er í samræmi við atvinnustefnu Reykjavíkurborgar sem meðal annars leggur áherslu á uppbyggingu nýsköpunarsetra svo og gildandi deiliskipulag sem gerir ráð fyrir veitingarekstri að Nauthólsvegi 100. Reykjavíkurborg og Háskólinn í Reykjavík hafa undanfarin ár átt samvinnu um uppbyggingu á svæðinu og frumkvöðlasetrið er í samræmi við það. Við framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 var ekki farið eftir reglum og samþykktarferli

vegna mannvirkjagerðar og ákvæðum þjónustusamnings milli skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og Umhverfis- og skipulagssviðs en hann kveður skýrt á um ábyrgð og hlutverk hvors aðila og þar segir meðal annars að Umhverfis- og skipulagssvið skuli annast verklegar framkvæmdir.

- Samstarf var haft við Borgarsögusafn og Minjastofnun en þessar stofnanir gerðu ekki kröfu um að húsin yrðu varðveitt óbreytt, enda eru þau hverfisvernduð í deiliskipulagi en ekki friðuð í skilningi laga. Í uppbyggingunni var haldið fast í eldra útlit að sumu leyti, en að öðru leyti ekki, að því er virðist eftir hugmyndum arkitekta. Ekki var sótt um leyfi til að rífa náðhúsið þrátt fyrir að fagaðilar teldu það hagkvæmara og mun það hafa verið hugmynd arkitekta að halda upp á það.
- Frumkostnaðaráætlun fyrir endurbyggingu að Nauthólsvegi 100 var gerð sumarið 2015 en það var einungis mat byggt á lauslegri ástandsskoðun, eins og almennt er gert þegar frumkostnaðaráætlanir eru gerðar. Síðan þegar útfærsla og hönnun liggur fyrir á að gera kostnaðaráætlanir I og II samkvæmt reglum um mannvirkjagerð og eins og almennt er gert við stórar framkvæmdir. Það var ekki gert í þessu tilviki en það hefði verið ennþá frekar nauðsynlegt en ella, þar eð mikil óvissa er í verkefnum við endurbyggingu gamalla húsa. Meiri tíma hefði þurft að nota til að undirbúa verkið betur, til dæmis fullvinna hugmyndir og gera kostnaðaráætlanir miðað við þær. Lagt var upp með lágstemmda hugmynd sem þróaðist í fullbúinn veitingastað með mun meiri kostnaði en gert var ráð fyrir í upphafi. Einnig varð lóðin talsvert kostnaðarsamari en gert hafði verið ráð fyrir. Frumkostnaðaráætlunin 158 m.kr. hefur verið borin saman við raunkostnaðinn 425 m.kr. og talað um það sem framúrkeyrslu. Það er þó ekki alls kostar rétt því þegar frumkostnaðaráætlunin var gerð lá ekki fyrir sú útfærsla sem nú er á byggingunum.
- Metið hefur verið að breytingar á upphaflegum hugmyndum sem lagðar voru fyrir borgarráð í júlí 2015 ásamt frumkostnaðaráætluninni hafi kostað 94 m.kr. Auk þess var kostnaður vegna verndunarsjónarmiða sem ekki var gert ráð fyrir í frumkostnaðaráætlun 71 m.kr. og síðan bætast við 21 m.kr. vegna hreinsunar út úr húsunum og umsýslukostnaðar innan borgarkerfisins. Frumkostnaðaráætlunin að viðbættum ofantöldum liðum gerir samtals 344 m.kr. Samningur var gerður við Grunnstoð, dótturfélag Háskólans í Reykjavík, um leigu á fasteignunum. Samningurinn er skýr og tekur á öllum nauðsynlegum atriðum slíks samnings, en í honum er kveðið á um afhendingu húsnæðisins tæpu ári eftir undirritun. Innheimta húsaleigu hófst í júlí 2018 og er hún í samræmi við samninginn eða 670.125 kr. á mánuði. Við afgreiðslu málsins í borgarráði var leigufjárhæð samþykkt og gert ráð fyrir því að meðgjöf borgarinnar með samningnum yrði 41 m.kr. á 40 ára leigutíma. Miðað við þær forsendur sem skrifstofa eigna og atvinnuþróunar gaf sér 2015 og raunkostnað framkvæmdanna verður meðgjöf Reykjavíkurborgar til Háskólans í Reykjavík/Grunnstoðar 257 m.kr. en leigugreiðslur þyrftu að vera um 1.697 þús. kr. á mánuði til að núvirði verkefnisins verði jákvætt.
- Engir skriflegir samningar voru gerðir varðandi verkefnið, að undanskildum leigusamningi við Háskólann í Reykjavík. Ráðgjafar innkaupadeildar var ekki leitað varðandi innkaup til framkvæmdanna og ekki var farið að innkaupareglum borgarinnar. Lög um opinber innkaup voru ekki brotin. Verktakar og aðrir sem unnu verkið voru almennt ráðnir af því þeir voru kunnugir þeim sem stóðu að framkvæmdunum, allflestir handvaldir. Ekki var farið í innkaupaferli né leitað undanþágu frá innkauparáði varðandi það. Einn af arkitektum bygginganna var ráðinn sem verkefnisstjóri á byggingarstað en það er ekki talin heppileg ráðstöfun með tilliti til hagsmunaárekstra. Meðal hlutverka verkefnisstjóra var að hafa eftirlit með verktökum og staðfesta reikninga þeirra, en þar sem viðvera hennar á byggingarstað var takmörkuð er óvíst að eftirlitið hafi verið jafnmikið og það hefði þurft að vera. Þrátt fyrir að hægt sé að útvísta verkefnisstjórahlutverkinu til utanaðkomandi aðila er ekki hægt að útvísta ábyrgðinni og hún er á herðum skrifstofu eigna og atvinnuþróunar. Samt virðist verkefnastjóri skrifstofu eigna og atvinnuþróunar hafa haft lítið eftirlit með framkvæmdunum sem hann þó bar ábyrgð á gagnvart sínum

yfirmanni. Farið var fram úr samþykktum fjárheimildum og þess var ekki gætt að sækja um viðbótarfjármagn áður en stofnað var til kostnaðar en það er brot á sveitarstjórnarlögum og reglum borgarinnar. Heildarkostnaður nú í desember er kominn í 425 m.kr. en úthlutað hefur verið heimildum að fjárhæð 352 m.kr. Svo virðist sem hvergi hafi verið fylgst með því að verkefnið væri innan fjárheimilda. Upplýsingar til borgarráðs voru ekki ásættanlegar, dæmi eru um að villandi og jafnvel rangar upplýsingar varðandi þetta verkefni hafi farið til borgarráðs, auk þess sem borgarráð var ekki nægilega upplýst um framvindu mála.

- Óásættanlegt er að upplýsingagjöf til borgarráðs sé þannig háttáð því á upplýsingum byggir ráðið ákvarðanir sínar. Upplýsingastreymi vegna verkefnisins var ófullnægjandi á allflestum stigum. Svo virðist sem verkefnastjóri skrifstofu eigna og atvinnuþróunar sem hafði umsjón með verkefninu hafi ekki upplýst sinn yfirmann um stöðu mála. Þeim ber þó ekki saman um það atriði og sama máli gegnir um ákvarðanatöku í tengslum við verkefnið, til dæmis varðandi breytingar á hugmyndum um útfærslu. Til dæmis má nefna breytingu á kaffistofu í vínveitingastað og breytingu á einföldum tréþalli í hönnunarlóð. Verkefnastjóri kveðst hafa borið allar stærri ákvarðanir undir fyrrum skrifstofustjórnann en hann segist lítið hafa verið inni í þessum málum.
- Fyrirverandi skrifstofustjóri skrifstofu eigna og atvinnuþróunar sinnti ekki sinni stjórnendaábyrgð með því að fylgjast með verkefnum skrifstofunnar og upplýsa sína yfirmenn svo og borgarráð. Svo virðist vera sem verkefnið hafi einhvern veginn „gleymst“ og týnst meðal stærri og meira áberandi verkefna. Farið var að reglum varðandi samþykkt kostnaðarreikninga hvað varðar fjölda samþykkjenda svo og fjárhæðarmörk vegna þriðja og fjórða samþykkjenda. Samþykkjendur virðast þó ekki hafa fylgst með því hvort útgjöld væru innan fjárheimilda.
- Eftirlit með verkefninu var að flestu leyti ófullnægjandi og svo virðist sem verkefnið hafi lifað sjálfstæðu lífi án aðkomu annarra en þess þrönga hóps sem annaðist það. Skjölun vegna verkefnisins var ófullnægjandi, nánast engin skjöl um það fundust í skjalavörslukerfi borgarinnar og það er brot á lögum um opinber skjalasöfn svo og skjalastefnu borgarinnar. Almennt eykst misferlisáhætta í beinu hlutfalli við minnkandi eftirlit, minna gagnsæi, minna aðhald stjórnenda og þegar reglum er ekki framfylgt. Niðurstöður Innri endurskoðunar benda eindregið til þess að kostnaðareftirliti hafi verið ábótavant og hlífni við lög, innkaupareglur, starfslýsingar, verkferla, ábyrgð og forsvar hafi ekki verið nægjanleg.

Skýrsla borgarskjalavardar

https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_borgarstjornarfundur/5_skyrsla.pdf

Helstu niðurstöður

Helstu niðurstöður frumkvæðisathugunar Borgarskjalasafns Reykjavíkur eru:

- Niðurstaða frumkvæðisathugunar Borgarskjalasafns Reykjavíkur er að skjalavarsla og skjalastjórn SEA í tengslum við Nauthólsveg 100 var ekki í samræmi við lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn og reglur settar á grundvelli þeirra.
- Í ákveðnum tilvikum voru skjöl vistuð löngu eftir að þau voru mynduð, meðal annars var mikill fjöldi skjala vistaður í skjalavistunarkerfi eftir að Borgarskjalasafn hóf athugun sína.
- Skjöl voru ítrekað vistuð með þeim hætti að þau voru ekki aðgengileg í samræmi við kröfur laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn, einkum 2. mgr. 23. gr. laganna, sem kveður á um að afhendingarskyldir aðilar skuli skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur sem settar eru samkvæmt lögum.
- Skjalavistunaráætlun og málalykill sem SEA vann eftir eftir uppfyllti ekki skilyrði reglna um slík gögn, sbr. reglur nr. 571/2015 um skjalavistunaráætlanir afhendingarskyldra aðila og reglur nr. 572/2015 um málalykla afhendingarskyldra aðila. Meðal annars voru þessi gögn

ekki send Borgarskjalasafni til yfirferðar og staðfestingar í samræmi við ákvæði framangreindra reglna.