



Nauthólsvegur 100

Desember 2018

IE18100002



Reykjavíkurborg
Innri endurskoðun

1. INNGANGUR

Innri endurskoðun veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur Reykjavíkurborgar. Innri endurskoðun heyrir undir borgarráð Reykjavíkur en innri endurskoðandi nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnarsýslu borgarinnar, þar með talið borgarstjóra. Innri endurskoðun fylgir í starfsemi sinni alþjóðlegu stöðlunum *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing* en þar er meðal annars sett fram skilgreining á innri endurskoðun, siðareglur og viðmið um faglega framkvæmd innri endurskoðunar. Í samræmi við staðlana ber Innri endurskoðun að gæta hlutleysis í störfum sínum og starfa óháð þeim rekstrareiningum sem hún endurskoðar. Starfsmenn Innri endurskoðunar starfa samkvæmt siðareglum alþjóðasamtaka innri endurskoðenda sem fela í sér það siðferðislega gildismat sem starfsmenn eiga að hafa að leiðarljósi í störfum sínum og um leið að varðveita og efla það traust og þann trúverðugleika sem skrifstofunni ber að hafa.

Tilfni þessarar skýrslu er að framkvæmdir við endurgerð fasteigna borgarinnar að Nauthólsvegi 100 hafa orðið verulega kostnaðarsamari en gert var ráð fyrir í áætlun og farið langt fram úr samþykktum fjárheimildum. Borgarstjórn fjallaði um málið á fundi sínum 2. október 2018 og samþykkti að vísa eftirfarandi tillögu til Innri endurskoðunar:

Borgarstjórn samþykkir að óháður aðili rannsaki hvers vegna framkvæmdir við endurgerð braggans í Nauthólsvík fóru langt fram úr kostnaðaráætlunum. Til grundvallar rannsókninni verði athugað hverjir höfðu umsjón með verkefninu, gáfu heimildir fyrir framúrkeyrslunni, hvort verkefnið hafi verið boðið út og hvaða verktakar unnu að verkinu.

Á fundi sínum 11. október 2018 tók borgarráð málið til umfjöllunar og samþykkti eftirfarandi tillögu:

Borgarráð samþykkir að fela Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar að ráðast í heildarúttekt á öllu því ferli sem endurgerð braggans fól í sér. Enginn angi málsins skal vera undanskilinn og allt skal upplýst í þessu máli frá upphafi til enda. Einnig er óskað eftir því að Innri endurskoðun Reykjavíkur geri tillögur að umbótum í tengslum við það sem aflaga hefur farið og í bága við vandaða stjórnsýsluhætti.

Innri endurskoðun hófst handa með það að leiðarljósi að allt skyldi upplýst í málinu frá upphafi til enda. Upphafið að framkvæmdunum markaðist við það þegar auglýst var eftir samstarfsaðilum við endurgerð fasteignanna að Nauthólsvegi 100 í ársbyrjun 2014. Rannsóknin/úttektin fól meðal annars í sér að öll gögn um málið sem tiltæk voru í gagnagrunnum borgarinnar, svo sem fjárhagsbókhaldi og skjalavistunarkerfi, voru skoðuð. Kallað var eftir öllum gögnum um málið frá skrifstofu eigna og atvinnuþróunar sem annaðist framkvæmdirnar. Enn fremur var kallað eftir upplýsingum frá öðrum skrifstofum og fagsviðum borgarinnar eftir því sem við átti. Gögn voru fengin frá utanaðkomandi aðilum sem á einhvern hátt komu að framkvæmdunum að Nauthólsvegi 100. Fengið var lögfræðilegt álit frá lögfræðistofunni LOGOS á tilteknum atriðum. Skoðuð voru fyrirbyggjandi gögn í tölvupósthólfum tveggja starfsmanna sem komu að framkvæmdunum. Fundað var með ýmsum starfsmönnum borgarinnar og öðrum lykilaðilum sem komið hafa að þessum framkvæmdum, alls 29 viðmælendur.

EFNISYFIRLIT

1.	Inngangur.....	2
2.	Heildarniðurstöður.....	5
3.	Stjórnunarlegt forræði mannvirkjagerðar	8
	Reglur og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar	9
	Skipulag SEA.....	11
4.	Aðdragandi framkvæmda við Nauthólsveg 100	14
	Aðdragandi verkefnisins	15
	Friðun eða hverfisvernd.....	16
	Samstarfsaðilar við endurgerð og endurnýtingu húsanna	18
	Hugmyndin.....	19
5.	Fjárveitingar til Nauthólsvegar 100.....	21
	Frumkostnaðaráætlun að Nauthólsvegi 100	24
	Síðari kostnaðaráætlanir	25
	Eftirlit með fylgni við kostnaðaráætlun	26
6.	Samningur við Háskólann í Reykjavík	28
	Forsendur húsaleigutekna	30
7.	Upphaf framkvæmda	34
	Hverjir komu að framkvæmdum.....	35
8.	Framvinda verksins.....	40
	Hannað og byggt á sama tíma	40
	Veitingastaður verður til.....	40
	Kostnaðaráætlanir á verkefnisstjórnarfundum.....	42
	Hönnun og frágangur lóðar	42
	Frumkostnaðaráætlun samanborið við endanlegan kostnað	43
	Verndað, en þó ekki.....	44
	Tímaáætlun og skil húsnæðis til leigutaka.....	45
	Framkvæmdakostnaður og birgjar	46
9.	Eftirlit og ábyrgð.....	54
	Innra verklag SEA.....	55
	Eftirlit borgarritara og borgarstjóra með SEA	56
	Eftirlit af hálfu SEA	57
	Eftirlit með kostnaðarreikningum.....	61
10.	Upplýsingar og samskipti	67
	Upplýsingagiöf til skrifstofustjóra	67
	Upplýsingar í fjárfestingaráætlun og viðaukum.....	67
	Upplýsingagiöf til borgarráðs	68
	Upplýsingagiöf til borgarstjóra	69
	Upplýsingagiöf til borgarritara	69
11.	Fylgni við lög og innri reglur	71
	Lög um opinber innkaup og innkaupareglur	71

Innkauparáð og innkaupadeild, aðkoma og hlutverk	73
Skjalavarsla.....	75
12. Misferlisáhætta.....	78
Lykilspurningar um misferlisáhættu.....	80
13. Viðaukar	83
Viðauki 1 - Úttekt Innri endurskoðunar á SEA – maí 2015	83
Viðauki 2 – Þjónustusamningur á milli SEA og USK	86
Viðauki 3 – Reglur og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar.....	90
Viðauki 4 – Álit LOGOS.....	94
Viðauki 5 – Samþykkt borgarráðs 16. júlí 2015 ásamt fylgiskjölum.....	106
Viðauki 6 – Leigusamningur borgarinnar og HR um Nauthólsveg 100	121
Viðauki 7 – Tímalína	132

TÖFLU- OG MYNDASKRÁ

Tafla 1 - Fjárhagsáætlun og viðaukar 2016-2018.....	22
Tafla 2 - Sundurliðun á kostnaði við lóðarframkvæmdir.....	43
Tafla 3 - Sundurliðun á kostnaði vegna verndunar.....	44
Tafla 4 - Yfirlit yfir bókfærðan framkvæmdakostnað við Nauthólsveg 100 þar til í byrjun desember 2018.	46
Tafla 5 - Yfirlit yfir fjölda vinnustunda nýu erilsömustu mánuði verktímabilsins.....	50
Tafla 6 - Þróun tímataxta stærstu birgja, breyting á taxta þeirra og hækkun launavísitölu á sama tíma.....	52
Tafla 7 - Fjöldi og fjárhæðir reikninga til samþykktar.....	62
Tafla 8 - Fjárhæðir í yfirlitum SEA til innkauparáðs um innkaup yfir 1 m.kr.....	74
Tafla 9 - Áhættumat misferlisáhættu	79

Mynd 1 - Samþykktar- og framkvæmdaferli fjárfestinga.....	9
Mynd 2 - Staðsetning SEA í skipuriti.....	11
Mynd 3 - Bragginn, náðhúsið og skemman í mars 2010.....	15
Mynd 4 - Breyting á deiliskipulagi Nauthólsvíkur árið 2013. Nauthólsvegur 100 er á svæði C og í byggingarreit a6.....	16
Mynd 5 - Samanburður á fjárfestingu í fjárfestingaráætlun ársins 2016.....	22
Mynd 6 - Yfirlit yfir þróun kostnaðar samanborið við samþykktu áætlun vegna Nauthólsvegar 100 árin 2016-2018.....	23
Mynd 7 - Teikning í viðauka við leigusamning við HR/Grunnstöð.....	28
Mynd 8 - Framkvæmdakostnaður Nauthólsvegar 100, janúar 2016 til október 2018.....	47
Mynd 9 - Yfirlit yfir 10 stærstu birgjana í endurgerð Nauthólsvegar 100, janúar 2016 til október 2018.	48
Mynd 10 - Sundurliðun á vinnu, efniskaupum og öðru hjá þremur stærstu verktökum.....	48
Mynd 11 - Dreifing vinnustunda þeirra fimm birgja sem eru með flestar vinnustundir.....	49
Mynd 12 - Yfirlit yfir vinnustundir starfsmanna MG-hús á viku vegna framkvæmda við Nauthólsveg 100.....	51
Mynd 13 - Áhættumat.....	78
Mynd 14 - Hitakort 22 áhættuáburða í tengslum við starfsemi USK og SEA.....	78

2. 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 1.

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 útvista

verkefnisstjórahlutverkinu til utanaðkomandi aðila er ekki hægt að útvista 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 trépalli 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 samþykkjanda. 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.

3. STJÓRNUNARLEGT FORRÆÐI MANNVIRKJAGERÐAR

Innan Reykjavíkurborgar er forræði mannvirkjagerðar skipt á milli Umhverfis- og skipulagssviðs (USK) og skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA). USK annast mannvirkjagerð fyrir hönd borgarstjórnar og SEA leiðir vinnu við fjárfestingaráætlun Reykjavíkurborgar í samráði við fjármálaskrifstofu og fagsvið borgarinnar.

Innan USK er það skrifstofa framkvæmda og viðhalds sem annast stofnframkvæmdir á vegum Reykjavíkurborgar og sér um allt viðhald á eignasafni borgarinnar, það er húseignum, samgöngumannvirkjum og opnum svæðum. Á skrifstofunni fer fram vinna við frumathuganir vegna mannvirkjagerðar sem og forsagnar- og greiningarvinna. Skrifstofan gerir kostnaðar- og framvinduáætlanir, sér um útböðsgerð og samninga, stýrir hönnun og framkvæmd verkefna, auk þess að hafa eftirlit með verklegum framkvæmdum. Skrifstofan sér einnig um allt viðhald eigna borgarinnar.

SEA gerir viðhaldsáætlun vegna eignasafns Reykjavíkurborgar og áætlanir um kaup og sölu eigna og eignfærðs lausafjár í samstarfi við fagsviðin. Skrifstofan sér einnig um markaðssetningu og þróun lands og framfylgir stefnu borgarinnar í uppbyggingu húsnæðis- og atvinnuþróunarmála.

Verkefni SEA og USK eru býsna samtvinnuð og því var gerður sérstakur þjónustusamningur milli þessara aðila, dagsettur 3. desember 2013, sjá viðauka 2. Samningurinn er ítarlegur og skýr, en tilgangur hans er að skilgreina verkaskiptingu og ábyrgð SEA og USK á sviði viðhalds og framkvæmda á vegum borgarinnar með það að markmiði að tryggja skýra heildarsýn á verkefnin, bæði faglega og fjárhagslega. Enn fremur að skilgreina þau þjónustuverkefni sem USK annast fyrir SEA og ekki er haldið utan um í verkþókhaldi.

Í gr. 2.2. í samningnum segir:

USK annast og ber ábyrgð á verkefnum nýframkvæmda og viðhalds, kostnaðareftirliti og skilar verkstöðuskýrslum til SEA.

Þriðji kafli samningsins fjallar um frumathuganir, forhönnunarstig, hönnun og áætlanagerð og þar segir meðal annars í gr. 3.4:

SEA er ábyrgt fyrir og annast frumathuganir fjárfestingarverkefna, undirbýr samninga og hefur umsjón með vinnu ráðgjafa og annarra aðila sem leitað er til í tengslum við frumathuganir fjárfestingarverkefna.

Fjórði kafli greinir frá hvernig framkvæmdum skuli háttað og þar segir í gr. 4.1:

USK stýrir og ber ábyrgð á verklegri framkvæmd hvort heldur við nýframkvæmdir eða viðhald. USK ber ábyrgð á að verk sé innan kostnaðaráætlunar og annast samþykkt allra reikninga sem varða framkvæmdina.

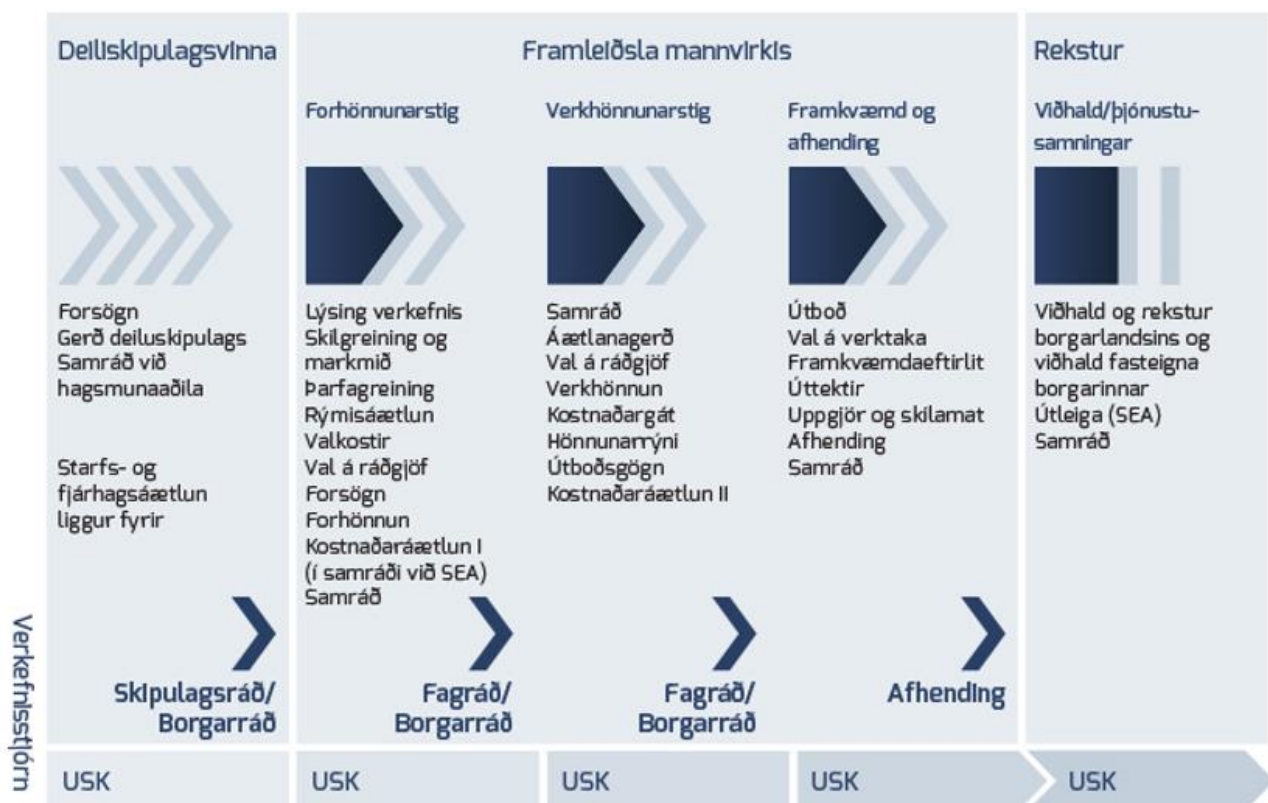
Fimmti kafli fjallar um eftirlit með framkvæmdum og þar segir í gr. 5.1:

Tryggt skal að SEA geti á hverjum tíma fylgst með kostnaði og úttektum eftirlitsaðila við einstök verk í gegnum fjárhagskerfi/verkbókhald og/eða verkefnavef.

Hér hefur verið stiklað á stóru í þeim ákvæðum samningsins sem helst varða það verkefni sem er til umfjöllunar í þessari skýrslu. Samkvæmt þessu er það hlutverk USK að sjá um verklegar framkvæmdir en SEA að annast frumathuganir og samningagerð og þegar verklegar framkvæmdir eru hafnar skal SEA annast eftirlit með þeim.

REGLUR OG SAMÞYKKTARFERLI VEGNA MANNVIRKJAGERÐAR

Reglur og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar á vegum Reykjavíkurborgar, dagsettar 12. febrúar 2014, voru upphaflega samþykktar á fundi borgarráðs 7. júlí 2011, sjá viðauka 3. Þar er meðal annars sýnd eftirfarandi mynd:



Mynd 1 - Samþykktar- og framkvæmdaferli fjárfestinga.

Í þjónustusamningi milli SEA og USK er fjallað um gerð kostnaðarmats/frumkostnaðaráætlunar og kostnaðaráætlana I og II. Þar kemur fram að USK annist forathugun og kostnaðarmat nýframkvæmda og viðhaldsverkefna. USK skuli einnig vinna kostnaðaráætlana I og II fyrir fjárfestingarverkefni sem samþykkt

hafa verið af borgarráði/borgarstjórn. Kostnaðaráætlanir I og II skulu sundurliðaðar eftir verkþáttum undirbúnings, hönnunar og framkvæmdar, enn fremur skulu þær vera sundurliðaðar eftir áföngum.

Frumkostnaðaráætlun er gerð snemma í ferli verkefnis og er hún gróft mat á kostnaði við verkefnið. Jafnvel er hún einfaldlega þannig að gert er ráð fyrir tilteknum fermetrafjölda byggingar og áætluðum byggingarkostnaði á hvern fermetra. Þessi frumkostnaðaráætlun er lögð fyrir borgarráð til afgreiðslu, það er samþykktar eða höfnunar.

Þegar verkefni hefur verið samþykkt í borgarráði hefst hönnun byggingarinnar. Þegar forhönnun er lokið liggja fyrir nákvæmari upplýsingar varðandi bygginguna og eðli starfseminnar sem þar verður til húsa. Þegar um það bil 20% hönnunar liggja fyrir er hægt er að gera sér betri grein fyrir endanlegum kostnaði við verkefnið og þá er gerð kostnaðaráætlun I. Hana skal leggja fram til kynningar í fagráði og til samþykktar í borgarráði. Þá hefur borgarráð tækifæri til að endurskoða samþykki sitt á verkefninu, til dæmis ef mikill munur reynist á frumkostnaðaráætlun og kostnaðaráætlun I.

Eftir að kostnaðaráætlun I hefur verið samþykkt er haldið áfram að hanna bygginguna. Meðal annars er þá unnin verkfræðihönnun og arkitektar halda áfram sinni hönnunarvinnu. Á þessu stigi eru gerðar útböðs- og verklýsingar þegar byggingin er fullhönnuð, eða því sem næst, og mögulegt er að reikna magntölur og áætla kostnaðinn með nákvæmari hætti. Nú er gerð kostnaðaráætlun II sem ætti að geta verið nokkuð nákvæm og val á innkaupaleið við framkvæmdina byggist á henni.

Kostnaðaráætlun II þarf að leggja fyrir borgarráð til samþykktar og þá fyrst liggur fyrir heimild til að hefja framkvæmdir. Áður var búið að samþykkja verkefnið í borgarráði á grundvelli ónákvæmari kostnaðaráætlana en við samþykki þessarar kostnaðaráætlunar er gefið grænt ljós á að nú megi hefja framkvæmdir.

Mikilvægt er að vandað sé til verka við gerð kostnaðaráætlana því á þeim byggir ákvörðun borgarráðs um hvort ráðist skuli í verkefni. Borgarráð verður að geta treyst því að upplýsingar sem það fær til að styðjast við í ákvörðunartökunni séu réttar, unnar eftir bestu vitund þeirra sem leggja þær fram og byggðar á haldbærum gögnum.

Samkvæmt þeim leikreglum sem borgarráð hefur ákveðið; þjónustusamningi SEA og USK svo og *reglum og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar á vegum Reykjavíkurborgar*, hefðu framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 átt að vera á könnu USK en raunin varð sú að SEA sá alfarið um verkefnið og USK kom þar hvergi nærri. Það var því ekki unnið samkvæmt þjónustusamningnum og reglunum. Fyrir liggja tölvupóstsamskipti milli fyrrverandi skrifstofustjóra SEA og skrifstofustjóra framkvæmda og viðhalds á USK. Hinn 6. september 2016 sendi sá fyrrnefndi tölvupóst til þess síðarnefnda sem hljóðar þannig:

Nú er allt að fara af stað við Nauthólsveginn. Og þá vaknar spurningin hvort við eigum að flytja verkefnið til ykkar. Samkvæmt öllum verkferlum ætti það auðvitað ekki að vera spurning. En ég held

að það gæti verið skynsamlegt að skrifstofan hér haldi utan um þetta til enda. En ég vil ekki ákveða það nema með þinni vitneskju.

Skrifstofustjóri framkvæmda og viðhalds á USK svarar sama dag, stutt og laggott:

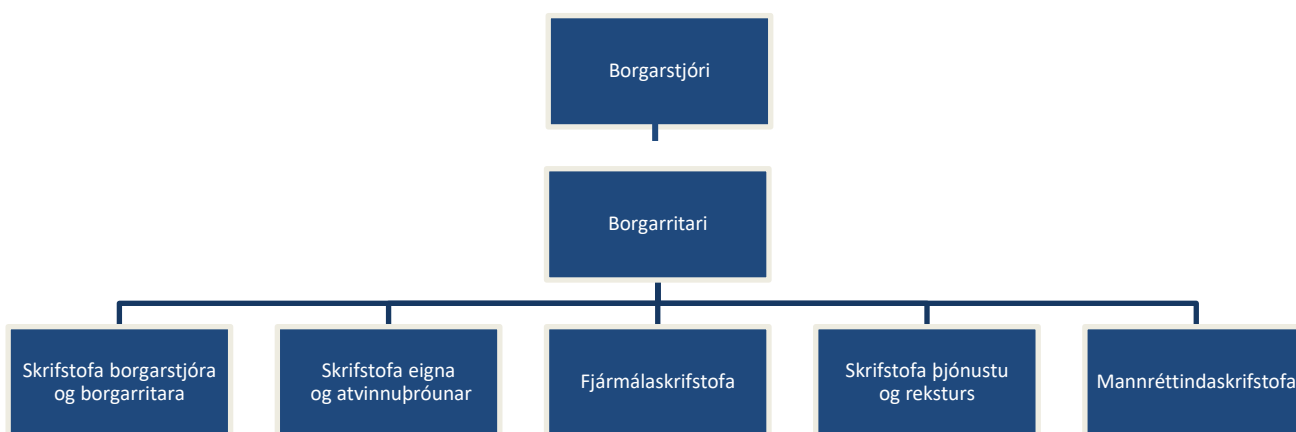
Sammála að verkefnið verði í umsjón SEA.

Engin rök eru færð í þessum samskiptum fyrir því að skynsamlegt sé að SEA haldi utan um þetta til enda. Nokkrir viðmælenda sögðu í viðtölum við Innri endurskoðun að þeir teldu að USK hefði ekki haft hug á að taka þetta verkefni þar eð USK hefði þótt frumkostnaðaráætlun verkfræðistofunnar Eflu vegna endurbyggingarinnar of lág. Það er í samræmi við það að USK hafði í júní 2015 sett fram óformlega áætlun um að uppbygging húsa gæti kostað á bilinu 230-250 m.kr. en þá var ekki verið að áætla kostnað við uppbyggingu samkvæmt hugmyndum HR sem komu fram á árinu 2015. Nánar verður fjallað um þessar kostnaðaráætlanir síðar í skýrslunni.

Fyrst sú ákvörðun var tekin að SEA sæi alfarið um þetta verkefni, þvert á ákvæði þjónustusamningsins, hefði átt að flytja verkefnið á kostnaðarstað hjá SEA í stað þess að hafa það á kostnaðarstað 1108 Ýmsar fasteignir hjá USK. Það hafði meðal annars í för með sér að fjármálastjóri USK varð þriðji samþykkjandi á þeim kostnaðarreikningum vegna framkvæmdanna sem fóru yfir tiltekin mörk.

SKIPULAG SEA

SEA er ein af fimm miðlægum skrifstofum sem heyra undir borgarritara. Þessar skrifstofur eru ekki sýndar á aðalskipuritinum en staðsetning þeirra í skipuriti sést á mynd hér fyrir neðan.



Mynd 2 - Staðsetning SEA í skipuriti.

SEA er skrifstofa í miðlægrri stjórnsýslu sem heyrir undir borgarritara og var tilgangurinn með því að styrkja framgang stefnumótunar á sviði uppbyggingar í húsnæðis- og atvinnuþróunarmálum með því að færa fjárhagslegt aðhald á rekstri og framkvæmdum nær fjársýslu borgarinnar. Þrátt fyrir að næsti yfirmaður SEA sé borgarritari hefur þróunin orðið sú af ýmsum ástæðum að mál SEA hafa ekki verið á hans borði nema að litlu leyti en þá öllu frekar farið beint á borð borgarstjóra.

Þau sex ár sem SEA hefur starfað hefur starfsmannafjöldi skrifstofunnar verið á bilinu 12-15 manns. Skrifstofustjóri hefur verið sá sami frá upphafi þar til hann hætti störfum síðastliðið vor. Nýr skrifstofustjóri hefur ekki verið ráðinn en deildarstjóri á skrifstofunni er starfandi skrifstofustjóri. Fyrrverandi skrifstofustjóri virðist ekki hafa litið á það sem sitt hlutverk að fylgjast grannt með þeim verkefnum sem voru í gangi á hverjum tíma. Þetta lýsir sér í því að starfsmenn fengu úthlutað verkefnum sem þeir áttu síðan að leysa af hendi, að því er virðist með takmarkaðri upplýsingagjöf til skrifstofustjórans. Þeir virðast leggja metnað sinn í að leysa sín verkefni sjálfstætt án þess að leita mikið til skrifstofustjórans. Stjórnunarstíllinn var þannig að hann treysti starfsmönnum og stóð við bakið á þeim þegar á þurfti að halda en lét þá um að leysa verkefni af eigin rammleik. Segja má að skipulag á SEA hafi verið fremur laust í reipum.

Vikulegir starfsmannafundir voru haldnir á skrifstofunni en þeir snerust að takmörkuðu leyti um einstök verkefni starfsmanna, þar var meira fjallað um borgarráðsfundi og verkefni sem þurftu að fara þangað. Fundargerðir voru ekki haldnar.

Eins og sjá má þegar skoðuð er heimasíða SEA¹ á vef Reykjavíkurborgar hafa bæði mörg og stór mál farið um hendur starfsmanna SEA. Í viðtölum nefndu sumir starfsmenn mikið annríki og fram kom að starfsmenn væru jafnvel með 25-30 verkefni á sínu borði á hverjum tíma. Það eitt og sér felur í sér meiri hættu á mistökum og ónógu innra eftirliti. Svo dæmi sé nefnt getur það komið niður á innra eftirliti við samþykkt kostnaðarreikninga, en mikill fjöldi reikninga fer í gegnum SEA og árlegar fjárhæðir þeirra hlaupa á milljörðum króna, sjá nánari umfjöllun síðar í skýrslunni.

SEA var frá upphafi ætlað að hreyfa sig hratt og grípa tækifæri sem gefast til hagsbóta fyrir borgina, tækifæri til að afla borginni aukinna tekna og þróa atvinnutækifæri. Öll sex árin hefur SEA verið á fullri ferð í þessum verkefnum og það hefur komið niður á innra starfi skrifstofunnar. Það virðist ekki hafa gefist tími til að móta verklagið innan skrifstofunnar, svo sem búa til ferla fyrir verkefni og verklagið, sinna innra eftirliti eða staldra við og spyrja sig „erum við á réttri leið?“ eða „getum við tekið öll þessi verkefni?“

¹ <https://reykjavik.is/skrifstofaogsvið/skrifstofa-eigna-og-atvinnuthrounar>

STJÓRNSKIPULEGT FORRÆÐI - NIÐURSTÖÐUR

Í Þjónustusamningi milli skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og umhverfis- og skipulagssviðs, dagsettum 3. desember 2013, er skilgreint hvernig skipting verkefna og ábyrgðar skuli háttað milli SEA og USK varðandi viðhald og framkvæmdir á vegum borgarinnar. Enn fremur liggja fyrir *Reglur og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar*, dagsettar 12. febrúar 2014, um sama efni. Við framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 var ekki unnið eftir þjónustusamningnum og reglunum, en samkvæmt þeim hefði USK átt að sjá um framkvæmdina en ekki SEA. Fyrst sú ákvörðun var tekin að SEA ynni verkefnið hefði átt að færa það á kostnaðarstað hjá SEA í stað þess að það væri á kostnaðarstað hjá USK.

Skipulag SEA er laust í reipunum, fyrrum skrifstofustjóri virðist hafa sett skrifstofuna á eins konar sjálfstýringu. Verkefnum var úthlutað til starfsmanna sem unnu þau sjálfstætt, að því er virðist án eftirlits skrifstofustjórans og án þess að hann kallaði eftir upplýsingum um stöðu mála á hverjum tíma. SEA var ætlað að vinna hratt og grípa tækifæri til tekjuöflunar og þróunar atvinnutækifæra, en það hefur komið niður á innra eftirliti og verklagi.

4. AÐDRAGANDI FRAMKVÆMDA VIÐ NAUTHÓLSVEG 100

Fasteignirnar við Nauthólsveg 100 sem um ræðir í þessari skýrslu samanstanda af þremur byggingum frá tíma síðari heimsstyrjaldarinnar auk nýbyggðrar tengibyggingar. Eldri byggingarnar eru braggi, skemma og náðhús, auk gamallar millibyggingar. Samtals er stærð bygginganna 450 m².

*Atvinnustefna Reykjavíkur*² sem ber undirtitilinn *Skapandi borg* var samþykkt árið 2012. Stefnan tekur á mörgum atriðum sem snerta atvinnumál frá ýmsum sjónarhornum. Í kaflanum um *Athafna- og nýsköpunarborgina* þar sem talin eru upp lykilverkefni og aðgerðir við nýsköpun er eftirfarandi verkefni:

3. Nýsköpunarborgin

Unnið verði að fjölgun nýsköpunarsetra í vannýttu eða tómu húsnæði í samvinnu

Nýsköpunarmiðstöðvar, Reykjavíkurborgar og eigenda fasteigna ...

Ábyrgð: Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar.

Þarna er nýsköpun og stuðningur við frumkvöðla talið meðal lykilverkefna og áhersla á það kemur víðar fram í atvinnustefnunni. Bent er á þetta hér vegna þess að gert er ráð fyrir að í skemmum, sem er hluti af fasteignunum að Nauthólsvegi 100, verði nýsköpunar- og frumkvöðlasetur. Fyrst og fremst verði það til afnota fyrir stúdenta í Háskólanum í Reykjavík (HR) sem er með fasteignirnar á leigu en þó geti stúdentar annarra skóla einnig fengið þar aðstöðu. Gert er ráð fyrir að aðstaðan verði aðallega á sviði tæknigreina, til dæmis orkumála, flugs, heilbrigðisverkfræði, tölvunarfræði, hönnunar og ýmissa annarra tæknigreina.

Þessi notkun á fasteignunum er því í samræmi við samþykktu atvinnustefnu borgarinnar. Hins vegar hefur umræða um endurbyggingu fasteignanna snúist um að þar sé eingöngu verið að byggja upp bragga fyrir rekstur veitingastaðar.

Þriðja húsið í samstæðunni er kallað náðhús, ekki vegna þess að þar eigi að verða salernisaðstaða í framtíðinni heldur vegna þess að þar var salernisaðstaða á tímum seinni heimsstyrjaldarinnar. Uppbyggingu á því húsi er ekki lokið en hugmyndin er að hafa þar funda- og fyrirlestrasal. Umræða um þetta hús er því einnig nokkuð á villigötum.

² https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_svida/ATVINNUSTEFNA%28low%29_1.pdf

AÐDRAGANDI VERKEFNISINS

Í mars árið 2010 var sótt um leyfi til byggingarfulltrúa að rífa bragga, náðhús, geymslu og skála/geymslu við Nauthólsveg 100. Á þeim tíma höfðu borginni borist kvartanir um útlit húsanna enda var ástand þeirra slæmt eftir að upp kom bruni í náðhúsinu árið 2008 sem olli miklum skemmdum, sjá mynd 3.



Mynd 3 - Bragginn, náðhúsið og skemman í mars 2010.

Við afgreiðslu umsóknarinnar óskaði byggingarfulltrúi eftir umsögn Minjasafns Reykjavíkur. Álit borgarminjavarðar hjá Minjasafni Reykjavíkur var tekið fyrir á fundi Menningar- og ferðamálasviðs í júní 2010 og bókaði ráðið eftirfarandi:

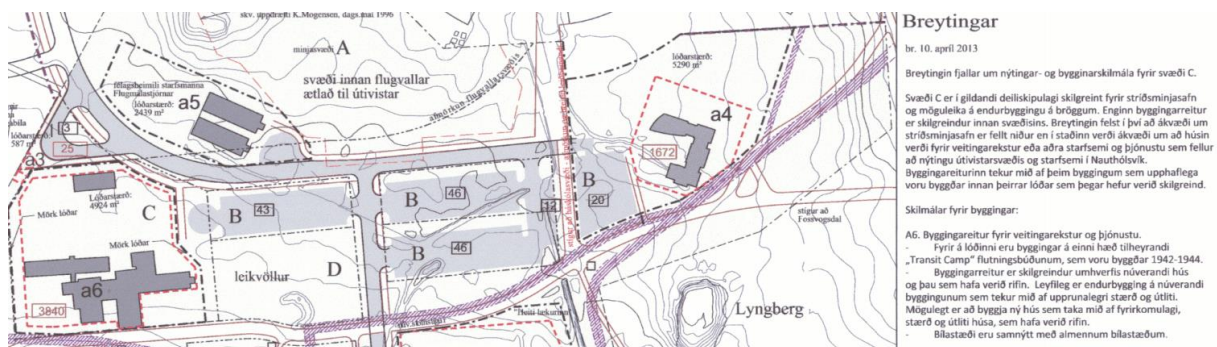
Menningar- og ferðamálaráð tekur undir það að stefnumótun og umræða um stríðsminjar frá heimsstyrjöldinni síðari sé nauðsynleg og hafnar því ótímabærum hugmyndum um niðurrif bygginganna í Nauthólsvík sbr. minnisblað borgarminjavarðar. Menningar- og ferðamálaráð bendir á að í núgildandi deiliskipulagi er gert ráð fyrir stríðsminjasafni á þessu svæði. Því er beint til sviðsstjóra að hafa samráð við viðkomandi svið vegna málsins.

Rúmum tveimur árum síðar kviknar sú hugmynd hjá Framkvæmda- og eignasviði að óska eftir heimild frá borgarráði til að auglýsa eftir samstarfsaðilum við endurgerð húsanna í Nauthólsvík og að deiliskipulagi verði breytt en í þáverandi deiliskipulagi er gert ráð fyrir stríðsminjasafni. Erindið var tekið fyrir á embættisafgreiðslufundi skipulagsstjóra 19. október 2012 en því var frestað og óskað eftir umsögn borgarminjavarðar. Á fundi menningar- og ferðamálaráðs 11. febrúar 2013 voru lögð fram til kynningar drög að húsakönnun um Vatnsmýri og minnisblað borgarminjavarðar dagsett 6. febrúar 2013 um deiliskipulag í Nauthólsvík. Í húsakönnuninni kom fram eftirfarandi um Nauthólsveg 100: „Lagt er til að

svæðið sem braggarnir standa á njóti verndar í milligulum flokki.³ Eftirfarandi var í kjölfarið bókað á fundi ráðsins:

Menningar- og ferðamálaráð fellst á að notkun bygginganna og bragga við Nauthólsvík verði breytt þannig að ákvæði í deiliskipulagi um að þar verði stríðsminjasafn falli niður. Tekið er undir tillögu sem kemur fram í húsakönnun Minjasafns Reykjavíkur í Vatnsmýri um að gamli flugturninn, sem er friðaður, og braggi og flugskýli við hann henti betur fyrir safn eða sýningu um hernámsárin. Menningar- og ferðamálaráð fagnar því að eignasjóður hafi í hyggju að varðveita byggingarnar í Nauthólsvík og fer fram á að samráð verði haft við borgarminjavörð um endurbyggingu þeirra og notkun.

Í maí 2013 var samþykkt í borgarráði breyting á deiliskipulagi Nauthólsvíkur sem var í kjölfarið samþykkt á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 12. júlí 2013. Útdrátt úr deiliskipulaginu sem skýrir breytingarnar sem varða Nauthólsveg 100 má sjá á mynd 4:



Mynd 4 - Breyting á deiliskipulagi Nauthólsvíkur árið 2013. Nauthólsvegur 100 er á svæði C og í byggingarreit a6.

Í meginatriðum er breytingin sú að ákvæði um stríðsminjasafn er felld niður en sett inn ákvæði um að húsin verði fyrir veitingarekstur eða aðra starfsemi og þjónustu sem fellur að nýtingu útivistarsvæðis og starfsemi í Nauthólsvík. Að auki kemur fram að á byggingarreit Nauthólsvegur 100 sé leyfileg endurbygging á núverandi byggingum sem taki mið af upprunalegri stærð og útliti.

FRÍÐUN EÐA HVERFISVERND

Í lögum um menningarminjar nr. 80/2012 kemur fram að öll hús sem eru 100 ára eða eldri séu friðuð, sbr. 1. mgr. 29. gr. laganna. Einnig kemur fram í 1. mgr. 30. gr. sömu laga að eigendum húsa og mannvirkja sem ekki njóta friðunar en byggð voru 1925 eða fyrr sé skylt að leita álits Minjastofnunar ef þeir hyggjast breyta þeim, flytja þau eða rífa. Samkvæmt 1. mgr. 18 gr. laganna getur ráðherra friðlýst hús samkvæmt

³ Í lokaútgáfu húsakönnunar var flokkuninni breytt í gulan en gulur flokkur er þar skilgreindur sem: „Samstæður húsa og heildar sem lagt er til að vernda með hverfisvernd í deiliskipulagi vegna umhverfislegra sérstöðu þeirra.“

tillögu Minjastofnunar en slíkt hefur ekki verið gert fyrir húsin við Nauthólsveg 100. Lýsingu á húsunum er að finna í skýrslu Minjasafns Reykjavíkur⁴:

Þyrping húsa við Nauthólsvík í útjaðri Reykjavíkurflugvallar er skráð undir heitinu Nauthólsvegur 100 í Fasteignaskrá með landnúmerið 219038. Þetta er steinsteypt og hlaðið hús ásamt áföstum bragga af bandarískri BUTLER gerð. Hér er um að ræða allmörg hús sem reist voru veturinn 1942-1943 sem gistihús sem nefndist Hótel Winston og var notað fyrir flugmenn og aðra þá sem áttu leið um Reykjavíkurflugvöll. Það var tekið notkun í júlí 1945. Eftir að flugmálastjórn tók við rekstri flugvallarins var flugvallarhótelid rekið á vegum flugmálastjórnar og nefnt Hótel Ritz um tíma. Rekstrinum var hætt árið 1951.

Innri endurskoðun leitaði eftir lögfræðilíti frá LOGOS um hvort fasteignirnar við Nauthólsveg 100 hafi verið friðaðar samkvæmt lögum nr. 80/2012 um menningarminjar, hvaða gildi samþykkt deiliskipulag borgarinnar hefur með tilliti til verndunar fasteignanna við Nauthólsveg 100 og hvaða gildi álit Minjastofnunar hefur. Álit LOGOS er að finna í viðauka 4 en þar kemur meðal annars eftirfarandi fram:

Í 2. mgr. 12. gr. skipulagslaga kemur fram að í skipulagsáætlunum sé mörkuð stefna um landnotkun og byggðapróun. Í slíkum áætlunum er sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnuhúsnæði, náttúruvernd o.fl. Ef talin er þörf á að vernda sérkenni eldri byggðar eða annara menningarsöluglegra minja, náttúruminjar, náttúrufar eða gróður vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis við gerð skipulagsáætlunar, án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum, skal setja í viðkomandi skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd, sbr. 6. mgr. 12. gr. laganna. Samkvæmt 10. tölul. 2. gr. sömu laga er „hverfisvernd“ ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja.

Umrædd hús við Nauthólsveg 100 njóta hverfisverndar en í gildandi deiliskipulagi Nauthólsvíkur eru ákvæði um að umrædd hús verði fyrir veitingarekstur eða aðra starfsemi sem fellur að nýtingu útivistarsvæðis og starfsemi í Nauthólsvík. Í deiliskipulagi Nauthólsvíkur er tilgreint að leyfilegt er að endurbyggja þau, svo framarlega sem endurbyggingin taki mið af upprunalegri stærð og útliti. Enn fremur kemur fram að mögulegt er að byggja ný hús sem taka mið af fyrirkomulagi, stærð og útliti húsa sem hafa verið rifin.

Meðan byggingarfulltrúi vann að úrvinnslu umsóknar um niðurrif og endurbyggingu húsanna við Nauthólsveg 100 kynntu arkitektar hjá Arkibúllunni endurbyggingu Nauthólsvegar 100 fyrir Minjastofnun og safnstjóra Borgarsögusafns. Í kjölfarið kölluðu arkitektarnir eftir umsögn Minjastofnunar um aðaluppdrætti af endurbyggingu húsanna. Í umsögn Minjastofnunar dagsettri 25. júlí 2016 kemur fram:

Minjastofnun leggur áherslu á að hæð nýrrar tengibyggingar verði ekki meiri en sem nemur veggghæð skemmu og náðhúss til að unnt sé að vera að tengja hin þrjú ólíku húsform saman með farsælum hætti.

⁴ http://borgarsogusafn.is/sites/borgarsogusafn.is/files/atoms/files/skyrsla_161.pdf

Vegna þess verður lofthæð í nokkrum vot- og gangrýmum minni en áskilið er í reglugerð. Í því sambandi vísar Minjastofnun til undanþáguákvæða byggingarreglugerðar er varða breytingar á eldri byggingum með sérstakt varðveislugildi.

Í ofangreindu álit LOGOS um hvaða gildi álit Minjastofnunar hefur kemur fram að þar sem húsin voru ekki friðuð og nutu ekki verndar samkvæmt 30. gr. laganna þá sé umsögn Minjastofnunar ekki bindandi fyrir Reykjavíkurborg samkvæmt lögum um menningarminjar. Tillögu Minjastofnunar var hins vegar fylgt þar sem vegg hæð tengibyggingar er hin sama og vegg hæð náðhúss, skemmu og anddyris braggans samkvæmt samþykktum aðaluppdráttum.

Umsögn safnstjóra Borgarsögusafns til byggingarfulltrúa var sú að teikningar og tillögur arkitektanna séu í samræmi við hugmyndir í skýrslu Minjasafns Reykjavíkur nr. 161 frá 2013, sem og að safnið fagni hugmyndum um uppbyggingu og viðhald mannvirkja og telur að þær tillögur sem lagðar eru fram séu til þess fallnar að varðveita minjarnar, sögu svæðisins og einkenni.

SAMSTARFSADILAR VIÐ ENDURGERÐ OG ENDURNÝTINGU HÚSANNA

Í kjölfar breytingar á deiliskipulagi var auglýst eftir samstarfsaðilum við endurgerð húsanna. Á fundi sínum 17. október 2013 samþykkti borgarráð eftirfarandi:

Lagt fram bréf skrifstofu eigna og atvinnuþróunar, dags. 14. október 2013, þar sem lagt er til að borgarráð samþykki að auglýsa eftir samstarfsaðilum um endurgerð hluta húsnæðis í Nauthólsvík.

Í greinargerð SEA kemur fram að húsin séu í slæmu ástandi en öll endurgerð verði í samráði við borgarminjavörð. Til að fjármagna framkvæmdirnar var lagt til að auglýsa eftir samstarfsaðila sem myndi greiða leigu í húsunum sem stæði undir afborgunum af lánum sem tekin yrðu til að fjármagna endurbygginguna.

Í ársbyrjun 2014 var auglýst eftir samstarfsaðilum og skiluðu tveir áhugasamir aðilar inn tilboði. Báðir hugðust opna þar veitingastað en með mismunandi áherslum. Annað leigutilboðið var 350 þús.kr. á mánuði. Hitt tilboðið var 1.000 kr. á fermetra fyrstu þrjú árin sem gerir 450 þús.kr. í heild og síðan átti leigan að hækka í 1.500 kr. á fermetra eða 675 þús.kr. á mánuði.

Innri endurskoðun hitti þessa tvo tilboðsgjafa að máli til að heyra af hverju ekki varð af samstarfi þeirra við borgina um þessi verkefni. Annar þeirra kvaðst hafa fengið staðfestingu á að tilboð hans hefði borist en síðan hefði hann aldrei heyrt meira frá borginni, hvorki var honum boðið til viðræðna né látinn vita að tilboði hans yrði ekki tekið. Hinn aðilinn mundi ekki hvort staðfesting á móttöku tilboðsins hefði borist en honum var hvorki boðið til viðræðna né fékk hann afsvar við tilboðinu. Fjórum mánuðum eftir að hann skilaði inn tilboði hafði hann sjálfur samband við SEA til að athuga um afdrif mála og var þá tjáð að tilboði hans yrði ekki tekið og jafnframt að leigan þyrfti að vera að minnsta kosti 800 þús.kr. á mánuði.

Engin skýring hefur fengist á því af hverju ekki var rætt við þessa tvo tilboðsgjafa og því er ekki hægt að meta hvort ástæður þess að tilboðunum var ekki tekið voru málefnalegar eða ekki. Að mati Innri endurskoðunar verður að teljast lágmark að svara fólki sem hefur ómakað sig til að leggja inn tilboð sem svar við auglýsingu frá borginni. Innri endurskoðun hefur skoðað tilboð þessara tveggja aðila og getur ekkert greint þar sem gefur tilefni til að halda að þeir gætu ekki staðið við tilboð sitt. Annar þeirra kveðst á þessum tíma hafa rekið íbúðahótel þannig að hann virðist hafa verið vanur rekstri fyrirtækis.

HUGMYNDIN

Í stað þess að ganga til viðræðna við þá aðila sem skiluðu inn viðskiptahugmynd og tilboði árið 2014 voru teknar upp viðræður við HR. Reykjavíkurborg var á þessum tíma í samstarfi við HR vegna ýmissa verkefna, til dæmis byggingu íbúða fyrir stúdenta og þróun Vatnsmýrarinnar og svo virðist að í gegnum það hafi komið fram sú hugmynd að HR gæti kannski nýtt húsin fyrir frumkvöðlastarfsemi sína sem væri í samræmi við atvinnustefnu borgarinnar.

Í maí 2015 var frumhugmyndin að endurgerð bygginga við Nauthólsveg 100 sú að í skemmumni yrði byggt frumkvöðla- og nýsköpunarsetur og að í bragganum og náðhúsinu yrði félagsaðstaða fyrir nemendur og einföld kaffisala og þjónusta, einkum yfir sumartímamann þegar mikið líf er í Nauthólsvíkinni. Þessi frumhugmynd fylgdi með bréfi SEA til borgarráðs 16. júlí 2015 þar sem óskað var eftir heimild ráðsins til að hluti af fasteign borgarinnar að Nauthólsvegi 100 yrði gerður upp og leigður Háskólanum í Reykjavík. Borgarráð samþykkti þessa ósk, sjá viðauka 5.

AÐDRAGANDI FRAMKVÆMDA – NIÐURSTÖÐUR

Í hluta af endurgerðu húsunum að Nauthólsvegi 100 er aðstaða fyrir frumkvöðlasetur og sú notkun á fasteignunum er í samræmi við samþykktu atvinnustefnu borgarinnar. Einnig er þar fundaaðstaða og veitingastaður, en í breyttu deiliskipulagi frá 2013 er gert ráð fyrir veitingastað. Í eldra skipulagi var gert ráð fyrir stríðsminjasafni.

Árið 2010 sótti borgin um leyfi til að rífa fasteignirnar en því var hafnað á grundvelli þess að stefnumótun og umræða um stríðsminjar lá ekki fyrir. Með breyttu deiliskipulagi 2013 var fallið frá því að stríðsminjasafn yrði að Nauthólsvegi 100 en húsin hverfisvernduð sem þýðir að þau megi rífa og endurbyggja sé tekið mið af því sem til staðar er. Þau eru því ekki friðuð í skilningi laga um menningarminjar. Um endurbygginguna var haft samráð við Minjastofnun Íslands og Borgarsögusafn sem voru sátt við tillögur um endurbyggingu.

Árið 2013 samþykkti borgarráð að leitað yrði eftir samstarfsaðilum við endurgerð húsanna. Auglýst var eftir þeim í ársbyrjun 2014 og tvö tilboð bárust en þeim var ekki svarað af hálfu borgarinnar. Haldbærar skýringar á þeim tótleika hafa ekki fengist. Á fyrri hluta árs 2015 kviknaði sú hugmynd að HR tæki húsnæðið á leigu fyrir frumkvöðla- og nýsköpunarsetur, félagsaðstöðu fyrir nemendur og einfalda kaffisölu. Borgarráð samþykkti þessa tillögu sem SEA lagði fram á fundi þess 16. júlí 2015.

5. FJÁRVEITINGAR TIL NAUTHÓLSVEGAR 100

Í desember 2015 voru samþykktar reglur í borgarstjórn um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar þar sem tilgreind eru markmið, ábyrgð og verkaskipting, framkvæmd og eftirlit með gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunargerðar. Fimm ára áætlun felur í sér samþykka stefnumótun borgarstjórnar í hverjum málaflökki. Ábyrgð og verkaskipting við gerð og framkvæmd fjárfestingaráætlunar er tilgreind í reglum en þar kemur m.a. fram að sviðsstjórar, stjórnendur stofnana og skrifstofustjórar í miðlægri stjórnsýslu bera ábyrgð á að rekstur sé innan samþyktra fjárheimilda. Sviðsstjórar skulu leggja uppgjör og greinargerðir með þeim fyrir fagráð.

Fjárhagsáætlun sem borgarstjórn samþykkir fyrir ár hvert markar ramma utan um heimildir til verkefna af hverju tagi sem þau eru. Borgarstjórn samþykkir ítarlega ársáætlun til næsta árs og ber borgarstjóri ábyrgð á því að áætlunin gangi eftir. Í 2. mgr. 63. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við áætlunina. Ef fjárhagsskuldbindingar eru ekki bornar undir borgarstjórn eða eftir atvikum borgarráð er það annars vegar brot á sveitarstjórnarlögum og reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga og hins vegar skerðir það verulega möguleika borgarstjórnar til að rækja eftirlitshlutverk sitt.

FJÁRFESTINGARÁÆTLUN EIGNASJÓÐS

Fjárfestingar borgarinnar hafa aukist verulega síðustu ár og til marks um það er að á fjárfestingaráætlun ársins 2015 voru 8.737 m.kr. en 18.718 m.kr. árið 2018. Samkvæmt reglum Reykjavíkurborgar um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar⁵ skal SEA skila til fjármálaskrifstofu drögum að fjárfestingaráætlun og valkostum til næstu fimm ára sem skal fela í sér þarfagreiningu vegna þjónustu borgarinnar til næstu fimm ára, valkostum til að mæta þeirri þörf og mati á þeim. Áætlun um fjárfestingu í mannvirkjum og búnaði skal innihalda greiningu á áhrifum á árlegan rekstrarkostnað þegar mannvirki hefur verið tekið í notkun. Kostnaðaráhrif vegna fjárfestinga skulu reiknuð að fullu í fjárhagsáætlun og fimm ára áætlun.

Fjárfestingaráætlanir árána 2016, 2017 og 2018 og viðaukar við þær voru yfirfarnar með tilliti til fjárfestingar í Nauthólsvegi 100.

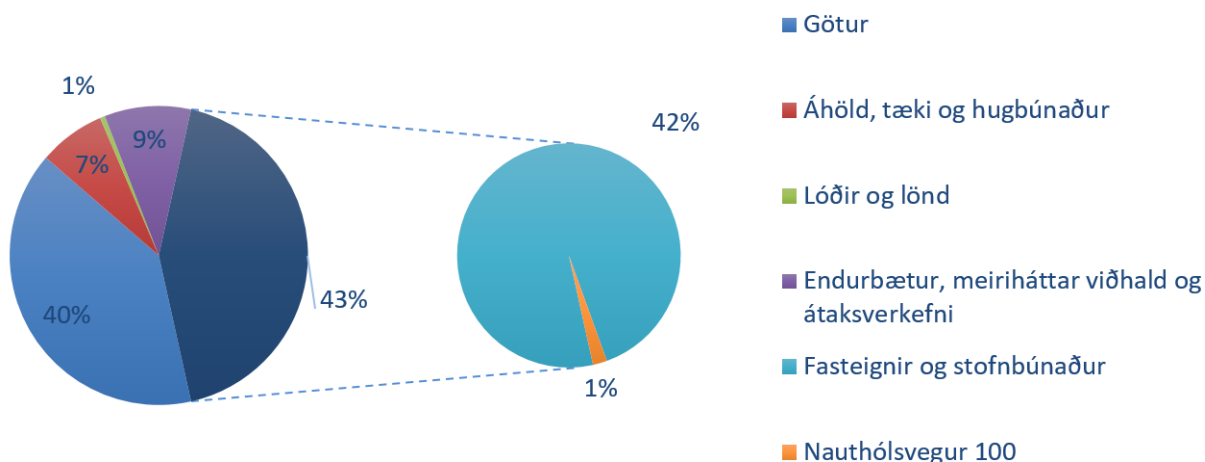
⁵ FMS-STE-001 Reglur um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg, dags. 1. des. 2015.

Tafla 1 - Fjárhagsáætlun og viðaukar 2016-2018

Fjárhagsáætlun 2016-2018		
Nauthólsvegur 100		
2016	Upprunaleg áætlun	82.000.000
"	Viðauki	0
2017	Upprunaleg áætlun	70.000.000
"	Viðauki	50.000.000
2018	Upprunaleg áætlun	0
"	Viðauki	150.000.000
Fjárhagsáætlun alls		352.000.000

Í samþykktri fjárfestingaráætlun ársins 2016 var 82 m.kr. úthlutað beint til Nauthólsvegar 100. Á mynd 5 hér fyrir neðan má sjá samanburð á fjármagni til Nauthólsvegar við heildarfjárfestingar borgarinnar á þessum tíma, en 82 m.kr. samsvara 1% af heildarfjárfestingu í áætluninni.

Fjárfestingaráætlun 2016



Mynd 5 - Samanburður á fjárfestingu í fjárfestingaráætlun ársins 2016.

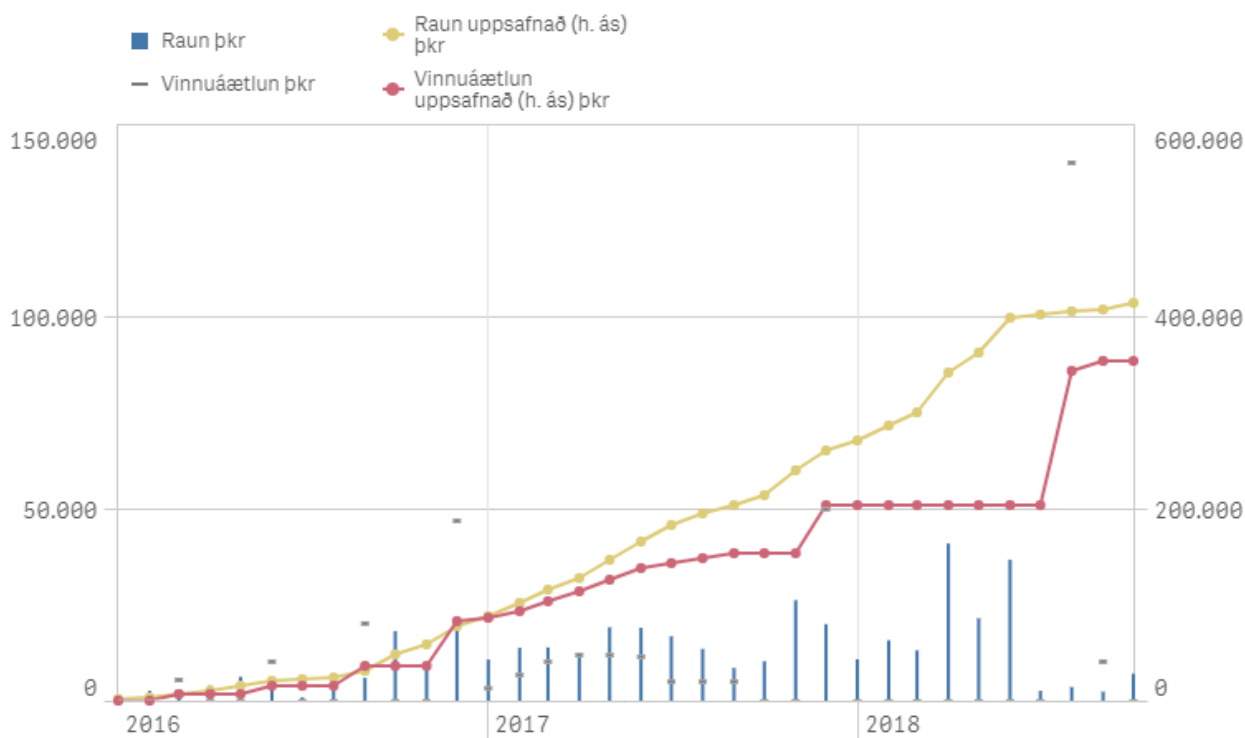
Í samþykktri fjárfestingaráætlun ársins 2017 var 70 m.kr. úthlutað beint til Nauthólsvegar 100. Síðar á árinu, eða í september, var 50 m.kr. til viðbótar úthlutað til verkefnisins með samþykkt viðauka við fjárhagsáætlun.

Í samþykktri fjárfestingaráætlun ársins 2018 var úthlutað 18.718 m.kr., þar af 8.404 m.kr. í fasteignir og lóðir en engu úthlutað til Nauthólsvegar 100. Ekki var sótt um fjármagn í áætlun ársins 2018. Í viðauka

við fjárfestingaráætlun 2018 sem samþykktur var í borgarráði í ágúst 2018 var úthlutað 150 m.kr. til framkvæmda við endurgerð húsanna við Nauthólsveg 100.

Á árunum 2016-2018 samþykkti borgarstjórn þannig 202 m.kr. til Nauthólsvegar 100 á fjárhagsáætlun og borgarráð samþykkti 150 m.kr. til viðbótar 16. ágúst sl. í viðauka við áætlun, en á þeim tíma hafði borgarráð sömu heimildir og borgarstjórn hefur ella vegna sumarfrís borgarstjórnar. Heildarúthlutað fjármagn til Nauthólsvegar 100 var því samtals 352 m.kr. en stórum hluta þess var úthlutað í viðaukum eftir að stofnað hafði verið til kostnaðarins. Raunkostnaður endurgerðarinnar var í byrjun desember um 425 m.kr. og því ljóst að enn hefur ekki verið óskað eftir fjármagni fyrir um það bil 73 m.kr. af heildarútgjöldunum.

Á mynd 6 er yfirlit yfir þróun verksins frá ársbyrjun 2016 til október 2018 borin saman við samþykktu áætlun. Samanburður sýnir að verkið var innan áætlunar 2016, en þá var raunkostnaður 77 m.kr. en úthlutað fjármagn 82 m.kr. Fyrir árið 2017 var úthlutað 70 m.kr. og því samtals 152 m.kr., en í lok maí er kostnaður kominn í 146 m.kr. og því ljóst að þörf sé á viðbótarfjármagni. Í september 2017 voru samþykktar 50 m.kr. í viðauka við fjárfestingaráætlun. Heildarfjármagn til verksins var þá komið í 202 m.kr., en raunkostnaður við verkið var orðinn 203 m.kr. í lok þess mánaðar og viðbótarfjármagnið því ekki nóg fyrir árið 2017. Ekki var óskað eftir viðbótarfjármagni í verkið fyrr en í viðauka við fjárfestingaráætlun 2018 er samþykktur var í ágúst 2018. Þá voru samþykktar 150 m.kr. og heildarfjárveiting þá orðin 352 m.kr. Raunkostnaður verksins var hins vegar 361 m.kr. í maí 2018.



Mynd 6 - Yfirlit yfir þróun kostnaðar samanborið við samþykktu áætlun vegna Nauthólsvegar 100 árin 2016-2018.

Í viðtali við fyrrverandi skrifstofustjóra SEA kom fram að þegar hann uppgötvaði að láðst hefði að sækja um fjármagn til framkvæmda við Nauthólsveg 100 í fjárfestingaráætlun 2018 þrátt fyrir áfallinn kostnað, hefði SEA átt að leita til fjármálahóps borgarstjóra og sækja fjármagn þangað. Sá hópur hefur hins vegar samkvæmt útgefnu erindisbréfi það hlutverk að vinna með borgarstjóra að undirbúningi áætlana á sviði fjármála, efnahags- og atvinnumála og er aðeins ráðgefandi.

FRUMKOSTNAÐARÁÆTLUN AÐ NAUTHÓLSVEGI 100

Í tillögu SEA um að auglýsa eftir samstarfsaðilum við endurgerð bygginga við Nauthólsveg 100 sem borgarráð samþykkti í október 2013 kemur fram að áætlaður kostnaður við endurbætur utanhúss sé 35 milljónir króna og að kostnaður við endurbætur innanhúss ráðist af þeirri starfsemi sem verði í húsunum. Eins og áður hefur komið fram hafði USK enga aðkomu að framkvæmdunum að Nauthólsvegi 100 og vann ekki þær kostnaðaráætlanir sem gerðar voru vegna þeirra. Þó var leitað álits USK á kostnaðaráætlun verkefnastjóra SEA sem hann gerði í júní 2014. Sú áætlun hljóðaði upp á 122 m.kr. fyrir endurbyggingu húsanna en USK þótti það alltof lágt í júní 2015 og taldi nær sanni að kostnaðurinn gæti orðið á bilinu 230-250 m.kr. Í byrjun júlí 2015 sendi SEA beiðni til verkfræðistofunnar Eflu þar sem óskað var eftir að Efla tæki að sér það verkefni að meta lauslega ástand bygginganna að Nauthólsvegi 100 og setja fram áætlun um kostnað við að gera húsnæðið nothæft fyrir HR. Með þessari beiðni fylgdu þrjú skjöl:

1. *Nauthólsvegur 100, endurbætur og útleiga* sem er drög að erindi um verkefnið sem SEA hugðist leggja fyrir borgarráð, dagsett 6. júlí 2015. Þar er óskað eftir að borgarráð heimili að hluti af fasteign borgarinnar að Nauthólsvegi 100 verði gerður upp og leigður til Háskólans í Reykjavík undir háskólatengda starfsemi, þar á meðal frumkvöðlasetur. Sjá viðauka 5.
2. *Frumkostnaðaráætlun*, dagsett 25. júní 2014, gerð af verkefnastjóra SEA. Heildarfjárhæð áætlunar 122 m.kr.
3. *Frumhugmyndir endurbóta*, dagsett 4. maí 2015, unnið af HR sem er verðandi leigutaki. Skjalið inniheldur hugmynd um aðstöðu fyrir stúdenta og nýsköpunar- og frumkvöðlafyrirtæki að Nauthólsvegi 100, drög að skilalýsingu vegna leigusamnings við HR og lauslega teikningu/skissu af innréttingum að Nauthólsvegi 100. Sjá viðauka 5.

Eins og sjá má við skoðun á skjalinu *Frumhugmyndir endurbóta* er gert ráð fyrir að þarna verði byggð upp aðstaða á lágstemmdum nótum fyrir nemendur HR. Gert er ráð fyrir nýsköpunar- og frumkvöðlasetri í skemmumni en húsnæðið verði að öðru leyti nýtt fyrir félagsstarf stúdenta og þar verði kaffiástaða, fundaaðstaða og félagsaðstaða enda sé slík aðstaða ekki fyrir hendi í núverandi byggingu HR. Yfir sumartímann og jafnvel allt árið verði rekið þarna lítið og einfalt kaffihús sem þjóni almenningi sem

kemur í Nauthólsvíkina. Þó er greinilegt að höfundar skjalsins eru með það í huga að mögulega verði þarna veitingastaður því nokkrum sinnum í skjalinu er minnst á aðstöðu sem vínveitingaleyfi kalli á. Vísað er í frumkostnaðaráætlunina upp á 122 m.kr. og nefnt að þar af séu 50 m.kr. vegna friðunarmála braggans en 70 m.kr. vegna annarra lagfæringa.

Byggt á þessum gögnum og lauslegri ástandsskoðun gerði Efla frumkostnaðaráætlun og mat kostnaðinn á bilinu 146-158 m.kr., sjá skjalið *Nauthólsvegur 100 – Endurbætur á húsnæði – Viðgerðartillögur – Frumkostnaðaráætlun – júlí 2015* í viðauka 5. Efla telur ekki raunhæft að endurbyggja náðhúsið enda sé það í afar bágborinu ástandi eftir eldsvoða. Efla leggur líka til að bragginn verði rifinn og fjarlægður og síðan keyptur nýr braggi og reistur á grunni þess gamla. Skemmuna telur Efla að geti verið hagkvæmt að endurbyggja í stað þess að rífa niður.

Þessi frumkostnaðaráætlun Eflu ásamt skjalinu *Frumhugmyndir endurbóta* var lögð fyrir borgarráð á fundi þess 16. júlí til stuðnings þeirri ósk SEA að borgarráð heimili að hluti af fasteign borgarinnar að Nauthólsvegi 100 verði gerður upp og leigður Háskólanum í Reykjavík. Þetta var jafnframt eina kostnaðaráætlunin varðandi þessar framkvæmdir sem rataði inn á borð borgarráðs.

SÍÐARI KOSTNAÐARÁÆTLANIR

Eftir að borgarráð gaf grænt ljós á verkefnið hinn 16. júlí 2015 var hafist handa við hönnun og undirbúning verkefnisins, eins og nánar verður fjallað um hér á eftir. Frá þessari dagsetningu stóðu framkvæmdir yfir í hartnær þrjú ár þar til húsnæðið var afhent leigutakanum HR. Á því tímabili uppfærði Efla kostnaðaráætlanir nokkrum sinnum og lagði fram á verkefnisstjórnarfundum. Þær voru þó ekki gerðar formlega, enda var aldrei beðið um það, og óljóst er hver eða hverjir voru upplýstir um þær utan þess þrönga hrings sem sat verkefnisstjórnarfundum. Þar sat raunar verkefnastjóri SEA sem kveðst hafa upplýst fyrrum skrifstofustjóra SEA en hann kannast ekki við að hafa fengið neinar upplýsingar um breytingar á kostnaðaráætlun fyrir þetta verkefni. Engar heimildir hafa fundist um upplýsingagjöf þeirra á milli en í viðtölum við starfsmenn kom fram að upplýsingagjöf innan skrifstofunnar væri alla jafna munnleg.

Kostnaðaráætlanir I og II voru því aldrei gerðar formlega eins og gert er ráð fyrir í verklagi sem fram kemur í þjónustusamningi SEA og USK og rakið er hér ofar. Þar af leiðandi voru engar frekari kostnaðaráætlanir lagðar fyrir borgarráð til samþykkis eins og samþykkt verklag gerir ráð fyrir. Engar skýringar hafa fengist á því af hverju það var ekki gert en ljóst er að þar voru gerð mikil mistök, sérstaklega í ljósi þess að mikil óvissa var tengd þessum framkvæmdum. Mun meiri óvissa fylgir því að endurbyggja gömul hús heldur en byggja upp ný. Ekki var vitað nákvæmlega hvað væri hægt að nýta úr byggingunum sem voru þarna fyrir og endanlegar hugmyndir og hönnun lá ekki fyrir þegar frumkostnaðaráætlun var gerð. Meiri tíma hefði átt að nota til að undirbúa framkvæmdirnar, skoða betur hvernig

ástand bygginganna var, ákveða endanlega notkun húsnæðisins, hanna meira og þegar allt lægi fyrir að gera þá nýjar kostnaðaráætlanir og leggja fyrir borgarráð til samþykkis.

Kostnaður við framkvæmdina að Nauthólsvegi 100 var kominn í 406 m.kr. Þegar framkvæmdir voru stöðvaðar í byrjun október 2018. Sá kostnaður hefur verið borinn saman við frumkostnaðaráætlunina 158 m.kr. og talað um mismuninn sem framúrkeyrslu. Frumkostnaðaráætlunin byggði á lauslegum hugmyndum sem tóku síðan miklum breytingum í byggingarferlinu eins og rakið verður hér á eftir.

Opinberar framkvæmdir virðast oft fara fram úr kostnaðaráætlunum og ýmsar ástæður hafa verið nefndar fyrir því. Sumar þeirra eiga vel við framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100. Þar má fyrst nefna ef byggingar breytast á hönnunartímanum og verða allt aðrar þegar þeim er lokið heldur en lagt var upp með, það á sannarlega við í þessu tilviki. Annað sem nefnt hefur verið er að byrjað er á byggingu áður en búíð er að hanna hana að fullu og það var gert á Nauthólsvegi 100 þar sem hannað var jafnhliða og byggt var. Í þriðja lagi er nefnt að kostnaðaráætlun sé oft ekki nógu vel unnin, í tilviki framkvæmda að Nauthólsvegi 100 voru kostnaðaráætlanir I og II ekki gerðar, en þær hefði átt að gera eftir því sem hönnun miðaði áfram og leggja þær fram til samþykktar. Loks er nefnt að virkt kostnaðareftirlit verður að vera til staðar og tryggja þarf gagnkvæma upplýsingagjöf til hagsmunaaðila, en það var engan veginn fyrir hendi í þessu verkefni.

Heyrst hefur það álit sumra að framúrkeyrsla á opinberum framkvæmdum stafi af því að kostnaðaráætlanir séu vísvitandi hafðar í lægri kantinum til þess að samþykki fáist fyrir verkefninu. Vandséð er að þeir sem leggja fram áætlanirnar hafi einhverja hagsmuni af slíkum blekkingum nema þeir séu tengdir framkvæmdunum persónulegum böndum. Ekkert slíkt hefur komið í ljós varðandi framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100.

EFTIRLIT MEÐ FYLGNI VIÐ KOSTNAÐARÁÆTLUN

Eins og áður hefur komið fram var einungis gerð frumkostnaðaráætlun í upphafi en ekki formlegar kostnaðaráætlanir I og II. Þó var nokkrum sinnum á árinu 2017 rætt um uppfærðar áætlanir á fundum verkefnisstjórnar en starfsmaður Eflu sem sat fundina hélt utan um þær. Engar heimildir hafa fundist um að SEA hafi fylgst reglulega með því hvernig staðan væri samanborið við kostnaðaráætlunina en verkefnastjóri kveðst þó hafa upplýst fyrrverandi skrifstofustjóra um stöðuna, sem sá síðarnefndi kannast ekki við.

Þar sem kostnaðaráætlanir I og II voru ekki gerðar var ekki fylgst með fylgni við þær. Skoðað var á verkefnisstjórnarfundum hvernig staðan var miðað við frumkostnaðaráætlunina en engar heimildir eru um að neitt hafi verið gert við þær upplýsingar út fyrir þann hóp.

FJÁRVEITINGAR TIL NAUTHÓLSVEGAR 100 – NIÐURSTAÐA

Fjárhagsáætlun sem borgarstjórn samþykkir markar ramma fyrir heimildir til verkefna af hverju tagi sem þau eru og bera stjórnendur ábyrgð á því að halda útgjöldum innan þess ramma. Frávik frá samþykktum heimildum felur í sér brot á fyrirmælum borgarstjórnar. Borgarstjórn samþykkir árlega fjárhagsáætlun fyrir komandi ár en hluti af henni er fjárfestingaráætlun. Í fjárfestingaráætlun 2016 var 82 m.kr. úthlutað til Nauthólsvegar 100, árið 2017 var úthlutað 70 m.kr. í fjárfestingaráætlun og 50 m.kr. í viðauka við fjárfestingaráætlun. Ekki var sótt um fjármagn í fjárfestingaráætlun 2018 en síðla árs var sótt um 150 m.kr. í viðauka og því úthlutað. Alls hefur því verið úthlutað 352 m.kr. til Nauthólsvegar 100 þannig að af heildarkostnaðinum 425 m.kr. skortir enn fjárheimildir fyrir 73 m.kr.

Í byrjun júlí 2015 óskaði SEA eftir að verkfræðistofan Efla gerði ástandsskoðun og frumkostnaðaráætlun á því hvað það myndi kosta að gera húsnæðið að Nauthólsvegi 100 nothæft fyrir HR. Engin hönnun lá þá fyrir og hugmyndir að endurbyggingunni áttu eftir að taka töluverðum breytingum. Byggt á fyrirliggjandi forsendum var áætlun Eflu 158 m.kr. Hún var lögð fyrir borgarráð ásamt ósk SEA um að borgarráð heimilaði að hluti af fasteign borgarinnar að Nauthólsvegi 100 yrði gerður upp og leigður HR. Borgarráð samþykkti þessa beiðni og þá var hafist handa við hönnun og undirbúning endurbyggingarinnar.

Ofangreind frumkostnaðaráætlun Eflu var eina kostnaðaráætlunin varðandi þessar framkvæmdir sem rataði inn á borð borgarráðs. Kostnaðaráætlanir I og II voru ekki gerðar eins og reglur um mannvirkja-gerð og þjónustusamningur SEA og USK gera ráð fyrir og eins og almennt er venja varðandi slíkar framkvæmdir. Þar sem óvissa varðandi framkvæmdirnar var mikil hefði enn frekar verið ástæða til að endurmeta kostnaðinn.

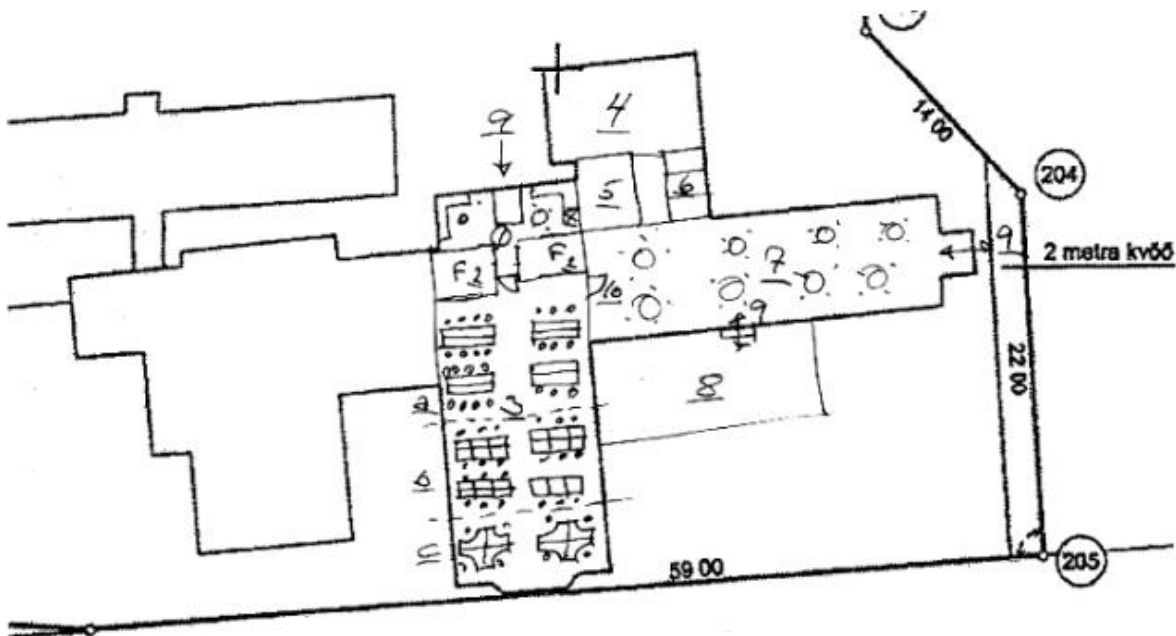
Á verkefnisstjórnarfundum var fjallað um óformlegar kostnaðaráætlanir sem starfsmaður Eflu uppfærði en óljóst er hvort þær hafi náð út fyrir þann þrönga hóp sem sat fundina, til dæmis er ekki ljóst hvort þær bárust fyrrverandi skrifstofustjóra SEA.

Ýmsar ástæður hafa verið nefndar fyrir framúrkeyrslu opinberra framkvæmda og eiga þær flestar við í tilviki framkvæmdanna að Nauthólsvegi 100; byggingar breytast á hönnunartímanum og verða allt aðrar en lagt var upp með; byrjað á byggingu áður en hönnun er lokið; kostnaðaráætlanir ófullnægjandi; virkt kostnaðareftirlit ekki til staðar og loks að upplýsingagjöf til hagsmunaaðila var ekki fyrir hendi.

Í tilviki Nauthólsvegar 100 hefði verið heppilegra að nota meiri tíma til að undirbúa endurbygginguna, skoða ástand bygginganna betur, ákveða endanlega notkun húsnæðisins, hanna meira og gera síðan nýjar kostnaðaráætlanir og leggja fyrir borgarráð til samþykkis.

6. SAMNINGUR VIÐ HÁSKÓLANN Í REYKJAVÍK

Í september 2015 var leigusamningur undirritaður við Grunnstoð ehf., dótturfélag HR, og þar kemur fram að fasteignirnar séu leigðar HR undir aðstöðu fyrir nemendur og fyrir frumkvöðla- og nýsköpunarsetur. Í viðauka með samningnum er teikning af húsnæðinu, sjá mynd 7. Innri endurskoðun fékk þær skýringar á töluliðum á teikningunni að í skemmunni væri gert ráð fyrir að yrði frumkvöðlasetur (3), tvö fundarherbergi (2), setustofa og eldhúskrókur nyrst í skemmunni (1). Eldhús/grill yrði staðsett í náðhúsinu og það útfært þannig að vínveitingaleyfi fengist (4), salerni (5) og starfsmannasvæði vegna vínveitingaleyfis (6), aðstaða nemendafélags (7), verönd (8), inngangar (9) og samgangur á milli bragga og skemmu ef til stækkunar kæmi á frumkvöðlasetri (10).



Mynd 7 - Teikning í viðauka við leigusamning við HR/Grunnstoð

Á grundvelli samþykktar borgarráðs frá 16. júlí 2015 undirrituðu borgarstjóri og rektor Háskólans í Reykjavík hinn 25. september 2015 leigusamning milli Reykjavíkurborgar fyrir hönd Eignasjóðs sem leigusala og Grunnstoðar ehf. dótturfélags HR sem leigutaka, sjá viðauka 6. Hið leigða er hluti af Nauthólsvegi 100, fjórir matshlutar sem eru samtals um 450 fermetrar. Grunnstoð ehf. er fasteignafélag sem annast fasteignir HR.

Hér á eftir verður fjallað um ákvæði 2.-5. gr. samningsins, en aðrar greinar hans kveða á um viðhald húsnæðisins, greiðslu rekstrarkostnaðar, tryggingar og ábyrgð, umgengni, vanefndir og riftun, tilkynningar, framleigu og annað. Með leigusamningnum fylgir einnig lausleg skissa af fyrstu hugmyndum um breytingu á húsnæðinu svo og frumkostnaðaráætlunin upp á 158 m.kr.

Í 2. grein samningsins kemur fram að Grunnstoð ehf. fyrir hönd HR taki húsnæðið á leigu undir aðstöðu fyrir nemendur og fyrir frumkvöðla- og nýsköpunarsetur. Annars vegar verði aðstaða fyrir viðburði og veitingasölu á vegum HR og nemenda HR. Hins vegar verði aðstaða fyrir nýsköpunar- og rannsóknastarfsemi þar sem nemendur HR, starfsmenn HR og fleiri geti unnið að verkefnum, sprotum, ráðgjöf og öðru því sem tengist nýsköpun og frumkvöðlastarfi. Enn fremur segir að leigutaka sé heimilt að leigja hluta húsnæðisins út til stúdentafélags HR og til sprotafyrirtækja sem eru í samstarfi við HR. Aðrar tekjur leigutaka verði fyrst og fremst af veitingasölu og leigutaka sé heimilt að vinna með þriðja aðila að framkvæmd hennar.

Eins og sjá má hér að ofan kemur tilgangur samningsins og hvernig nota eigi húsnæðið skýrt fram í samningnum og verður ekki annað sagt en að það sé í samræmi við stefnu borgarinnar um vísindarþorp í Vatnsmýri að leigja HR húsnæði undir nýsköpunar- og frumkvöðlasetur. Talað er um veitingasölu og að HR sé heimilt að vinna með þriðja aðila að framkvæmd hennar.

Í 3. grein samningsins er fjallað um leigutíma og þar segir að leigutímabilið hefjist þegar framkvæmdum sé lokið og leigutaki taki við húsnæðinu. Stefnt sé að því að það verði ekki síðar en 1. september 2016. Samningurinn er til 10 ára en að þeim tíma liðnum framlengist hann ótímabundið og gagnkvæmur uppsagnarfrestur er 12 mánuðir.

Mikillar bjartsýni gætir í þessari grein samningsins þar sem segir að stefnt verði að því að húsnæðið verði tilbúið ári eftir undirritun samningsins. Miðað við ástand húsnæðisins er hulin ráðgáta hvernig átti að vera hægt að ljúka framkvæmdum á einu ári og vekur það spurningar um hvort þrýstingur hafi verið á verkefnið.

Í 4. grein samningsins segir að húsaleiga skuli vera 450 þús.kr. á mánuði. Hún er verðtryggð miðað við vísitölu neysluverðs til verðtryggingar með grunnvísitölu hinn 1. maí 2015. Þessi fjárhæð leigu miðast við áætlaðan breytingakostnað á húsnæðinu, 158 m.kr., og ef endurbyggja þarf hluta húsnæðisins með tilliti til friðunar skal sá kostnaður falla á leigusala. Kostnaðarmat skal endurmetið í lok árs 2015 og aftur hinn 1. mars 2016 og ef stefni þá í veruleg frávik frá upphaflegri áætlun skulu aðilar leitast við að lækka framkvæmdakostnað. Þegar niðurstaða framkvæmdakostnaðar liggur fyrir skal leigutaki taka á sig 1/3 hækkunar sem kann að verða umfram áætlun um framkvæmdir sem er 158 m.kr. Hækkun leigugreiðslna endurspeglar þá hlutfallslega þann kostnaðarauka.

HR hefur greitt leigu fyrir húsnæðið frá 1. júlí 2018. Við útreikning leigunnar var farið eftir ákvæðum 4. gr. samningsins, en að sögn eins viðmælanda Innri endurskoðunar hafði hugsunin verið sú þegar leiguskiilyrðin voru ákveðin að leiga fyrir frumkvöðlasetrið væri lág en hærri fyrir veitingahluta húsnæðisins þannig að hún væri að meðaltali 1.000 kr. á hvern fermetra.

Innri endurskoðun skoðaði greiðsluseðla vegna júlí-október og þar er leigan, 450 þús.kr., uppreiknuð miðað við neysluverðsvísitölu til verðtryggingar. Útreikningarnir eru réttir miðað við þau gildi sem eru notuð, en ekki eru notuð rétt gildi. Hagstofa Íslands reiknar og birtir gildi vísitölu neysluverðs til verðtryggingar með tveggja mánaða fyrirvara. Þannig á til dæmis að nota gildi sem birt er í október 2018 til verðtryggingar í desember, en ekki október. Öll vísitölugildin sem notuð eru við útreikninga húsaleigunnar eru þau sem birt eru í viðkomandi mánuði en ekki þau sem gilda í mánuðinum.

Frá 1. júlí 2018 hefur HR enn fremur greitt aukalega vegna 1/3 umframkostnaðar við framkvæmdirnar eins og um var samið, að frádregnum kostnaði vegna verndunarsjónarmiða. Við útreikning húsaleigunnar er miðað við að kostnaður vegna verndunarsjónarmiða hafi verið 50 m.kr. en í gögnum sem fjallað var um á verkstjórnunarfundum kemur fram að sá kostnaður hafi verið metinn 70 m.kr. Húsaleigufjárhæð sem HR greiðir í október 2018 er 670.125 kr.

Samkvæmt 4. grein skyldi endurmeta upphaflegt kostnaðarmat í lok árs 2015 og aftur þann 1. mars 2016 og leitast við að lækka framkvæmdakostnað ef þá stefndi í veruleg frávík frá upphaflegri áætlun. Verkefnið var skammt á veg komið á þessum tímasetningum og væntanlega hafa aðstandendur þess ekki séð fram á veruleg frávík á þeim tímapunkti. Hins vegar hefði átt að endurmeta kostnaðarmatið á síðari stigum framkvæmdanna og leitast við að lækka framkvæmdakostnaðinn eins og samningurinn kveður á um.

Í 5. grein sammingsins sem fjallar um ástand hins leigða húsnæðis við afhendingu þess til leigutaka segir að leigusali muni endurbyggja húsnæðið að hluta í samráði við leigutaka, en leigutaki sjái um og kosti allar lausar innréttingar innanhúss. Breytingar á húsnæðinu, hönnun og framkvæmdir verði gerðar í samstarfi við leigutaka og starfsmenn hans og leigutaki skuli hafa fulltrúa í bygginganefnd/verkefnastjórn verkefnisins.

Samstarf leigusala og leigutaka að verkefninu virðist hafa verið ágætt og á verktímabilinu voru haldnir verkefnisstjórnarfundir þar sem fulltrúar frá HR sátu alla fundina svo og verkfundir þar sem fulltrúar frá HR sátu suma fundi.

Enn fremur segir í 5. grein að leigutaki sjái um og kosti allar lausar innréttingar innanhúss, þannig að það ætti að hafa verið ljóst frá upphafi að það væri á hendi HR en það mun hafa valdið uppnámi hjá arkitektum hússins þegar hönnuðir HR mættu til leiks.

FORSENDUR HÚSALEIGUTEKNA

Í október 2013 lagði SEA tillöguna *Nauthólsvík – endurgerð bragga og skemmu* fyrir borgarráð en þar var lagt til að borgarráð samþykkti að auglýsa eftir samstarfsaðilum um endurgerð hluta húsnæðisins. Í

Þessari tillögu segir meðal annars: „Til þess að fjármagna framkvæmdirnar er lagt til að auglýsa eftir samstarfsaðilum, sem greiða leigu í húsunum sem stendur undir afborgunum af lánum sem tekin yrðu til verkefnisins“. Einnig kemur fram að gert sé ráð fyrir að áætlaður kostnaður við endurgerð húsanna að utan verði um 35 m.kr. en endurbætur að innan ráðist af þeirri starfsemi sem verði í húsunum.

Þarna var gert ráð fyrir að húsaleigan myndi standa undir þeim kostnaði sem borgin yrði fyrir vegna endurbyggingarinnar. Átla mætti að sömu eða svipuð sjónarmið hefðu verið uppi þegar HR kom að samningaborðinu árið 2015 og SEA hefði þá reiknað út samkvæmt tilteknum forsendum hversu há leigan þyrfti að vera til að standa undir fjármagnskostnaði borgarinnar vegna framkvæmdanna. Hins vegar má sjá af minnisblaði SEA, sjá viðauka 5, að þessar forsendur voru ekki lengur uppi þegar ákveðið var að ganga til samninga við HR. Í minnisblaðinu kemur fram að gert er ráð fyrir því að styrkur til HR nemi 41 m.kr. á 40 ára leigutíma. Í skjalinu *Frumhugmyndir endurbóta* sem dagsett er 4. maí 2015 og samið af starfsmönnum leigutakans kemur fram sú hugmynd að leiguverðið verði sem næst 1.000 kr. á fermetra eða um 450 þús.kr. á mánuði. Þessi hugmynd þróaðist síðan í þá útfærslu húsaleigunnar sem fjallað er um í kaflanum hér fyrir ofan.

Með ósk SEA um að ráðast í verkefnið sem borgarráð samþykkti hinn 16. júlí 2015 var lagt fram minnisblað fyrrverandi skrifstofustjóra Nauthólsvegur 100, endurbætur og útleiga, sjá viðauka 5. Í minnisblaðinu kemur eftirfarandi fram um forsendur húsaleigu:

HR hefur lagt til að hann greiði 450.000 kr. í leigu á hverjum mánuði og er samningurinn verðtryggður. SEA núvirðisreiknaði verkefnið miðað við 3,65% ávöxtunarkröfu og gerði ráð fyrir því að 1,36% leigutekna færu í rekstur (rafmagn og hita) og 1,5% í viðhald. Núvirði verkefnisins miðað við að framkvæmdakostnaður verði 152 milljónir og 40 ára leigutíma er þá -41 milljón sem hægt er að skoða sem styrk borgarinnar til HR. Núvirði verkefnisins væri jákvætt ef leigan væri hækkuð í 621.000 kr. á mánuði.

Innri endurskoðun leggur ekki mat á réttmæti útreikninga sem SEA notar í þessu tilliti en að gefnum sömu forsendum við útreikning á núvirðisútreikningum verkefnisins og þeim framkvæmdakostnaði sem nú þegar hefur lagst á endurgerð bygginga við Nauthólsveg 100 hefði leigan þurft að vera 1.697.000 kr. á mánuði svo núvirði væri jákvætt. Leigan var í október síðastliðnum 670.125 kr. Miðað við þær forsendur sem SEA gaf sér árið 2015 má segja að styrkur borgarinnar til HR sé 257 m.kr.

Í ágúst mánuði síðastliðnum, þegar HR hafði tekið húsnæðið í notkun og til stóð að byrja að innheimta húsaleiguna, sendi verkefnastjóri SEA tölvupóst til starfsmanns HR sem hafði verið drifkrafturinn í að hrinda hugmyndinni í framkvæmd en hætti raunar störfum hjá HR á haustmánuðum 2017. Í tölvupóstinum segir verkefnastjórinn:

Nú erum við að reyna að átta okkur á hvað sé til grundvallar leigu í Nauthólsvegi 100. Sakna þinna skrifa um þessi mál meðan þú varst hjá HR. Áttu eitthvað af því og værir þú til í að senda á mig?

Fyrrum starfsmaður HR svarar og sendir excel-skjal með útreikningum sem eru í samræmi við ákvæði um leigugreiðslur í leigusamningi milli aðila. Ekki var óskað eftir mati fagaðila, til dæmis fasteignasala, á því hvort fjárhæð húsaleigu væri eðlileg. Miðað við fyrstu greiðslu húsaleigu, sem var í júlí síðastliðnum, er meðaltalsleiga á hvern fermetra 1.476 kr. Til samanburðar má nefna að leiga á hvern fermetra í Mathöllinni á Hlemmi var 2.525 kr. í janúar 2018. Hafa ber þó í huga að Mathöllin og Nauthólsvegur 100 eru ekki sambærileg þar sem Mathöllin er öll leigð fyrir veitingarekstur en einungis hluti af Nauthólsvegi 100 (145 fermetrar). Ef miðað er við sömu leigu í veitingahluta Nauthólsvegar 100 og er í Mathöllinni þá kemur í ljós að sá hluti fasteignanna sem hýsir frumkvöðlasetrið og fundaaðstöðu er leigður HR á 978 kr. á hvern fermetra.

SAMNINGUR VIÐ HR – NIÐURSTÖÐUR

Á grundvelli samþykktar borgarráðs frá júlí 2015 undirrituðu borgarstjóri og rektor HR leigusamning um fasteignirnar að Nauthólsvegi 100 í september 2015. Samningurinn er skýr og í honum er fjallað um öll helstu atriði sem slíkur samningur þarf að taka á. Í megindráttum hefur verið staðið við ákvæði samningsins að undanskildu ákvæði um afhendingartíma, en í samningnum segir að stefnt skuli að því að húsnæðið verði tilbúið eigi síðar en 1. september 2016, eða tæpu ári eftir undirritun, sem er óraunhæft. Að öllum líkindum hefur þetta ákvæði átt sinn þátt í að menn gáfu sér ekki tíma til að undirbúa verkefnið betur en raun ber vitni. Svo virðist sem það hafi verið þrýstingur á að koma húsunum í gagnið en ekki hefur reynst unnt að fá óyggjandi staðfestingu á hvaðan sá þrýstingur kom.

Í samningnum er kveðið á um hvernig leigugreiðslum skuli háttáð og innheimta leigu hefur verið í samræmi við það frá því hún hófst í júlí 2018. Þó hafa verið notuð röng gildi vísitölu við framreikning húsaleigunnar. Grunnleigan er 450 þús.kr. á mánuði miðað við maí 2015 og hún er framreiknuð miðað við vísitölu neysliverðs til verðtryggingar. Að auki greiðir HR hærri húsaleigu vegna 1/3 hluta umframkostnaðar við endurbygginguna að frádregnum kostnaði vegna verndunarsjónarmiða.

Í samningnum var kveðið á um að endurmeta skyldi upphaflegt kostnaðarmat á tveimur tímapunktum í ferli uppbyggingarinnar en það var ekki gert.

Árið 2013 þegar hugmyndir voru uppi um að leigja húsnæðið út var gert ráð fyrir að húsaleiga myndi standa undir fjármagnskostnaði sem borgin yrði fyrir vegna endurbyggingar húsanna. Ekki voru gerðar þær kröfur eftir að samstarf við HR hófst og raunar gert ráð fyrir 41 m.kr. meðgjöf með verkefninu á 40

ára leigutíma. Hugmyndir um útreikning húsaleigu koma frá leigutakanum sem virðist hafa ráðið för að meira eða minna leyti við ákvörðun leigunnar.

Miðað við sömu forsendur núvirðisreikninga og notaðar voru af SEA við upplýsingagjöf til borgarráðs um meðgjöf verkefnisins á 40 ára leigutíma og núverandi leigugreiðslur HR er meðgjöfin með verkefninu 257 m.kr.

7. UPPHAF FRAMKVÆMDA

Í byrjun desember 2015 var hafist handa við hönnun og teikningar. Fyrsti formlegi verkefnisstjórnarfundur var haldinn 17. febrúar 2016 og var fyrst um sinn unnið að þarfagreiningu og hönnun. Þann fund sátu aðilar frá Reykjavíkurborg (SEA), Arkibúllunni, HR og verkfræðistofunni Eflu. Sumarið 2016 var sótt um leyfi fyrir *niðurrifi á bragga og hreinsun á brunarústum náðhúss* hjá byggingarfulltrúa. Ekki var sótt um að rífa náðhúsið þrátt fyrir að ástand þess væri mjög slæmt og fagaðilar, til dæmis Efla verkfræðistofa, hefðu lagt til að það væri rifið. Umsókn um niðurrif og hreinsun var samþykkt.

Sumarið 2016 var einnig sótt um leyfi til endurbyggingar á byggingum við Nauthólsveg 100. Í umsókn kemur fram að fyrirhugað sé að skemman hýsi frumkvöðlasetur, náðhús verði gert upp og þar sé fyrirlestra- og fundasalur fyrir frumkvöðlasetrið og bragginn verði gerður upp og hýsi veitingastað og félagsstarfsemi fyrir nemendur HR. Þá var gert ráð fyrir því að millibygging frá náðhúsi að bragga yrði rifin til að aðgreina betur ólíka byggingarluta ásamt því að ný tengibygging verði byggð og bragginn stytur. Sótt var um að reka þarna veitingastað í flokki II, tegund a, veitingahús með 2-4 starfsmenn.

Svo virðist sem það hafi verið hugmynd arkitekta að rífa ekki náðhúsið heldur varðveita það, meðal annars til að halda upp á hálfbrunnar sperrur. Verkefnastjóri SEA samþykkti þessa hugmynd. Með tilliti til kostnaðar hefði verið heppilegra að rífa náðhúsið og byggja aftur upp í sömu eða svipaðri mynd. Þar sem náðhúsið var ekki járnabundið kostaði töluverða fjárhæð að styrkja það með stáli til að tryggja að það hryndi ekki.

Þann 1. febrúar 2017 gaf byggingarfulltrúinn í Reykjavík út vottorð um staðfestingu á niðurrifi, þar sem eftirfarandi kemur fram: „*Það staðfestist hér með að brunarústir á lóð nr. 100 við Nauthólsveg hefur verið rifinn og lóð hefur verið jöfnuð. mhl. 01 145,0 ferm., 376,0 rúmm., mhl.02 210,0 ferm. 840,0 rúmm., mhl. 08 58,0 ferm., 225,0 rúmm., mhl.09 33,0 ferm., 99,0 rúmm.*“ Samanber umfjöllun hér fyrir ofan er þetta vottorð byggingarfulltrúa ekki alls kostar rétt þar sem náðhúsið var ekki rifið.

Hinn 14. febrúar 2017 gaf svo byggingarfulltrúi út endanlegt byggingarleyfi þar sem segir

... er Reykjavíkurborg, kt. 530269-7609, veitt byggingarleyfi til að endurbyggja bragga og innrétta í honum veitingastað í flokki II, tegund A, náðhús og innrétta þar fyrirlestrasal, endurbæta skemmu og innrétta þar frumkvöðlasetur og til að byggja tengibyggingu milli þessara húsa og sameina í einn matshluta mhl. 01, 02 og 08 á lóð nr. 100 við Nauthólsveg.

Meðan á framkvæmdum að Nauthólsvégi 100 stóð voru haldnir fundir um verkefnið, annars vegar verkefnisstjórnarfundir og hins vegar verkfundir. Á verkefnisstjórnarfundum sátu fulltrúi frá borginni (SEA), fulltrúar frá HR, fulltrúi frá Eflu sem annaðist verkfræðihönnun, arkitekt og verkefnisstjóri á byggingarstað. Fyrsta fundargerð verkefnisstjórnarfundar sem borist hefur Innri endurskoðun er frá 17.

febrúar 2016 og sú síðasta er dagsett 19. september 2017, en eftir það virðast verkefnisstjórnarfundir og verkfundir hafa verið sameinaðir.

Á verkfundum sátu fulltrúi frá borginni (SEA), fulltrúar frá HR, fulltrúi/ar frá Eflu, arkitekt, byggingarstjóri, fulltrúi/ar verktaka og verkefnisstjóri á byggingarstað. Fyrsta fundargerð verkfundar er dagsett 16. ágúst 2016 en sú síðasta 31. júlí 2018.

Verkefnisstjóri á byggingarstað annaðist ritun allra fundargerða, en þær eru ekki undirritaðar af fundarmönnum og ekki kemur fram í þeim að fundarmenn samþykki síðustu fundargerð.

HVERJIR KOMU AÐ FRAMKVÆMDUM

Allmargir aðilar komu að framkvæmdunum að Nauthólsvegi 100, að mismiklu leyti eins og gefur að skilja. Hér á eftir verður gerð grein fyrir hlutverki þeirra sem áttu stærsta þáttinn í verklegu framkvæmdinni.

VERKEFNASTJÓRI Á SEA

Eins og fram kemur í kaflanum *Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar* hér að framan var verklag innan SEA þannig að starfsmönnum var úthlutað verkefnum sem þeir áttu síðan að sjá um að framkvæma að öllu leyti. Þannig var einnig um framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100, að verkefninu var úthlutað tilteknum verkefnastjóra. Í viðtali við Innri endurskoðun kvaðst hann hafa verið störfum hlaðinn, með allt að 30 verkefni í sinni umsjá. Hann tók ekki sjálfur að sér verkefnisstjórn á byggingarstað heldur réði annan til verksins, arkitekt sem hafði unnið við frumhönnun bygginganna ásamt öðrum arkitekt á sömu arkitektastofu. Um verkefnisstjórnina var ekki gerður skriflegur samningur heldur einungis munnlegur samningur, en um samningagerð verður nánar fjallað hér aftar í skýrslunni.

Verkefnastjórinn sat flesta verkefnisstjórnar- og verkfundi en hafði að öðru leyti takmörkuð afskipti af framkvæmdunum. Hann telur þó að verkefnisstjórinn á byggingarstað hafi borið undir sig allar stærri ákvarðanir í ferlinu, en um það eru engar skriflegar heimildir fyrirbyggjandi. Hvort verkefnastjóri SEA bar einhverjar ákvarðanir varðandi framkvæmdirnar undir fyrrverandi skrifstofustjóra SEA ber frásögnum ekki saman um, verkefnastjórinn segir að það hafi hann gert en skrifstofustjórinn kannast ekki við það.

Verkefnastjóri SEA virðist hafa haft lítið eftirlit með framkvæmdunum umfram það sem fólst í því að sitja fundina. Eftirlitinu útvistaði hann til verkefnisstjóra á byggingarstað en það fólst meðal annars í því að staðfesta réttleika reikninga frá verktökum. Áritun verkefnisstjórans tók hann sem fullgilda staðfestingu á réttleika reikninganna og kannaði ekkert frekar í tengslum við þá áður en hann samþykkti reikningana. Efast má um þá tilhögun að útvista eftirlitshlutverkinu til utanaðkomandi aðila sem er auk þess náteygur verkefninu sem einn af hönnuðum þess.

VERKEFNISSTJÓRI Á BYGGINGARSTAÐ

Hlutverk verkefnisstjóra á byggingarstað er meðal annars að fylgjast með vinnu þeirra aðila sem vinna við verkefnið, þar á meðal arkitekta, svo og staðfesta réttleika reikninga frá verktökum. Þó hafa ekki allir verktakareikningar farið um hendur verkefnisstjórans í þessu verkefni.

Eins og fram hefur komið hér að ofan var arkitekt sem hafði ásamt samstarfsmanni sínum unnið að hönnun bygginganna ráðinn sem verkefnisstjóri á byggingarstað. Það getur tæpast talist heppileg ráðstöfun og það álit Innri endurskoðunar staðfestu allmargir viðmælendur. Skiljanlega hafa arkitektar metnað fyrir því að byggingar eftir þeirra hönnun séu glæsilegar og beri fagmennsku þeirra fallett vitni. Þegar svo arkitektinn annast verkefnisstjórn við bygginguna og hefur að minnsta kosti tillögurétt að breytingum og getur ef til vill haft áhrif á ákvarðanatöku kann verkefnið að vera komið á hálan ís. Þegar svo bætist við að ekki virðist þurfa að hafa tiltakanlega miklar áhyggjur af kostnaði lítur málið enn verr út. Hér er einungis verið að benda á hættu sem getur fylgt svona fyrirkomulagi.

Það skal tekið fram að enginn viðmælenda Innri endurskoðunar hélt því fram að verkefnisstjórinn hefði haft önnur sjónarmið en að standa vel og með hagkvæmum hætti að endurbyggingu húsanna. Fram kom að verkefnisstjórinn hefði staðið sig vel í verkstjórn á byggingarstað og gengið vel að sætta ólík sjónarmið iðnaðarmanna þegar ágreiningur varð þeirra á milli.

HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK

Eins og fram kemur í kaflanum *Samningur við Háskólann í Reykjavík* hér að ofan var grundvöllur endurbyggingarinnar sá að HR/Grunnstoð ehf. tók húsnæðið á leigu og þar með fundust not fyrir það.

Starfsmaður hjá HR var einn af hugmyndasmiðum endurbyggingarinnar þannig að hann kom að málum alveg á frumstigi og fylgdi þeim allt þar til hann hætti störfum hjá HR síðsumars 2017. Meðal annars sat hann alla verkefnisstjórnarfundi á tímabilinu ásamt öðrum starfsmanni HR sem fylgdist áfram með verkefninu eftir að sá fyrrnefndi hætti störfum, en þá kom þriðji starfsmaður HR einnig að málum. HR var þannig allan tímann upplýstur um það sem fram fór á þessum fundum.

Í viðtölum við Innri endurskoðun létu forsvarsmenn HR vel af samvinnu við borgina, sögðu samstarfið við borgina hafa gengið vel og að áhugi væri á því hjá HR að halda því áfram.

VERKFRÆDISTOFAN EFLA

Eins og áður hefur komið fram gerði verkfræðistofan Efla ástandsskoðun á húsunum að Nauthólsvegi 100 og frumkostnaðaráætlun vegna framkvæmdanna að beiðni SEA sumarið 2015, en þá lágu fyrir takmarkaðar upplýsingar varðandi umfang fyrirhugaðra framkvæmda. Þegar framkvæmdir síðan hófust var óskað eftir að Efla sæi um alla verkfræðilega hönnun á byggingunum þannig að hlutverk Eflu yfir verk-tímann árin 2015-2018 voru eftirfarandi:

- Ráðgjöf við undirbúning verksins
- Burðarþolshönnun
- Loftræsihönnun
- Hönnun hita- og neysluvatnslagna
- Raflagnahönnun
- Lýsingarhönnun
- Brunahönnun
- Hönnun brunaviðvörðunarkerfa
- Hönnun öryggiskerfa
- Hönnun frárennslislagna
- Ráðgjöf vegna múrviðgerða og steypurannsókna
- Hljóðvistarhönnun
- Ljósleiðaratengingar

Alls voru gefnar út 95 verkfræðiteikningar í tengslum við verkefnið. Tengiliður hjá Eflu sat flesta verkefnisstjórnar- og verkfundi þar til síðsumars 2017 og sá hann um að kalla að borðinu þá sérfræðinga verkfræðistofunnar sem á þurfti að halda vegna mismunandi verkfræðihönnunar.

BYGGINGARSTJÓRI

Í lögum um mannvirki⁶ segir að við stjórn byggingarframkvæmda hvers leyfisskylds mannvirkis skuli á hverjum tíma vera einn byggingarstjóri. Enn fremur segir að óheimilt sé að veita byggingarleyfi fyrir framkvæmd nema ráðinn hafi verið byggingarstjóri sem uppfyllir hæfniskröfur 28. gr. laganna. Báðar þessar greinar voru uppfylltar í tilviki framkvæmdanna að Nauthólsvegi 100, það er ráðinn var byggingarstjóri að framkvæmdinni og hann hafði til þess fullgild réttindi að vera byggingarstjóri. Skriflegur ráðningar- eða verksamningur milli byggingarstjóra og Reykjavíkurborgar sem eiganda var ekki gerður.

ARKITEKTASTOFAN ARKIBÚLLAN

Strax í upphafi var arkitektastofan Arkibúllan valin til að hanna endurbyggingu húsanna við Nauthólsvog 100. Ekki var farin sú leið sem stundum er valin að hafa samkeppni um hönnunina og sigurvegarinn fái að hanna verkið. Ekki var heldur haft samband við fleiri arkitektastofur til að leita eftir tilboðum í hönnunina.

Ástæður fyrir því að þessi arkitektastofa var valin liggja ekki ljósar fyrir. Ein ástæða sem nefnd hefur verið er að stofan hannaði ylstrandarhúsið sem stendur þarna í næsta nágrenni. Einnig hefur stofan áður haft aðkomu að endurbyggingu eldri húsa. Enn fremur var starfsmaður stofunnar, sem síðar varð

⁶ Lög um mannvirki nr. 160/2010, gr. 27.

verkefnisstjóri, fyrrverandi starfsmaður borgarinnar og því kunnugur fyrrverandi skrifstofustjóra og verkefnastjóra SEA.

Verkefnisstjórinn á byggingarstað er ekki skráður aðalhönnuður teikninganna heldur annar starfsmaður Arkibúllunnar.

LANDSLAGSARKITEKTINN

Í fundargerð verkefnisstjórnarfundar, dagsettri 31. október 2016, kemur fram að landslagsarkitekt hafi verið ráðinn til að hanna lóðina. Mun það hafa verið að tillögu verkefnisstjóra á byggingarstað sem hafði samband við Dagný Land Design (DLD) og óskaði eftir að fyrirtækið tæki að sér þetta verkefni. Samningur var ekki gerður um verkefnið, en í upphafi setti DLD fram áætlun um kostnað við vinnu sína. Engar heimildir hafa fundist um að samband hafi verið haft við fleiri landslagsarkitekta.

VERKTAKAR

Eðli málsins samkvæmt komu margir verktakar að framkvæmdunum við Nauthólsveg 100. Flestir voru þeir valdir til verksins vegna þess að einhver af aðstandendum framkvæmdanna, það er SEA, HR, Efla eða verkefnisstjórinn, þekktu til viðkomandi og bentu á hann. Sumir þeirra höfðu áður unnið fyrir borgina, jafnvel í langan tíma. Nánar er fjallað um verktaka og störf þeirra fyrir borgina í kafla um framkvæmda-kostnað og birgja hér á eftir.

Útboð voru ekki haldin og töldu sumir viðmælenda Innri endurskoðunar að erfitt eða jafnvel ógerlegt hefði verið að bjóða út verkið þar sem óvissa varðandi endurbygginguna hefði verið mjög mikil. Nánar verður fjallað um innkaup vegna framkvæmdanna síðar í þessari skýrslu.

Nokkrir viðmælenda Innri endurskoðunar bentu á að á þessum tíma var mikil þensla á byggingamarkaði og stundum erfitt að fá verktaka til að taka verk að sér. Meðal annars þess vegna hafi einfaldlega verið talað við þá verktaka sem menn þekktu til. Verkefnisstjórinn sendi tölvupósta til verktaka og óskaði eftir upplýsingum um taxta þeirra.

UPPHAF FRAMKVÆMDA – NIÐURSTAÐA

Hinn 14. febrúar 2017 gaf byggingarfulltrúi út endanlegt byggingarleyfi fyrir framkvæmdunum að Nauthólsvegi 100 en áður hafði hann veitt leyfi fyrir niðurrifi. Umsókn um niðurrif hafði falið í sér að rífa braggann og hreinsa brunarústir náðhússins en ekki rífa það. Það mun hafa verið hugmynd arkitekta í því skyni að varðveita hálfbrunnar sperrur í náðhúsinu, þrátt fyrir að bæði Efla og fleiri aðilar hefðu lagt til að rífa það líka og talið að hagkvæmara væri að byggja það upp að nýju.

Af hálfu SEA var aðkoma að framkvæmdunum á hendi verkefnastjóra en hún takmarkaðist þó við setu á flestum verkefnisstjórnar- og verkfundum. Að öðru leyti útvistaði hann verkefnisstjórn og eftirliti á byggingarstað til arkitekts hjá Arkibúllunni, en sá hafði tekið þátt í hönnun húsanna. Það er óheppileg ráðstöfun því við það myndast hagsmunaárekstrar hjá aðila sem bæði gegnir eftirlitshlutverki og er jafnframt einn af hönnuðum bygginganna. Svo virðist sem arkitektinn hafi haft töluverð áhrif á ákvarðanatöku og verkefnastjóri SEA ekki verið ýkja meðvitaður um að gæta ítrustu hagkvæmni. Hvort verkefnastjóri SEA bar ákvarðanir varðandi endurbygginguna undir sinn yfirmann ber frásögn þeirra ekki saman.

Það liggur ekki ljóst fyrir af hverju arkitektastofan Arkibúllan var valin til að hanna endurbygginguna en helst má álykta að það hafi verið vegna þess að fyrrverandi skrifstofustjóri og verkefnastjóri SEA voru kunnugir arkitektinum sem síðar varð verkefnisstjóri á byggingarstað. Sá var fyrrverandi starfsmaður borgarinnar. Ekki var haft samband við aðrar arkitektastofur varðandi hönnun né haldin hönnunarsamkeppni eins og stundum er gert.

Fulltrúar frá HR sátu allflesta verkefnisstjórnar- og verkfundi meðan á framkvæmdum stóð þannig að HR var allan tímann upplýstur um hvað þar fór fram.

Verkfræðistofan Efla sá um alla verkfræðilega hönnun á byggingunum að Nauthólsvegi 100, auk þess sem hún hafði áður gert ástandsskoðun og frumkostnaðaráætlun.

Landslagsarkitektinn sem sá um hönnun lóðarinnar kom að verkefninu í gegnum verkefnisstjóra á byggingarstað og ekki mun hafa verið haft samband við aðra landslagsarkitekta. Sama aðferð var notuð í allflestum tilvikum þegar útvegaðir voru verktakar að verkefninu, haft var samband við tiltekna aðila sem einhver aðstandenda verkefnisins þekkti til. Þannig var hvergi farið að innkaupareglum borgarinnar, en sumir viðmælenda Innri endurskoðunar töldu að erfitt eða jafnvel ógerlegt hefði verið að bjóða út verkið þar sem óvissa við endurbyggingu eldri bygginga sé mjög mikil. Þar kemur aftur að þeirri staðreynd að það hefði átt að nota meiri tíma í að undirbúa verkefnið, þá hefði ef til vill verið hægt að bjóða tiltekna hluta verkefnisins út. Engir skriflegir samningar voru gerðir vegna verkefnisins, utan leigusamningsins við HR.

8. FRAMVINDA VERKSINS

HANNAÐ OG BYGGT Á SAMA TÍMA

Það mun ekki vera algengt hérlendis að hönnun bygginga sé að fullu lokið þegar framkvæmdir hefjast. Fagmenn á sviði kostnaðaráætlana telja óæskilega þá aðferð að byrja að byggja áður en hönnun er lokið, en ef nauðsynlegt er að hanna og byggja á sama tíma ætti ekki að hefja framkvæmdir fyrr en að minnsta kosti 40% hönnunar liggur fyrir. Síðan þurfi að hafa mjög virkt kostnaðareftirlit með hönnun og framkvæmd. Reynslan sýnir að fyrstu stig framkvæmda eru þau mikilvægustu og á þeim tíma ráðast oft örlög verkefnisins. Eftir því sem undirbúningsvinnunni miðar lengra áfram verða breytingar stöðugt dýrari og þær verða margfalt dýrari ef þær koma ekki fram fyrr en á framkvæmdastigi.

Í tilviki framkvæmdanna að Nauthólsvegi 100 var hannað og byggt samtímis. Erfitt er að gera sér grein fyrir hversu stórt hlutfall hönnunar lá fyrir þegar byggingarframkvæmdir hófust, en vissulega lágu fyrir tilskildar teikningar þegar byggingarfulltrúi gaf út byggingarleyfið. Samkvæmt fundargerðum af verk- og verkefnisstjórnarfundum var verið að hanna á sama tíma og byggt var, meira og minna allan tímann. Sú spurning hlýtur að vakna af hverju lá svona mikið á að hefja framkvæmdir, af hverju mátti ekki gefa sér meiri tíma í hönnun og undirbúning þannig að verkefnið væri betur skilgreint áður en lagt var af stað. Ætla má að þá hefðu komið í ljós þeir kostnaðarliðir sem raktir eru í kaflanum um frumkostnaðaráætlun samanborend við endanlegan kostnað hér á eftir. Var kannski þrýstingur á að byggja þetta hratt upp, samanber leigusamning við HR þar sem gert er ráð fyrir að húsnæðið verði tilbúið ári eftir undirritun samningsins?

Ekki verður ráðið af fundargerðum að rætt hafi verið um að útfæra lausnir á hagkvæmari hátt heldur en arkitektar lögðu til. Í upphafi voru til dæmis raf- og hitalagnir teiknaðar utanáliggjandi, eins og tíðkaðist á þeim tíma sem húsin voru upphaflega byggð, en síðar var tekin ákvörðun um að hafa þær inni í veggjunum. Í bragganum eru engir ofnar en þar var lagður hiti í gólfíð auk þess sem hitablástur er undir bekkjum sem eru meðfram veggjum.

VEITINGASTAÐUR VERÐUR TIL

Á fyrsta verkefnisstjórnarfundum hinn 17. febrúar 2016 var unnið að þarfagreiningu. Þar var meðal annars rætt um að eldhús þyrfti að vera sveigjanlegt og geta tekið á móti rekstraraðila sem eldar á staðnum. Einnig er rætt um vínveitingaleyfi. Á næsta verkefnisstjórnarfundum sem haldinn er 31. október sama ár

kemur fram að ákveðið hefur verið að veitingastaðurinn verði í flokki II⁷ sem þýðir umfangslítil áfengisveitingastaður þar sem starfsemin er ekki til þess fallin að valda ónæði í nágrenninu, svo sem með háværrri tónlist, og staður sem kallar ekki á mikið eftirlit og/eða löggæslu.

Þarna strax á fyrsta verkefnisstjórnarfundum er komin fram breytt hugmynd frá því sem fram kom í gögnum sem lágu til grundvallar frumkostnaðaráætluninni. Í upphafi var gert ráð fyrir að reka þarna lítið og einfalt kaffihús og talað um að ekki sé skynsamlegt að fá þarna hefðbundið vínveitingaleyfi fyrst í stað því það kalli á mun betri aðstöðu í húsnæðinu og kostnað auk eftirlits. Þessi breyting yfir í veitingastað hafði meðal annars í för með sér að setja þurfti upp fullkomið veitingastaðareldhús, vélræna loftræstingu og fituskilju. Tekið skal fram að leigutakinn HR mun hafa keypt flest tæki í eldhúsi að undanskildum háfi sem tilheyrir húsinu sjálfu því hann er naglfastur og var því greiddur af borginni. Þetta þýddi enn fremur að uppfylla þurfti ströngustu kröfur heilbrigðiseftirlits og annarra opinberra eftirlitsaðila með veitingastaðarekstri með tilheyrandi kostnaði.

Afstaða gömlu bygginganna var þannig að bragginn náði alveg út að skemmum en náðhúsið stóð stakt. Strax á fyrstu teikningum var gert ráð fyrir að stytta braggann og setja tengibyggingu milli húsanna þriggja þar sem meðal annars eldhúsið er staðsett. Í ágúst 2017 kom í ljós að lofthæð í eldhúsi var of lág fyrir veitingastaðareldhús og það þurfti að hækka.

Þessar breytingar hljóta að vera að undirlagi leigutakans sem hyggst leigja út rekstur veitingastaðarins. Í þriðju drögum að forvalsgögnum vegna reksturs veitingaþjónustu í stúdentabragga og stúdentaskemmu við Nauthólsveg 100 í Nauthólsvík sem gerð eru af leigutakanum HR og dagsett 3. janúar 2016, einungis þremur mánuðum eftir að leigusamningur um húsnæðið var undirritaður, er tiltekið hvað þurfi að standa til boða á veitingastaðnum og jafnframt tekið fram að staðurinn muni hafa vínveitingaleyfi og geta haft opið fram á nótt.

Það er ljóst að mikil kostnaðaraukning hefur hlotist af því að breyta því sem átti að vera einfaldur stúdentakjallari yfir í vínveitingastað. Hvernig ákvörðun um það var tekin og hver tók þá ákvörðun eða samþykkti að sú breyting yrði gerð liggur ekki fyrir og engar skriflegar heimildir virðast vera fyrir því.

⁷ Lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007, gr. 4.

KOSTNAÐARÁÆTLANIR Á VERKEFNISSTJÓRNARFUNDUM

Tengiliður Eflu sem sat verkefnisstjórnarfundina uppfærði kostnaðaráætlanir vegna framkvæmdanna nokkrum sinnum á framkvæmdatímabilinu. Í fundargerðum kemur fram að á fundi hinn 14. mars 2017 hafi hann lagt fram heildarkostnaðaráætlun sem hljóðaði upp á 225 m.kr. Hinn 26. apríl sama ár segir í fundargerð að hann hafi kynnt stöðu kostnaðaráætlunar og sent á fundarmenn, en ekki kemur fram hver áætlun fjárhæð var á þeim tíma. Á fundi 19. júlí sama ár kynnti hann stöðu kostnaðar fram til þessa og uppfærða kostnaðaráætlun sem hljóðar upp á 260 m.kr. Um haustið 2017 lauk aðkomu Eflu að verkefninu og þar með tengiliðarins og eftir það er ekki getið um fleiri kostnaðaráætlanir í fundargerðum.

Innri endurskoðun fékk afrit af skjölum þar sem tengiliður Eflu hélt utan um kostnaðaráætlanir og áfallinn kostnað á dagsetningunum sem nefndar eru hér að ofan, auk 1. október og 13. desember 2016 svo og 30. janúar og 8. júní 2017. Komið hefur fram að farið var yfir þetta skjal á verkefnisstjórnarfundum þar sem sátu fulltrúar frá borginni, HR og Arkibúllunni. Þannig átti öllum viðkomandi aðilum að vera fullkunnugt um þessar uppfærðu kostnaðaráætlanir. Þegar uppfærð kostnaðaráætlun er lögð fram á fundinum 19. júlí 2017 er hún komin 65% fram úr frumkostnaðaráætluninni sem lögð var fyrir borgarráð. Hefði þá mátt ætla að verkefnastjóri SEA gerði yfirmanni sínum, skrifstofustjóra SEA, aðvart um það. Hvort hann gerði það liggur ekki ljóst fyrir því um það atriði ber framburði þeirra ekki saman.

HÖNNUN OG FRÁGANGUR LÓÐAR

Í upphafi var gert ráð fyrir einfaldri lóð með tréþalli upp við húsið og kostnaður við hana áætlaður 10-12 m.kr. Landslagsarkitektinn (DLD) fékk engin fyrirmæli varðandi hönnunina önnur en þau að hanna með tilliti til þess að verja braggann fyrir leik unglunga sem höfðu stundað það að hlaupa upp á hann og jafnvel yfir. Ekki var heldur tilgreint þak á kostnaði við lóðina.

DLD lagði fram hugmyndir að hönnun á lóð í byrjun árs 2017 og í fundargerð verkefnisstjórnarfundar hinn 16. janúar 2017 er skráð að almenn ánægja sé með hönnunina. Í annarri fundargerð, dagsettri 26. apríl sama ár, kemur fram að tillaga að lóðarhönnun liggja fyrir og kostnaðaráætlun fyrir lóð sé 15 m.kr. og fyrir frágang á bílaplani og innkeyrslu 12 m.kr. til viðbótar. Bílaplanið er raunar enn ófrágengið.

Hinn 19. júlí 2017 er skráð í fundargerð „*Tökum ekki ákvörðun strax um lóðarfrágang og bílastæði*“. Loks kemur fram í fundargerð hinn 19. september sama ár að búið sé að taka ákvörðun um að garðverktakar byrji framkvæmdir á lóð og kostnaðaráætlunin hljóði upp á 17,8 m.kr. Ekki kemur fram hver hafi tekið ákvörðun um lóðina. Endanlegur kostnaður við lóðina reyndist síðan 37 m.kr. sem skiptist þannig í stórum dráttum:

Tafla 2 - Sundurliðun á kostnaði við lóðarframkvæmdir

<i>Kostnaðarliðir</i>	<i>Krónur</i>
Hönnun landslagsarkitekts	2.571.946
Bekkir á lóð	3.504.240
Jarðvinna	3.069.570
Frágangur lóðar, þ.m.t. gróður	18.336.990
Bogaveggir	5.737.991
Lagnir í lóð	2.175.040
Verkfræðihönnun	580.366
Eftirlit og verkefnisstjórn	563.370
Mælingar á lóð	477.613
<i>Samtals</i>	<i>37.017.126</i>

Meðal þess sem vakið hefur athygli varðandi lóðina eru innfluttu stráin sem sögð eru höfundarréttarvarin, sem þýðir að í tíu ár má ekki taka fræ og rækta plöntuna upp. Það mun ekki vera óalgengt og stafar af því að lagt hefur verið í kostnað við að rækta upp plöntu með sérstökum eiginleikum. Spurt hefur verið af hverju ekki var notað íslenskt melgresi sem er skylt þessari innfluttu plöntu en melgresið vex eingöngu í foksandi og því ekki unnt að rækta það á þessum stað. Þess má geta að strá af þessari tegund munu vera til í reit í Fossvogsdal og því ekki nýtt fyrirbæri á Íslandi.

FRUMKOSTNAÐARÁÆTLUN SAMANBORIÐ VIÐ ENDANLEGAN KOSTNAÐ

Frumkostnaðaráætlunin frá júlí 2015 hefur í umræðunni verið borin saman við áfallinn kostnað þegar framkvæmdir voru stöðvaðar í september 2018 en ekki eru sambærilegar forsendur sem lágu að baki áætluninni og endanlegri uppbyggingu að Nauthólsvegi 100. Frumkostnaðaráætlunin sneri eingöngu að því sem óskað var eftir í beiðni SEA til Eflu í júlí 2015, en hún hljóðaði svo: „Ykkar verkefni til að byrja með er að meta lauslega ástand og koma með kostnaðaráætlun í að gera húsnæðið nothæft fyrir HR“. Nokkrir liðir sem valda hluta mismunar á milli frumkostnaðaráætlunar og áfallins kostnaðar í september 2018 eru eftirfarandi:

- Verndunarsjónarmið. Starfsmaður Eflu sem gerði frumkostnaðaráætlunina hafði ekki upplýsingar um verndunarsjónarmið varðandi húsin. Hann lagði til að braggi og náðhús yrðu rifin og byggð upp aftur frá grunni. Kostnaður vegna verndunarsjónarmiða hefur verið metinn **71 m.kr.** sbr. eftirfarandi sundurliðun:

Tafla 3 - Sundurliðun á kostnaði vegna verndunar.

Húshluti	Þús.kr.
Braggi	7.894
Skemma	9.706
Náðhús, tengigangur	23.032
Lóðarfrágangur	1.200
Samtals	41.832
Arkitektahönnun	14.500
Verkfræðihönnun	14.500
Áætlaður heildarkostnaður með vsk.	70.832

- Tengibyggingin. Í frumkostnaðaráætlun var ekki gert ráð fyrir tengibyggingu enda lá ekkert fyrir um að hana ætti að byggja. Kostnaður við hana hefur verið metinn um **30 m.kr.**
- Lóðin. Í frumkostnaðaráætlun er gert ráð fyrir að kostnaður við endurgerð lóðar verði á bilinu 10-12 m.kr. Kostnaður vegna lóðar varð 37 m.kr. eða **27 m.kr.** hærrí.
- Vélræn loftræsting. Slíkt var ekki innifalið í frumkostnaðaráætlun enda var ekki gert ráð fyrir veitingastaðareldhúsi í upphaflegum hugmyndum. Loftræstinginn kostaði **17 m.kr.**
- Framleiðslueldhús. Ekki var gert ráð fyrir slíku eldhúsi í upphaflegum hugmyndum. Kostnaður við það er metinn um **20 m.kr.**
- Hreinsun út úr húsunum. Húsin voru full af drasli sem þurfti að farga og þessu þurfti að koma í burtu. Einnig þurfti að reisa girðingu í kringum vinnusvæðið. Þessi kostnaður var ekki í frumkostnaðaráætluninni og hann var um **10 m.kr.**
- Umsýslukostnaður borgarinnar. Þessi kostnaður, sem raunar var ranglega færður á verkefnið, var ekki innifalinn í frumkostnaðaráætlun en hann var rúmar **11 m.kr.**

Hér að ofan hefur verið talinn saman kostnaður að fjárhæð 186 m.kr. sem var ekki innifalinn í frumkostnaðaráætluninni. Ótalin er þá hækkun á launa- og byggingarkostnaði á tímabilinu en til samanburðar má geta þess að frá júlí 2015 þegar frumkostnaðaráætlun var gerð til júlí 2018 hækkaði launavísitala um 27% og byggingarvísitala um 12%. Einhver hluti kostnaðaraukningar stafar því af verðlagshækkunum.

Með tilliti til þess að ofangreindir liðir voru ekki meðtaldir í frumkostnaðaráætlun var ennþá frekar ástæða til að gera nýja formlega kostnaðaráætlun og upplýsa borgarráð.

VERNDAD, EN ÞÓ EKKI

Varðandi verndun við uppbyggingu húsanna eru misvísandi upplýsingar. Talað hefur verið um verndunarsjónarmið og að það þurfi að byggja upp eins og byggingarnar voru áður, en samt sem áður voru gerðar ýmsar breytingar á þeim. Bragginn var stytur, gömul tengibygging rifin og byggð ný í hennar stað

sem er ólík þeirri fyrri. Hvað skemmuna varðar voru smíðaðir nýir stálgluggar og í því skyni að þeir væru nákvæmlega eins og gömlu gluggarnir varð að vera einfalt gler í þeim, þrátt fyrir að einfalt gler sé óhagkvæmara en tvöfalt hvað upphitunarkostnað varðar. Í fundargerð frá verkfundi kemur fram að haft hafi verið samband við Minjastofnun til að fá ráðgjöf um það hvort nota eigi nagla eða skrúfur til að festa niður bárujárnið. Þannig eru ýmsar mótsagnir í hönnun bygginganna varðandi það hvort verið er að vernda þær eins og þær voru eða gera þær nýjar og flottar.

Enn fremur hefur því verið haldið fram að ekki hafi fengist leyfi til að rífa náðhúsið vegna verndunarsjónarmiða en þá vaknar sú spurning af hverju mátti þá lyfta þakinu á því og setja glugga upp við þakið? Í gluggana var sett berandi gler (hert gler) sem mun vera dýrara en venjulegt gler. Komið hefur í ljós að þegar þetta verkefni hófst, árin 2015-2016, var ekki sótt um að rífa náðhúsið heldur einungis að hreinsa rústirnar, eins og áður hefur verið fjallað um í skýrslunni. Eflaust hefði fengist leyfi til að rífa það ef sótt hefði verið um það, þar eð nú stóð til að endurbyggja það. Ástæðan fyrir þessu mun vera að arkitektarnir vildu halda í gamla húsið. Svo virðist sem arkitektar hafi fengið óþarflega mikið frjálsræði við hönnun og útfærslu bygginganna.

TÍMAÁÆTLUN OG SKIL HÚSNÆÐIS TIL LEIGUTAKA

Í 3. grein leigusamnings milli Reykjavíkurborgar og Háskólans í Reykjavík sem undirritaður var 25. september 2015 segir að leigutímabilið hefjist þegar framkvæmdum er lokið og leigutaki tekur við húsnæðinu. Stefnt sé að því að það verði ekki síðar en 1. september 2016.

Það verður að teljast mikil bjartsýni að menn skyldu hafa talið að það tæki bara eitt ár að endurbyggja húsin. Kannski lýsir þetta þó frekar vanmati á aðstæðum og eðli verkefnisins. Raunin varð sú að 26. september 2016 kemur fram í fundargerð verkfundar að verkstaða sé þannig að búið sé að reisa vinnugirðingu í kringum lóðina, taka niður klæðningu af bragga, taka niður burðarboga í bragga, taka upp helming steyptra bita í gólfi bragga ásamt járnbitum og verið sé að brjóta steyptra plötu í bragga. Á þessum tímapunkti er byggingarfulltrúi búinn að samþykkja niðurtöku á bragga og hreinsun á brunarústum náðhússins en önnur leyfi liggja ekki fyrir.

Það var svo um mánaðamótin maí/júní 2018 sem leigutakinn HR fékk húsnæðið afhent, um 21 mánuði eftir áætlaðan afhendingartíma samkvæmt leigusamningi. Öryggisúttekt byggingarfulltrúa var gerð 15. júní 2018 en hún markar þau tímamót að taka má húsið í notkun.

FRAMKVÆMDAKOSTNAÐUR OG BIRGJAR

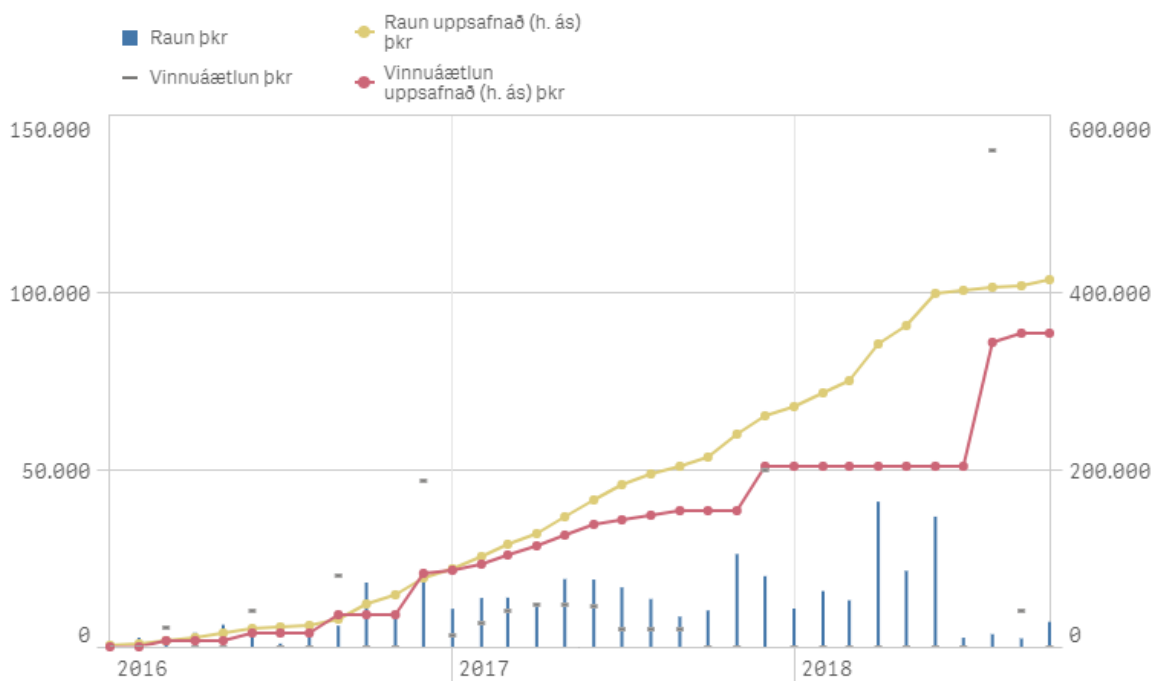
Framkvæmdakostnaður að Nauthólsvegi 100 er færður á kostnaðarstað 1108 Nýbygging – Ýmsar fasteignir á verkefnanúmerið 20805 Nauthólsvegur 100 og rekstrarkostnaður er færður á kostnaðarstað 1513 Rekstur eigna – Skipulagseignir á verkefnanúmerið 24805 Nauthólsvegur 100. Í töflu 4 er sýndur bókfærður framkvæmdakostnaður til byrjunar desember 2018 og bætt við því sem ranglega var fært á rekstrarkostnað.

Tafla 4 - Yfirlit yfir bókfærðan framkvæmdakostnað við Nauthólsveg 100 þar til í byrjun desember 2018.

Lykill (T)	Fjárhæð	Samþykkt fjármagn
Húsasmíði	162.818.346	-
Raflögn	40.156.002	-
Múrverk	38.017.966	-
Verkfræðingar og tæknifræðingar	26.598.465	-
Arkitektar, land- og skipulagsfræðingar	26.452.052	-
Útboðsverk	22.035.912	-
Viðhalds- og þjónustusamningur	18.634.506	-
Pípulögn	14.721.900	-
Milliviðskipti umsjón og eftirlit á verk	12.146.754	-
Jarðvinna og yfirborðsfrágangur	12.018.350	-
Málun	6.930.695	-
Jarðvinna og yfirborðsfrágangur	6.696.678	-
Blikksmíði	6.542.748	-
Eftirlit sérfræðinga	5.994.841	-
Útboðsverk, aukaverk	5.356.990	-
Járnsmiði	4.491.721	-
Lóð	4.073.358	-
Önnur tæki og búnaður	2.786.859	-
Vinna Orkuveitu Reykjavíkur	2.183.576	-
Öryggisvarsla	1.684.895	-
Rafmagn	735.055	-
Eftirlitsgjöld og önnur opinber gjöld	695.627	-
Hiti	591.816	-
Endurnýjun áhalda, búnaðar og innréttinga	480.000	-
Áhalda- og verkfæraleiga + verkpallar og mót	435.693	-
Járnsmiði	314.960	-
Önnur sérfræðiþjónusta	312.000	-
Móttöku- og eyðingargjöld	285.401	-
Vélaleiga	218.488	-
Prentun, fjölritun, bókbönd, ljósritun og skönnun	147.432	-
Vörubílar, dráttarbílar, festivagnar	67.188	-
Önnur vörukaup	50.224	-
Fundargjöld	43.966	-
Auglýsingar (birting)	42.300	-
Sendibílar - vöruflutningar	32.610	-
Kalt vatn	31.545	-
Ljósmyndun, myndbanda- og kvikmyndagerð	24.678	-
Óskipt fjárhagsáætlun	-	352.000.000
	424.851.597	352.000.000

Alls voru 413,3 m.kr. bókfærðar á framkvæmdakostnað á verkefnið 20805 til og með október 2018 en auk þess voru 7 m.kr. ranglega bókfærðar á rekstur á verkefni 24805. Í byrjun desember 2018 hafa verið færðir inn í fjárhagsbókhaldið reikningar upp á 4,5 m.kr. vegna vinnu og efnis sem féllu til áður en verkið var stöðvað. Framkvæmdakostnaður Reykjavíkurborgar vegna endurbóta á húseignum við Nauthólsveg 100 er því orðinn 425 m.kr. Heildarfjárveiting til verkefnisins er 352 m.kr. frá og með ágúst 2018. Samkvæmt upplýsingum frá HR hefur skólinn auk þess greitt 27,5 m.kr. fyrir innanhússhönnun og innréttingar. Samanlagður framkvæmdakostnaður beggja aðila er þá orðinn rúmar 452 m.kr.

Þróun kostnaðar við framkvæmdir að Nauthólsvegi 100 er sýnd á mynd 8, en fyrsti reikningur vegna verksins er bókfærður í janúar 2016. Fyrstu níu mánuði verktímans fór að mestu fram hönnun en framkvæmdir hófust eftir miðjan september. Kostnaður var þá kominn í tæpar 30 m.kr. Meðalkostnaður borgarinnar vegna framkvæmda á mánuði frá september 2016 til október 2018 er u.þ.b. 16 m.kr.

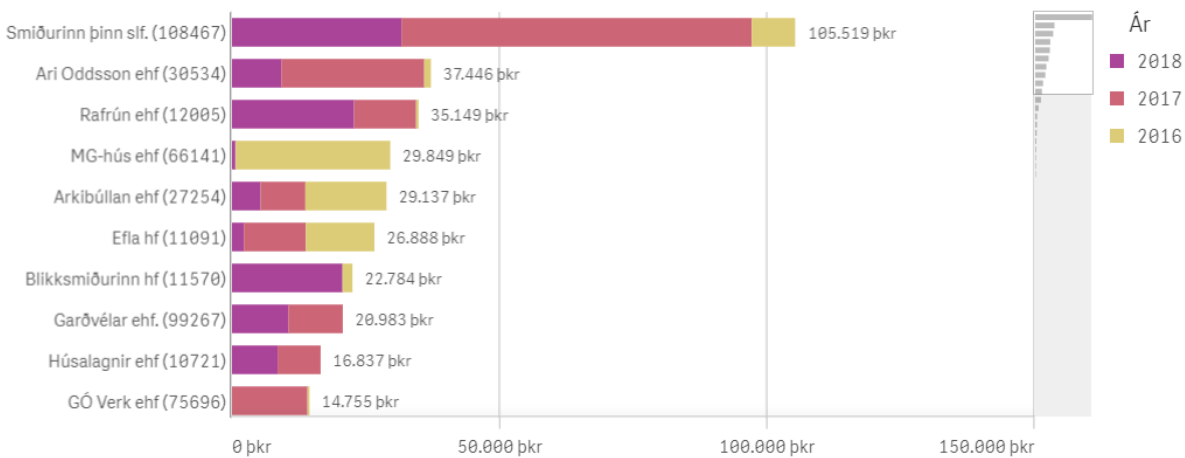


Mynd 8 - Framkvæmdakostnaður Nauthólsvegur 100, janúar 2016 til október 2018.

Á framkvæmdatímanum komu reikningar frá 48 aðilum en 81% framkvæmdakostnaðarins er hjá tíu birgjum sem fengu greiddar 343,7 m.kr. af 424,8 m.kr.

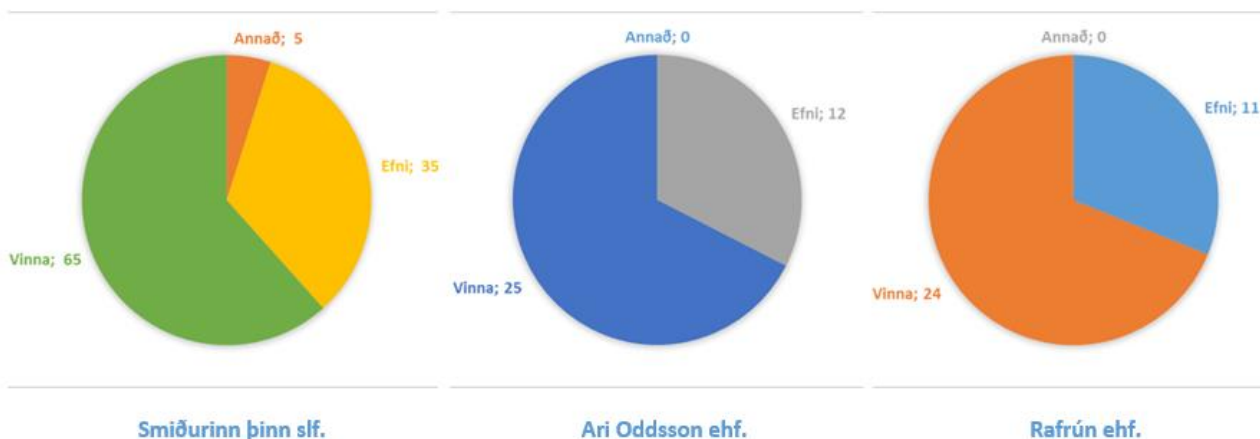
Á mynd 9 er yfirlit yfir tíu stærstu birgja verkefnisins á tímabilinu janúar 2016 til október 2018. Efstur á lista er Smiðurinn þinn slf. sem sá um húsmiðuna. Síðan koma Ari Oddsson ehf. sem vann múrvinnuna, Rafrún sem vann rafmagnsvinnuna, MG-hús ehf. sem vann að niðurrifi og förgun, Arkibúllan ehf. sem sá um hönnun og eftirlit, Efla hf. sem sá um verkfræðilega hönnun og ástandsskoðun, Blikksmiðurinn hf. sem hannaði og setti upp loftræsikerfi, Garðvélur ehf. sem sá um frágang lóðar, Húsalagnir ehf. með

pípulögn og að lokum GÓ Verk ehf. sem vann jarðvegsvinnu og yfirborðsfrágang. Hafa verður í huga að efniskaup eru innifalin í reikningum frá birgjum og er greining á þeim hér á eftir.



Mynd 9 - Yfirlit yfir 10 stærstu birgjana í endurgerð Nauthólsvegar 100, janúar 2016 til október 2018.

Verktakar sem komu að verkefninu sáu oft og tíðum um innkaup á efni sem er ekki sundurgreint við bókun í fjárhagsbókhalda borgarinnar. Birgjar lögðu út fyrir efniskostnaði, kostnaði við förgun úrgangs, flutningaþjónustu og fleira. Smiðurinn þinn slf. lagði til dæmis út fyrir viðskiptum við rúmlega 60 aðila og fylgja reikningar vegna þeirra innkaupa sem fylgiskjöl með reikningum verktakans. Á mynd 10 eru reikningar þriggja stærstu verktakanna sundurliðaðir í vinnu starfsmanna verktakans, efniskostnað og annað, svo sem leigu á búnaði, akstur og álag á verkumsjón.



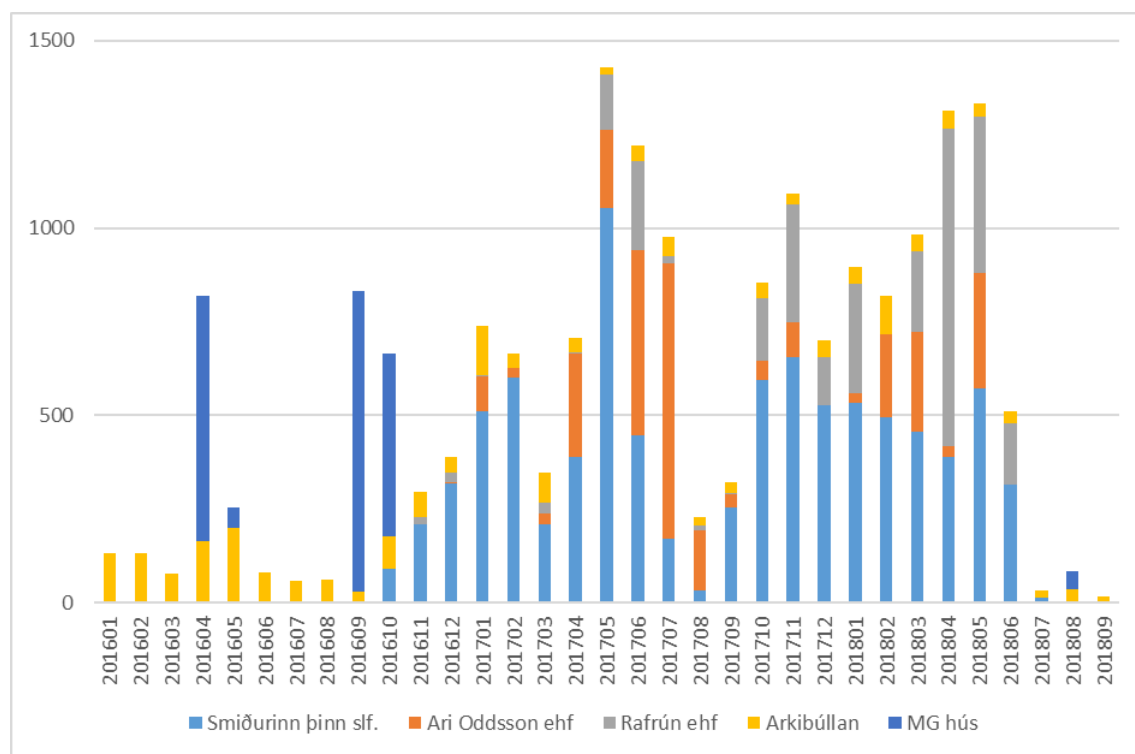
Mynd 10 - Sundurliðun á vinnu, efniskaupum og öðru hjá þremur stærstu verktökum.

Dæmi er um það í viðskiptum við borgina að verktakar setji álag á efniskaup og var það raunin hjá Smiðnum þínum og MG-hús. En með því er allsendis óvíst að borgin njóti þeirra kjara sem hún hefur samið um í rammisamningum og/eða afsláttarsamningum. Ekki er rekjanlegt í öllum tilfellum, til dæmis hjá Ara Oddssyni og Rafrúnu ehf., á hvaða kjörum verktakarnir keyptu efni þar sem reikningar vegna efniskaupa fylgja ekki með heldur er efnið skrifað út af lager þessara aðila.

Af stærstu birgjum vegna framkvæmda við Nauthólsveg 100 er Smiðurinn þinn slf. sá eini sem ekki hefur áður unnið fyrir Reykjavíkurborg. Ari Oddsson ehf. hefur hins vegar unnið fyrir Reykjavíkurborg að ýmsum verkefnum og fengið greiddar 523 m.kr. á síðustu fimm árum. Á sama tíma hefur Rafrún ehf. fengið greiddar 118 m.kr. og Arkibúllan ehf. 49 m.kr. MG-hús ehf. og Efla hf. eru meðal stærstu birgja borgarinnar á þessum tíma, en Efla er 19. stærsti birgir borgarinnar með 863 m.kr. og MG-hús ehf. 20. stærsti birginn með 855 m.kr.

FJÖLDI VINNUSTUNDA BIRGJA VEGNA ENDURGERÐAR NAUTHÓLSVEGAR 100

Á reikningum frá birgjum er kostnaður sundurliðaður, meðal annars í efni og vinnu. Uppbygging fjárhagsbókhalds borgarinnar sundurliðar ekki þessa tvo þætti. Með rýningu á reikningum var tekið saman hvernig vinnutímar á verkið þróuðust. Heildarfjöldi vinnustunda er um 27.600, þar af var Smiðurinn þinn slf. með rúmlega 8.800 vinnustundir, Ari Oddsson ehf. og Rafrún ehf. með rúmlega 3.000 vinnustundir hvort félag, Arkibúllan og MG-hús með rúmlega 2.000 vinnustundir hvort.



Mynd 11 - Dreifing vinnustunda þeirra fimm birgja sem eru með flestar vinnustundir.

Í byrjun árs eru það Efla hf. og Arkibúllan ehf. sem koma að verkefninu og svo MG-hús ehf. í maí 2016 þegar niðurrif hefst. Í nóvember sama ár kemur Smiðurinn þinn slf. að verkefninu og er nánast samfellt að vinna í verkefninu til júlí 2018.

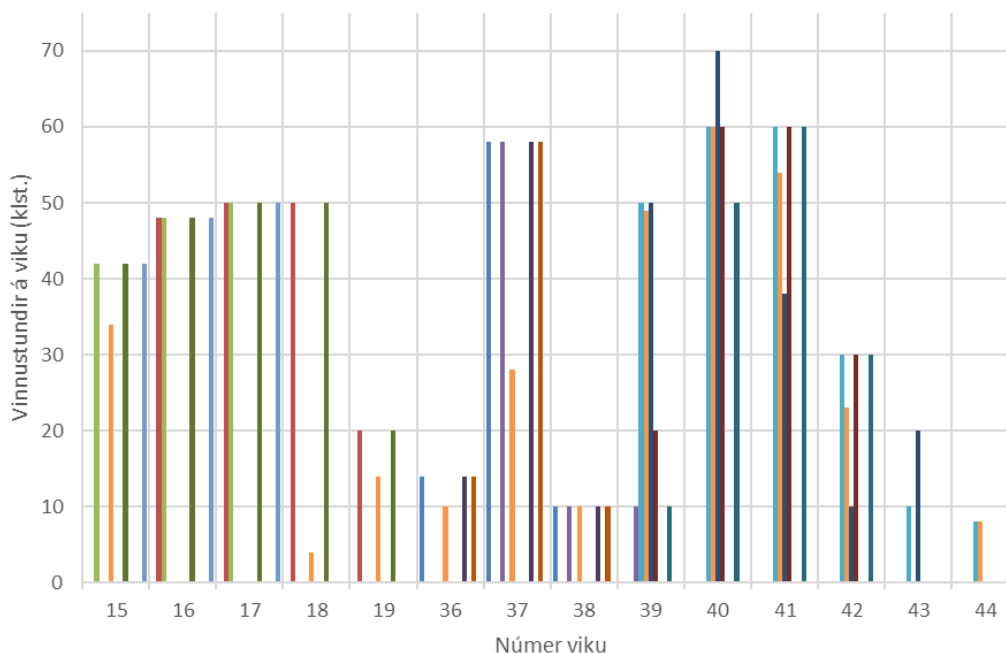
Arkibúllan og Efla koma að verkinu nánast allan verktímann, en heildarfjöldi birgja var 48. Starfsmenn frá allt að tíu verktökum voru á verkstað í sama mánuði. Frá janúar 2017 til og með júní 2018, á átján mánaða tímabili, var meðalfjöldi vinnustunda á mánuði 1.243 klst og meðalfjöldi starfsmanna á mánuði

var fimmtán. Meðaltímafjöldi starfsmanns á mánuði var 83 klukkustundir á þessum tíma. Í Tafla 5 má sjá yfirlit á vinnustundum erilsömustu mánuði framkvæmdarinnar; flestar vinnustundir voru í nóvember 2017, eða 1.976, því til samanburðar var verkefnisstjóri sem hafði eftirlit á verkstað með 46 klukkustundir og verkefnastjóri SEA með átta vinnustundir þennan mánuð. Ekki hefur verið bókaður kostnaður fyrir vinnuframlag verkefnastjóra SEA á árinu 2018 og samkvæmt upplýsingum frá SEA stendur það ekki til.

Tafla 5 - Yfirlit yfir fjölda vinnustunda níu erilsömustu mánuði verktímabilsins.

Mánuður	Verktakar	Verkefnisstjóri á byggingarstað	Verkefnastjóri SEA
maí 2017	1796 stundir	6 stundir	13 stundir
júní 2017	1336 stundir	60 stundir	20 stundir
júlí 2017	1265 stundir	27 stundir	6 stundir
nóv. 2017	1976 stundir	46 stundir	8 stundir
feb. 2018	1533 stundir	48 stundir	
mars 2018	1495 stundir	29 stundir	
apríl 2018	1737 stundir	34 stundir	
maí 2018	1926 stundir	33 stundir	
júní 2018	1643 stundir	32 stundir	

Við rýningu á reikningum verktaka kom í ljós að hjá MG-hús var um að ræða mikinn fjölda vinnustunda á dag þá daga sem hann kom að verkinu, eins og sjá má á mynd 12. Mestur var skráður tími einstaks starfsmanns hjá MG-hús 70 vinnustundir á einni viku en algengt var að skráður tími starfsmanna verktakans væri 50–60 stundir á viku. Þess er að geta að miðað við útselda vinnu í tíu vinnustundir á dag ætti vinnudagur starfsmanns að vera ellefu klukkustundir, að því gefnu að hann taki eina klukkustund í mat eins og almennt er gert ráð fyrir í kjarasamningum.



Mynd 12 - Yfirlit yfir vinnustundir starfsmanna MG-hús á viku vegna framkvæmda við Nauthólsveg 100.

Reikningar frá birgjanum voru staðfestir af verkefnisstjóra á byggingarstað en viðkomandi hafði ekki daglega viðveru og eftirlit með framkvæmdum á byggingarstað, sbr. umfjöllun hér að ofan, og því er ljóst að staðfesting hennar á að þetta séu sannarlega unnir tímar byggir á trausti gagnvart birgjanum. Að sögn verkefnisstjóra gerði hún athugasemdir við birgjann varðandi tímafjölda á reikningum en hann svaraði því að þetta væru allt unnir tímar.

Það þekkjast dæmi um að verktakar gefi upp fleiri tíma en unnir eru en ekki er hægt að sannreyna eftir á hvort það sé tilfellið hér. Þó er ljóst að skynsamlegt væri að verkefnisstjóri á byggingarstað hefði töluverða viðveru á starfsstað þar sem unnið er á tímataxta en ekki eftir samþykktu útboði eða tilboði.

TÍMATAXTI

Ekki var óskað eftir tilboði eða áætlun um vinnu stærstu birgjanna heldur unnu þeir eftir tímagjaldi. Við skoðun á reikningum birgja má sjá að taxti flestra þeirra hækkar eftir því sem á líður framkvæmdirnar.

Tafla 6 - Þróun tímataxta stærstu birgja, breyting á taxta þeirra og hækkun launavísitölu á sama tíma.

	<i>Þróun tímataxta (kr./klst.)</i>	<i>Breyting</i>	
Smiðurinn þinn slf.	5.500 kr. í nóv. 2016 5.750 kr. í apríl 2017 6.200 kr. í nóv. 2017	+12,7%	Hækkun á launavísitölu á þessum tíma er 7,1% og því hækkun birgja umfram hækkun launavísitölu.
Ari Oddsson ehf.	5.500 kr. í febrúar 2017 6.200 kr. í júní 2017 6.500 kr. í júlí 2017	+18,2%	Hækkun á launavísitölu á þessum tíma er 10,6% og því hækkun birgja umfram hækkun launavísitölu.
Rafrún ehf.	6.191 kr. í desember 2016 6.227 kr. í desember 2016 6.591 kr. í ágúst 2017 6.595 kr. í febrúar 2018 5720 kr. í júní 2018	-7,6%	Hækkun á launavísitölu á þessum tíma er 11,6%.
MG – hús ehf.	4.950 kr. í maí 2016 5.500 kr. í september 2016 8.060 kr. í ágúst 2018	+62,8%	Hækkun á launavísitölu á þessum tíma er 15,7% og því er hækkun birgja fjórfa lt meiri en launavísitölu.
Arkibúllan ehf.	13.281 kr. í febrúar 2016 hækkar nánast í hverjum mánuði og var síðast 14.720 kr. í júní 2018	+10,8%	Hækkun á launavísitölu á þessum tíma er 17,2% og því hækkun birgja undir hækkun launavísitölu.
Efla hf. ⁸	15.536 kr. í janúar 2016 16.100 kr. í mars 2016 17.150 kr. í maí 2017 18.180 kr. í maí 2018	+17,0%	Hækkun á launavísitölu á þessum tíma er 20,5% og er hækkun birgja því undir launavísitölu.

Ekki var samið um fast tímagjald og þróaðist það því yfir verktímann. Í flestum tilvikum er um að ræða hækkun á tímagjaldinu og er hlutfallsleg hækkun undir launavísitölu og er sú þróun eðlileg að mati Innri endurskoðunar. Skýringar á hækkun hjá sumum birgjum umfram aðra gæti skýrst af því hvaða tímabil eru skoðuð sem og að hækkun tímagjalds er strjál. En í einu tilfalli hækkar tímagjald birgja óeðlilega mikið, eða um 62,8% á meðan hækkun launavísitölu var 15,7%.

FRAMVINDA VERKSINS – NIÐURSTAÐA

Byggingarnar að Nauthólsvegi 100 voru ekki fullhannaðar þegar framkvæmdir hófust og slíkar aðstæður valda almennt auknum kostnaði. Svo virðist sem þrýstingur hafi verið á að ljúka framkvæmdunum sem fyrst, samanber að leigusamningurinn gerði ráð fyrir afhendingu ári eftir undirritun hans. Kostnaðar- eftirlit virðist ekki hafa verið virkt og ekki verður ráðið af fundargerðum verkefnisstjórnarfundu að rétt hafi verið að útfæra lausnir á hagkvæmasta hátt.

Þegar fyrsti verkefnisstjórnarfundur var haldinn 17. febrúar 2016 kom strax fram gjörbreytt hugmynd frá því sem gert var ráð fyrir í gögnum sem lágu til grundvallar frumkostnaðaráætlun. Þar hafði verið gert ráð fyrir einföldu kaffihúsi en strax þremur mánuðum eftir undirritun leigusamnings eru komnar fram

⁸ Tímagjald hjá Eflu er breytilegt eftir því hvaða starfsmenn vinna verkið og virðast vera nokkur tímagjöld eftir því hvaða starfsmaður kemur að verkefninu. Hækkunir á tímagjaldi fyrir alla eða flesta flokka virðast vera í mars 2016, maí 2017 og maí 2018.

fyrirætlanir um veitingastað með vínveitingaleyfi. Það hafði í för með sér aukinn kostnað, meðal annars þar sem uppfylla þurfti ströngustu kröfur opinberra eftirlitsaðila með veitingastaðarekstri. Þessar breytingar voru að undirlagi leigutakans en ekki liggja fyrir neinar skriflegar heimildir um hver samþykkti þær af hálfu borgarinnar. Enn eru misvísandi upplýsingar um það frá fyrrum skrifstofustjóra og verkefnastjóra SEA.

Í upphafi var gert ráð fyrir einfaldri lóð með tréþalli sunnan við braggann sem gæti kostað á bilinu 10-12 m.kr. en á verkefnistímanum breyttist hún í hannaða lóð með þreföldum þeim kostnaði, eða 37 m.kr. Ekki liggur fyrir hvort fyrrum skrifstofustjóri SEA var upplýstur um þessa breytingu.

Starfsmaður Eflu sem sat fundi verkefnisstjórnar sá um að uppfæra kostnaðaráætlanir og kynna þær á fundum verkefnisstjórnar þar til í júlí 2017 þannig að öllum sem sátu þá fundi var ljóst hver staðan var á hverjum tíma. Samkvæmt síðustu kostnaðaráætlun frá þessu tímabili var áætlaður kostnaður kominn 65% fram úr frumkostnaðaráætluninni sem borgarráð fékk í hendur og hefði þá sannarlega verið tími til kominn að upplýsa borgarráð um stöðu mála. Hins vegar liggur ekki fyrir hver/hverjir utan þessa hóps voru upplýstir um stöðuna.

Frumkostnaðaráætlunin sem Efla gerði sumarið 2015, að viðbættum þeim liðum sem ekki var þar gert ráð fyrir, til dæmis því sem leiddi af breytingunni í veitingastað, leggur sig á 344 m.kr. Þannig má rekja stóran hluta framúrkeyrslunnar til breytinga frá upphaflegri hugmynd.

Framkvæmdakostnaður Reykjavíkurborgar vegna endurbóta á húseignum við Nauthólsveg 100 var í byrjun desember kominn í 425 m.kr., en stærsti kostnaðarliðurinn var húsasmíði sem var 162 m.kr.

9. EFTIRLIT OG ÁBYRGÐ

Fyrr í þessari skýrslu hefur verið sagt frá þjónustusamningi SEA og USK varðandi ábyrgðarskiptingu milli þessara aðila varðandi verkefni. Samkvæmt honum hefði framkvæmdin átt að vera á könnu USK en raunin varð sú að SEA sá alfarið um verkefnið og USK kom þar hvergi nærri.

Þrátt fyrir að ekki væri unnið samkvæmt samningnum þannig að USK sæi um framkvæmdina en SEA um eftirlitið, mætti ætla að SEA hefði samt sem áður unnið eftir þeim reglum sem samningurinn kveður á um varðandi verklegar framkvæmdir. Í grein 4.1 í samningnum segir: „*USK stýrir og ber ábyrgð á verklegri framkvæmd hvort heldur við nýframkvæmdir eða viðhald. USK ber ábyrgð á að verk sé innan kostnaðaráætlunar og annast samþykkt allra reikninga sem varða framkvæmdina.*“ Líta ber svo á að SEA hafi borið ábyrgð á því í þessu verkefni að sjá til þess að verkið væri innan kostnaðaráætlunar. Starfsmenn SEA önnuðust samþykkt allra reikninga varðandi framkvæmdina.

Í grein 4.2 segir síðan: „*USK ber ábyrgð á að verkleg framkvæmd sé unnin á grundvelli samninga við verktaka og í samræmi við áætlanir. USK ber ábyrgð á framkvæmdaeftirliti á verktímanum og undirbýr og undirritar samninga við eftirlitsaðila ef öðrum er falið eftirlit með verki. Eftirlit með framkvæmdum fjárfestingarverkefna og viðhaldsverkefna skal vera í samræmi við setta verkferla USK.*“ Eins og áður hefur komið fram uppfyllti SEA ekki þessi ákvæði varðandi framkvæmdir. Engir samningar voru gerðir við verktaka og áætlanir voru af skörnum skammti. SEA útvistaði framkvæmdaeftirliti til verkefnisstjóra á byggingarstað sem jafnframt var annar arkitekta bygginganna, en engir samningar voru gerðir við hann. Þess ber að gæta hér að þrátt fyrir að hægt sé að fela öðrum aðila eftirlitið sjálfst þá er aldrei hægt að útvista ábyrgðinni, SEA bar eftir sem áður ábyrgð á framkvæmdinni og öllu henni tilheyrandi.

Í kafla 5 í þjónustusamningnum er fjallað um að SEA þurfi að geta fylgst með kostnaði og úttektum eftirlitsaðila og að USK skuli skila samanteknum verkstöðuskýrslum til SEA um framvindu einstakra verka auk mánaðarlegrar uppgjörsskýrslu með samanteknum upplýsingum um framvindu verka með samanburði við fjárfestinga- og viðhaldsáætlanir. Síðan segir í grein 5.3: „*Stefni kostnaður við verk framúr samþykktri fjárfestingaráætlun, skal USK gera SEA viðvart í hvað stefni og fara yfir stöðu mála. SEA ber þá skylda til að upplýsa borgarráð og gera grein fyrir því með hvaða hætti hægt sé að ljúka verki innan fjárhagsramma. Borgarráð getur falið SEA að undirbúa tillögu um auknar fjárheimildir eða fara í aðrar ráðstafanir sé það talið nauðsynlegt til að ljúka verkinu með ásættanlegum hætti til samræmis við ferla um nýframkvæmdir eða ferla um viðhaldsverk, áætlanir og framkvæmd.*“ Þar sem SEA hefur þetta eftirlits- og upplýsingahlutverk gagnvart framkvæmdum USK mætti ætla að SEA gætti þess að sama gilti um þær framkvæmdir sem SEA sjálfst annast en eins og áður hefur verið rakið var lítið fylgst með hvert kostnaður stefndi og borgarráð var ekki upplýst um stöðu mála að öðru leyti en því að sótt var um viðbótarfjármagn þó það hafi verið of seint og of lítið á hverjum tíma.

INNRA VERKLAG SEA

Eftirlitsaðgerðir eru allar þær aðgerðir sem tilheyra daglegri starfsemi og er ætlað að bregðast við áhættu á því að fyrirtæki nái ekki markmiðum sínum. Eftirlitsaðgerðir geta verið fyrirbyggjandi eða uppgötvandi, sjálfvirkar eða handvirkar. Fyrirbyggjandi eftirlitsaðgerðir felast í því að skrásetja verklag og sjá til þess að starfsmönnum séu ljósar skyldur þeirra og ábyrgð. Dæmi um slíkt eru starfslýsingar, verklagsreglur, verkferlar og leiðbeiningar um hvernig vinna skuli viðkomandi starf. Möguleg áhrif þess að innra eftirliti er ábótavant geta komið fram í því að ekki sé unnið eftir ytri löggjöf og stefnu borgarinnar.

Til skoðunar var hvort til staðar væru starfslýsingar fyrir starfsmenn SEA sem komu að verkefninu sem og hvort til staðar væri skráð og samþykkt verklag um endurgerð mannvirkja þar sem meðal annars kæmi fram ábyrgð og hlutverk starfsmanna SEA.

VERKLAGSREGLUR, VERKFERLAR OG LEIÐBEININGAR

Til skoðunar var hlítning SEA við innra verklag skrifstofunnar og var því kallað eftir verklagsreglum, verkferlum og vinnulýsingum SEA sem gilda um verk eins og Nauthólsveg 100. Innri endurskoðun fékk tvennt:

- *Reglur og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar á vegum Reykjavíkurborgar.* Markmið þeirra er að skýra hlutverk og ábyrgðarsvið USK og SEA gagnvart fagsviðum Rvík vegna mannvirkjagerðar. Reglur þessar hafa verið til umfjöllunar fyrr í skýrslunni.
- *Þjónustusamningur á milli SEA og USK frá 2013.*

Fjallað var um þjónustusamninginn og fylgni við hann fyrr í skýrslunni. Ekki eru til skráðar verklagsreglur, verkferlar eða leiðbeiningar hjá SEA sem tilgreina hvernig staðið skuli að endurgerð fasteigna enda eru slík verkefni ekki á þeirra verksviði. Starfslýsingar starfsmanna á skrifstofu SEA eru til staðar og hér að neðan er umfjöllun um starfslýsingu verkefnastjóra SEA og skrifstofustjóra SEA.

HLUTVERK VERKEFNASTJÓRA SEA

Í starfslýsingu verkefnastjóra sem fór með verkefnastjórnun við verkefnið að Nauthólsvegi 100 kemur fram að markmið og tilgangur starfs sé: „Að sjá til þess að fasteigna- og bifreiða/tækjasafn Reykjavíkurborgar sé rétt skráð, við haldið og í útleigu.“ Meðal verkefna er: „Sjá um niðurrif fasteigna sem teknar hafa verið úr notkun“, „Þarfagreining fyrir leigjendur“, „Gerð útboðsgagna vegna kaupa á bifreiðum og tækjum“ og „Verkefnastjórnun í tilfallandi verkefnum“.

Ábyrgð í starfi er tilgreind í starfslýsingu og kemur þar fram að: „Ábyrgð á réttmæti húsaleiguréikninga sem samþykkt er að greiða. Ábyrgð á jafnræði í leigu milli leigjenda í hverri fasteign. Ábyrgð byggingastjóra

í tilteknum verkframkvæmdum (t.d. niðurrif húsa). Ábyrgð á mati á skilum verktaka í verkefnum þar sem hann er verkefnastjóri.“

Ekki er tilgreint í starfslýsingu verkefnastjóra að hafa verkefnastjórn og eftirlit með framkvæmdum enda er það ekki ábyrgð SEA að stýra verklegri framkvæmd, sbr. þjónustusamning USK og SEA. Í starfslýsingunni kemur fram að verkefnastjóri ber ábyrgð á mati á skilum verktaka í verkefnum þar sem hann er verkefnastjóri. Eins og áður hefur komið fram útvistaði verkefnastjóri SEA þessari ábyrgð til verkefnisstjóra á byggingarstað sem hafði þar með það hlutverk að staðfesta réttmæti reikninga.

EFTIRLIT BORGARRITARA OG BORGARSTJÓRA MEÐ SEA

Í skýrslu Innri endurskoðunar Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg – Maí 2011 segir um ábyrgð borgarstjóra:

Borgarstjóri er framkvæmdastjóri sveitarfélagsins og ber sem slíkur ábyrgð á stjórnýslunni. Hann fylgir stefnumörkun borgarráðs/ borgarstjórnar eftir og útfærir þannig að meginstefnumið liggi fyrir gagnvart stöðeiningum og þýðingarmiklum verkefnum sem ganga þvert á sviðin. Borgarstjóri ber ábyrgð á uppbyggingu innra eftirlits hjá borginni í heild sinni gagnvart borgarráði.

Eins og fram kom í kaflanum um skipulag SEA er umboðskeðjan þannig að SEA heyrir undir borgarritara og síðan er borgarstjóri hans yfirmaður. Þrátt fyrir þetta hefur borgarritari haft lítil afskipti af SEA sem hefur í raun sótt sín mál fram hjá honum og til borgarstjóra. Það er ekki hlutverk borgarritara né borgarstjóra að hafa beinlínis eftirlit með daglegum verkefnum SEA, það er hlutverk skrifstofustjórans. Þeirra eftirlitsskylda felst í því að kalla eftir upplýsingum og skýrslum.

Fyrirverandi skrifstofustjóri SEA kveðst ekki hafa upplýst borgarritara, borgarstjóra, fjármálhóp eða borgarráð um stöðu framkvæmdanna að Nauthólsvegi 100 en hefur ekki getað skýrt hvernig á því stóð. Borgarritari og borgarstjóri hafa staðfest við Innri endurskoðun að þeir hafi ekki fengið neinar upplýsingar frá SEA varðandi verkefnið.

Það að fyrirverandi skrifstofustjóri SEA upplýsti ekki sína yfirmenn um stöðu mála leysir þá ekki undan þeirri ábyrgð að hafa heildarsýn yfir rekstur einingarinnar og verkefni hennar. Borgarritari ber sem yfirmanni skrifstofustjóra SEA að fylgjast með því sem er að gerast þar innan veggja með því að kalla eftir skýrslum um framvindu mála. Ekki er gerð sú krafa til næsta stjórnanda að vera inni í öllum málum starfseininga sem undir þá heyra þar sem umsjón með daglegum rekstri er falin næstráðanda. Hins vegar þarf borgarritari að vera upplýstur um frávik frá settum markmiðum, bæði fjárhagslegum og faglegum, en í því samhengi má líta til nokkurs konar mælaborðs stjórnanda sem gefur til kynna stöðu mála. Þó að hin formlega umboðskeðja hafi ekki verið virk með því að skrifstofustjóri SEA sótti sín mál fram hjá

borgarritara og til borgarstjóra leysir það borgarritara ekki undan sinni stjórnunarlegu ábyrgð sem hann hefur samkvæmt umboðskeðjunni gagnvart SEA.

Borgarstjóri, sem starfaði samkvæmt því sem að ofan er ritað sem næsti yfirmaður skrifstofustjóra SEA, hefði átt að gegna þeirri stjórnunarlegu skyldu að fara yfir veruleg frávík í verkefnum skrifstofunnar. Í viðtali við Innri endurskoðun kvaðst borgarstjóri engar upplýsingar hafa fengið um framvindu framkvæmdanna að Nauthólsvegi 100 eftir að hann undirritaði leigusamninginn við HR/Grunnstöð í september 2015, að öðru leyti en því sem upplýst var í borgarráði. Draga má þann lærdóm af endurgerð bygginga við Nauthólsveg 100 að skýrslugjöf um framvindu fjárfestingaráætlunar þurfi að veita fyllri mynd af stöðu verka og að það eigi sér stað umræður um frávík sem leiði til fullnægjandi viðbragða. Það er hlutverk borgarritara og eftir atvikum borgarstjóra að kalla eftir því að svo verði.

EFTIRLIT AF HÁLFU SEA

Hlutverk stjórnenda er að hafa eftirlit með að reksturinn skili þeim árangri sem að er stefnt, í því felst að unnið sé eftir settum stefnum, markmiðum, áætlunum og heimildum sem stjórn setur. Stjórnandi ber ábyrgð á því að verklag innan fyrirtækis sé í samræmi við stefnu stjórnar. Tilgangur eftirlitsaðgerða er að draga úr áhættu á að markmið náist ekki.

Í skýrslu Innri endurskoðunar um *Mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg – Maí 2011* er gerð grein fyrir ábyrgðarskiptingu innan borgarkerfisins og þar segir um stjórnendur:

Sviðsstjórar/stjórnendur bera ábyrgð á að byggja upp viðeigandi innra eftirlit innan starfseininga og ábyrgðarsviða sem undir þá heyra. Þeir innleiða miðlæga verkferla og tryggja að unnið sé samkvæmt þeim. Uppbygging innra eftirlits felst í að innleiða, viðhalda, skjala/kortleggja og tryggja virkni innra eftirlitskerfisins. Sviðsstjórar/stjórnendur fara að fyrirmælum miðlægra skrifstofa varðandi þeirra eftirlitsferla og innleiða innra eftirlit í samræmi við leiðbeiningar þeirra.

Í starfslýsingu skrifstofustjóra SEA frá árinu 2014 er eftirfarandi tilgreint:

Skrifstofustjóri leiðir þróun og uppbyggingu skrifstofunnar og hefur faglegt frumkvæði að umbótum og þróun á sviði eigna- og atvinnuþróunar þvert á borgarkerfið. Skrifstofustjóri ber ábyrgð á og hefur yfirumsjón með höfuðverkefnum skrifstofu eigna og atvinnuþróunar. Ber ábyrgð frumskoðun fjárfestinga-hugmynda. Skrifstofustjóri hefur eftirlit með framvindu fjárfestingaáætlunar.

Í starfslýsingu skrifstofustjóra er tilgreint að innan hans verksviðs sé að hafa eftirlit með framvindu fjárfestingaráætlunar, en vegna Nauthólsvegar 100 brást hann þar sem ekki var óskað tímanlega eftir

fjármagni fyrir öll útgjöld. Hann hafði einnig það hlutverk að hafa yfirumsjón með verkefnum deildarinnar en ekki er að sjá í tölvupósti og upplýsingum í viðtölum að það hafi verið tilfellið vegna endurgerðar Nauthólsvegar 100.

Í starfslýsingu skrifstofustjórans er yfirlit yfir fundi hans og þar á meðal er talinn fundur með starfsfólki skrifstofunnar vegna upplýsingadreifingar og útteilingu verkefna. Í viðtölum við starfsfólk kom fram að haldnir voru vikulegir fundir með starfsfólki þar sem skrifstofustjóri fór yfir málefni borgarráðs, en ekki er rekjanlegt hvað fór fram á fundunum þar sem ekki voru ritaðar fundargerðir. Í viðtölum við starfsmenn SEA kom fram að staðið hefði til á þessum fundum að fara yfir verkefni starfsmanna en ekki unnist tími til þess þegar upplýsingagjöf skrifstofustjóra var lokið.

Stefna skrifstofustjóra var að starfsmenn hans fengju svigrúm til athafna og ákvarðana en gætu leitað til hans þegar upp kæmu mál sem þörfuðust hans aðkomu. Fyrir verkefnið að Nauthólsvegi 100 er ekki rekjanlegt hvaða ákvarðanir, ágreining eða önnur málefni verkefnastjóri SEA fór með til síns yfirmanns.

Í viðtali við Innri endurskoðun kvaðst fyrrverandi skrifstofustjóri SEA lítið hafa verið inni í framkvæmdunum að Nauthólsvegi 100, hann hefði ekki fylgst með þróun kostnaðarins og hann hafi ekki verið upplýstur um hann. Aðspurður um ákvarðanatökur varðandi verkefnið kvaðst hann ekki hafa komið að þeim, verkefnastjórinn sem annaðist verkefnið hafi haft umboð til að taka ákvarðanir því þannig hafi skrifstofan verið rekin. Skrifstofustjórinn hafði þannig ekki neitt eftirlit með framkvæmdinni og þar með sinnti hann ekki sínu stjórnandahlutverki að því leyti.

Í lögum um opinbera starfsmenn er að finna eftirfarandi ákvæði⁹:

Ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. eða veitt honum lausn frá embætti skv. VI. kafla ef hann hefur gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með þeim hætti sem að framan er lýst.

Lög um opinbera starfsmenn gilda ekki um stjórnendur hjá Reykjavíkurborg, heldur gilda um þá reglurnar *Réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg ásamt verklagsreglum kjaranefndar* en núgildandi reglur tóku gildi 1. mars 2004. Í reglunum er ekki að finna sambærilegt ákvæði við lögini um það ef útgjöld fara fram úr fjárheimildum, verkefnum er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta telst óviðunandi. Hins vegar kemur eftirfarandi ákvæði fram í 9. gr.:

Ef stjórnandi hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi

⁹ Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna nr. 70/1996, grein 38.

árangri í starfi, hefur verið ölváður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu skal veita honum skriflega áminningu.

Þetta ákvæði fjallar aðallega um framkomu stjórnanda, þó minnst sé á vanrækslu og ófullnægjandi árangur. Í ljósi umfjöllunar í þessari skýrslu um það hvernig skrifstofustjóri SEA sinnti sínu stjórnanda-hlutverki í tengslum við framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 telur Innri endurskoðun ástæðu til að skoðað verði að bæta í reglurnar ákvæði sambærilegu því sem er í 38. gr. laga um opinbera starfsmenn varðandi framúrkeyrslu á fjárheimildum, verkefni og þjónustu eininga.

EFTIRLITSHLUTVERK STARFSMANNA

Allir starfsmenn borgarinnar bera sína ábyrgð á innra eftirliti. Í áður nefndri skýrslu Innri endurskoðunar um mat á innra eftirliti innan borgarkerfisins segir eftirfarandi:

Starfsmenn borgarinnar gegna veigamiklu hlutverki í innra eftirliti. Innra eftirlit er beint eða óbeint hluti af daglegri vinnu allra starfsmanna en hlutverk þeirra er mismunandi eftir störfum og stöðu í skipuriti. Stjórnendur geta yfirfært ábyrgð til starfsmanna gagnvart uppbyggingu eftirlitsaðgerða í sértækum ferlum, aðgerðum eða verkefnum sem eru á þeirra ábyrgðarsviði. Eðlilegt er að um slíkt sé getið í starfslýsingu viðkomandi starfsmanns. Ábyrgð á virkni innra eftirlits hvílir engu að síður hjá stjórnanda.

Starfsmenn borgarinnar bera einnig ábyrgð á að miðla upplýsingum til næsta yfirmanns og eftir atvikum Innri endurskoðunar verði þeir varir við frávík eða veikleika í innra eftirlitskerfi borgarinnar, t.d. ef ekki er farið að settum reglum, unnið er gegn stefnu borgaryfirvalda eða ef starfsmaður verður vitni að eða grunar ólöglegt athæfi eða sviksemi.

Verkefnastjórinn á SEA sem fékk úthlutað þessu verkefni útvistaði í raun eftirlitinu til verkefnisstjórans á byggingarstað. Hann sat þó flesta fundi verkefnisstjórnar og suma verkfundi en að öðru leyti virðist hann ekki hafa haft eftirlit með framkvæmdunum. Verkefnisstjórinn á byggingarstað staðfesti réttleika reikninga frá verktökum og að minnsta kosti einu sinni efaðist hún um réttleika reikninga frá verktaka og bar þá undir verkefnastjórnann á SEA. Hann kveðst hafa gert athugasemdir við verktakann en virðist þó hafa samþykkt reikningana óbreytta.

Fyrr í þessari skýrslu hefur verið fjallað um að dýrara er að hanna og byggja samtímis heldur en hanna fyrst og byggja svo. Ef hannað er á byggingartímanum þarf að hafa mjög virkt kostnaðareftirlit með hönnun og framkvæmd. Það hefði þurft að staldra við þegar hugmyndir um breytingar á húsnæðinu frá

upphaflegum hugmyndum komu fram og spyrja hvað breytingarnar myndu kosta, til dæmis þegar kaffistofan breyttist í vínveitingastað og einfaldi tréfallurinn upp við húsið breyttist í hönnunarlóð. Það hefði þurft að gera nýjar kostnaðaráætlanir þegar fyrir lá að framkvæmdirnar yrðu dýrari en áætlað var í upphafi og gera viðeigandi aðilum aðvart, eins og fjallað er um í grein 5.3. í þjónustusamningi, sjá hér fyrir ofan, og sækja heimild til borgarráðs/borgarstjórnar fyrir auknum útgjöldum.

Að sögn verkefnastjóra SEA hafnaði hann stundum hugmyndum arkitektanna og endanleg útfærsla bygginganna hafi orðið allt önnur en þær gerðu upphaflega tillögu um. Um það eru þó engar skriflegar heimildir og í raun er lítið til af skriflegum gögnum um framkvæmdina að Nauthólsvegi 100. Engir samningar liggja fyrir nema leigusamningurinn við HR, engar fundargerðir af fundum innan SEA þar sem fjallað hafi verið um verkefnið og engin skrifleg gögn um samskipti verkefnastjóra og skrifstofustjóra SEA varðandi ákvarðanir og breytingar í ferli verkefnisins eða fylgni við kostnaðaráætlanir. Það er því ljóst að eftirlit af hálfu SEA var nánast ekkert.

Í viðtölum við starfsmenn SEA kom fram að starfsmenn skrifstofunnar fóru í vettvangsferð á Nauthólsveg 100 í desember 2017. Sumir höfðu orð á því við Innri endurskoðun að það hefði komið á óvart hversu flott þetta var orðið, þar á meðal kvaðst fyrrverandi skrifstofustjóri hafa fengið á tilfinninguna að þetta væri orðið dýrara en lagt var upp með og það þyrfti að skoða málið. Hins vegar hafi það gleymst vegna annríkis við önnur verkefni.

EFTIRLIT BORGARFULLTRÚA

Í áðurnefndri skýrslu Innri endurskoðunar um mat á eftirlitsumhverfinu er fjallað um ábyrgðarskiptingu varðandi innra eftirlit hjá Reykjavíkurborg. Þar segir meðal annars:

Borgarráð og borgarstjórn bera hina endanlegu ábyrgð á innra eftirliti með starfsemi borgarinnar. Mikilvægt er að allir aðilar, kjörnir fulltrúar og starfsmenn borgarinnar á öllum stigum stjórnskipunar séu meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðlar að því að borgin nái markmiðum sínum. Í þessum skilningi er skýr stefnumótun forsenda öflugs innra eftirlits.

Þessi umfjöllun byggir á samþykktum um stjórn borgarinnar¹⁰ um verkefni borgarstjórnar en þar segir:

Meðal verkefna borgarstjórnar er:

- 1. Að sjá um að lögbundnar skyldur séu rættar og hafa eftirlit með því að viðeigandi reglum sé fylgt í störfum Reykjavíkurborgar.*

¹⁰ Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar, II. kafli, 5.gr.

Þarna er skýrt kveðið á um eftirlitshlutverk borgarfulltrúa og þá er bæði átt við þá sem sitja í meirihluta og minnihluta. Eftirlit borgarfulltrúa felst í því að spyrja spurninga og fylgjast með framvindu mála. Sama á við um borgarstjóra þegar hann er einn kjörinna fulltrúa, en að auki er sérstaklega kveðið á um hlutverk hans í 73. gr. samþykktanna þar sem segir:

Borgarstjóri er æðsti yfirmaður starfsmanna Reykjavíkurborgar. Hann skal sjá um að stjórnýsla Reykjavíkurborgar samræmist lögum, samþykktum og viðeigandi fyrirmælum yfirmanna.

Eins og komið hefur fram var lítið af upplýsingum lagt fyrir borgarráð. Getið var um framkvæmdina að Nauthólsvegi 100 í ársfjórðungslegum verkstöðuskýrslum USK sem lagðar voru fram með ársreikningum og árshlutareikningum. Þá kom frumkostnaðaráætlunin og hugmyndir um endurgerð húsanna á borð borgarráðs sumarið 2015 þegar veitt var samþykki fyrir verkefninu. Þegar fjárfestingaráætlanir og viðaukar við þær voru til umræðu á fundum borgarráðs kom Nauthólsvegur 100 fram á listum yfir verkefni sem sótt var um fjárheimildir fyrir, eins og rakið er í kaflanum um fjárfestingaráætlanir. Alls samþykkti borgarráð heimildir að fjárhæð 352 m.kr. í Nauthólsveg 100 í fjárfestingaráætlunum og viðaukum við þær. Svo virðist sem eftirlitshlutverk borgarráðs hafi ekki verið virkjað, að minnsta kosti kallaði ráðið ekki eftir neinum frekari upplýsingum.

EFTIRLIT MEÐ KOSTNAÐARREIKNINGUM

Samþykkt kostnaðarreikninga er mikilvægt eftirlitshlutverk og um það gilda reglur útgefnar af fjármála-skrifstofu, *FMS-VLR-011 Samþykkt birgjarreikninga*, síðast yfirfarnar 20. október 2017. Þar er kveðið á um ábyrgð aðila í ferlinu og hvað samþykkt felur í sér. Varðandi ábyrgð samþykktaraðila segir meðal annars að samþykktaraðilar yfirfari og staðfesti þau atriði sem þeim berist til afgreiðslu í samræmi við þeirra hlutverk í samþykktarferlinu, sbr. 3. gr. regnanna. Þar segir að gerð sé krafa um að að minnsta kosti tveir aðilar komi að samþykkt hvers reiknings í samþykktarferli. Síðar í sömu grein er tíundað hvaða atriðum hvor aðili ber ábyrgð á í ferlinu sem er eins og hér segir:

Fyrri samþykktaraðili ber ábyrgð á og þarf að taka afstöðu til neðangreindra atriða:

- Á reikningurinn rétt á sér, þ.e. hefur varan/þjónustan verið veitt?
- Er magn og einingaverð rétt?
- Eru nauðsynleg fylgigögn til staðar (viðbótargögn geta einnig verið í skjalasafninu)?
- Er bókunarstrengur réttur, þ.e. er upphæð reiknings, dagsetning, gjaldalykill, kostnaðarstaður og aðrar tilvísanir eftir atvikum sbr. verk, verkþáttur/beiðni rétt skráður? Ef ekki þá getur samþykkjandi bætt við og breytt verkefnum, verkþáttum og bókunartexta, annars þarf að hafna reikningi með skýringum.

Seinni samþykktaraðili ber ábyrgð á og þarf að taka afstöðu til neðangreindra atriða:

- Er bókkunarstrengur réttur, þ.e. er upphæð reiknings, dagsetning, gjaldalykill, kostnaðarstaður og aðrar tilvísanir eftir atvikum sbr. verk, verkþáttur/beiðni og skattkódi rétt skráður? Ef ekki þá getur samþykkjandi bætt við og breytt verkefnum, verkþáttum og bókkunartexta, annars þarf að hafna reikningi með skýringum.
- Er gjaldfærsla hluti af nauðsynlegum rekstrarkostnaði viðkomandi deildar?
- Er fjárheimild fyrir útgjöldum skv. reikningi?

Upptalning á hlutverki fyrri og seinni samþykktaraðila hér fyrir ofan ber með sér að hlutverk þeirra er mikilvægt og töluvert viðamikil, að ekki sé minnst á ábyrgðina sem fylgir því að staðfesta að reikningar séu réttir og þá megi greiða. Það tekur tíma að skoða og staðfesta að allir ofangreindir liðir séu í lagi. Eins og áður hefur komið fram er mikið annríki á SEA og starfsmenn sinna mörgum verkefnum og þá er hætta á að innra eftirlit mæti afgangi.

Í töflunni hér fyrir neðan er sýndur fjöldi og fjárhæðir reikninga sem koma til samþykktar hjá þeim tveimur starfsmönnum SEA sem samþykktu reikninga vegna Nauthólsvegar 100. Það skal tekið skýrt fram að reikningar vegna Nauthólsvegar 100 eru bara hluti af heildarfjárhæðunum og reikningafjöldanum í töflunni. *Starfsmaður A* er verkefnastjórinn sem hafði umsjón með verkefninu að Nauthólsvegi 100 og er hann fyrsti samþykkjandi reikninga. *Starfsmaður B* er annar starfsmaður SEA sem er samþykkjandi númer tvö á reikningum. Tölurnar tala sínu máli en taflan sýnir að fjölmargir reikningar og háar fjárhæðir fara um hendur starfsmanna og því er ástæða til að óttast að innra eftirlit með reikningunum sé ekki eins og best verður á kosið.

Tafla 7 - Fjöldi og fjárhæðir reikninga til samþykktar.

<i>Starfsmaður A</i>	<i>Samþykktir reikningar á ári, alls</i>		<i>Meðaltal á hvern vinnudag</i>	
	<i>Fjöldi</i>	<i>Fjárhæð, m.kr.</i>	<i>Fjöldi</i>	<i>Fjárhæð, m.kr.</i>
2016	1952	3.325	9	14,9
2017	3340	4.269	15	19,1
2018, til 21.11.	3082	3.654	14	16,4
<i>Starfsmaður B</i>	<i>Samþykktir reikningar á ári, alls</i>		<i>Meðaltal á hvern vinnudag</i>	
	<i>Fjöldi</i>	<i>Fjárhæð, m.kr.</i>	<i>Fjöldi</i>	<i>Fjárhæð, m.kr.</i>
2016	2227	3.412	10	15,3
2017	4681	8.514	21	38,2
2018, til 21.11.	4429	5.697	20	25,5

Miðað er við 223 vinnudaga ári.

Á síðari hluta ársins 2008 sendi fjármálastjóri Reykjavíkurborgar sviðsstjórum og skrifstofustjórum í miðlægrri stjórnsýslu bréf til að auka eftirlit þeirra með rekstri og birgjareikningum. Kveðið var á um að þeir sjálfir eða fjármálastjóri sviðs í umboði þeirra yrðu að koma beint að samþykkt reikninga að fjárhæð 500.000 kr. eða hærrí fjárhæð. Enn fremur að fjármálastjóri Reykjavíkurborgar myndi koma sem fjórði samþykkjandi á birgjareikninga að fjárhæð fimm m.kr. eða hærrí. Fjármálastjóri setti sjálfan sig sem fjórða samþykkjanda í þessari aðgerð til þess að fá aðstöðu til að fylgjast með framkvæmd eftirlits sviðsstjóra og samþykkjenda reikninga og stöðva greiðslu stærri reikninga sem ekki höfðu hlotið tilskilið samþykktarferli eða ef gögnum var ábótavant að hans mati. Fjármálastjóri Reykjavíkurborgar sendi sviðsstjórum bréf 31. ágúst 2017 þar sem ofangreindum fyrirmælum var breytt varðandi samþykktarferlið og aðkoma hans felld brott og jafnframt var fyrirmælum um beina aðkomu sviðsstjóra að samþykktarferlinu breytt þannig: „*Ef heildargjaldfærsla vegna reiknings er jöfn eða hærrí en 2 milljónir, þá fara allar gjaldalínur sviðs einnig til samþykktar hjá viðeigandi sviðsstjóra (jafnvel þótt gjaldfærsla á einstök svið sé undir 2 milljónum).*“ Þessar breytingar höfðu engin áhrif á ábyrgð sviðsstjóra og skrifstofustjóra í miðlægrri stjórnsýslu á rekstri og innkaupum. Í reglunum sem giltu á tímabilinu 17. maí 2016 til 20. október 2017 voru eftirfarandi fjárhæðarviðmið:

- *500 þúsund og hærrí. Ef heildargjaldfærsla vegna reiknings fer yfir 499.999 þá fara allar gjaldalínur sviðs einnig til samþykktar hjá viðeigandi sviðsstjóra (jafnvel þótt gjaldfærsla á einstök svið sé undir 499.999)*
- *5 milljónir og hærrí. Ef heildargjaldfærsla reiknings fer yfir 4.999.999 þá er færslan einnig send til samþykktar hjá fjármálastjóra Reykjavíkurborgar.*

Í reglunum er engin skilgreining á hlutverki þriðja og fjórða samþykkjanda um hvað þeim ber að skoða og staðfesta að sé rétt en eins og fram kemur hér að framan var markmiðið samkvæmt fjármálastjóra Reykjavíkurborgar að skapa aukið aðhald og eftirlitsviðhorf í eftirlitsumhverfinu.

SAMÞYKKT REIKNINGA VEGNA NAUTHÓLSVEGAR 100

Meðal þess sem er á ábyrgð seinni samþykkjanda er að athuga hvort fjárheimild sé fyrir útgjöldunum á reikningnum sem hann er að yfirfara. Það hefur ekki verið gert í þessu tilfelli ef litið er til þess að í september 2017 var samþykkt 50 m.kr. viðbótarfjárveiting í viðauka við fjárfestingaráætlun og í lok þess mánaðar hafði allt úthlutað fjármagn verið notað, rúmar 200 m.kr. Eftir það var engu fjármagni úthlutað í verkefnið fyrr en í viðauka við fjárfestingaráætlun 2018 sem samþykkt var í ágúst 2018, 150 m.kr. Þá var úthlutað fjármagn samtals komið í 352 m.kr. en raunkostnaður verksins var þegar í maímánuði það ár kominn í 361 m.kr., sjá nánari umfjöllun í kafla um fjárfestingaráætlanir hér fyrir framan. Þannig hefur í heilt ár ekki verið til nein heimild fyrir útgjöldunum sem samþykkt var að mætti greiða. Þegar þetta er ritað skortir enn heimild fyrir rúmunum 70 m.kr. sem búið er að greiða. Ljóst er að seinni samþykkjandi

kostnaðarreikninganna hefur ekki athugað hvort fjárheimild væri fyrir reikningunum sem hann var að samþykkja.

Vísbendingar eru um að eftirlit með réttleika reikninganna hefur ekki verið nægjanlegt í tilvikum verkefnisins að Nauthólsvegi 100. Sem dæmi má nefna að á reikningi frá einum birgja hafði niðurstöðutala verið ranglega skráð 100 þús.kr. of há en undirliðir voru rétt skráðir. Reikningurinn var samþykktur og greiddur athugasemdalaust. Eftir að hann var greiddur kom í ljós að greiðslan var of há og birginn endurgreiddi hinar ofgreiddu 100 þús.kr. Fleiri dæmi komu í ljós við skoðun á reikningum sem gefa tilefni til þess að skerpa enn frekar á hlutverki samþykkjenda 1 og 2 sem lýst er hér að framan.

Farið var að reglum um samþykkt reikninga hvað varðar fjölda samþykkjenda því allir reikningar voru að minnsta kosti samþykktir af tveimur aðilum sem til þess höfðu heimild. Reikningar sem voru yfir þeim fjárhæðarmörkum sem tilgreind eru í reglunum voru samþykktir af einum eða tveimur samþykkjendum til viðbótar, eins og reglurnar kveða á um.

Þriðji samþykkjandi kostnaðarreikninga vegna þessa verkefnis var ekki fjármálastjóri eða skrifstofustjóri SEA heldur fjármálastjóri USK þar eð framkvæmdirnar voru færðar á kostnaðarstað *1108 Ýmsar fasteignir* hjá USK. Það verður að teljast óheppilegt að fjármálastjóri á öðru sviði heldur en því sem ber ábyrgð á framkvæmdunum sé settur í þá stöðu að þurfa að fylgjast með verkefninu og staðfesta reikningana. Fjármálastjóri USK kveðst hafa sinnt þessu eftirliti sínu á sama hátt og um væri að ræða kostnaðarreikninga USK.

Fjórði samþykkjandi var fjármálastjóri Reykjavíkurborgar á tveimur reikningum sem fóru yfir fimm m.kr. en hans hlutverk í þessu ferli var að skapa aðhald og dregur ekki úr ábyrgð stjórnenda á innkaupum.

YFIRFERÐ REIKNINGA

Við yfirferð reikninga komu í ljós 40 færslur vegna milliviðskipta innan borgarinnar að fjárhæð 12,1 m.kr. sem skiptist í 2,3 m.kr. vegna vinnu verkefnastjóra SEA og 9,8 m.kr. vegna ákvæðis í þjónustusamningi USK og SEA. Eins og fram kemur í kafla hér að framan um fjölda vinnustunda birgja hefur SEA ekki fært vinnu starfsmanna sinna á verkið síðan í febrúar 2018. Þá hefur ranglega verið innheimt fyrir þjónustu USK á grundvelli þjónustusamningsins þar sem USK kom ekki að vinnu við framkvæmdir að Nauthólsvegi 100.

Í leigusamningi borgarinnar og HR segir: „*Leigusali mun fyrir afhendingu endurbæta húsnæðið og endurbýggja að hluta í samráði við leigutaka. Leigutaki sér um og kostar allar lausar innréttingar innanhúss.*“ Í minnisblaði SEA til borgarráðs dags. 19. september 2018 kemur fram að eftir er að ganga frá uppgjöri á smíði bars/afgreiðsluborðs. Skoðun Innri endurskoðunar á reikningum leiddi í ljós að þar eru meðal annars útgjöld vegna eldhúsbúnaðar, svo sem kælikáps til innbyggingar og uppþvottavélar ásamt vinnu

vegna uppsetningu wi-fi senda, netlagna og raflagnavinnu vegna barborðs. Það er því tilefni fyrir SEA að fara yfir reikninga verksins og meta hvort þar er að finna útgjöld sem eiga að greiðast af leigutaka.

RÉTTLEIKI

Yfirferð á hvort reikningar séu réttir er erfitt að gera löngu eftir að þjónustan hefur verið veitt eða verkefni unnin, eins og áður hefur komið fram. Innan borgarinnar hafa verið innleiddar eftirlitsaðgerðir sem felast í því að samþykkjendur skulu yfirfara reikninga áður en þeir eru greiddir. Í framkvæmdunum við Nauthólsveg 100 var það hlutverk verkefnisstjóra á byggingarstað að staðfesta þá áður en þeir voru sendir til borgarinnar til bóknar og samþykktar. Við skoðun á reikningum kom í ljós að ekki voru allir reikningar staðfestir af verkefnisstjóranum, þar á meðal voru allir reikningar frá Eflu og 5 af þeim 42 reikningum frá Smiðnum þínum sem til skoðunar voru.

Tveir reikningar í bókhaldi voru ekki vegna endurgerðar fasteignanna. Annar reikningurinn var fyrir blóm sem gefin voru í tilefni afmælis starfsmanns en það fellur undir *Leikreglur og leiðbeiningar um viðmið hlunninda starfsmanna Reykjavíkurborgar* frá 15. apríl 2010 sem heimila ekki slíkar greiðslur. Hinn reikningurinn var fyrir mat og áfengi fyrir 43.966 kr. sem hefði átt að færa á starfsmannakostnað hjá SEA.

EFTIRLIT OG ÁBYRGÐ – NIÐURSTÖÐUR

Við framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 var ekki farið eftir þjónustusamningi SEA og USK um að USK sæi um verklegar framkvæmdir. Ekki heldur varðandi það að gera samninga um verkefni og vinna í samræmi við áætlanir. Eftirlit með framkvæmdunum var lítið og borgarráð var ekki upplýst um að verkefnið væri að fara fram úr áætlun.

Skrifstofustjóri SEA sinnti ekki þeirri stjórnandaábyrgð sinni að fylgjast með verkefnum skrifstofunnar. Verkefnastjóri SEA hafði einungis takmarkað eftirlit með framkvæmdunum, sem þó var á hans ábyrgð að annast, en útvistaði því til verkefnisstjórans á byggingarstað. Þannig var eftirlit af hálfu SEA nánast ekki neitt og svo virðist sem lítið hafi kviknað á perunni þegar farið var í vettvangsferð í desember 2017, að minnsta kosti gleymdi skrifstofustjórinn að kanna málið. Í ljósi umfjöllunar í þessari skýrslu þarf að skoða hvort bæta þurfi í reglur um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg ákvæði sem tekur á því þegar verður framúrkeyrsla á fjárheimildum.

Borgarráð samþykkti í fjárfestingaráætlunum og viðaukum við þær alls 352 m.kr. í Nauthólsveg 100 en eftirlit varðandi verkefnið virðist ekki hafa verið virkt hjá borgarráði og ekki var kallað eftir frekari upplýsingum um þetta verkefni.

Kostnaðarreikningar vegna Nauthólsvegar 100 eru samþykktir af þar til bærum aðilum samkvæmt reglum um samþykkt reikninga. Miðað við fjölda reikninga sem fara um hendur fyrri og seinni samþykkjanda reikninganna, samhliða öðrum verkefnum sem þeir sinna, er vandséð að þeir hafi getað sinnt sínu eftirliti eins og til er ætlast. Seinni samþykkjandi hefur ekki gætt þess að skoða hvort fjárheimild væri fyrir útgjöldunum. Fleiri vísbendingar hafa komið fram við skoðun á reikningum sem benda til að eftirliti með þeim hafi verið ábótavant. Það að verkefnisstjóri á byggingarstað hafði ekki daglega viðveru og þar með eftirlit með framkvæmdum í rauntíma setur spurningarmerki við að hann geti staðfest réttleika vinnustunda, kostnaðar og efniskaupa sem fram koma á reikningum.

10. UPPLÝSINGAR OG SAMSKIPTI

Eins og komið hefur fram víða í þessari skýrslu var upplýsingagjöf varðandi framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 ófullnægjandi á allflestum stigum. Það virðist eins og þetta verkefni hafi einhvern veginn fallið milli skips og bryggju, en enginn hefur getað útskýrt fyrir Innri endurskoðun hvers vegna það gerðist.

UPPLÝSINGAGJÖF TIL SKRIFSTOFUSTJÓRA

Eins og áður hefur komið fram ber frásögnum skrifstofustjóra og verkefnastjóra SEA ekki saman um hvernig upplýsingagjöf varðandi framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 hafi verið háttáð. Sá fyrrnefndi kveðst ekkert hafa fylgst með framkvæmdum en sá síðarnefndi kveðst hafa upplýst hann um stöðu mála. Ekki reyndist unnt að staðfesta hvor þeirra fer með rétt mál þar sem engar skriflegar heimildir liggja fyrir um upplýsingagjöf milli þeirra, hvorki í fundargerðum né tölvupóstum. Skrifstofustjóranum bar að fylgjast með verkefnum skrifstofunnar og kalla eftir upplýsingum um framvindu þeirra frá verkefnastjóranum, það er hluti af hans starfsskyldum. Hann hefur skýrt upplýsingaskortinn með því að þannig hafi skrifstofan verið rekin en slíkur rekstur þar sem höndlað er með milljarða króna af almannafé er óásættanlegur og honum þarf að breyta.

Verkefnastjórinn kveðst hafa upplýst skrifstofustjóranum en hefur engin gögn getað lagt fram sem staðfesta þann framburð hans. Raunar fannst honum einkennilegt að Innri endurskoðun skyldi ætlast til að það væri til eitthvað skriflegt um slíkt því það ríkti traust manna á milli á SEA.

Í tölvupósthólfum skrifstofustjóra og verkefnastjóra finnast engin samskipti þeirra á milli varðandi framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 og vekur það raunar nokkra furðu því þar voru tölvupóstar varðandi fjölda annarra verkefna. Örfáir tölvupóstar varðandi Nauthólsveg 100 fundust en þá hafði Innri endurskoðun þegar fengið í hendur og voru þeir allir úr samskiptum við aðra aðila.

UPPLÝSINGAR Í FJÁRFESTINGARÁÆTLUN OG VIÐAUKUM

Auk þess að gefa þarf upplýsingar til viðeigandi aðila þarf vart að taka fram að upplýsingarnar þurfa að vera réttar og gefa sanna mynd af aðstæðum. Í september 2017 sækir SEA í viðauka við fjárhagsáætlun um aukna fjárheimild til framkvæmdanna að Nauthólsvegi 100 og þar kemur fram eftirfarandi texti:

Ráðstafað verði 50 m.kr. til að ljúka megi framkvæmdum við endurgerð bragga við Nauthólsveg 100. Er það til viðbótar þeim 70 m.kr. sem eru á áætlun og verði með breytingum 120 m.kr. í heild á árinu en framkvæmdir ársins 2016 námu 77 m.kr. Kostnaðaráætlun II hljóðaði upp á 158 m.kr. en

útkomuspá gerir ráð fyrir að endanleg útgjöld nemi 197 m.kr. og eru frávikin því 39 m.kr. HR sem er leigutaki mun bera straum af þriðjungi þessa fráviks með hækkaðri leigu.

Við þessar upplýsingar er ýmislegt að athuga. Tekið er fram að útkomuspá geri ráð fyrir að endanleg útgjöld muni nema 197 m.kr. og frávik frá kostnaðaráætlun því 39 m.kr. Raunin var hins vegar sú að í lok ágúst 2017 var búið að greiða reikninga að fjárhæð 187 m.kr. og hverjum manni hlaut að vera ljóst að 10 m.kr. dygðu ekki til að ljúka verkinu. Hér er talað um kostnaðaráætlun II og sagt að hún hafi hljóðað upp á 158 m.kr. en þetta var eins og áður hefur komið fram frumkostnaðaráætlun og kostnaðaráætlanir I og II voru aldrei gerðar. Hér var verið að leggja rangar og villandi upplýsingar fyrir borgarráð, sem er alvarlegt mál því á upplýsingum sem lagðar eru fyrir borgarráð byggir ráðið ákvarðanir sínar.

Í fjárfestingaráætlun vegna ársins 2018 var ekki sótt um fjármagn vegna framkvæmdanna að Nauthólsvegi 100. Að sögn skrifstofustjóra SEA tók hann ekki eftir því að Nauthólsveginn vantaði á fjárfestingaráætlun og fjármálastjóri SEA kvaðst hafa haldið að framkvæmdum þar væri lokið. Það er í raun óskiljanlegt að það skyldi geta gleymst að sækja um fjármagn til framkvæmdanna og vekur upp spurningar um gæði undirbúningsvinnu við gerð fjárfestingaráætlunar.

Í viðauka við fjárfestingaráætlun 2018, sem lagður var fyrir borgarráð í ágúst 2018 og samþykktur, var sótt um 150 m.kr. til framkvæmda við endurgerð bragga við Nauthólsveg 100. Í viðaukanum kemur fram varðandi þessa framkvæmd:

Ráðstafað verði 150 m.kr. til framkvæmda við endurgerð bragga við Nauthólsveg 100. Í samningi Reykjavíkurborgar og HR var gert ráð fyrir að endurgerð braggans myndi kosta 158 m.kr. en raunkostnaður nemur nú 400 m.kr. Enginn grunnur reyndist undir húsinu og öll framkvæmdin mun kostnaðarsamari en kostnaðaráætlun gerði ráð fyrir en bragginn er friðaður. HR sem leigutaki mun bera straum af þriðjungi fráviks frá kostnaðaráætlun með hækkaðri leigu.

Hér kemur fram raunkostnaður við uppbygginguna, 400 m.kr., en gefið í skyn að hækkun kostnaðar stafi af því að bragginn hafi verið friðaður. Það er hins vegar rangt, eins og komið hefur fram fyrr í þessari skýrslu, því húsin að Nauthólsvegi 100 voru ekki friðuð í skilningi laga heldur hverfisvernduð með deiliskipulagi borgarinnar.

UPPLÝSINGAGJÖF TIL BORGARRÁÐS

Upplýsingar til borgarráðs varðandi framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 voru af skornum skammti. Frumhugmyndir og frumkostnaðaráætlun voru lögð fyrir fund borgarráðs í júlí 2015 eins og áður hefur komið fram. Fjárfestingaráætlanir og viðaukar voru lögð fyrir borgarráð sem samþykkti þær, sjá kaflann

hér á undan. Hluti af reglubundinni upplýsingagjöf um fjárfestingarverkefni er í gegnum verkstöðuskýrslur eignasjóðs sem USK tekur saman. Þær skýrslur eru lagðar fram í borgarráði með ársreikningi og árshlutareikningum. Sú upplýsingagjöf var ekki nægjanleg til að vekja athygli á þeirri framúrkeyrslu sem varð á framkvæmdum við Nauthólsveg 100. Að öðru leyti fékk borgarráð engar upplýsingar um framkvæmdirnar fyrr en haustið 2018 þegar í ljós kom að kostnaður var kominn fram úr áætlun.

Í minnisblaði SEA til borgarráðs 19. september 2018 eru eftirfarandi upplýsingar sem eru rangar eða villandi.

- *„Með deiliskipulagsbreytingu árið 1998 voru húsin sem um ræðir í Nauthólsvík friðuð“*
 - Húsin voru ekki friðuð í skilningi laga um menningarminjar nr. 80/2012 heldur vernduð með hverfisvernd. Hugtakanotkun er því ekki skýr.
- *„Árið 2013 var auglýst eftir áhugasömum aðilum til að sjá um rekstur í húsunum. Ekki náðust samningar við þá aðila sem að lögðu inn hugmyndir.“*
 - Ekki var haft samband við tilboðsgjafa.
- *„Þann 12.07.2017 voru samþykktar fyrstu bygginganefndarteikningar af breytingum á húsunum.“*
 - Þann 12. júlí 2017 var send umsókn til byggingarfulltrúa um byggingarleyfi.

UPPLÝSINGAGJÖF TIL BORGARSTJÓRA

Samskipti milli SEA og borgarstjóra eru mikil og regluleg, um það ber fyrrverandi skrifstofustjóra SEA og borgarstjóra saman um. Samskiptin eru bæði í gegnum fjármálahóp borgarstjóra og undirbúningsfundi borgarráðs sem gjarnan eru notaðir til að undirbúa mál sem SEA leggur fyrir borgarráð. Enn fremur áttu þeir reglulega fundi en það sem fram fer á slíkum fundum er ekki skráð, enda ekki hefð fyrir því á samráðsfundum borgarstjóra með sínum næstráðendum.

Að sögn borgarstjóra vissi hann ekkert um framvindu framkvæmdanna að Nauthólsvegi 100 eftir að hann undirritaði leigusamninginn við HR í september 2015 að öðru leyti en því sem upplýst var í borgarráði en það var einungis í tengslum við fjárfestingaráætlanir. Í tölvupóstum skrifstofustjórans fundust engin póstsamskipti skrifstofustjóra og borgarstjóra þar sem Nauthólsvegur 100 var nefndur.

UPPLÝSINGAGJÖF TIL BORGARRITARA

Þrátt fyrir að SEA heyri í skipuriti undir borgarritara er raunin sú að lítil tengsl eru þar á milli heldur hefur SEA verið í beinu sambandi við borgarstjóra með sín mál. Það hefur í raun þróast þannig síðustu ár af ýmsum ástæðum. Þar af leiðandi var engin upplýsingagjöf frá SEA til borgarritara og borgarritari hefur lítið sem ekkert fylgst með málum SEA.

UPPLÝSINGAGJÖF OG SAMSKIPTI – NIÐURSTÖÐUR

Upplýsingagjöf varðandi framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100 var ófullnægjandi á allflestum stigum. Skrifstofustjóra og verkefnastjóra SEA ber ekki saman um hvað sá síðarnefndi upplýsti hinn fyrrnefnda um og engin gögn eru til staðar sem varpa ljósi á það misræmi.

Villandi og jafnvel rangar upplýsingar hafa verið lagðar fyrir borgarráð varðandi verkefnið, til dæmis í viðauka við fjárfestingaráætlun sem lagður var fyrir borgarráð í september 2017. SEA láðist að óska eftir fjármagn í fjárfestingaráætlun ársins 2018 en þegar sótt var um viðbótarfjármagn í viðauka í ágúst 2018 er framúrkeyrsla meðal annars skýrð með því að bragginn hafi verið friðaður, sem er rangt. Í minnisblaði SEA til borgarráðs 19. september 2018 er því enn haldið fram að um friðun hússins hafi verið að ræða og enn fremur lagðar fram rangar upplýsingar varðandi tilboðsgjafana frá 2014. Rangar upplýsingar til borgarráðs eru býsna alvarlegt mál þar eð borgarráð byggir ákvarðanir sínar á þeim upplýsingum sem fyrir það er lagt.

Samskipti skrifstofustjóra SEA og borgarstjóra hafa í gegnum tíðina verið mikil að sögn þeirra beggja en þeim ber saman um að borgarstjóra hafi ekki verið kunnugt um framvindu verkefnisins að Nauthólsvegi 100 og engin gögn hafa fundist um samskipti þeirra á milli vegna verkefnisins.

Engin upplýsingagjöf var frá skrifstofustjóra SEA til borgarritara sem er hans næsti yfirmaður.

11. FYLGNÍ VIÐ LÖG OG INNRI REGLUR

LÖG UM OPINBER INNKAUP OG INNKAUPAREGLUR

Í 14. gr. laga um opinber innkaup nr. 84/2007 segir: „Gæta skal jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup. Óheimilt er að mismuna fyrirtækjum á grundvelli þjóðernis eða af öðrum sambærilegum ástæðum.“

Í 14. gr. innkaupareglna kemur fram: „Við innkaup Reykjavíkurborgar skal almennt beita eftirfarandi innkaupaferlum: Almennt útboð, lokað útboð, verðfyrirspurn. Að fenginni heimild innkaupadeildar, eða innkauparáðs þegar við á sbr. 31. gr., er að auki heimilt að beita eftirtöldum innkaupaferlum: Samkeppnisviðræðum, samningskaupum, að undangenginni birtingu útboðsauglýsingar, samningskaupum, án undangenginnar birtingar útboðsauglýsingar, innkaupum eftir rammasamningum, sérleyfissamningum, samningskaupum vegna hönnunarsamkeppni.“ Enn fremur kemur fram í 2. mgr. 11. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar að skylt er að viðhafa innkaupaferli, annað en verðfyrirspurn, þegar áætluð samningsfjárhæð að meðtöldum virðisaukaskatti nær eftirtöldum fjárhæðum:

- vegna verklegrar framkvæmdar yfir 28 m.kr.
- vegna kaupa á þjónustu yfir 14 m.kr.
- vegna vörukaupa yfir 7 m.kr.

Áður hefur verið fjallað um að ekki var farið í innkaupaferli. Í viðtölum kom fram að ástæður þess væru að mikil óvissa hafi verið um endurbygginguna og því ekki hægt að bjóða verkið út. Innkaupadeild og borgarlögmaður vinna nú að því að greina hvaða innkaupaleið henti þegar mikil óvissa er til staðar, eins og til dæmis við endurgerð menningarverðmæta.

Ekki eru í gildi rammasamningar um sérfræðiþjónustu arkitekta eða verkfræðinga né rammasamningur um þjónustu iðnaðarmanna og verkamanna. Innheimt var fyrir vinnu starfsmanna Eflu hf. á grundvelli tímagjalds samkvæmt útrunnum rammasamningi við borgina. Þar var samið um fast tímagjald og gefinn afsláttur af útseldum töxtum starfsmanna.

Innkaupadeild og USK vinna nú að þróun og gerð rammasamnings um vinnu verkfræði- og arkitektastofa. Hugmynd er uppi um að birgjar þurfi að undirgangast birgjamat og uppfylla kröfur borgarinnar um tiltekna þætti eins og hæfni. Innri endurskoðun telur brýnt að komið verði á rammasamningum um verkfræði- og arkitektavinnu sem og vinnu iðnaðarmanna til að stuðla að því að borgin fái hagstæð kjör sem og að birgjar uppfylli meðal annars kröfur borgarinnar um vinnu og mannréttindi.

Ekki voru gerðir skriflegir samningar við verkefnastjóra á byggingarstað eða um arkitektavinnu Arki-búllunnar ehf. heldur einungis munnlegur samningur um að greitt skyldi samkvæmt tilteknu tímagjaldi. Ekki var gerður skriflegur samningur eða óskað eftir tilboði eða áætlun um vinnu stærstu birgja heldur

unnu þeir eftir munnlegu samkomulagi. Í einu tilviki er rekjanlegt samkomulag um tímataxta, en Innri endurskoðun fékk afrit af tölvupósti þar sem birgir gefur upp taxa sinn og byggingarstjóra.

Verkefnisstjóri á byggingarstað og birgjar leituðu tilboða fyrir minni háttar verk eða efniskaup. Innri endurskoðun fékk upplýsingar um tólf tilboð.

LÖGFRÆÐILEG ÁLIT Á INNKAUPUM VEGNA NAUTHÓLSVEGAR 100

Innri endurskoðun óskaði eftir lögfræðilegu álitum frá LOGOS vegna eftirfarandi þátta:

- Hlítningu við innkaupareglur Reykjavíkurborgar um útboð, framkvæmd og eftirlit með framkvæmdum.
- Hlítningu við lög nr. 120/2016 um opinber innkaup, áður lög nr. 84/2007.

Álit LOGOS er að finna í heild sinni í viðauka 4 við skýrsluna, en meginniðurstaða er eftirfarandi:

Þegar verkefnið var samþykkt í Borgarráði 16. júlí 2015 voru í gildi lög nr. 84/2007 um opinber innkaup. Í 2. mgr. 19. gr. laganna var kveðið á um að ákvæði 2. þáttar þeirra, sem fjallaði um opinber innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES, tækju ekki til innkaupa sveitarfélaga. Samkvæmt lögum nr. 84/2007 voru innkaup á vegum sveitarfélaga því ekki útboðsskyld nema að þau næðu viðmiðunarfjárhæðum fyrir opinber innkaup á EES. Viðmiðunarfjárhæð EES vegna verksamninga sveitarfélaga var á þessum tíma 834.842.176 krónur. Áætlaður heildarkostnaður samkvæmt frumkostnaðaráætlun var 146-158 milljónir króna og raunkostnaður í ágúst 2018 var 400 milljónir króna. Af því leiðir að verkefnið var ekki útboðsskyld samkvæmt þágildandi lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar er skylt að viðhafa innkaupaferli, annað en verðfyrirspurn, þegar áætluð samningsfjárhæð verksamnings, að meðtöldum virðisaukaskatti, er yfir 28 milljónum króna. Reykjavíkurborg var því skylt að nota innkaupaferli vegna verkefnisins. Ekkert hefur komið fram sem bendir til þess að verkefnið hafi fallið undir undantekningar innkaupareglanna frá þeirri skyldu. Að okkar mati var því innkaupareglum Reykjavíkurborgar ekki fylgt við gerð samninga vegna framkvæmdanna við Nauthólsveg 100.

ÁLIT BORGARLÖGMANNSS

Borgarlögmaður er innkauparáði til ráðgjafar og situr fundi innkauparáðs með málfrelsi og tillögurétt sbr. 5. mgr. 7. gr. samþykktaráðsins. Innkauparáð óskaði eftir álitum borgarlögmans á svari SEA varðandi sundurliðun á framkvæmdum við Nauthólsveg 100. Meginniðurstaða borgarlögmans í bréfi til innkauparáðs dags. 17. október 2018 var sú að verkefnið var ekki útboðsskyld samkvæmt þágildandi löggjöf

um opinber innkaup nr. 84/2007 og því var ekki um að ræða brot á þeirri löggjöf. Að auki kemur fram að ekki var farið eftir innkaupareglum borgarinnar við gerð samninga um framkvæmdina.

Álit LOGOS og borgarlögmans eru samhljóða um að lög um opinber innkaup nr. 84/2007 áttu við og að þau voru ekki brotin. Að sama skapi eru álitin samhljóða um að ekki var fylgni við innkaupareglur borgarinnar við gerð samninga vegna framkvæmdanna við Nauthólsveg 100.

Í áliti borgarlögmans er rakið hvernig upplýsingaöflun vegna Nauthólsvegar 100 fór fram en hún hófst þremur dögum eftir beiðni innkauparáðs eða 21. ágúst 2017 og lauk 15. október 2018. Upplýsingaöflunin fól í sér beiðnir og ítrekanir í tölvupósti og með fundahöldum. Í áliti borgarlögmans kemur fram að upplýsingarnar sem hann fékk framan af voru ekki nægilegar eða í samræmi við það sem óskað var eftir og endurtekið lofaði verkefnastjóri SEA og verkefnisstjóri á byggingarstað að upplýsingar bærust innan skamms.

INNKAUPARÁÐ OG INNKAUPADEILD, AÐKOMA OG HLUTVERK

Innkauparáð Reykjavíkurborgar hefur eftirlit með því að innkaupastefnu Reykjavíkurborgar og innkaupareglum sé fylgt við innkaup borgarsjóðs og stofnana hans og tekur til meðferðar ábendingar og athugasemdir þar að lútandi¹¹.

Hlutverk innkaupadeildar er meðal annars að vera fagsviðum/skrifstofum borgarinnar til ráðgjafar varðandi innkaup. SEA óskaði ekki eftir leiðbeiningum innkaupadeildar um val á innkaupaleið og leitaði ekki til innkauparáðs um heimild til undanþágu frá skyldu til að nota innkaupaferli, sbr. 3. mgr. 13. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar. Aðkoma innkaupadeildar að Nauthólsvegi 100 var því eingöngu vegna ráðgjafar við innkauparáð.

AÐKOMA INNKAUPARÁÐS

Í 3. mgr. 37. gr. innkaupareglna er eftirfarandi að finna: „Ársfjórðungslega skulu allir sviðsstjórar senda yfirlit til þess fagraðs sem sviðið heyrir undir. Í yfirlitinu skal gera grein fyrir einstökum innkaupum yfir 1 m.kr. og skal slíkt yfirlit jafnframt sent innkauparáði.“

Á fundum innkauparáðs eru ársfjórðungslega lögð fram yfirlit frá sviðsstjórum sem og frá SEA yfir einstök innkaup yfir 1 m.kr. sem ekki eru hluti af innkaupaferli. Fyrsta yfirlitið yfir innkaup SEA þar sem Nauthólsvegur 100 var tilgreindur var lagt fyrir ráðið 6. janúar 2017 og voru það innkaup 1.- 3. ársfjórðungs 2016. Á því yfirliti voru heildarinnkaup SEA 354,6 m.kr. og innkaup vegna Nauthólsvegar 100 voru 27,8 m.kr. Á þeim fundi var bókað að innkauparáð óskaði eftir útskýringum SEA á yfirlitinu og mættu því

¹¹ Samþykktir fyrir innkauparáð, dagsettar 20. janúar 2015, grein 2.

fulltrúar SEA á næsta fund innkauparáðs. Í töflu 8 eru upplýsingar um fjárhæðir í yfirlitum sem lögð voru fyrir innkauparáð sem Nauthólsvegur 100 er tiltekinn á.

Tafla 8 - Fjárhæðir í yfirlitum SEA til innkauparáðs um innkaup yfir 1 m.kr.

Ársfjórðungur	Innkaup SEA yfir ein m.kr. Fjárhæð í m.kr.	Þar af innkaup vegna Nauthólsvegar 100. Fjárhæð í m.kr.	Hlutfall Nauthólsvegar 100 af heild
1.-3 ársfj. 2016	354,6	27,8	8%
1.- 4. ársfj. 2016	502,3	69,5	14%
1. ársfj. 2017	173,0	38,3	22%
1.-2 ársfj. 2017	444,3	83,2	19%
1.-3 ársfj. 2017	574,2	111,1	19%
1.-4. ársfj. 2017	904,8	165,2	18%
1. ársfj. 2018	277,9	33,3	12%
1.-2 ársfj. 2018	574,3	102,2	18%

Hinn 16. júní 2017 var lagt fram yfirlit 1. ársfjórðungs 2017 og var eftirfarandi bókað:

Innkauparáð óskar eftir nánari sundurliðun á framkvæmdum við Nauthólsveg 100. Innkauparáð óskar eftir að upplýsingar sem sendar eru beri með sér númer innkaupaferils hafi samningur verið gerður að undangengnu formlegu ferli á grundvelli innkaupareglna. Innkauparáð gerir að öðru leyti ekki athugasemd við framlagt yfirlit.

Hinn 18. ágúst 2017 var svar SEA lagt fram á fundi ráðsins og viðbrögð ráðsins voru að óska eftir áliti borgarlögmans á svarinu. Það svar skilaði sér til innkauparáðs fjórtán mánuðum síðar. Í viðtölum kom fram að á fundum innkauparáðs upplýsti borgarlögmaður óformlega um að bið yrði á áliti borgarlögmans þar sem beðið væri eftir upplýsingum frá SEA en von væri á þeim upplýsingum innan tíðar.

Innkauparáð óskaði ekki eftir aðkomu Innri endurskoðunar í samræmi við heimild fyrir slíkri málsmeðferð í 9. gr. samþykktu ráðsins. Málinu var ekki vísað til borgarráðs en í samþykktum innkauparáðs er það innan verksviðs ráðsins, sbr. ákvæði í samþykkt þess „Verði ráðið þess áskynja að það alvarlegir ágallar séu á meðferð innkaupamáls að þörf sé á íhlutun, vísar ráðið því til borgarráðs með tillögu að afgreiðslu.“

Í áliti LOGOS um hlýtingu við innkaupareglur borgarinnar kemur fram:

Að okkar mati var því innkaupareglum Reykjavíkurborgar ekki fylgt við gerð samninga vegna framkvæmdanna við Nauthólsveg 100. Ekki er hins vegar forsendur til að fullyrða að eftirlit innkauparáðs hafi brotið gegn innkaupareglum Reykjavíkurborgar. Hins vegar má færa fyrir því rök að upplýsingar um kostnað vegna verkefnisins sem lagðar voru fyrir fundi innkauparáðs 6. janúar 2017, 27. janúar 2017 og 17. mars 2017, hafi mátt gefa innkauparáði tilefni til að skoða nánar hvort innkaupareglum hafi verið fylgt. Það má einnig færa rök fyrir því að tafir á málinu hjá borgarlögmanni,

sem komu til vegna skorts á upplýsingum um innkaupin, hafi mátt gefa innkauparáði tilefni til að kalla eftir skýringum á tölum á svörum til borgarlögmanns, sbr. heimild í 2. mgr. 2. gr. samþykktu innkauparáðs, en í því skyni hafði einnig verið hægt að boða sviðstjóra og/eða forstöðumenn til fundar við innkauparáðs til að óska eftir skýringum á málinu, sbr. 4. mgr. 2. gr. samþykktanna.

Á þeim tíma sem framkvæmdir stóðu yfir á Nauthólsvegi 100, árin 2016-2018, gegndu þrír kjörnir fulltrúar hlutverki formanns innkauparáðs. Það kann að hafa haft áhrif á að ekki var gengið fastar fram í að óska eftir svörum vegna fyrirspurnar ráðsins um framkvæmdirnar. Fyrirspurnin kom fram meðan sá fyrsti gegndi formennskunni, síðan tók annar við og svör bárust ekki við fyrirspurninni fyrr en þriðji formaðurinn hafði setið í formannsstólnum í nokkra mánuði.

Innri endurskoðun bar saman yfirlit sem SEA sendi innkauparáði í samræmi við ákvæði 3. mgr. 37. gr. innkaupareglna við fjárhagsbókhalld. Í of mörgum tilvikum reyndust frávik frá upplýsingum í fjárhagsbókhalldi. Stöku sinnum vantaði birgja á listann, stöku sinnum voru fjárhæðir ekki nákvæmlega þær sömu og þá kom fyrir að viðskipti voru tvítekin.

Styrking á eftirlitshlutverkum

Hlutverk innkauparáðs samkvæmt samþykktum þess er að hafa eftirlit með að innkaup borgarinnar séu í samræmi við reglur um innkaupaaðferðir. Ráðið hefur ekki það hlutverk að fylgjast með því að innkaup vegna fjárfestinga séu innan fjárheimilda en Innri endurskoðun þykir vera tilefni til að borgarráð íhugi hvort heppilegt væri að bæta því við hlutverk ráðsins. Það mætti gera með einföldum hætti með því að bæta á yfirlit sem ráðið fær nú þegar upplýsingum um hve miklu fjármagni hafi verið úthlutað í hvert verkefni fyrir sig og hversu mikið fjármagn hafi nú þegar verið notað. Hlutverk innkauparáðs væri þá að láta borgarráð vita ef stefnir í að verkefni fari fram úr fjárheimild. Þá væri æskilegt að styrkja umboðsvald innkaupadeildar gagnvart þeim aðilum sem fara á svig við lög og innkaupareglur.

SKJALAVARSLA

Reykjavíkurborg er skylt skv. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn að skrá mál sem koma til meðferðar á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur Þjóðskjalasafns Íslands.

Í skjalastefnu borgarinnar 2015-2020 kemur fram:

Forstöðumenn stofnana/sviðsstjórar/forstjórar fyrirtækja í meirihlutaeigu Reykjavíkurborgar bera ábyrgð á skjalavistun þeirrar stofnana/sviða/fyrirtækja sem þeir veita forstöðu.

Allir starfmenn sem búa til, taka á móti eða nota skjöl bera með einum eða öðrum hætti ábyrgð á skjalavistun og ber þeim að fara að lögum og reglum um meðferð og varðveislu skjala.

Þegar talað er um skjal og skráðar heimildir í stefnunni er átt við hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, er hafa að geyma upplýsingar og hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklings sbr. 2. mgr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.“

Skjöl sem varðveita þarf skal skrá í málaskrá. Þetta tryggir að upplýsingar eru auðfundnar og varðveittar á öruggan hátt. Óheimilt er að varðveita skjöl í tölvupósthólfum, á einkadrifum starfsmanna og sameiginlegum drifum.

Innri endurskoðun skoðaði skjöl um Nauthólsveg 100 í skjalavörslukerfi Ráðhúss (GoPro) fyrir árin 2012-2018¹². Við þá skoðun kom í ljós að eftirfarandi skjöl varðandi framkvæmdir, hönnun og hugmyndavinnu vegna Nauthólsvegar 100 voru ekki varðveitt í skjalasafni:

- Tilboðum sem skilað var inn vegna auglýsingar 2014.
- Upplýsingar sem varða umsókn og meðferð byggingarfulltrúa, að frátöldu vottorði um staðfestingu niðurrifs dags. 1. febrúar 2017 en það var að finna undir R15090109.
- Samskipti við Minjastofnun og Menningar- og ferðamálasvið vegna varðveislu minja við Nauthólsveg 100.
- Fundargerðir verkefnisstjórnarfunda og tuttugu verkfundargerðir, en undir R15040190 voru 41 verkfundargerð en heildarfjöldi sem Innri endurskoðun hefur fengið eru 61.
- Aðrar kostnaðaráætlanir en sú sem fór í borgarráð í júlí 2015, þ.e. frumkostnaðaráætlun SEA frá júní 2014, frumkostnaðaráætlun USK frá júní 2015 og endurskoðaðar áætlanir Eflu.
- Tilboð sem óskað var eftir í endurbyggingu við Nauthólsveg 100.
- Teikningar Nauthólsvegar 100.
- Ljósmyndir af Nauthólsveg 100.

Ekki fundust upplýsingar um samskipti við tilboðsgjafa sem áttu sér stað árið 2014 eða upplýsingar um þá ákvörðun SEA að ganga ekki til viðræðna við þá. Slíkar upplýsingar ber þó að skrá og varðveita í samræmi við ákvæði 2. mgr. 23. gr. laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.

Eins og fram hefur komið er óheimilt að varðveita skjöl í tölvupósthólfum. Hins vegar ber að færa tölvupósta sem varða málsmeðferð hjá Reykjavíkurborg í skjalasafn. Upplýsingar í skjalakerfi borgarinnar sem og af sameiginlegum drifum og möppum og í viðtölum gáfu ekki heildarmynd af endurgerð Nauthólsvegar 100. Í því ljósi og þess að það eru taldir vera lögmætir hagsmunir Reykjavíkurborgar að upplýsa um allar upplýsingar sem varða verkefnið, m.a. að kanna hvort gögn úr tölvupósthólfum hafi verið færð í skjalasafn, var kallað eftir afriti af tölvupósthólfum fyrrverandi skrifstofustjóra SEA og verkefnastjóra SEA. Það var gert á grundvelli reglna Reykjavíkurborgar um tölvunotkun frá 12. ágúst 2014 sem heimila að skoða starfstengdan tölvupóst ef „*nauðsyn ber til vegna lögmætra hagsmuna Reykjavíkurborgar, s.s. til að finna gögn þegar notandi er forfallaður, hefur látið af störfum eða grunur hefur vaknað um misnotkun eða svik í starfi*“.

Þar sem farið hefur fram tiltekt í þeim á tímabilinu janúar 2014 til september 2018 getur Innri endurskoðun ekki sannreynt hvort verkefnastjóri SEA og fyrrverandi skrifstofustjóri SEA hafi fært tölvupósta sem varða framkvæmdir við Nauthólsveg 100 í skjalakerfi borgarinnar eins og þeim bar.

¹² Afmörkun tímabils er frá stofnun SEA.

Afritataka af tölvupósthólfum gerist þannig að nýtt afrit er skrifað yfir eldra afrit þannig að hafi starfsfólk eytt úr pósthólfi sínu hverfa eldri tölvupóstar sem til staðar voru á fyrra afriti. Sú staðreynd að tölvupóstum er eytt eftir tiltekinn tíma styður við mikilvægi þess að starfsmenn gæti þess að vista í skjalakerfi þá tölvupósta sem varða verkefni og minnt skal á að tölvupóstkerfið er ekki skjalavistunarkerfi.

FYLGNI VIÐ LÖG OG INNRI REGLUR – NIÐURSTAÐA

Hlítني var við lög um opinber innkaup nr. 84/2007 en innkaupareglum borgarinnar var ekki fylgt við gerð samninga vegna framkvæmdanna við Nauthólsveg 100.

Dráttur SEA á skilum á gögnum og upplýsingagjöf til borgarlögmans verður að teljast óásættanlegur. Borgarlögmanni er bent á, þegar honum berast ekki upplýsingar og loforð um skil á gögnum eru ítrekað svikin, að óska eftir aðkomu yfirmanns og krefjast þess að hann greiði fyrir því að borgarlögmaður geti sinnt sínu hlutverki.

Innkauparáði þótti innkaup vegna Nauthólsvegar 100 athugunarverð og óskaði eftir skýringum SEA og í kjölfarið álit borgarlögmans á þeim. Álit borgarlögmans var lagt fram fjórtán mánuðum eftir að þess var óskað og vísað til þess að tafir hefðu verið á upplýsingagjöf verkefnastjóra SEA til embættisins. Biðlund innkauparáðs í þessu máli var of mikil og ráðið hefði átt að ítreka beiðni um álit borgarlögmans formlega.

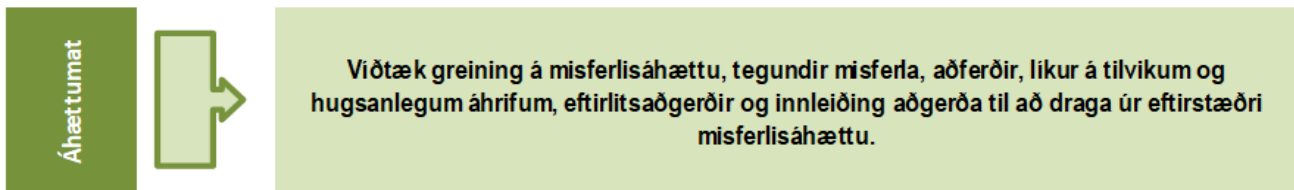
Yfirlit um innkaup sem SEA lagði fyrir innkauparáð voru ónákvæm og veittu ekki skýra mynd af innkaupum skrifstofunnar. Að mati Innri endurskoðunar má bæta gæði upplýsingagjafar með því að sækja upplýsingarnar beint úr fjárhagsbókhalda borgarinnar í formi skýrslna. Þá telur Innri endurskoðun að efla mætti hlutverk innkauparáðs með því að ráðið kalli eftir upplýsingum um uppsöfnuð innkaup hvers verkefnis í samanburði við kostnaðaráætlun. Eftirlitshluverk innkauparáðs myndi þannig fela í sér eftirlit með fylgni við fjárheimildir í fjárfestingaráætlun og viðauka þar við. Innkauparáð hefði þá það hlutverk að upplýsa borgarráð stefni í að verkefni fari fram úr áætlun.

Skjalastjórnun í tengslum við framkvæmdir við Nauthólsveg 100 var óvönduð og leiddi til þess að upplýsingar um ákvarðanir og úrvinnslu töpuðust. Varðveislu skjala um endurgerð bygginga við Nauthólsveg 100 var ábótavant. Hún var ekki í samræmi við skjalastefnu Reykjavíkurborgar og fól í sér brot á lögum um opinber skjalasöfn.

Tölvupóstum á ekki að eyða úr pósthólfum starfsmanna fyrr en þeir hafa verið færðir til viðeigandi vistunar.

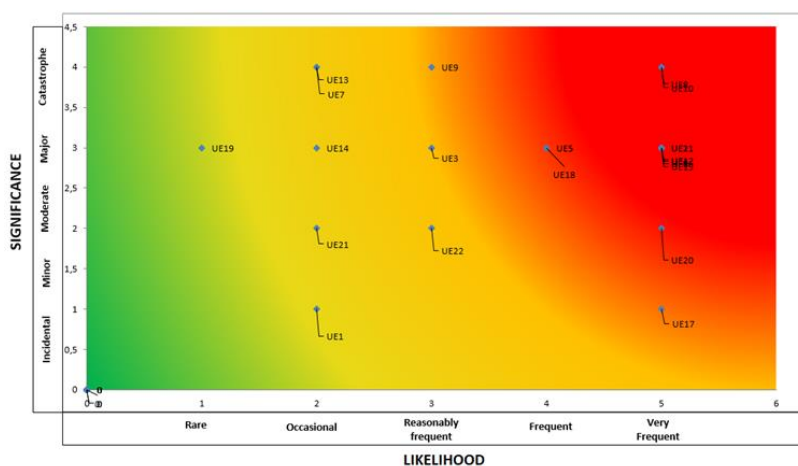
12. MISFERLISÁHÆTTA

Í júní 2018 skilaði starfshópur um mat á misferlisáhættu¹³ hjá USK og SEA skýrslu þar sem hópurinn lagði mat á áhættu vegna misferlis og kortlagði samtals 22 áhættuatburði í tengslum við starfsemi USK og SEA. Stuðst var við COSO-líkan um mat á líkum, áhrifum og skilvirkni eftirlits og starfaði hópurinn undir verkefnastjórn Innri endurskoðunar.



Mynd 13 - Áhættumat

Skilvirkt eftirlit og aðrar varnir gegn misferli eru til þess fallnar að draga úr misferlisáhættu á þann hátt að eftirstæð áhætta verði metin ásættanleg. Tilgangur misferlisáhættumats er að koma í veg fyrir misferli og lágmarka áhættu með fyrirbyggjandi eða uppgötvandi eftirliti.



Mynd 14 - Hitakort 22 áhættuatburða í tengslum við starfsemi USK og SEA.

Á hitakorti hér til hliðar má sjá hvernig þessir 22 áhættuatburðir raðast með tilliti til áhættu en án tillits til eftirlitsaðgerða og varna sem viðhafðar eru. Sjá má að fimmtán áhættuatburðir falla á rauð og appelsínugul svæði sem telst vera áhættumesta svæðið. Eftir mat hópsins á núverandi vörnum og eftirliti var niðurstaðan á eftirstæðri áhættu sú að aðeins einn atburður var

metinn á rauðu (mikil) ellefu á gulu (meðal) og tíu atburðir metnir á grænu (lítill).

Þegar upp kemst um stórfellt misferli og svik í fyrirtækjum má oft greina að „rauð flögg“ voru alltumlykjandi mánuðum og jafnvel árum saman. Hér eru nokkur dæmi um rauð flögg sem tengjast stjórnendum og millistjórnendum og verkefnum þeirra

- skortur á samningum, áreiðanleikakönnunum, stöðlum, varfærnisathugunum eða rýningu
- ófullnægjandi upplýsingar um árangur af verkefnum, áætlunum eða framkvæmdum

¹³ Misferli er skilgreint sem hvers konar ólöglegt atferli sem felur í sér svik, yfirhýlmingu eða trúnaðarbræst. Misferli er beitt af einstaklingum og fyrirtækjum til að komast yfir fjármuni, eignir eða þjónustu til að komast hjá greiðslu eða missi á þjónustu eða til að tryggja einkahagsmuni eða viðskiptahagsmuni.

- einstrengingslegar stjórnunarákvarðanir um t.d. viðskiptasamband að versla eingöngu við tiltekna birgja
- vanhæfni til þess að skilgreina eða gangast við ábyrgð og ófullnægjandi yfirsýn
- gengið framhjá verkferlum og innbyggðu eftirliti í fjárhagsáætlunarferli og reikningshaldi
- ófullnægjandi skráningar og skjölun gagna

Niðurstöður Innri endurskoðunar í þessari skýrslu um Nauthólsveg 100 benda eindregið til þess að kostnaðareftirliti hafi verið ábótavant og hlítu við lög, innkaupareglur, starfslýsingar, verkferla, ábyrgð og forsvar hafi ekki verið fyrir hendi.

Enda þótt skoðun Innri endurskoðunar á Nauthólsvegi 100 geti ekki staðfest að um misferli hafi verið að ræða á neinu stigi ferlisins er vert að skoða þá áhættuáburði sem starfshópurinn mat og hversu árangursríkar varnir og eftirlit voru metnar til minnkunar á áhættu í ljósi þess sem nú hefur raungerst í verkefninu að Nauthólsvegi 100.

Áhættusamir starfs- og þjónustubættir eru einkum þar sem meðhöndlun fjármuna og úthlutun gæða á sér stað. Almenn eykst misferlisáhætta í beinu hlutfalli við minnkandi eftirlit, minna gagnsæi, minna aðhald stjórnenda og þegar reglum er ekki framfylgt. Áhættumat byggist á líkum á að atburður raungerist og hversu alvarlegar afleiðingar atburðurinn hefur í för með sér, bæði með tilliti til fjárhæða og orðspors.

Tafla 9 - Áhættumat misferlisáhættu

Númer og áhættumat	Áhættuáburður/ svikaskema	Innbyggðar varnir eftirlit	Eftirlit/varnir N-100	Eftirstað áhætta N-100
UE2 meðal	Verð á vöru/þjónustu rangt á reikningi - ekki í samræmi við samningsverð/útboð	Rafrænt tvöfalt samþykktarferli. Ársfjórðungsleg rýning og frávikagreining á framvindu verklegra framkvæmda. Innkaupa-deild hefur eftirlit með ramma-samningum	Tvöfalt samþykktarferli en óstaðfestir reikningar samþykktir, eftirlitsaðili með takmarkaða viðveru á verkstað, eftirlit með þróun raunkostnaðar á verkefnisstjórnarfundum en lítil innan borgarinnar, engin útboð, verðfyrir-spurnir eða samningar	Mikil
UE5 meðal	Frí þjónusta/vara eða bein greiðsla til aðila sem eru í að-stöðu til að úthluta gæðum og stofna til fjárhagslegra skuld-bindinga f.h. borgarinnar	Innkaupareglur – siðareglur, ákvæði um mútuþægni í hegningarlögum	Innkaupareglum var ekki fylgt, umboð til að stofna til fjárhagslegra skuld-bindinga framvísað til 3ja aðila sem siðareglur borgarinnar ná ekki til. Starfsmenn Reykjavíkurborgar nýttu húsnæðið í eigin þágu og keyptu veitingar.	Meðal
UE6 meðal	Útboðsskilmálar settir með tiltekinn birgi í huga/sniðnir að ákveðnum birgi/birgjum	Innkaupareglur – kærunevnd útboðsmála.	Innkaupareglum var ekki fylgt, umboð til að stofna til fjárhagslegra skuld-bindinga framvísað til 3ja aðila	Meðal
UE8 meðal	Samningar án útboða/verk brotið niður í verkþætti til að vera undir lágmarks viðmiðum fyrir útboð	Innkaupareglur – verðviðmið vörukaup yfir 7 m.kr, þjónusta yfir 14 m.kr og framkvæmdir yfir 28 m.kr skal bjóða út	Engin útboð eða verðfyrirspurnir eða samningar – Áhætta raungerðist	Mikil
UE10 mikil	Gæði þjónustu ekki í samræmi við staðla og verklýsingu í samningi	Stórir samningar – eftirlitsaðilar bera ábyrgð á að framkvæmdir séu í samræmi við staðla og verklýsingar	Engin útboð eða samningar – verklýsing eða þarfagreining ekki fyrir hendi - almenn viðmið sem lúta að byggingarreglugerð	Mikil
UE11 meðal	Magn vöru/þjónustu ekki í samræmi við móttakið magn og/eða veitta þjónustu	Stórir samningar – eftirlitsaðilar – ferilvöktun	Engir samningar – eftirlitsaðili jafnframt hönnuður bygginga – takmörkuð ferilvöktun á staðnum. Ef efast var um fjölda tíma á reikningi, var niðurstaða orð á móti orði.	Mikil
UE12 meðal	Hagsmunaaðreksrar – viðskipti við tengda aðila og/eða fjölskyldumeðlimi	Siðareglur – hæfisreglur stjórn-sýslulaga – aðhald almennings og fjölmiðla	Val á framkvæmdaraðilum, arkitektum og verktökum byggðist á tengslum, fyrri reynslu.	Mikil

Eins og áður segir leiddi skoðun Innri endurskoðunar ekki í ljós að um misferli væri að ræða í tengslum við framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100. Á hinn bóginn var misferlisáhætta í verkefninu meiri en hópurrinn hafði metið fyrir þessa starfsemi, eins og ofangreind tafla sýnir. Í þessu verkefni raungerðist áhættan með tilliti til orðsporsskaða og meints fjárhagslegs skaða vegna þess að verk voru ekki boðin út og engir samningar gerðir.

LYKILSPURNINGAR UM MISFERLISÁHÆTTU

Við mat á misferlisáhættu verður að líta til nokkurra lykilsurninga um fyrirkomulag verka. Innri endurskoðun hefur við úttekt á framkvæmdum við Nauthólsveg 100 svarað þessum spurningum og setur hér fram svörin við þeim.

Er vald og ábyrgð á hendi eins og sama aðila á auðlindum og aðgerðum vegna framkvæmdar?

Valdi og ábyrgð á endurgerð húseigna við Nauthólsveg 100 var komið fyrir á einni og sömu skrifstofu sem bar ábyrgð á áætlunargerð, framkvæmd, innkaupum og samningum við birgja eftir að borgarráð hafði samþykkt að gerður skyldi leigusamningur um fasteignirnar við HR/Grunnstoð. Aðgreining starfa er grundvallareftirlitsþáttur og því er það fyrirkomulag að framkvæmd og eftirlit sé á sömu hendi óásættanlegt, bæði með tilliti til hagsmuna þess aðila sem ber ábyrgð á framkvæmdinni og þess sem fer með eftirlitið.

Eru upplýsingar um árangur af verkefnum, áætlunum eða framkvæmdum fullnægjandi?

Upplýsingar um framgang endurbóta húseigna við Nauthólsveg 100 og fylgni við frumkostnaðaráætlun voru ófullnægjandi og var ekki komið tímanlega til viðeigandi aðila. Verkefnastjóri SEA upplýsti sinn yfirmann að minnsta kosti ekki formlega um framgang verkefnis og hann veitti heldur ekki upplýsingar til borgarráðs eins og gera hefði mátt ráð fyrir að væri gert með reglubundnum hætti.

Er skortur á viðmiðum til þess að meta árangur af verkefnum, áætlunum eða framkvæmdum?

Áætlanir voru af skornum skammti og fyrirfram voru ekki sett fram viðmið eða vörður á verktímanum til þess að meta árangur verkefnisins önnur en frumkostnaðaráætlun. Skortur á viðmiðum gerir eftirlitsaðilum erfiðara fyrir við að leggja mat á hvort kostnaður vegna framkvæmdanna sé viðeigandi.

Eru verkferlar óljósir eða ruglingslegir?

Verkferlar sem birtast í reglum og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar eru skýrir en ekki var stuðst við þá við áætlunargerð eða verklegar framkvæmdir við Nauthólsveg 100.

Er ábyrgð nægjanlega skilgreind?

Ábyrgð starfsmanna SEA er ekki skilgreind nægilega vel þegar kemur að því að sjá um og annast verklegar framkvæmdir enda gera verklagsreglur Reykjavíkurborgar ráð fyrir að þær séu á könnu USK.

Er stýring verka fullnægjandi?

Stýring verka við endurbætur húseigna við Nauthólsveg 100 var ófullnægjandi. Af hálfu verkefnisstjóra á byggingarstað var leitast við að stýra verkinu frá degi til dags og reglulega voru haldnir verkfundir. Áætlunargerð var ábótavant og eftirlit á verkstað var ekki nægilegt.

Eru kröfur óraunhæfar varðandi fjárhag og innkaup?

Í upphafi töldu sérfræðingar USK að áætlun SEA væri of lág og var á það bent að tvöfalda mætti þá áætlun sem gerð var af verkefnisstjóra SEA. Verkefninu var strax í upphafi of þröngur stakkur sniðinn.

Eru samningsákvæði uppfyllt og farið eftir samningsákvæðum?

Samningsákvæði í leigusamningi milli Reykjavíkurborgar eru uppfyllt. Afhending húseigna dróst þó verulega. Öðrum samningum er ekki til að dreifa.

Er sinnt um að leiðrétta það sem betur má fara samkvæmt leiðbeiningum og reglugerðum?

Á verktíma framkvæmda við Nauthólsveg 100 var ekki hirt um að leiðrétta kostnaðaráætlanir og sækja formlegar fjárheimildir til borgarstjórnar þegar ljóst var orðið að verkefnið var að fara verulega fram úr þeirri áætlun sem hafði verið lögð fyrir og samþykkt í borgarráði. Viðbrögð við ábendingum sem beint var til stjórnenda í skýrslu Innri endurskoðunar um SEA frá árinu 2015 voru ófullnægjandi.

Er til hvati í samningum/greiðslum sem vekur óraunhæfar vonir um niðurstöðu?

Ekki var um slíkan hvata að ræða í samningi við HR/Grunnstoð en ekki liggja aðrir skriflegir samningar fyrir vegna Nauthólsvegar 100.

Eru einhverjar óvenjulegar, flóknar og óskýrar aðgerðir til staðar?

Hverfisvernd bygginga gerir kröfur um að fylgja ákveðnum ramma við endurbætur þeirra en teljast þó vart kalla á óvenjulegar, flóknar eða óskýrar aðgerðir. Þá getur verið flóknara að endurgera gamlar byggingar en reisa nýjar.

Eru einhverjar yfirgripsmiklar eða óvenjulegar framkvæmdir af hálfu viðskiptafélaga eða birgja?

Við úttekt Innri endurskoðunar komu engar ábendingar fram um þessi atriði.

Eru siðareglur virtar með tilheyrandi ráðstöfunum vegna frávika?

Hvorki er að finna ákvæði um ráðstafanir vegna frávika í siðareglum starfsmanna Reykjavíkurborgar eða siðareglum kjörinna fulltrúa.

13. VIÐAUKAR

VIÐAUKI 1 - ÚTTEKT INNRI ENDURSKOÐUNAR Á SEA – MAÍ 2015

Innri endurskoðun gerði úttekt á SEA (Eignasjóði) árið 2015 og voru niðurstöður hennar lagðar fram á borgarráðsfundi 4. júní 2015. Í skýrslunni voru gerðar alls 30 ábendingar um atriði sem betur mættu fara en úrbótum vegna þeirra hefur lítið verið sinnt. Innri endurskoðun telur að ef gerðar hefðu verið úrbætur vegna ábendinganna sem taldar eru hér á eftir hefðu mál ekki þróast eins og þau gerðu við framkvæmdirnar að Nauthólsvegi 100.

UMSÝSLA OG ÁBYRGÐ

Í skýrslu Innri endurskoðunar frá maí 2015 var eftirfarandi umfjöllun um verka- og ábyrgðarskiptingu milli SEA og USK og voru gerðar ábendingar um það atriði:

Upphafsfæri í tengslum við gerð fjárfestingaráætlunar er gríðarlega mikilvægt, þar sem verkefni er skilgreint. Nauðsynlegt er að fram komi með skýrum hætti hver ber ábyrgð og eignarhald á verkefnum og að viðskiptasamband sé skýrt á milli aðila máls. Í „Kynning á starfsáætlun SEA 30. október 2014“ kemur meðal annars fram að SEA er ábyrgt fyrir og annast frumathuganir fjárfestingaverkefna. Í grein 3.4 í þjónustusamningi milli SEA og USK er fjallað um gerð frumathugana: SEA er ábyrgt fyrir og annast frumathuganir fjárfestingaverkefna, undirbýr samninga og hefur umsjón með vinnu ráðgjafa og annarra aðila sem leitað er til í tengslum við frumathuganir fjárfestingaverkefna.

Skilin þurfa að vera skýr á milli USK og SEA, eins og fram hefur komið hér að ofan þarf verkstjórnarhlutverkið að vera hjá SEA í upphafi og síðan þarf að skilgreina hvenær það fer yfir til USK, þ.e. þegar grunnþarfragreining liggur fyrir, afleidd áhrif hafa verið skoðuð og skýr fjárhagsrammi ákvarðaður, þá er er eðlilegt að færa verkstýringuna yfir til USK, skipa nýja verkstjórn þar sem annar fasi á verkefninu er að hefjast er snýr að frekari hönnun og kostnaðarmati. Þá breytist hlutverk SEA í eftirlitshlutverk. Endurskoða þarf samsetningu verkefnahópsins í samræmi við hvar í uppbyggingar- og framkvæmdaferlinu verkefnið er statt en ávallt þarf að tryggja samfellu í upplýsingaflæði. (bls 31)

Ábending: *Bæta þarf og skýra verkaskiptingu SEA og USK með því að endurskoða og styrkja ákvæði um eignarhald verkefna, ábyrgð og verkstýringu í þjónustusamningi.*

Ábending: *Skilgreina þarf betur ábyrgð og utanhald eigenda, SEA, í upphafi verkefna og fyrirkomulag verkefnisstjórnunar. Á þessu stigi þarf SEA að tryggja að allir viðeigandi aðilar máls sem hafa nauðsynlega sérþekkingu komi að verkefninu. Hér er um samhæfingar og verkstjórnarhlutverk að ræða.*

Enn fremur er eftirfarandi umfjöllun og ábendingar í skýrslunni:

Í viðtölum kom fram að ekki er eins mikil umræða um framkvæmdamálin í borgarráði eins og var í framkvæmdaráði áður en það var lagt niður. Á undirbúningsstigi geta komið upp álitamál er varða stefnumörkun og eftirlit sem æskilegt væri að fjalla um á formlegum vettvangi. Því er mikilvægt að

styrkja stjórnýslu í kringum SEA þar sem efla þarf málsmeðferð verkefna sérstaklega í upphafi og undirbúningi verkefna sem fara síðan inn í fjárfestingaráætlunina. Einnig kom fram að í nokkrum verkefnum hefði þurft að hafa fyrr samráð við skipulagsaðila innan USK og annarra aðila innan borgarkerfisins. Skýra þarf betur hvenær og á hvaða stigi verkefni SEA þurfa að fá umfjöllun í umhverfis- og skipulagsráði og/eða öðrum fagráðum.

Fram kom í viðtölum umræða um hvort heppilegt væri að einhvers konar samráðsvettvangur væri starfandi þar sem hægt væri að taka málefni SEA upp þannig að þau fengju ítarlegri umfjöllun á fyrri stigum, meðal annars með aðkomu borgarstjóra og mögulega kjörinna fulltrúa. Oft er um að ræða viðskiptahugmyndir sem kalla á að trúnaður sér virtur í tengslum við undirbúning og þróun verkefnisins.

Skipun samráðsvettvangs getur verið með margvíslegum hætti, en hlutverk hans væri í raun að styrkja framgang stefnu borgarinnar, fylgja eftir framgangi verkefna og tryggja viðeigandi málsmeðferð. Þarna færi fram fjárhagslegt aðhald við uppbyggingaráform borgarinnar og tenging við hin þverfaglegu sjónarmið. Það þarf öflugan vettvang til að samhæfa og undirbúa mál sem fara fyrir borgarráð. Um er að ræða víðtækt hlutverk að samhæfa stefnumörkun, vera með fjárhagslegt aðhald og hafa yfirsýn yfir skiptingu fjármuna á milli verkefna borgarinnar í heild sinni.

Með skilgreindum samráðsvettvangi fæst dýpri umfjöllun um stefnu borgarinnar í heild sinni, hvernig sviðin geta skarast, samhæfing væri betur tryggð og betri eftirfylgni væri með hámarksnýtingu fjármuna. Ávallt yrði þó sótt umboð til borgarráðs, staða og hlutverk þess væri enn frekar styrkt með öflugri undirbúningsvinnu og upplýsingagjöf. Hafa verður í huga að viðfangsefni samráðsvettvangsins snýr að því fylgja eftir stefnumörkun borgarinnar, styrkja málsmeðferð verkefna sem falla undir SEA og hafa eftirlit með framgangi þeirra.

Ábending: Mikilvægt er að formgera og styrkja málsmeðferð verkefna SEA með því að skilgreina samráðsvettvang þar sem verkefnin verða tekin til ítarlegrar umfjöllunar; hvort þau samrýmist stefnu borgarinnar, aðkoma aðila máls sé tryggð strax í upphafi, viðhöfð sé kostnaðargát á öllum stigum til að styrkja eftirlit með framgangi verkefna.

Ábending: Halda þarf áfram vinnu við gerð samþykktar fyrir SEA er tekur á umboði, stöðu í skipuriti, verksviði og verklagi hjá SEA.

Skýrsla um framkvæmdir að Nauthólsvegi 100: Eins og fram kemur í þessari skýrslu var alvarleg brotalöm á umsýslu og eftirliti með framkvæmdunum að Nauthólsvegi 100. Ekki var unnið samkvæmt þjónustusamningi SEA og USK sem er skýr hvað varðar hlutverk og ábyrgð hvors um sig. Verkefnið átti að fara frá SEA yfir til USK, því verklagið á að vera þannig að SEA sjái um frumáætlun og svo þegar það liggur fyrir skuli verkefnið færast yfir til USK og SEA taki þá við eftirlitshlutverki við verkefnið. Á þessu stigi koma fram veikleikar í umgjörð SEA sem rætt var um í áðurgreindri skýrslu IE frá 2015.

UMSJÓN OG EFTIRLIT MEÐ VERKEFNINU

Í skýrslunni frá 2015 er að finna eftirfarandi ábendingar.

Ábending: Skilgreina þarf eftirlitsaðgerðir hjá SEA, sérstaklega með því að tekið sé tillit til bæði faglegra og fjárhagslegra þátta við framgang fjárfestingarverkefna.

Ábending: Uppfæra þarf lýsingu á hlutverki, ábyrgð og skyldum verkefnisstjóra verkefna sem eru á fjárfestingaráætlun svo og annarra aðila sem eiga sæti í slíkum hóp.

Skýrsla um framkvæmdir að Nauthólsvegi 100: Eins og fram kemur í þessari skýrslu var verkefnið hýst hjá SEA en skilgreindur verkefnastjóri þar innanhúss útvistaði verkefnisstjórn til utanaðkomandi aðila. Brotalöm er á öllum stigum hvað varðar eftirlit og upplýsingagjöf um framvindu verkefnisins. Má því enn og aftur vísa í nauðsyn þess að umgjörð fjárfestingarverkefna sé byggð þannig upp að hún styðji við innra eftirlit og tryggi aðgreiningu starfa, það er framkvæmda og eftirlits.

FJÁRFESTINGARÁÆTLUN

Í skýrslunni frá 2015 var fjallað um gerð fjárfestingaráætlana og gerðar eftirfarandi athugasemdir:

Skilgreina þarf betur málsmeðferð og ferli fjárfestingaráætlunargerðar, þar sem fram kemur ítarlegri lýsing en í reglum um gerð fjárhagsáætlunar, s.s betri skilgreining á ábyrgð og aðkomu aðila máls við áætlunargerðina.

Undirbúningur við gerð fjárfestingaráætlunar þarf að vera nákvæmari og meiri vinna sett í að meta stór fjárfestingarverkefni strax í upphafi. Val á verkefnum sem fara eiga í fjárfestingaráætlun þarf ávallt að byggja á skýrt framsettu hagkvæmnismati til þess að draga úr áhættu varðandi möguleg mistök eða óhagræði við uppbyggingu húsnæðis- og atvinnuþróunarverkefna. Samhliða þarf að greina betur og setja skýrt fram tækifæri, svo sem tekjumyndunarmöguleika fyrir borgina.

Styrkja þarf upphafsferli við áætlunargerð verkefna á fjárfestingaráætlun, nýframkvæmda og verkefna á sviði uppbyggingar húsnæðis- og atvinnuþróunar. Tryggja þarf að fjárhagsleg viðmið og hagræðing séu alltaf til staðar í tengslum við valkosti og framsetningu uppbyggingarkosta.

Ábending: *Stilla þarf upp ferli um gerð fjárfestingaráætlunar, ítarlegri en fram kemur í reglum um gerð fjárhagsáætlunar. Nauðsynlegt er að þar komi betur fram kröfur um skrifleg rök og forsendur val á verkefna og áhrif þeirra á rekstur borgarinnar.*

Ábending: *Fjárfestingaráætlunin þarf að vera nákvæmari og meiri vinna sett í að meta stór fjárfestingarverkefni strax í upphafi. Val á verkefnum sem fara eiga í fjárfestingaráætlun þarf ávallt að byggja á skýrt framsettu hagkvæmnismati til þess að draga úr áhættu varðandi möguleg mistök eða óhagræði við uppbyggingu lóða, gerð nýframkvæmda og kaup og sölu eigna.*

Framkvæmdir að Nauthólsvegi 100: Við skoðun á framkvæmdunum að Nauthólsvegi 100 kom í ljós að gerð fjárfestingaráætlana vegna verkefnisins var ábótavant.

VIÐAUKI 2 – ÞJÓNUSTUSAMNINGUR Á MILLI SEA OG USK



Reykjavíkurborg

Þjónustusamningur milli skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og umhverfis- og skipulagssviðs

Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar, hér eftir nefnd SEA, og umhverfis- og skipulagssvið, hér eftir nefnt USK, gera með sér svohljóðandi samning á grundvelli samþykktar borgarráðs frá 1. september 2012, um breytingar á stjórnkerfinu hvað varðar ábyrgðarskiptingu milli SEA og USK:

1. Tilgangur og markmið

- 1.1. Tilgangur þessa samnings er að skilgreina verkaskiptingu og ábyrgð SEA og USK á sviði viðhalds og framkvæmda á vegum borgarinnar með það að markmiði að tryggja skýra heildarsýn á verkefnum bæði faglega og fjárhagslega.
- 1.2. Jafnframt er tilgangur þessa samnings að skilgreina þau þjónustuverkefni sem USK annast fyrir SEA og ekki er haldið utan um í verkþókhaldi.
- 1.3. Aðilar þessa samnings geta gert með sér samkomulag um nánari útfærslu og markmið vegna einstakra verkefna sem samningur þessi nær til. Telst slíkt samkomulag þá hluti þessa samnings og skal miðað við að það verði endurskoðað árlega.

2. Starfsemi sem samningurinn tekur til.

- 2.1. SEA og USK hafa samstarf um framkvæmd fjárfestingaráætlunar nýframkvæmda og viðhaldsverkefna til samræmis við ákvæði þessa samnings.
- 2.2. USK annast og ber ábyrgð á verkefnum nýframkvæmda og viðhalds, kostnaðarefirliti og skilar verkstöðuskýrslum til SEA.
- 2.3. USK annast uppfærslur og viðhald Rekstrarhandbókar SEA á miðlægum vef með þeim gögnum sem SEA leggur til.
- 2.4. USK annast og ber ábyrgð á umsjón og viðhaldi eftirfarandi vefsíða og handbóka hvort heldur á innri eða ytri vef Reykjavíkurborgar;
 - i. Verkefnavefur
 - ii. Eignavefur
 - iii. Framkvæmdasjá í samstarfi við upplýsinga- og vefdeild
 - iv. Landupplýsingakerfi Reykjavíkurborgar.

3. Frumathuganir, forhönnunarstig, hönnun og áætlanagerð

- 3.1. SEA ber ábyrgð á og leiðir vinnu við fjárfestingaráætlun nýframkvæmda og viðhaldsáætlun fyrir hvert ár sem og vinnu við fimm ára áætlun. SEA hefur samráð við fagsvið um fjárfestingaráætlun og viðhaldsáætlun til samræmis við ferla þar að lútandi.
- 3.2. SEA ber ábyrgð á undirbúningi fjárfestingaráætlunar fyrir hvert ár og til fimm ára sem borgarstjóri leggur fram í borgarstjórn til samþykktar.
- 3.3. SEA ber ábyrgð á undirbúningi ramma viðhaldsáætlunar fyrir hvert ár og til fimm ára sem borgarstjóri leggur fram í borgarstjórn til samþykktar.
- 3.4. SEA er ábyrgt fyrir og annast frumathuganir fjárfestingarverkefna, undirbýr samninga og hefur umsjón með vinnu ráðgjafa og annarra aðila sem leitað er til í tengslum við frumathuganir fjárfestingarverkefna.



Reykjavíkurborg

- 3.5. USK annast forathugun og kostnaðarmat nýframkvæmda og viðhaldsverkefna og utanumhald vegna þeirra samkvæmt verkferlum um verklegar framkvæmdir.¹
- 3.6. USK ber ábyrgð á og stýrir samkeppnum og útbodum vegna hönnunar og áætlunargerðar. USK undirbýr útbodsskilmála fjárfestingarverkefna og viðhaldsverkefna og undirbýr einnig framkvæmd þeirra. Útbodslýsing skal unnin í samráði við SEA. USK undirbýr samninga við ráðgjafa og aðra þá sem að hönnun og áætlunargerð koma og hefur umsjón með vinnu þeirra. Samráð og upplýsingagjöf milli USK og SEA skal eiga sér stað á mánaðarlegum fundum og með verkstöðuskýrslum.
- 3.7. USK, í samráði við SEA, vinnur kostnaðaráætlun I og eftir atvikum kostnaðaráætlun II fyrir fjárfestingarverkefni sem samþykkt hafa verið af borgarráði/borgarstjórn. Kostnaðaráætlun I og kostnaðaráætlun II skulu sundurliðaðar eftir verkþáttum undirbúnings, hönnunar og framkvæmdar. Kostnaðaráætlun framangreindra verkþátta skal sundurliðuð eftir áföngum. Spanni framkvæmdatími fjárfestingarverkefnis tvö eða fleiri rekstrarár skal kostnaðaráætlun jafnframt skipt upp þannig að kostnaður hvers árs sé sérgreindur.
- 3.8. USK, að höfðu samráði við SEA, leggur kostnaðaráætlun I og eftir atvikum kostnaðaráætlun II fram til kynningar í umhverfis- og skipulagsráði og eftir atvikum í viðkomandi fagráði og til samþykktar borgarráðs/borgarstjórnar.
- 3.9. USK undirbýr útbods- og samningsskilmála fjárfestingarverkefna og viðhaldsverkefna og undirbýr einnig framkvæmd þeirra að höfðu samráði við SEA.
- 3.10. USK gerir samanburð á tilboðum, gerir tillögur um val á verktaka til innkauparáðs og annast samningsgerð við þann verktaka sem fyrir valinu verður.
- 3.11. Hönnun og framkvæmd vegna fjárfestingaverkefna og viðhaldsverkefna skal vera í samræmi við setta verkferla USK.

4. Framkvæmd

- 4.1. USK stýrir og ber ábyrgð á verklegri framkvæmd hvort heldur við nýframkvæmdir eða viðhald. USK ber ábyrgð á að verk sé innan kostnaðaráætlunar og annast samþykkt allra reikninga sem varða framkvæmdina.
- 4.2. USK ber ábyrgð á að verkleg framkvæmd sé unnin á grundvelli samninga við verktaka og í samræmi við áætlanir. USK ber ábyrgð á framkvæmdaefirliti á verktímanum og undirbýr og undirritar samninga við eftirlitsaðila ef öðrum er falið eftirlit með verki. Eftirlit með framkvæmdum fjárfestingarverkefna og viðhaldsverkefna skal vera í samræmi við setta verkferla USK.
- 4.3. Í þeim fjárfestingarverkefnum þar sem fest eru kaup á lóðum og fasteignum til frekari þróunar, einkum varðandi skipulagsþátt, skulu USK og SEA vinna saman og stofna vinnuhópa um hvert verkefni. Hlutvert USK er að hafa umsjón með skipulagsþætti verksins auk þeirra atriða sem nefnd eru í öðrum liðum þessa kafla.
- 4.4. SEA ber ábyrgð á og hefur umsjón með þeim samningum sem skrifstofan gerir við ráðgjafa sé SEA greiðandi skipulagsverkefnisins.
- 4.5. USK kostnaðargreinir skipulagsáætlanir og kynnir fyrir SEA hugsanlegar fjárfestingar í kjölfar samþykktara áætlaða.

5. Eftirlit með framkvæmd fjárfestingar- og viðhaldsverkefna skv. þjónustusamningi

¹ Tillaga um nýtt Umhverfis- og skipulagssvið og nýja skrifstofu eigna og atvinnuþróunar, dags 26. apríl 2012.



Reykjavíkurborg

- 5.1. Tryggt skal að SEA geti á hverjum tíma fylgst með kostnaði og úttektum eftirlitsaðila við einstök verk í gegnum fjárhagskerfi/verkbókhald og/eða verkefnavef.
- 5.2. USK skilar á þriggja mánaða fresti samanteknum verkstöðuskýrslum til SEA um framvindu einstakra verka með samanburði við framkvæmdaáætlun. Jafnframt skilar USK mánaðarlega uppgjörsskýrslu með samanteknum upplýsingum um framvindu verka með samanburði við fjárfestinga- og viðhaldsáætlanir.
- 5.3. Stefni kostnaður við verk framúr samþykktri fjárfestingaráætlun, skal USK gera SEA viðvart í hvað stefni og fara yfir stöðu mála. SEA ber þá skylda til að upplýsa borgarráð og gera grein fyrir því með hvaða hætti hægt sé að ljúka verki innan fjárhagsramma. Borgarráð getur falið SEA að undirbúa tillögu um auknar fjárheimildir eða fara í aðrar ráðstafanir sé það talið nauðsynlegt til að ljúka verkinu með ásættanlegum hætti til samræmis við ferla um nýframkvæmdir eða ferla um viðhaldsverk, áætlanir og framkvæmd.

6. Að lokinni framkvæmd

- 6.1. Að lokinni verklegri framkvæmd og úttekt á henni í samræmi við verkferla USK skal USK láta fara fram skilamat þar sem fram kemur hvernig framkvæmd hefur tekist miðað við áætlun ásamt samanburði við hliðstæðar framkvæmdir sé þess kostur.
- 6.2. Skilamat skal gefið út án tafar og skal við það miðað að það liggja fyrir eigi síðar en 6 mánuðum frá verklokum.
- 6.3. Við minniháttar verk eða framkvæmdir sem hafa lítið samanburðar- eða upplýsingagildi er heimilt að einfalda umfjöllun í skilamati.

7. Ýmis ákvæði

- 7.1. Þau verkefni USK sem lúta að forhönnun, kostnaðarmati og utanumhaldi stofnframkvæmda, ásamt viðhaldi og rekstri sem fjármögnuð eru með innri leigu, verði bókfærð í Eignasjóði á ábyrgð USK.

8. Greiðslur

- 8.1. Þóknun fyrir unnar vinnustundir starfsmanna USK er tekjufærð hjá USK og gjaldfærð hjá SEA með skráningu vinnustunda í verkbókhald.
- 8.2. Kostnaður við rekstur skrifstofu framkvæmda og viðhalds mannvirkja (kostnaðarstaðir 4000, 4001, 4002 og 4003), umfram það sem tekjufært er í verkbókhaldi, gjaldfærast hjá SEA með útteilingu á verkbeiðnir í hlutfalli við áætlun.

SEA greiðir USK fasta mánaðarlega þóknun fyrir hver þau verkefni sem tilgreind eru í þjónustusamningi þessum en falla utan verkbókhalds. Fjárhæð mánaðarlegrar þóknunar nemur 25.333.583,- krónum eða samtals 304.002.996,- krónum á ársgrundvelli miðað við árið 2013. Þar af eru 39.115.000 vegna Landupplýsingadeildar.

9. Gildistími

Samningur þessi tekur gildi þann 1. janúar 2013 og skal hann yfirfarinn árlega við gerð fjárhagsáætlunar.

10. Frumrit og vottun

Samningur þessi er gerður í tveimur eintökum og halda samningsaðilar hvor sinu eintaki.



Reykjavíkurborg

11. Fylgiskjöl

- 11.1. Tillaga um nýtt Umhverfis- og skipulagssvið og nýja skrifstofu eigna og atvinnuþróunar, dags. 26. apríl 2012. (Fskj.1)
- 11.2. Verkferlar um nýframkvæmdir.(Fskj.2)
- 11.3. Verkferlar um viðhaldsverk, áætlanir og framkvæmd (Fskj.3)
- 11.4. Viðhaldsstefna SEA (Fskj.4)
- 11.5. Minnisblað um útfærslu á fjármálalegri ábyrgðarskiptingu milli Umhverfis- og skipulagssviðs (USK) og skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA), dags 26. nóv. 2012 R-12030116 HK/BBS (Fskj.5)

Reykjavík, 3. desember 2013

Fyrir hönd skrifstofu eigna og atvinnuþróunar: Fyrir hönd Umhverfis- og skipulagssviðs:

Hrólfur Jónsson, skrifstofustjóri SEA

Ólöf Örvarsdóttir, sviðsstjóri USK

VIÐAUKI 3 – REGLUR OG SAMÞYKKTARFERLI VEGNA MANNVIRKJAGERÐAR

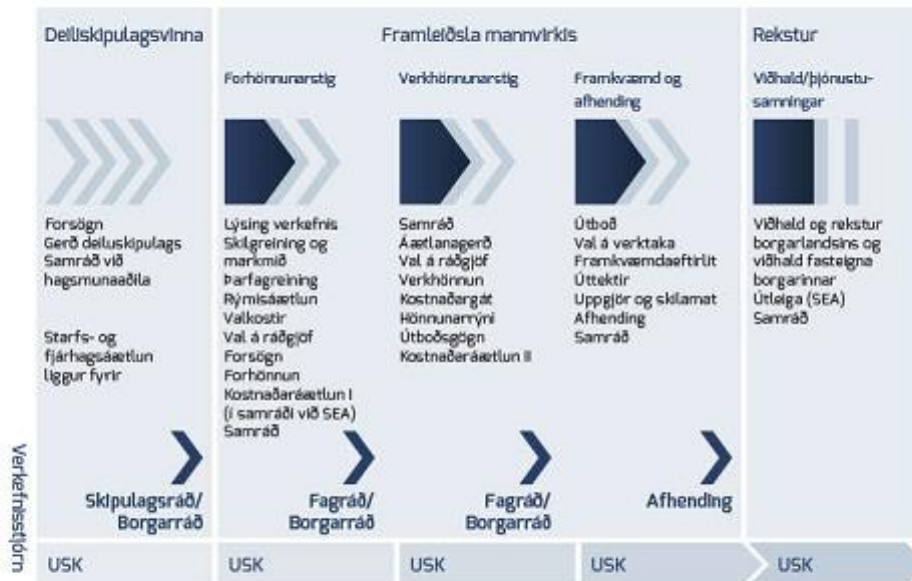
Reglur og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar á vegum Reykjavíkurborgar

Markmið

Reglum þessum og samþykktarferlum er ætlað að skýra hlutverk og ábyrgðarsvið umhverfis- og skipulagssviðs (USK) og skrifstofu eigna og atvinnuþróunar (SEA) gagnvart fagsviðum Reykjavíkurborgar vegna mannvirkjagerðar. Jafnframt er tilgangur þeirra að gera fagráðum og borgarráði kleift að uppfylla skyldur sínar gagnvart stefnumótun og eftirlitsskyldu.

Ferlið á að tryggja eins hagkvæmar framkvæmdir og kostur er og gera borgarráði, fagráðum og öðrum eftirlitsaðilum kleift að hafa eftirlit með ferli framkvæmda og kostnaði mannvirkja á öllum stigum.

Reglurnar taka ekki til þeirrar vinnu sem fram fer vegna fimm ára áætlunar, starfs- og fjárhagsáætlunar og forgangsróðunar framkvæmda vegna fjárfestingaráætlunar, né heldur fjalla þær um fjármögnun framkvæmda. Reglur þessar gera ráð fyrir því að sú vinna hafi þegar farið fram og að fyrir liggi svokölluð frumkostnaðaráætlun (forathugun og kostnaðarmat skv. gr. 3.5 í þjónustusamningi SEA og USK) en hún er sett fram áður en hönnun og önnur útfærsla hefur átt sér stað og er því nokkurri óvissu háð.



Myndin sýnir samþykktar- og framkvæmdaferli fjárfestinga

1. Samráð USK og SEA vegna deiliskipulagsvinnu

1.1 Þegar USK vinnur að tillögu að hverfisSKIPULAGI, deiliskipulagi eða verulegri breytingu á deiliskipulagsáætlun þar sem gert er ráð fyrir framkvæmdum og/eða mannvirkjagerð á vegum Reykjavíkurborgar, skal leita eftir aðkomu SEA að skipulagsvinnunni. USK leggur kostnaðarmat á tillöguna sem verður hluti af fylgigögnum skipulagsins og skal það liggja fyrir í síðasta lagi áður en tillaga verður kynnt fyrir hagsmunaaðilum eða þegar breytingartillaga er auglýst.

Skal þá litið m.a. til eftirfarandi:

- Nauðsynlegra tilfierslu lagna í jörð, (rafmagn, fráveita, heitt og kalt vatn, síma-og tölvulagnir, ljósleiðarar, gaslagnir)
- Loftlínur (rafmagnslínur, símalínur)
- Möguleika á tengingum við fráveitu og gerð settjarna
- Gatnatengingar nýrrar lóðar og áhrif á tengingar annarra lóða sem fyrir eru
- Hugsanlegar mengunar jarðvegs (olía, miltisbrandur, PCB, gamlir sorphaugar, annað)
- Upptöku hæðarmismunar með stoðveggjum eða fláum
- Eignarhald gatna og gangstétta (staðsett innan lóða og eða utan lóða)
- Að staðsetning og hæðarlega lóðar henti þeirri starfsemi sem fyrirhuguð er á vegum Reykjavíkurborgar, t.d. fyrir grunnskóla- og leikskólabyggingar
- Brúarbyggingar, undirgöng eða af öðrum ástæðum kostnaðarsöm gatnagerð eða stígagerð
- Upphitun gatna, gangstétta vegna bratta eða af öðrum ástæðum
- Minni svæði og skikar. Lagt mat á hvort betra sé að það tilheyri lóðum með tilliti til hagkvæmni í rekstri
- Uppkaup eigna eða gróðurs vegna nýs eða breytts skipulags
- Hljóðmanir, hljóðveggir
- Önnur atriði sem varða rekstrarkostnað hverfisins.

USK leggur fram mat á heildarkostnaði þ.m.t. veitustofnana og annarra aðila. Í þessu mati skal liggja fyrir kostnaðarhlutdeild Reykjavíkurborgar.

2. Forhönnunarstig

2.1 Þarfagreining og rýmisáætlun fyrir fyrirhugað mannvirki skal unnin í nánu samráði við viðkomandi fagsvið.

2.2 Við val á ráðgjöfum skal fylgja reglum um samskipti Reykjavíkurborgar og arkitekta frá 18. október 1994 og reglum um samskipti Reykjavíkurborgar og sjálfstætt starfandi verkfræðinga frá 5. apríl 1995 sem og rammisamningi Reykjavíkurborgar um þjónustu sérfræðinga í umhverfis, skipulags- og byggingarmálum.

2.3 Forhönnun felur í sér *Kostnaðaráætlun I* um mótað mannvirki. Þessi áætlun er gerð á hönnunarstigi, þ.e. við lok byggingaráætlunar þegar fyrir liggur stærð, útlit og gerð mannvirkis. Leggja skal fyrir fagråd og borgarråd forhönnun ásamt helstu stærðum og *Kostnaðaráætlun I*. Gera skal grein fyrir þegar áföllnum kostnaði vegna viðkomandi verkefnis og áætlun um leiguverð. Kostnaðaráætlun I er borin undir SEA skv. þjónustusamningi.

Gögn sem lögð skulu fram á þessu stigi eru:

- Teikningar í mælikvarða eftir því sem við á
- *Kostnaðaráætlun I* brotin niður á ár
- Áætlað leiguverð
- Áfallinn kostnaður
- Fjárhagsáætlun, frumkostnaðaráætlun og kostnaðarstaður tilgreindur.

3. Verkhönnunarstig

3.1 Mannvirkið er hannað til útboðs í samráði við viðkomandi fagsvið. Á lokastigi verkhönnunar er unnin *Kostnaðaráætlun II* sem byggð er á áætlunum magntölum og sundurliðun kostnaðar.

3.2 Áætlanir skal leggja fyrir fagråd og borgarråd. Gera skal sérstaklega grein fyrir því ef útfærsla hefur tekið verulegum breytingum frá því að forhönnun var samþykkt. Jafnframt skal gera grein fyrir þeim þáttum sem valda mestri óvissu í áætluninni og gætu leitt til breytingar á henni. Gera skal grein fyrir þegar áföllnum kostnaði vegna viðkomandi verkefnis og áætlun um leiguverð. Þá skal liggja fyrir áætlun um búnaðarkaup sem viðkomandi fagsvið og USK vinna sameiginlega í samráði við SEA.

3.3 Borgarráði skal gerð grein fyrir endurskoðaðri verkáætlun, hvar áætlað er fyrir stofnkostnaði og fjármögnun verksins.

Gögn sem lögð skulu fram á verkhönnunarstigi eru:

- Teikningar og yfirlitsmynd
- Greinargerð um efnisval og frágang
- Uppfærð verk- og kostnaðaráætlun ásamt upplýsingum um verðlagsþróun
- Áætlun leiga sem skiptist í húsaleigu og búnaðarleigu
- Rekstraráætlun sem skiptist í rekstraráætlun vegna starfsemi og rekstraráætlun vegna orkukaupa og ræstingar
- Kostnaðarstaður tilgreindur ásamt texta í starfs- og fjárhagsáætlun.

Kostnaðaráætlun II skal sundurgreind í eftirtalda þætti:

Hús:

Heildarkostnaður við hús
Heildarkostnaður við lóð
Búnaður
Gatnagerðargjöld

Samgöngumannvirki og opin svæði:

Heildarkostnaður við landmótun og gatnagerð
Búnaður

4. Framkvæmd og afhending mannvirkis

4.1 Með samþykki borgarráðs er verk auglýst til útboðs á forsendum fyrirbyggjandi útboðsgagna og í samræmi við Innkaupareglur Reykjavíkurborgar.

4.2 Í árshlutauppgjörum skal gerð grein fyrir frávikum frá áætlun einstakra framkvæmda sbr. reglur um framkvæmd fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar frá 7. ágúst 2008. Gera skal sérstaklega grein fyrir öllum grundvallarbreytingum sem kunna að verða á verkinu á framkvæmdatíma og eins ef fyrirsjáanlegt er að hækkun verði á framkvæmdakostnaði hvort heldur vegna magnbreytinga, verðbreytinga eða aukaverka. Ef fyrirsjáanlegt er að heildarkostnaður verksins fari umfram samþykktu *Kostnaðaráætlun II*, skal leggja málið fyrir fagråd og borgarråd ásamt áætlun um hækkun leigu í samræmi við aukinn framkvæmdakostnað.

4.3 Að lokinni verklegri framkvæmd og úttekt skal fara fram skilamat. Í matinu skal gerð grein fyrir því hvernig framkvæmd hefur til tekist miðað við áætlun.

4.4 SEA annast formlega afhendingu mannvirkis til fagsviðs / notenda og byrjar að innheimta leigugjald f.h. eignasjóðs. USK framkvæmir stöðumat og gerir í samráði við SEA tímaáætlun um lokafrágang, úrbætur, breytingar og frekari úttektir eftir því sem við á.

Dags. 12.02.2014

(Byggt á skjali, *Reglur og samþykktarferli Framkvæmda- og eignasviðs vegna mannvirkjagerðar á vegum Reykjavíkurborgar*, frá 04.07.2011)

VIÐAUKI 4 – ÁLIT LOGOS

LOGOS

Reykjavík · London

MINNISBLAÐ

Dags.: 31. október 2018
 Verk nr.: 2624-18-1336
 Efni: Nauthólsvegur 100
 Til: Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar
 Frá: LOGOS lögmannsþjónustu

1 INNGANGUR

Til LOGOS lögmannsþjónustu hefur leitað innri endurskoðun Reykjavíkurborgar og óskað eftir álitni á hlítni við lög og reglur í tengslum við endurgerð bragga við Nauthólsveg 100. Nánar tiltekið hefur innri endurskoðun óskað eftir að LOGOS skoði eftirfarandi atriði:

- (1) Hlítni við innkaupareglur Reykjavíkurborgar um útboð, framkvæmd og eftirlit með framkvæmdum.
- (2) Hlítni við lög nr. 120/2016, um opinber innkaup, áður lög nr. 84/2007.
- (3) Hvaða áhrif það hafi að Reykjavíkurborg hafi samið við dótturfélag Háskólans í Reykjavík (Grunnstoð ehf.) í stað þess að semja beint við HR.
- (4) Hvort fasteignirnar við Nauthólsveg 100 hafi verið friðaðar samkvæmt lögum nr. 80/2012 um menningarminjar.
- (5) Hvaða gildi álit Minjastofnunar hefur. Ber Reykjavíkurborg að fylgja slíku álitni eða er það ígildi ráðgjafar?
- (6) Hvaða gildi samþykkt deiliskipulag borgarinnar hefur m.t.t. verndunar fasteigna við Nauthólsveg 100.

Meginniðurstöður okkar eru teknar saman í kafla 9.

2 MÁLSATVIK

Í deiliskipulagi Reykjavíkurborgar fyrir Nauthólsvík frá árinu 1998 var gert ráð fyrir að við Nauthólsveg 100 yrði stríðsminjasafn og möguleiki á endurbyggingu á bröggum. Deiliskipulaginu var breytt á árinu 2013 og var ákvæði um stríðsminjasafn fellt niður. Í stað þess var kveðið á um að húsin yrðu notuð undir veitingarekstur eða aðra starfsemi sem félli að nýtingu útivistarsvæðis og starfsemi í Nauthólsvík. Kveðið var á um að leyfilegt væri að endurbyggja núverandi byggingar ef tekið væri mið af upprunalegri stærð og útliti. Einnig væri mögulegt að byggja ný hús sem tækju mið af fyrirkomulagi, stærð og útliti húsa, sem væru rifin.

LOGOS ehf.

Ebrautni 5 · US-103 Reykjavík · +354 540 0300 · logos.is · lög@logos.is

LOGOS

Reykjavík · London

Í byggðarkönnun Minjasafns Reykjavíkur, dags. í október 2013, var fjallað um byggingarnar við Nauthólsveg 100. Í skýrslunni var talið að byggingarnar hefðu menningarsögulegt gildi þar sem þær tengdust sögu hernámsáranna í Reykjavík, sögu Reykjavíkurflugvallar og hótélreksturs í Reykjavík. Með hliðsjón af þessu lagði Minjasafn Reykjavíkur til að svæðið þar sem braggarnir stæðu myndu njóta verndar í gulum flokki, en samkvæmt skýrslunni falla í slíkan flokk samstæður húsa og heildir sem lagt er til að vernda með hverfisvernd í delliskipulagi.

Frumhugmyndir endurbóta á húsum við Nauthólsveg 100 voru settar fram í skýrslu, dags. 4. maí 2015. Þar kemur fram að Reykjavíkurborg hefði auglýst byggingarnar til leigu á árinu 2013, en að ekkert viðunandi eða áhugavert tilboð hefði borist. Hins vegar hefði Háskólinn í Reykjavík („HR“) áhuga á að taka byggingarnar á leigu. Hugmyndin væri sú að byggð yrði upp aðstaða fyrir nemendur HR. Aðstaðan yrði aðallega á sviði tæknigreina og þá horft fyrst og fremst til nýsköpunar og rannsókna. Byggingarnar væru hins vegar í niðurniðslu og það þyrfti að endurbyggja þær, m.a. vegna friðunarsjónarmiða. Gert var ráð fyrir því að Reykjavíkurborg myndi sjá um endurgerð bygginganna í samræmi við óskir HR. Áætlaður kostnaður var metinn lauslega 120 milljónir króna, en tekið fram að það myndi ráðast af ýmsu, m.a. óskum HR og af endurbótum vegna friðunar.

Í júlí 2015 gerði EFLA verkfræðistofa frumkostnaðaráætlun vegna verkefnisins. Þar kom fram að áætlaður kostnaður við endurnýjun á bragga væri 35 til 39 milljónir króna, endurnýjun á viðbyggingu 34 til 36 milljónir króna, endurbætur á skemmu 66 til 71 milljónir króna og endurbætur á lóð 10 til 12 milljónir króna. Samtals var áætlaður heildarkostnaður verkefnisins metinn 146-158 milljónir króna.

Með tillögu til Borgarráðs, dags. 6. júlí 2015, lagði skrifstofa eigna og atvinnuþróunar („SEA“) til að húsin við Nauthólsveg 100 yrðu gerð upp og að gengið yrði til samninga við HR um framtíðarnýtingu Nauthólsveggar 100. Tillagan var samþykkt í Borgarráði 16. júlí 2015.

Reykjavíkurborg gerði húsaleigusamning við Grunnstoð ehf., dótturfélag HR, vegna Nauthólsveggar 100 þann 25. september 2015. Í honum var meðal annars tekið fram að Reykjavíkurborg myndi fyrir afhendingu endurbæta húsnæðið og endurbyggja að hluta í samráði við Grunnstoð ehf. Grunnstoð ehf. myndi hins vegar sjá um og kosta allar lausar innréttingar innanhúss. Kveðið var á um að breytingar á húsnæðinu, hönnun og framkvæmdir skyldu gerðar í samráði við Grunnstoð ehf. og starfsmenn HR sem skyldu hafa fulltrúa í bygginganefnd/verkefnastjórn verkefnisins.

Í júlí 2016 óskuðu A arkitektar (Arkibúllan ehf.), sem komu að hönnun húsanna við Nauthólsveg 100, eftir umsögn Minjastofnunar um aðaluppdrætti af enduruppbyggingu húsanna. Í umsögn Minjastofnunar, dags. 26. júlí 2016, var tekið fram að um væri að ræða endurbyggingu á húsum sem reist höfðu verið á árunum 1944 til 1945 og því féllu þau ekki undir ákvæði laga um menningarmínjar. Hins vegar hefði Minjastofnun, að frumkvæði A arkitekta, fylgst með mótun hugmynda um endurbyggingu húsanna og veitt állt á ýmsum atriðum á vinnslustigi hönnunar. Þá lagði Minjastofnun áherslu á að hæð nýrrar tengibyggingar yrði ekki meiri en sem næmi veggghæð skemmu og náðhúss til að unnt yrði að tengja húsin saman með farsælum hætti.

LOGOS

Reykjavík - London

Í umsögn SEA vegna fyrirspurna um verkefnið í Borgarráði, dags. 19. september 2018, kemur fram að fyrstu bygginganefndarteikningar af breytingum á húsunum hafi verið samþykktar 12. júlí 2017. Þær hafi vikið nokkuð frá þeim hugmyndum sem fram komu í leigusamningnum, en þær hafi verið unnar í samstarfi við HR. Í umsögninni kemur einnig fram að við útfærslu hönnunar hafi verið haft samráð við Minjastofnun og borgarminjavörð sem hafi komið með ábendingar sem farið hafi verið eftir, en þær hafi útheimt dýrari útfærslur en ella. Fram kemur að kostnaðaráætlun hafi verið endurskoðuð í lok árs 2016 og þar hafi kostnaður vegna verkefnisins verið metinn samtals 215 milljónir króna. Kostnaðaráætlunin hafi síðan aftur verið endurskoðuð í júní 2017, um svipað leyti og byggingarnefndarteikningar lágu fyrir, og var kostnaður þá áætlaður samtals 237 milljónir króna. Tekið er fram að kostnaður vegna minjaverndar (friðunar) hafi þá verið kominn í 70 milljónir króna (í frumhugmyndum endurbóta var kostnaður vegna friðunarmála bragga metinn 50 milljónir króna). Þá kemur fram að skýra megi mismuninn á fyrstu og annarri kostnaðaráætluninni sem aukningu við „endanlega bráðabirgða hönnun“ húsanna. Mismun á annarri kostnaðaráætlun til „núverandi niðurstöðu“ megi skýra sem aukningu vegna lóðar og fjölmargra óvissuliða, sem ekki hafi komið fram í áætlunum.

Þann 16. ágúst 2018 samþykkti Borgarráð auknar fjárveitingar til verkefnisins. Í viðauka við fjárfestingaráætlun A-hluta 2018 kemur fram að raunkostnaður vegna verkefnisins í ágúst 2018 hafi verið 400 milljónir króna.

Í álit Borgarlögmans, dags. 17. október 2018, kemur fram að ekki hafi verið gerðir skriflegir verksamningar til grundvallar framkvæmdum eða formleg innkaupaferli heldur hafi samningum vegna verkefnisins verið komið á með tilboðum og munnlegum hætti.

3 LÖG UM OPINBER INNKAUP

Núgildandi lög nr. 120/2016 um opinber innkaup tóku gildi 29. október 2016. Verkefnið sem hér er til umfjöllunar var hins vegar samþykkt í Borgarráði 16. júlí 2015. Af fundargerðum verkefnastjórnar má einnig ráða að vinna við verkefnið var hafin á fyrri hluta árs 2016. Á þeim tíma voru í gildi lög nr. 84/2007, um opinber innkaup.

Eins og rakið var hér að framan voru frumhugmyndir um framkvæmdina settar fram í maí 2015. Þar kom fram að byggingarnar við Nauthólsveg 100 væru í niðurniðslu og að þær þyrfti að endurnýja, m.a. vegna friðunarsjónarmiða. Áætlaður kostnaður var um 120 milljónir króna. Í júlí 2005 gerði EFLA verkfræðistofa frumkostnaðaráætlun vegna verkefnisins. Þar kemur fram að verkefnið felist í endurnýjun á bragga, endurnýjun á viðbyggingu, endurbætur á skemmu og endurbætur á lóð næst húsum. Áætlaður heildarkostnaður vegna verkefnisins var 146-158 milljónir króna.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 84/2007 tóku lög til skriflegra samninga um fjárhagslegt endurgjald sem höfðu að markmiði framkvæmd verks, sölu vara eða veitingu þjónustu. Verksamningar samkvæmt lögnum voru annars vegar samningar sem höfðu að markmiði framkvæmd, eða framkvæmd og hönnun, þeirra verka sem greindi í I. viðauka tilskipunar 2004/18/EB og hins vegar samningar sem höfðu að markmiði verk, eða framkvæmd verks, með hvers konar aðferðum sem svara áttu til krafna sem kaupandi hafði sett fram, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Tekið var fram að með verki í þessum skilningi væri átt við afrakstur mannvirkjagerðar eða verkfræðilegra aðferða sem getur, sem slíkur, þjónað efnahagslegu eða tæknilegu hlutverki, en í því

3

LOGOS

Reykjavík - London

sambandi hefur verið nefnt sem dæmi fullgert sjúkrahús, leikhús eða brú sem er tilbúin til notkunar.

Af lið 45 í I. viðauka tilskipunar 2004/18/EB leiðir að samningar um byggingarstarfsemi töldust verksamningar í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 84/2007. Til byggingarstarfsemi taldist smíði nýrra húsa og annarra bygginga, endurbyggingar og almennar viðgerðir. Undir byggingarstarfsemi féll m.a. undirbúningsvinna á byggingarstað (liður 45.1), smíði húsa eða húshluta og önnur mannvirkjagerð (liður 45.2), lagnavinna (liður 45.3) og frágangur bygginga (liður 45.4). Með hliðsjón af framangreindri lýsingu verksins í frumhugmyndum um framkvæmdina og frumkostnaðaráætlun verður því að leggja til grundvallar að um verksamning hafi verið að ræða í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 84/2007.

Í 2. mgr. 19. gr. laga nr. 84/2007 var kveðið á um að ákvæði 2. þáttar laganna, sem fjallaði um opinber innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins („EES“), tækju ekki til innkaupa sveitarfélaga, stofnana þeirra, annarra opinberra aðila á þeirra vegum eða samtaka sem þessir aðilar kynnu að hafa með sér. Samkvæmt lögum nr. 84/2007 voru innkaup á vegum sveitarfélaga því ekki útboðsskyld nema að þau næðu viðmiðunarfjárhæðum fyrir opinber innkaup á EES.

Viðmiðunarfjárhæðir EES var á þessum tíma að finna í reglugerð nr. 583/2014, sbr. 78. gr. laga nr. 84/2007. Þar kom fram að viðmiðunarfjárhæð vegna verksamninga sveitarfélaga væri 834.842.176 krónur. Eins og áður segir var áætlaður heildarkostnaður samkvæmt frumkostnaðaráætlun 146-158 milljónir króna. Þá kemur fram í viðauka við fjárfestingaráætlun A-hluta Reykjavíkurborgar 2018 að raunkostnaður hafi í ágúst 2018 verið 400 milljónir króna. Með hliðsjón af þessu verður að leggja til grundvallar að verkefnið hafi ekki verið útboðsskyld samkvæmt þágildandi lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup.

4 INNKAUPAREGLUR REYKJAVÍKURBORGAR

Í 3. málsli. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 84/2007 var kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að setja sér reglur um innkaup sín. Í innkaupareglum Reykjavíkurborgar, sem tóku gildi 8. maí 2014, kemur fram að tilgangur þeirra sé 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 og tryggja að stjórnarsýsla Reykjavíkurborgar á sviði innkaupa sé í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti. Reglurnar gilda fyrir borgarsjóð Reykjavíkur og allar stofnanir hans.

Í 3. gr. innkaupareglunnanna er kveðið á um að innkaupareglunum skuli fylgt við öll innkaup Reykjavíkurborgar, sem og lögum nr. 65/1993, um framkvæmd útboða, og lögum nr. 84/2007, um opinber innkaup, þar sem við á. Einnig er tekið fram að við túlkun á reglunum skuli hafa hliðsjón af lögum um opinberum innkaup.

Í 1. mgr. 7. gr. reglnanna kemur fram að þær taki til skriflegra samninga um fjárhagslegt endurgjald sem Reykjavíkurborg gerir við eitt eða fleiri fyrirtæki og hafa að markmiði framkvæmd verks, sölu vara og veitingu þjónustu í skilningi reglnanna. Til verksamninga teljast samningar sem hafa að markmiði framkvæmd, eða framkvæmd og hönnun, á verkum sem annars vegar eru talin upp í ákvæðinu og hins vegar verkum,

LOGOS

Reykjavík - London

eða framkvæmd verks, með hvers konar aðferðum, sem svara eigi til krafna sem kaupandi hefur sett fram. Tekið er fram að með verki í þessum skilningi sé átt við afrakstur mannvirkjagerðar eða verkfræðilegra aðferða sem getur, sem slíkur, þjónað efnahagslegu eða tæknilegu hlutverki. Þessi skilgreining á verksamningi er sambærileg þeirri sem kom fram í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 84/2007, en fjallað var um það ákvæði í kafla 3 hér að framan. Með hliðsjón af því sem þar var rakið verður að leggja til grundvallar að verkefnið hafi fallið í sér verksamning í skilningi innkaupareglna Reykjavíkurborgar.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. innkaupareglanna er skylt að viðhafa innkaupaferli, annað en verðfyrirspurn, þegar áætlun samningsfjárhæð verksamnings, að meðtöldum virðisaukaskatti, er yfir 28 milljónum króna. Áætlaður heildarkostnaður í frumkostnaðarmati var 146-158 milljónir króna. Það er því ljóst að Reykjavíkurborg var skylt að nota innkaupaferli vegna verkefnisins nema að hægt hafi verið að rökstyðja að verkefnið félli innan undantekninga 12. og 13. gr. reglnanna.

Í 12. gr. reglnanna segir að ákvæði þeirra eigi ekki við um eftirfarandi samninga:

- a. Þjónusta er varðar kaup eða leigu, gegn hvers konar fjárhagslegu endurgjaldi, á jörð, byggingum sem þegar hafa verið reistar eða öðrum fasteignum eða réttindum fyrir þeim. Samningar um fjármálaþjónustu sem gerðir eru fyrir, eftir eða samhliða samningum um kaup eða leigu á fasteign falla þó undir 11. gr.
- b. Þjónusta er varðar rannsókn og þróun á þjónustu, að frátöldum samningum þar sem kaupendur bera allan kostnað af þjónustunni og hafa einkarétt á að njóta góðs af árangrinum í starfsemi sinni.
- c. Sérleyfi um þjónustu.
- d. Þjónusta sem gerð er við aðila eða félag aðila sem sjálfir teljast kaupendur eða á grundvelli einkaréttar sem þeir njóta samkvæmt lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem eru í samræmi við reglur samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Ljóst er að endurbygging á mannvirkjum við Nauthólsveg 100 falla ekki undir þessar undanþágur. Í 1. mgr. 13. reglnanna segir síðan heimilt sé að víkja frá 11. gr. um skyldu til að nota innkaupaferli við innkaup á eftirtalinni þjónustu:

- a. Útgáfa viðskiptabréfa.
- b. Hótel- og veitingahúsarekstur.
- c. Flutningar á sjó og vatnaleiðum.
- d. Stuðnings- og stoðþjónusta í tengslum við flutninga.
- e. Lögfræðiþjónusta.
- f. Vinnumiðlun og ráðningarþjónusta.
- g. Rannsóknir og öryggisþjónusta.
- h. Menntun og starfsmenntun.
- i. Heilbrigðisþjónusta og félagsþjónusta.
- j. Tórstunda-, menningar- og íþróttastarfsemi.

Í 2. mgr. 13. gr. innkaupareglanna kemur fram að við túlkun á inntaki samninga samkvæmt a-j. liða skuli líta til II. viðauka A og B við lög um opinber innkaup. Þar kemur fram að undir þjónustu sem tengist menningariðju falli varðveisla sögulegra staða og bygginga, varðveisla sögulegra staða og varðveisla sögulegra bygginga (CPV-

LOGOS

Reykjavík - London

kóðar 92522000-6 - 92522200-8). Sá hluti verkefnisins sem snéri að þjónustu, einkum hönnunarþjónustu, gat því fallið undir undanþágu 13. gr. innkaupareglanna að því marki sem hún var unnin til að varðveita sögulegar byggingar. Það verður hins vegar að líta til þess að samkvæmt 2. mgr. 13. gr. er skylt að afla samþykkis innkauparáðs um fyrirhuguð innkaup að fenginni staðfestingu innkaupadeildar um að efni samningsins falli undir skilgreiningar 13. gr. Ekkert hefur komið fram sem bendir til þess að óskað hafi verið eftir slíku samþykki eða að ætlunin hafi verið að nýta undanþágu 13. gr. yfir höfuð.

Í 22. gr. reglnanna er síðan að finna heimild til samningskaupa án opinberra birtingar útboðsauglýsingar. Það er heimilt í eftirfarandi tilvikum:

- a. Þegar engin tilboð, engin gild tilboð eða engar tilkynningar um þátttöku berast vegna almenns eða lokaðs útboðs.
- b. Þegar aðeins eitt fyrirtæki kemur til greina af tæknilegum eða listrænum ástæðum eða sökum þess að um lögverndaðan einkarétt er að ræða.
- c. Þegar innkaup eru algerlega nauðsynleg vegna aðkallandi neyðarástands.
- d. Þegar um er að ræða innkaup á viðbótarvörum.
- e. Þegar um er að ræða vörur sem eru á sérstaklega góðum kjörum, annaðhvort frá seljanda sem er að hætta starfsemi eða frá skiptastjóra þrotabús eða fyrirtæki sem er í greiðslustöðvun eða nauðasamningum.
- f. Þegar gera á samning eftir samkeppni um hönnun.
- g. Þegar um er að ræða viðbótarverk eða viðbótarþjónustu.
- h. Þegar um er að ræða nýtt verk eða þjónustu sem felur í sér endurtekningu á sambærilegu verki eða þjónustu og sami kaupandi hefur áður samið við fyrirtæki í almennu eða lokaðu útboði.

Ekkert hefur komið fram sem bendir til þess að endurbygging húsanna við Nauthólsveg 100 hafi fallið undir þessi tilvik. Að okkar mati var því ekki heimilt að belta samningskaupum án opinberrar birtingar útboðsauglýsingar.

Með vísan til alls framangreinds er það því niðurstaða okkar að innkaupareglum Reykjavíkurborgar hafi ekki verið fylgt við gerð samninga vegna framkvæmdanna við Nauthólsveg 100.¹

Í 1. mgr. 5. gr. innkaupareglanna er kveðið á um að hvert svið, skrifstofur og stofnanir Reykjavíkurborgar beri ábyrgð á að haga innkaupum sínum í samræmi við innkaupastefnu og innkaupareglur borgarinnar. Í 1. mgr. 37. gr. reglnanna segir síðan að ábyrgð á því að innkaup séu í samræmi við reglur Reykjavíkurborgar og ákvæði laga séu á hendi viðkomandi kaupanda af hálfu borgarinnar. Fagráð borgarinnar bera ábyrgð á eftirliti með innkaupum sviða og stofnana sem undir þau heyra. Ef það kemur í ljós við eftirlit að reglur kunni að hafa verið brotnar ber að tilkynna um slíkt til innkauparáðs.

Í 3. mgr. 37. gr. innkaupareglanna er gert ráð fyrir að ársfjórðungslega sendi sviðsstjórar yfirlit til þess fagráðs sem þeir heyra undir. Í slíku yfirliti skal gerð grein fyrir einstökum innkaupum yfir 1 milljón króna og skal slíkt yfirlit einnig sent innkauparáði. Í 5. mgr. 37. gr. segir að mánaðarlega skuli innkaupadeild leggja fram í innkauparáði heildaryfirlit yfir viðskipti og þjónustu við borgarstofnanir, málaflokka og

¹ Í verkbeiðni var ekki óskað eftir greiningu á mögulegum réttaráhrifum brota gegn innkaupareglum Reykjavíkurborgar og verður því ekki fjallað um slík áhrif í minnisblaði þessu.

LOGOS

Reykjavík · London

fyrirtæki borgarinnar. Kveðið er á um að innkauparáð skuli fara gaumgæfilega yfir yfirlitin og beina athugasemdum og ábendingum um það sem betur megi fara til sviðsstjóra og viðkomandi fagráðs.

Í 2. mgr. 5. gr. innkaupareglanna kemur fram að innkaupadeild Reykjavíkurborgar skuli framkvæma reglubundið eftirlit með því að innkaup Reykjavíkurborgar séu í samræmi við innkaupareglurnar. Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. reglnanna skal innheimtudeild veita innkauparáði mánaðarlega upplýsingar um reglubundið eftirlit skrifstofunnar með innkaupamálum. Í 6. mgr. 37. gr. segir síðan að innkaupadeild skuli gera eftirlitsáætlun þar sem skilgreint er með hverju eigi að hafa eftirlit og hvernig framkvæmd skuli háttað og að þá áætlun skuli senda innkauparáði. Innkaupadeild ber að skila skýrslu árlega til innkauparáðs þar sem framkvæmd eftirlitsáætlunar er metin.

Samkvæmt 5. mgr. 5. gr. innkaupareglanna hefur innkauparáð á hendi eftirlitshlutverk með því að svið, skrifstofur og stofnanir Reykjavíkurborgar fylgi innkaupareglunum. Þetta kemur einnig fram í 1. mgr. 2. gr. samþykktu fyrir innkauparáð Reykjavíkurborgar. Í 2. mgr. 2. gr. samþykktanna segir að við eftirlitið skuli innkauparáð m.a. annars styðjast við þau yfirlit um innkaup sem innkaupadeild og sviðum er gert að senda reglulega til innkauparáðs. Innkauparáði ber einnig að fara árlega yfir eftirlitsáætlun innkaupaeildar og skýrslu innkaupaeildar þar sem framkvæmd eftirlitsáætlunar er metin. Þá getur innkauparáð óskað eftir nánari upplýsingum og skýrslum um innkaup frá sviðum og stofnunum borgarinnar og boðað sviðsstjóra/forstöðumenn til fundar við sig og óskað skýringa á innkaupum. Í 5. mgr. 2. gr. samþykktanna er kveðið á um að ráðið skuli vísa innkaupamáli til borgarráðs ef það verður áskynja um að það séu það alvarlegir ágallar á meðferð þess.

Í 7. mgr. 37. gr. innkaupareglanna segir síðan að ef grunur vaknar um misferli í innkaupum skuli slíkt tafarlaust tilkynnt innri endurskoðun Reykjavíkurborgar.

Hér er einnig rétt að geta þess að borgarlögmaður fer með lögfræðilega ráðgjöf í innkaupamálum og skal vera innkauparáði til ráðgjafar, sbr. 4. mgr. 5. gr. innkaupareglanna.

Upplýsingar um kostnað við framkvæmdina við Nauthólsveg 100 komu á borð innkauparáðs á fundi ráðsins 6. janúar 2017, en þar var lagt fram til kynningar yfirlit SEA yfir innkaup yfir 1 milljón króna á 1.-3. ársfjórðungi 2016. Af yfirliti yfir gjaldaliði má ráða að kostnaður vegna framkvæmdanna var á þessum tíma kominn í tæplega 30 milljónir króna. Afgreiðslu málsins var hins vegar frestað og óskað var eftir viðveru fulltrúa SEA á næsta fundi til að svara spurningum um yfirlitið. Yfirlitið var aftur tekið fyrir á næsta fundi ráðsins 27. janúar 2017 og varð niðurstaðan sú að ekki væru gerðar athugasemdir við yfirlitið. Þann 17. mars 2017 var síðan yfirlit yfir innkaup yfir 1 milljón króna á 1.-4. ársfjórðungi 2016 lagt fyrir fund innkauparáðs. Samkvæmt yfirliti yfir gjaldaliði var kostnaður vegna verkefnisins á þeim tíma kominn í um 77 milljónir króna. Eins og rakið er hér að framan eru umrædd yfirlit eitt af því sem innkauparáði ber að styðjast við til að sinna eftirlitsskyldu sinni, sbr. 2. mgr. samþykktu innkauparáðs. Færa má rök fyrir því að yfirlit yfir kostnað vegna verkefnisins hafi á þessum tímamarki mátt gefa innkauparáði tilefni til að skoða nánar hvort innkaupareglum hafi verið fylgt.

Málefni endurbyggingar húsanna við Nauthólsveg 100 koma síðan til umræðu í innkauparáði á fundi þess 16. júní 2017. Þar var fjallað um yfirlit SEA varðandi einstök

LOGOS

Reykjavík - London

innkaup yfir 1 milljón króna á 1. ársfjórðungi 2017. Ákveðið var á fundinum að óska eftir nánari sundurliðun á framkvæmdunum við Nauthólsveg. Á fundi ráðsins þann 18. ágúst 2017 var lagt fram svar SEA. Ákveðið var að óska eftir álit embættis borgarlögmans á svarinu. Álit borgarlögmans var lagt fram á fundi innkauparáðs 18. október 2018, en þar var komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið farið eftir innkaupareglum Reykjavíkurborgar við framkvæmdina. Borgarráð hafði hins vegar samþykkt þann 11. október 2018, áður en álit borgarlögmans lá fyrir, að fela innri endurskoðun Reykjavíkurborgar að að gera heildarúttekt á því ferli sem endurgerð braggans fól í sér.

Ákvörðun innkauparáðs um að leita eftir álit borgarlögmans má styðja með vísun til 4. mgr. 5. gr. innkaupareglanna, en eins og áður segir er þar kveðið á um að borgarlögmaður sé innkauparáði til ráðgjafar. Eins og rakið er í álit borgarlögmans, dags. 17. október 2018, urðu miklar tafir á málinu þar sem embættið fékk ekki fullnægjandi upplýsingar um verkefnið fyrr en í október 2018. Færa má fyrir því rök að þessar tafir við upplýsingagjöf hafi getað gefið vísbendingar um að ágallar hafi verið á meðferð innkaupanna. Það kann því að hafa verið tilefni til að kalla eftir skýringum á tölum á svörum til borgarlögmans, sbr. heimild í 2. mgr. 2. gr. samþykta innkauparáðs, en þar kemur fram að innkauparáð geti óskað eftir nánari upplýsingum og skýrslum um innkaup frá sviðum og stofnunum borgarinnar. Í því skyni hefði ráðið einnig getað boðað sviðsstjóra og/eða forstöðumenn til fundar við sig og óskað skýringa á málinu, sbr. 4. mgr. 2. gr. samþykktanna. Þar sem ekki er til að dreifa skýrum málsmeðferðareglum og – frestum hvað varðar málsmeðferð hjá innkauparáði, eru hins vegar að okkar mati ekki forsendur til að fullyrða að meðferð málsins hjá innkauparáði hafi brotið gegn innkaupareglum Reykjavíkurborgar.

5 ÁHRIF ÞESS AÐ SEMJA VIÐ GRUNNSTOÐ EHF.

Sú staðreynd að samið var við dótturfélag Háskólans í Reykjavík, Grunnstoð ehf., en ekki beint við skólann hefur ekki áhrif á beitingu laga um opinber innkaup eða innkaupareglna Reykjavíkurborgar. Hins vegar hefur það áhrif á réttindi og skyldur samkvæmt leigusamningi aðila um Nauthólsveg 100. Þannig verður kröfum Reykjavíkurborgar á grundvelli samningsins aðeins beint að Grunnstoð ehf. en ekki HR.

Í 5. gr. húsaleigusamningsins er HR hins vegar veitt tiltekin réttindi þrátt fyrir að vera ekki leigutaki samkvæmt samningnum. Þar kemur fram að breytingar á húsnæðinu, hönnun og framkvæmdir, skuli gerðar í samstarfi við leigutaka (Grunnstoð ehf.) og starfsmenn HR. Einnig er kveðið á um að bæði leigutaki og HR skuli hafa fulltrúa í bygginganefnd/verkefnastjórn verkefnisins.

6 FRÍÐUN SAMKVÆMT LÖGUM UM MENNINGARMINJAR

Tilgangur laga nr. 80/2012 um menningarmínjar er að stuðla að verndun menningarmínja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða, sbr. 1. gr. laganna. Menningarmínjar teljast ummerki um sögu þjóðarinnar, svo sem fornminjar, menningar- og búsetulandslag, kirkjugripir og minningarmörk, hús og önnur mannvirki, skip og bátar, samgöngutæki, listmunir og nytjahlutir, svo og myndir og aðrar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar. Lögin taka einnig til staða sem tengjast menningarsögu.

LOGOS

Reykjavík · London

Í VII. kafla laga um menningarminjar er fjallað um verndun og varðveislu húsa og mannvirkja. Þar kemur fram að öll hús og mannvirki sem eru 100 ára eða eldri séu friðuð, sbr. 1. mgr. 29. gr. laganna. Einnig kemur fram í 1. mgr. 30. gr. sömu laga að eigendum húsa og mannvirkja sem ekki njóta friðunar en byggð voru 1925 eða fyrr sé skylt að leita álits hjá Minjastofnun ef þeir hyggjast breyta þeim, flytja þau eða rífa.

Húsin við Nauthólsveg 100 voru byggð á árunum 1942-1945. Þau voru því hvorki friðuð samkvæmt 29. gr. né nutu verndar samkvæmt 30. gr. laga um menningarminjar.

Hér er einnig rétt að geta þess að samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga um menningarminjar er heimilt að friðlýsa hús og mannvirki eða hluta þeirra ef þau hafa menningarsögulegt, vísindalegt eða listrænt gildi. Ráðherra tekur ákvörðun um slíka friðlýsingu að fenginni tillögu Minjastofnunar Íslands. Í fréttatilkynningu Minjastofnunar frá 21. september 2018 kemur hins vegar fram að ekki hafi verið gerð tillaga að friðlýsingu bygginga við Nauthólsvík.

7 ÁLIT MINJASTOFNUNAR

Í júlí 2016 óskuðu A arkitektar eftir umsögn Minjastofnunar um aðaluppdrætti A arkitekta af enduruppbyggingu húsa við Nauthólsveg 100.

Í umsögn Minjastofnunar, dags. 26. júlí 2016, var tekið fram að um væri að ræða endurbyggingu á húsum sem reist voru á árunum 1944 til 1945 og því féllu þau ekki undir ákvæði laga um menningarminjar. Hins vegar var tekið fram að Minjastofnun hefði, að frumkvæði A arkitekta, fylgst með mótun hugmynda um endurbyggingu húsanna og veitt álit á ýmsum atriðum á vinnslustigi hönnunar. Þá lagði Minjastofnun áherslu á að hæð nýrrar tengibyggingar yrði ekki meiri en sem næmi vegg hæð skemmu og náðhúss til að unnt yrði að tengja húsin saman með farsælum hætti.

Eins og áður hefur komið fram voru húsin við Nauthólsveg 100 hvorki friðuð né friðlýst. Þá voru húsin ekki byggð fyrir árið 1925 og nutu þau því ekki verndar samkvæmt 30. gr. laga um menningarminjar, en samkvæmt því ákvæði er skylt að leita álits Minjastofnunar áður en slík hús eru flutt, rífin eða þeim breytt. Ekki er gert ráð fyrir í lögum um menningarminjar að Minjastofnun veiti álit á breytingum á húsum eða mannvirkjum í öðrum tilvikum. Verður því að leggja til grundvallar að umsögn Minjastofnunar hafi ekki verið bindandi fyrir Reykjavíkurborg samkvæmt lögum um menningarminjar.

8 DEILISKIPULAG REYKJAVÍKURBORGAR

Í skipulagslögum nr. 123/2010 er fjallað um gerð og framkvæmd skipulagsáætlana. Í 1. mgr. 12. gr. laganna segir að skipulagsskylda nái til lands og hafs innan marka sveitarfélaga. Einnig er áréttað að bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásjáð þess verði að vera í samræmi við skipulagsáætlanir.

Í 2. mgr. 12. gr. skipulagslaga kemur fram að í skipulagsáætlunum sé mörkuð stefna um landnotkun og byggðabráun. Í slíkum áætlunum er sett fram stefnumið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, frístundabyggð, atvinnuhúsnæði, náttúruvernd o.fl. Ef talin er þörf á að vernda sérkenni eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja,

LOGOS

Reykjavík · London

náttúruminjar, náttúrufar eða gróður vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis við gerð skipulagsáætlunar, án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum, skal setja í viðkomandi skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd, sbr. 6. mgr. 12. gr. laganna. Samkvæmt 10. tölul. 2. gr. sömu laga er „hverfisvernd“ ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja.

Í 28. gr. skipulagslaga er fjallað um aðalskipulag. Þar kemur fram að aðalskipulag sé skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag sem tekur til alls lands innan marka sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins og í því er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu og þjónustukerfi og byggðamynstur.

Samkvæmt 37. gr. skipulagslaga er deiliskipulag skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reit innan sveitarfélags. Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðarmynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa. Þegar unnið er deiliskipulag í byggðu hverfi er gert ráð fyrir að framkvæmt sé mat á varðveislugildi svipmóts byggðar og einstakra bygginga sem fyrir eru, með gerð húsakönnunar. Þegar unnið er að slíku hverfisskipulagi er heimilt að víkja frá kröfum um framsetningu sem gerðar eru til deiliskipulagsáætlana í nýrri byggð og leggja frekar áherslu á almennar reglur um yfirbragð byggingarinnar auk almennra rammaskilmála. Í grein 5.3.2.1 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, með síðari breytingum, kemur fram að í deiliskipulagi skull gera grein fyrir mannvirkjum sem fyrir eru á skipulagssvæðinu, notkun og nýtingu þeirra. Tilgreina á ef þau eiga að víkja, en annars setja skilmála um viðhald eða breytingar á þeim ef við á. Í þegar byggðu hverfi skal lagt mat á varðveislugildi og svipmót byggðar og einstakra bygginga sem fyrir eru, með gerð húsakönnunar, og setja markmið og skilmála um verndun og viðhald á grunni þeirrar könnunar.

Í byggðarkönnun Minjasafns Reykjavíkur, dags. í október 2013, er fjallað um byggingarnar að Nauthólsvegi 100. Þar kemur fram að um sé að ræða allmörg hús sem reist voru veturinn 1942-1943 sem gistihús sem nefndist *Hótel Winston* og að það hafi verið notað fyrir flugmenn og aðra þá sem áttu leið um Reykjavíkurflugvöll. Það hafi verið tekið í notkun í júlí 1945. Fram kemur að eftir að flugmálastjórn tók við rekstri flugvallarins hafi flugvallarhótelid verið rekið á vegum hennar og nefnt *Hótel Ritz*, en að rekstrinum hafi verið hætt árið 1951. Í skýrslunni er talið að byggingarnar hafi menningarsögulegt gildi þar sem þær tengist sögu hernámsára í Reykjavík, sögu Reykjavíkurflugvallar og hótelleksturs í Reykjavík. Með hliðsjón af þessu lagði Minjasafn Reykjavíkur til að svæðið sem braggarnir stæðu á nýtu verndar í gulum flokki, en samkvæmt skýrslunni falla í slíkan flokk samstæður húsa og heildir sem lagt er til að vernda með hverfisvernd í deiliskipulagi.

Í deiliskipulagi Reykjavíkurborgar fyrir Nauthólsvík frá árinu 1998 var upphaflega gert ráð fyrir að á svæði C, þar sem bragginn stendur, yrði stríðsminjasafn og möguleiki á endurbyggingu á bröggum. Breytingar voru gerðar á deiliskipulaginu á árinu 2013, en breytingarnar fólust í því að ákvæði um stríðsminjasafn var fellt niður en í staðinn sett inn ákvæði um að húsin verði fyrir veitingarekstur eða aðra starfsemi og þjónustu sem fellur að nýtingu útivistarsvæðis og starfsemi í Nauthólsvík. Fram kemur að á lóðinni séu byggingar á einni hæð sem tilheyrðu „Transit Camp“ flutningsbúðunum sem

LOGOS

Reykjavík - London

byggðar voru 1942-1944. Sérstaklega er tekið fram að leyfilegt sé að endurbyggja núverandi byggingar ef tekið er mið af upprunalegri stærð og útliti. Einnig sé mögulegt að byggja ný hús sem taka mið af fyrirkomulagi, stærð og útliti húsa, sem hafa verið rifin.

Af ákvæðum skipulagslaga, skipulagsreglugerðar og laga nr. 160/2013, um mannvirki, má ráða að réttaráhrif þessara skilmála í deiliskipulagi Nauthólsvíkur voru þýðingarmikil. Eins og áður segir felur deiliskipulag meðal annars í sér áætlun um byggingarreiti innan þess svæðis sem það tekur til, sbr. 1. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Af 1. mgr. 12. gr. sömu laga leiðir að bygging húsa og annarra mannvirkja verði að vera í samræmi við fyrirmæli í deiliskipulagi. Sömu reglu er að finna í grein 2.7 í skipulagsreglugerðinni. Það er jafnframt eitt af skilyrðum fyrir útgáfu byggingarleyfis að mannvirki og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. mannvirkjalaga. Af þessu leiðir að það þar að haga endurbyggingu húsaanna við Nauthólsveg 100 í samræmi við skilmála deiliskipulags Nauthólsvíkur, eins og því var breytt á árinu 2013.

9 SAMANTEKT

Þegar verkefnið var samþykkt í Borgarráði 16. júlí 2015 voru í gildi lög nr. 84/2007 um opinber innkaup. Í 2. mgr. 19. gr. laganna var kveðið á um að ákvæði 2. þáttar þeirra, sem fjallaði um opinber innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES, tækju ekki til innkaupa sveitarfélaga. Samkvæmt lögum nr. 84/2007 voru innkaup á vegum sveitarfélaga því ekki útboðsskyld nema að þau næðu viðmiðunarfjárhæðum fyrir opinber innkaup á EES. Viðmiðunarfjárhæð EES vegna verksamninga sveitarfélaga var á þessum tíma 834.842.176 krónur. Áætlaður heildarkostnaður samkvæmt frumkostnaðaráætlun var 146-158 milljónir króna og raunkostnaður í ágúst 2018 var 400 milljónir króna. Af því leiðir að verkefnið var ekki útboðsskyldt samkvæmt þágildandi lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup.

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar er skylt að viðhafa innkaupaferli, annað en verðfyrirspurn, þegar áætluð samningsfjárhæð verksamnings, að meðtöldum virðisaukaskatti, er yfir 28 milljónum króna. Reykjavíkurborg var því skylt að nota innkaupaferli vegna verkefnisins. Ekkert hefur komið fram sem bendir til þess að verkefnið hafi fallið undir undantekningar innkaupareglanna frá þeirri skyldu. Að okkar mati var því innkaupareglum Reykjavíkurborgar ekki fylgt við gerð samninga vegna framkvæmdanna við Nauthólsveg 100. Ekki eru hins vegar forsendur til að fullyrða að eftirlit innkauparáðs hafi brotið gegn innkaupareglum Reykjavíkurborgar. Hins vegar má færa fyrir því rök að upplýsingar um kostnað vegna verkefnisins, sem lagðar voru fyrir fundi innkauparáðs 6. janúar 2017, 27. janúar 2017 og 17. mars 2017, hafi mátt gefa innkauparáði tilefni til að skoða nánar hvort innkaupareglum hafi verið fylgt. Það má einnig færa rök fyrir því að tafir á málinu hjá borgarlögmanni, sem komu til vegna skorts á upplýsingum um innkaupin, hafi mátt gefa innkauparáði tilefni til að kalla eftir skýringum á tölum á svörum til borgarlögmanns, sbr. heimild í 2. mgr. 2. gr. samþykta innkauparáðs, en í því skyni hefði einnig verið hægt að boða sviðsstjóra og/eða forstöðumenn til fundar við innkauparáð til að óska eftir skýringum á málinu, sbr. 4. mgr. 2. gr. samþykktanna.

LOGOS

Reykjavík - London

Sú staðreynd að samið var við dótturfélag HR, Grunnstoð ehf., en ekki beint við skólann hefur ekki áhrif á beitingu laga um opinber innkaup eða innkaupareglina Reykjavíkurborgar, en hefur áhrif á réttindi og skyldur aðila samkvæmt húsaleigusamningi um Nauthólsveg 100.

Húsin við Nauthólsveg 100 voru byggð á árunum 1942-1945. Þau voru því hvorki friðuð samkvæmt 29. gr. né nutu verndar samkvæmt 30. gr. laga um menningarminjar. Ekki er gert ráð fyrir í lögum um menningarminjar að Minjastofnun veiti álit á breytingum á slíkum húsum. Verður því að leggja til grundvallar að umsógn Minjastofnunar hafi ekki verið bindandi fyrir Reykjavíkurborg samkvæmt lögum um menningarminjar.

Í deiliskipulagi Reykjavíkurborgar fyrir Nauthólsvík, eins og því var breytt á árinu 2013, er ákvæði um að leyfilegt sé að endurbyggja núverandi byggingar ef tekið er mið af upprunalegri stærð og útliti. Einnig sé mögulegt að byggja ný hús sem taka mið af fyrirkomulagi, stærð og útliti húsa, sem hafa verið rifin. Í skipulagslögum nr. 123/2010 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er kveðið á um að bygging húsa og annarra mannvirkja skuli vera í samræmi við fyrirmæli í deiliskipulagi. Þá er eitt af skilyrðum fyrir útgáfu byggingarleyfis samkvæmt lögum nr. 160/2013 að mannvirki og notkun þess samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu. Reykjavíkurborg bar því að haga endurbyggingu húsanna við Nauthólsveg 100 í samræmi við ákvæði deiliskipulags svæðisins.

Við vonum að ofangreint svari þeim álitæfnum sem uppi eru með fullnægjandi hætti. Vinsamlegast hikið ekki við að hafa samband við skrifstofu okkar ef frekari aðstoðar er þörf.

Virðingarfyllt,

LOGOS lögmannsþjónusta





VIÐAUKI 5 – SAMÞYKKT BORGARRÁÐS 16. JÚLÍ 2015 ÁSAMT FYLGISKJÖLUM

4. Lagt fram bréf skrifstofu eigna og atvinnuþróunar, dags. 6. júlí 2015, þar sem óskað er eftir að borgarráð heimili að hluti af fasteign borgarinnar að Nauthólsvegi 100 verði gerður upp og leigður Háskólanum í Reykjavík. Jafnframt eru lagðar fram frumhugmyndir endurbóta, dags. 4. maí 2015, og kostnaðaráætlun Eflu verkfræðistofu, dags. í júlí 2015. R15040190

Samþykkt.



Reykjavíkurborg
skrifstofa eigna og atvinnuþróunar

Reykjavík, 6. júlí 2015
R15040190

Borgarráð

Nauthólsvegur 100, endurbætur og útleiga

Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar (SEA) óskar eftir að borgarráð heimili að hluta af fasteign borgarinnar að Nauthólsvegi 100 verði gerð upp og hún leigð til Háskólans í Reykjavík undir háskólatengda starfsemi, þar á meðal frumkvöðlasetur.

Greinagerð:

Reykjavíkurborg er eigandi fasteignarinnar Nauthólsvegur 100. Ástand hússins er mjög bágborið og þarfnast mikils viðhalds. Í byrjun árs 2014 auglýsti skrifstofa eigna og atvinnuþróunar eftir tilboðum í leigu á eigninni og bárust tvö tilboð sem þóttu ekki nægilega há og ekki henta húsnæðinu til þess að réttlæta þær framkvæmdir sem þarf til að koma húsnæðinu í viðunandi ástand.

Verið er að tala um þrjá hluta úr heildarþyrpingu húsa:

- Hús / skemma 220 m²
- Braggi 140 m²
- Viðbygging 90 m²

Samtals gerir þetta 450 m². Viðbyggingin brann fyrir nokkrum árum en hana þarf að endurbyggja



Hugmynd Háskólans í Reykjavík er sú að þarna verði byggt upp nokkurs konar frumkvöðla- og nýsköpunarsetur, Hugmyndahús HR fyrir nemendur og sprotafyrirtæki á þeirra vegum. Þar verður horft fyrst og fremst til nýsköpunar og rannsókna þar sem stúdentar úr öðrum háskólum geta einnig komið og nýtt sér aðstöðuna. Þetta yrði frumkvöðlasetur með áherslu á tæknigreinar sem samrýmist því að meira en helmingur af starfsemi HR snýst um tæknigreinar, þar með talið orkumál, byggingateknifræði, iðnfræði, heilbrigðisverkfræði, tölvunarfræðigreinar og ýmsar aðrar tæknigreinar. Þarna verði líka hægt að hafa margvíslega

viðburði, svo sem nýsköpunarkeppnir, ráðgjöf sem kennarar og nemendur veita o.fl. Gert er ráð fyrir að þarna geti verið um 20 vinnustöðvar sem verða leigðar út gegn hóflegu gjaldi og félagsaðstaða fyrir nemendur sem ekki er aðstaða fyrir í HR byggingunni. Aðrar tekjur verða fyrst og fremst af einfaldri kaffisölu og þjónustu, einkum yfir sumartímann þegar mikið líf er í Nauthólsvíkinni.

Nálægðin við HR gerir þetta mögulegt. Nemendur eru í göngufæri frá HR þar sem kennslustofur, rannsóknarstofur og margvísleg þjónusta er til staðar svo sem veitingastaður. Mun borgin með þessu móti efla stuðning sinn við skapandi atvinnugreinar auk þess sem vannýtt fasteign í eigu borgarinnar fyllist jákvæðri starfsemi.

Breytingar á húsnæðinu, hönnun og framkvæmdir, verði gerðar í samstarfi við HR. Umhverfis og skipulagssvið hefur unnið frumkostnaðarmat á framkvæmdinni og í kjölfarið var verkfræðistofan Efla fengin til þess að gera ítarlegra mat. Frumkostnaðarmat Eflu er 146-158 milljónir. Áður hafði skrifstofa eigna og atvinnuþróunar gert lauslegt kostnaðarmat við endurbætur sem er einnig hjálagað.

HR hefur lagt til að hann greiði 450.000 kr. í leigu á hverjum mánuði og er samningurinn verðtryggtur. SEA núvirðisreiknaði verkefnið miðað við 3,65% ávöxtunarkröfu og gerði ráð fyrir því að 1,36% leigutekna færu í rekstur (rafmagn og hita) og 1,5% í viðhald. Núvirði verkefnisins miðað við að framkvæmdakostnaður verði 152 milljónir og 40 ára leigutíma er þá -41 milljón sem hægt er að skoða sem styrk borgarinnar til HR. Núvirði verkefnisins væri jákvætt ef leigan væri hækkuð í 621.000 kr. á mánuði.

Reykjavíkurborg og Háskólinn í Reykjavík vinna nú saman að eflingu þekkingarþorps í Vatnsmýri og hefur áfangaskýrsla vinnuhóps leitt í ljós að skortur er á húsnæði undir sprotafyrirtæki á svæðinu. Þetta myndi því auka tækifæri aðila sem tengjast Háskólanum í Reykjavík til þess að vinna að nýjum spennandi þróunarverkefnum á meðan þeir eru við nám og störf.

Þetta verkefni styður einnig markmið atvinnustefnu borgarinnar en þar segir í kaflanum Athafna- og nýsköpunarborgin að: „Unnið verði að fjölgun nýsköpunarsetra í vannýttu eða tómu húsnæði“.

Í ljósi alls ofangreinds er það tillaga skrifstofu eigna og atvinnuþróunar að gengið verði til samninga við Háskólann í Reykjavík um framtíðarnýtingu Nauthólsvegar 100.

Endurbætur rúmist innan gildandi fjárfestingaáætlunar.



Hrólfur Jónsson

Hjálagað:
Frumhugmyndir endurbóta dags. 4. maí 2015
Kostnaðaráætlun Eflu verkfræðistofu

Frumhugmyndir endurbóta

4. maí 2015

Hugmynd um aðstöðu fyrir stúdenta og nýsköpunar- og frumkvöðlafyrirtæki að Nauthólsvegi 100



HR hefur áhuga á að taka á leigu um 450 fermetra byggingar sem hýstu áður gamla flughótelið í Nauthólsvík. Borgin auglýsti þessar byggingar til leigu 2013, en ekkert tilboð þótti viðunandi eða áhugavert.

Þessar byggingar eru í niðurnýslu og þarf að endurnýja meðal annars vegna friðunarsjónarmiða. Reykjavíkurborg sjái um endurgerð bygginganna í samræmi við óskir HR. Á fundi með fulltrúum borgarinnar kom fram að kostnaður við endurbætur þeirra 450 m² sem um er rætt geri verið lauslega 120 mkr., en það ræðst auðvitað af ýmsu m.a. óskum HR og endurbætur vegna friðunar.

Verið er að tala um þrjá hluta úr heildarþyrpingu húsa sem mælast í stærð á loftmynd :

- Hús 220 m²
- Braggi 140 m²
- Viðbygging 90 m²

Samtals gerir þetta 450 m². Viðbyggingin brann fyrir nokkrum árum, en hana þarf að endurbyggja vegna friðunar. Hér að neðan sjást þessar byggingar innan bláa rammans.



Rekstur húsnæðisins verði með eftirfarandi hætti:

1. Grunnstoð, dótturfélag HR, tekur húsnæðið á leigu og annast alla samningagerð og undirbúningsvinnu með breytingum í samstarfi við forstöðumann fasteigna HR. Grunnstoð framléigir til annarra aðila, HR, félags stúdenta innan HR o.fl. en Grunnstoð heldur utan um leigusamninginn gagnvart borginni.
2. Helmingur húsnæðisins (um 220 m²) mun hýsa nýsköpunar- og frumkvöðlasetur sem byggji aðallega á tæknigreinum skólans á sviði tölvunarfræði, tæknifræði, verkfræði og skyldum greinum. Allir stúdentar hafi reyndar þarna aðstöðu.
3. Hinn hluti húsnæðisins (um 140 + 90 m²) verður nýttur undir félagsstarf stúdenta og þar verði kaffiaðstaða, fundaaðstaða, félagsaðstaða o.fl. þar sem slík aðstaða er ekki til staðar í núverandi byggingu HR eins og Stúdentakjallari HÍ. Starfsmannafélag HR gæti einnig nýtt þetta í sumum tilfellum.
4. Yfir sumartímann og jafnvel allt árið verður rekið þarna lítið og einfalt kaffihús sem þjónar almenningi sem kemur í Nauthólsvíkina. Þá verði einnig nýsköpunar- og frumkvöðlasetrið opið, enda er þar veitt aðstaðan allan ársins hring. Sunnan við húsið verður aðgengilegur og skjólgóður pallur til útivistar.

Hugmyndafræðin er sú að þarna verði byggð upp aðstaða, nokkurs konar Hugmyndahús HR fyrir nemendur sem gæti gengið undir nafninu Nauthólssetur. Aðstaðan yrði aðallega á sviði tæknigreina og þá horft fyrst og fremst til nýsköpunar og rannsókna þar sem stúdentar úr öðrum háskólum á sama sviði geta einnig komið saman. Þetta er því frumkvöðlasetur með focus á tæknigreinar þar með talið orkumál, flug, heilbrigðisverkfræði, tölvunarfræðigreinar, hönnun og ýmsar aðrar tæknigreinar.

Gert er ráð fyrir að þarna geti verið um 20 vinnustöðvar sem verða leigðar út gegn hóflegu gjaldi. Aðrar tekjur verða fyrst og fremst af kaffisölu og öðrum veitingum, hugsanlega vínveitingum á vissum tímum skv. ákveðnum reglum og þá á vegum stúdenta og starfsmannafélags HR. Ekki er þó skynsamlegt að fá þarna hefðbundið vínveitingaleyfi fyrst í stað því það kallar á mun betri aðstöðu í húsnæðinu og kostnað auk eftirlits. Verið er samt að skoða hvað kröfur verða gerðar til húsnæðis ef sótt verður um vínveitingaleyfi. Þarna er þó hægt að hafa viðburði þar sem áfengi er í boði. Nálægðin við HR gerir reksturinn mögulegan þar

sem nemendur eru í göngufæri frá HR og auðvelt með öll aðfögn, tölvukerfi o.fl. Ljósleiðari yrði settur frá HR í þetta hús og síðann suður með flugbrautinni yfir til HÍ þar sem ljósleiðari tengist háskólaneti Háskólanna sem HI og HR eru með samstarf um.

Breytingar á húsnæðinu verði á kostnað Reykjavíkurborgar, en hönnun og framkvæmdir í samstarfi við HR. Ekki verður lögð áhersla á íburð, en breytingarnar þjóni varðveislusjónarmiðum Reykjavíkurborgar. HR mun leggja til lausar innréttingar, svo sem borð, stóla, skápa o.fl. Einnig mun HR leggja til kaffiástöðu.

Drög að skilalýsingu vegna leigusamning við HR



1. Stærð bygginga

- Hús: 220 m²
- Braggi: 140 m²
- Viðbygging 90 m²

Samtals 450 m²

2. Leiguverð: ISK 1.000 á m² á mánuði eða ISK 5.4 mkr á ári. Húseigandi sér um utanhússviðhald og greiðslur fasteignagjalda.

Auk þess greiðir leigutaki 10% af öllum leigutekjum sem eru umfram 5.4 mkr á ári. Þessi viðbótarleiga gerist upp einu sinni á ári.

3. Breytingakostnaður: Leigusali endurbyggir húsin fyrir áætlað verð 120 mkr, þar af eru 50 mkr. vegna friðunarmála Bragga, en 70 mkr. koma til vegna annarra lagfæringa.

Einnig lagfærir leigusali lóð og byggir „sólþall“ í krikanum á suðurhlíð á milli húsin og braggans.

4. Nýting á húsnæðinu:

- Húsnæðið verður nýtt að hluta undir nýsköpunar og frumkvöðlasetur fyrir starfsemi á vegum HR með um 20 vinnustöðvar auk fundaðstöðu
- Braggi og litla viðbyggingin nýtist undir félagsstarf stúdenta/starfsmanna, kaffiastöðu, íssölu á sumrin o.fl.
- Eftir er að útfæra fyrirkomulag innréttinga nánar
- HR sér um kostnað við lausar innréttingar, húsgögn, tölvubúnað og annan tæknibúnað.

Skemma 210 m² - Frumkvöðlasetur

Skemmi sé sjálfstæð eining undir frumkvöðlafyrirtæki þar verði setustofa og lítið kitchenett (án eldunartækja) nyrst á svæðinu þar sem aðilar geta komið saman, fengið sér kaffi og myndað tengsl.

Fyrirtæki hafi möguleika til að stækka með því að flytjast milli svæða a,b,c (fyrirmynd NMI) Fremst á gangi verði fundarherbergi F1 og F2 og lokun þar á milli til að minnka ónæði frá setustofu/ eldhúsi. Milliveggir úr gipsi sem og loft. Panelofnar í rýmum, pressfittings lagnir, loftun frá opnanlegum fögum (skoða gluggamöguleika fundarherbergja). Gólfefni lökkuð/máluð steipt gólf, raflagnastokkur meðfram útveggjum hæð 90 cm og almennt utaná liggjandi. Flúrlampar í loftum/raflagnabökkum sem tryggja 500 lux. Aðgangs- og Innbrotakerfi og lagnir fyrir myndavélar sem tengja þarf inná kerfi HR. Við sjáum fyrir okkur að loknum reynslutíma að aðilar fá aðgangskort og geti nýtt aðstöðuna allan sólarhringinn eins og hægt er í aðalbyggingu HR.

Braggi 140m² – Aðstaða nemenda HR

Braggi verður einn salur. Gluggar verði á báðum hliðum hans og aðalinngangur á austurgafli en líka á suðurgafli inn á pall. Tryggja þarf gott útsýni til suðurs og halda sem mestu af þeim gluggum sem fyrir eru. Á suðurhlið komi tvöföld hurð sem tengi salinn við 100-150 m² verönd. Gólf verði steipt og lakkað/málað. Tryggja þarf frárennislagnir í gólfi í norðurenda eða suðurenda til að eiga sem besta möguleika á útfærslu votryma. Einangrun og innra byrði boga útfært eins vel og aðstæður og reglugerðir leyfa. Panil ofnar til upphitunar. Gólf steipt, lökkuð eða málu. Raflagnabakkar í loftum og tenglarennur á útveggjum hæð 70 cm. Flúrlampar í loftum/raflagnabökkum sem tryggja 300 lux. Aðgangs- og Innbrotakerfi og lagnir fyrir myndavélar sem tengja þarf inná kerfi HR.

Viðbygging 90 m² – Aðstaða þjónustukjarni og WC nemenda og frumkvöðlaseturs

Í viðbyggingu verði komið upp einföldu eldhúsi/grilli sem og salernum fyrir bragga skemmu og hugsanlega líka fyrir frumkvöðlasetur. Þar verði líka lítið fundarherbergi sem nýtist bæði sem fundarherbergi fyrir stúdentafélög og fyrir þá sem eru að reka veitingaþjónustu út á pallinn á

sumrin. Tryggt verði að starfsmannaaðstöðu eða þeirri lágmarksaðstöðu sem vínveitingaleyfi kallar á. Veggir úr gipsi, gólfefni flísar eða epoxy kvars.

Inntök veitna miði við rekstur á litlu eldhúsi, mögulegum serverrýmum.

Kostnaður og leigutekjur borgarinnar: Miðað er við að heildarkostnaður við þetta allt verði ekki meira en um kr. 270.000 á fermeter. HR borgar hærrí leigu fyrir þann hluta svæðisins sem hugsanlega má flokka sem séraðstöðu tengt „samkeppnisstarfsemi“ svo sem eldhús, pallur, þjónustukjarni í skemmu og viðbyggingu og þar gæti verið verið nálægt kr. 2.000 á fermeter, en hinn hlutinn verði ódýrari enda partur af friðun og nýtt fyrir nemendur sem nýsköpunar og frumkvöðlasetur þar sem leigan fer undir kr. 1.000 á fermeter. **Meðalverð verði sem næst kr. 1.000 á fermeter eða um kr. 450.000 á mánuði. Svo komi aukatekjur til borgarinnar sem verði 10% af öllum tekjum umfram kr. 450.000 á mánuði. Ekki ólíklegt að það verði talsverð aukagreiðsla yfir sumartímann. Þannig verði heildarleigutekjur borgarinnar talsvert umfram kr. 1.000 á fermeter, líklega nær 1.200-1.300 á fermeter í heildina.**

Nauthólsvegur 100 – Drög að skilalýsingu

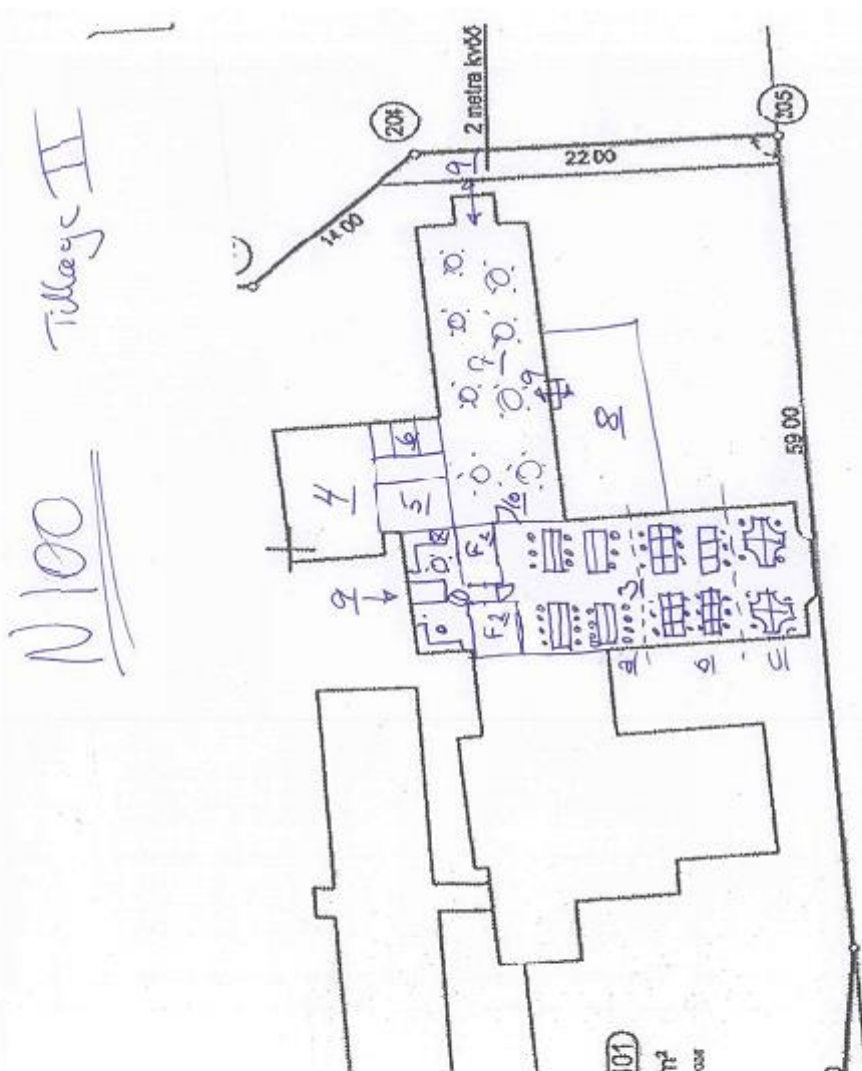
Skýringar við teikningu sem er hér meðfylgjandi:

1. Setustofa og eldhúskrókur fyrir ísskáp, kaffivél, uppþvottvél og örbylgju. Skoða með vindfang og tækniklefa vegna stjórnskápa og servera.
2. Fundarherbergi F1 og F2. Hurð á gangi til að minnka ónæði inná vinnusvæði auk þess sem aðgengi þarf að vera inn á WC í 90 m² viðbyggingunni.
3. Skemma. Frumkvöðlasetur, fyrirmynd NMI. Þrískipt innst væru fyrirtæki sem lengst væru komin. Þetta verði samt allt opið rými.
4. Eldhús og lítið fundarherbergi fyrir um 10-12 manns. Útfært þannig að vínveitingaleyfi gæti fengist, en það verði sjálfstæð ákvörðun í samráð við Reykjavíkurborg hvort sótt verði um það. Nemendafélög og starfsmannafélag mun vera með áfengi við vissa viðburði eins og algengt er í sölum víða um borgina þar sem haldin eru brúðkaup, afmæli o.fl.. Þetta er í HR í dag án sérstaks vínveitingaleyfis. En þetta verður aldrei selt til almennings en meira bjór og léttvín við sérstaka viðburði.
5. Salerniskjarni sem nýtast mun öllu húsnæðinu. Skoða þarf með aukaaðgang inná salerni frá frumkvöðlasetri sem kallar ekki á að fara í gegnum viðburðasvæði nemendafélaga í bragganum.
6. Starfsmannasvæði þeirra sem vinna við kaffisölu og veitingar t.d. á sumrin þegar mikið er að gera úti á palli
7. Aðstaða nemendafélaga í HR. Allar deildir innan HR eru með nemendafélög sem munu nýta þetta í sitt hvoru lagi eða saman. Sjá: <http://www.studentafelag.is/adildarfelog/>

8. Verönd. Tengin verður inn í bragga nr. 7. Skoða þarf hvar best er að hafa inngang þ.e. hvort það verður í horninu eða þar sem er merkt nr. 9.
9. Inngangar
10. Samgangur milli bragga og skemmu. Þeir sem eru í frumkvöðlasetri verða að geta haldið viðburði í bragga og komist út á pallinn o.fl.

Hér að neðan er nánari lýsing á notkun einstaka rýma, tækniröfur o.fl.

Teikning/skissa af innréttingum á Nauthólsvegi 100



Nauthólsvegur 100

Endurbætur á húsnæði

Viðgerðartillögur

Frumkostnaðaráætlun

Júlí 2015



Inngangur.

Undirritaður hefur að beiðni Óla Jóns Hertervig og Óla Arnars Eiríkssonar hjá Skrifstofu eigna og atvinnuþróunar Reykjavíkurborgar (SEA) framkvæmt ástandsmat á húseignum þeim sem staðsettar eru við Nauthólsveg 100 í Reykjavík. Einnig hefur verið gerð frumkostnaðaráætlun fyrir endurbyggingu húseignanna.

Um er að ræða þrjá byggingahluta úr stærri heildarþyrpingu sem er á svæðinu.

- Hús / skemma, stærð 220 m²
- Braggi, stærð 140 m²
- Viðbygging, stærð 90 m²

Heildarflatarál húsanna þriggja er um 450 m².



Yfirlitsmynd af svæðinu

2. Ástandsmat bygginga og áætlaður kostnaður við endurbyggingu

Við skoðun á húsnæðinu sem fram fór föstudaginn 12. júlí komu fram eftirfarandi atriði varðandi ástand húsanna. Einnig hefur verið lagt mat á kostnað við endurbyggingu húsanna.

2.1 Viðbygging

Um er að ræða 90 m² byggingu sem stendur á steypum sökklum. Þak hússins hefur verið borið uppi af steypum súlum. Milli súlna hafa útveggir verið hlaðnir með létum hleðslusteini, sandsteini.

Ástand hússins er afar bágborið eftir eldsvoða sem varð í húsinu fyrir nokkrum árum síðan. Þakið er farið af stórum hluta hússins auk þess sem útveggir þess eru mikið skemmdir og að stórum hluta fallnir saman.

Ekki getur talist raunæft að endurbyggja húsarústimar vegna kostnaðar og þeirra miklu skemmda sem orðið hafa á húsinu sem gera endurbyggingu óraunhæfa. Sé ætlunin að koma upp 90 m² húsnæði undir þá starfsemi sem fram hafa komið má gera ráð fyrir að kostnaður við niðurrif og nýbyggingu á húsinu geti orðið um um 380 -400 þús kr. á m² 34 til 36 millj króna

sem nemendur eru í göngufæri frá HR og auðvelt með öll aðfögn, tölvukerfi o.fl. Ljósleiðari yrði settur frá HR í þetta hús og síðann suður með flugbrautinni yfir til HÍ þar sem ljósleiðari tengist háskólaneti Háskólanna sem HI og HR eru með samstarf um.

Breytingar á húsnæðinu verði á kostnað Reykjavíkurborgar, en hönnun og framkvæmdir í samstarfi við HR. Ekki verður lögð áhersla á íburð, en breytingarnar þjóni varðveislusjónarmiðum Reykjavíkurborgar. HR mun leggja til lausar innréttingar, svo sem borð, stóla, skápa o.fl. Einnig mun HR leggja til kaffiástöðu.

Drög að skilalýsingu vegna leigusamning við HR



1. Stærð bygginga

- Hús: 220 m²
- Braggi: 140 m²
- Viðbygging 90 m²

Samtals 450 m²

2. Leiguverð: ISK 1.000 á m² á mánuði eða ISK 5.4 mkr á ári. Húseigandi sér um utanhússviðhald og greiðslur fasteignagjalda.

Auk þess greiðir leigutaki 10% af öllum leigutekjum sem eru umfram 5.4 mkr á ári. Þessi viðbótarleiga gerist upp einu sinni á ári.

3. Breytingakostnaður: Leigusali endurbyggir húsin fyrir áætlað verð 120 mkr, þar af eru 50 mkr. vegna friðunarmála Bragga, en 70 mkr. koma til vegna annarra lagfæringa. Einnig lagfærir leigusali lóð og byggir „sólþall“ í krikanum á suðurhlíð á milli húsin og braggans.



Helstu verkþættirnir við endurbyggingu hússins myndu vera;

Útanhúss

- Endurnýjun glugga
- Múrviðgerðir
- Málun veggja
- Endurnýja útihurðir

Innanhúss

- Hreinsun út úr húsi
- Einangrun þaks
- Endunýja frárennsli
- Endurnýjun raflagna og lagna
- Klæðning útveggja og lofta
- Gólfilögn og málun

Varðandi kostnað við endurbætur á húsnæðinu má gera ráð fyrir að hann verði um 300 - 330 þús kr á m² eða um 66 til 71 millj króna.

Samantekt.

Eftir heildarskoðun á húsunum er talið hagkvæmast að rífa bæði viðbygginguna og braggann og byggja mannvirkin aftur í uppranalegri mynd. Rétt væri að skoða hvort útfæra megi skipulag viðbyggingar a hagkvæmari hátt en núna er, etv mætti sleppa endurbyggingu hennar eða framlengja skemmuna í núverandi mynd. Slík útfærsla gæti verið hagkvæmari, myndi falla betur að umverfinu og myndi nýtast væntanlegri starfsemi betur. Við útfærslu á lausnum verði leitast við að framkvæma verkið á sem hagkvæmastan hátt með einfaldleikann að leiðarljósi.

Samantekt á áætluðum heildarkostnaði.

2.1 Endurnýjun á viðbyggingu	34 til 36 millj.
2.2 Endurnýjun á bragga	35 til 39 millj
2.3 Endurbætur á skemmu	66 til 71 millj
Endurbætur á lóð næst húsum	10 til 12 millj
Samtals áætlaður heildarkostnaður	146 – 158 millj

Allar tölur innifela efni og vinnu með vsk.

Jóhannes Benediktsson

byggingartæknifræðingur

VIÐAUKI 6 – LEIGUSAMNINGUR BORGARINNAR OG HR UM NAUTHÓLSVEG 100

Nauthólsvegur 100

HÚSALEIGUSAMNINGUR

landnúmer: 219038, fastanúmer: 202-9677, matshlutar 01, 02, 08 og 09

Undirritaðir gera með sér eftirfarandi samning um leigu á hluta fasteignar að Nauthólsvegi 100, 101 Reykjavík:

Samningsaðilar

Leigusali: Reykjavíkurborg kt. 530269-7609 f.h Eignasjóðs Reykjavíkurborgar kt. 621102-0220, Borgartúni 12-14, 105 Reykjavík.

Leigutaki: Grunnstoð ehf, dótturfélag Háskólans í Reykjavík (HR), kt 701211-1030, Menntavegi 1, 101 Reykjavík

1. gr.**Hið leigða**

Hið leigða er hluti af Nauthólsvegi 100, fastanúmer 202-9677. Um er að ræða fjóra matshluta af eigninni, samtals um 450 fermetrar:

– 01 0101	145,0m ²
– 02 0101	210,0 m ²
– 08 0101	58,0m ²
– 09 0101	33,0m ²

2. gr.**Leiguskilmálar og afnot leigutaka**

Leigusali er eigandi húseignarinnar að Nauthólsvegi 100, en ástand húsnæðisins er mjög bágborið og þarfnast mikils viðhalds og endurbyggingar. Grunnstoð ehf, dótturfélag Háskólans í Reykjavík (HR) sem leigutaki tekur húsnæðið á leigu f.h. HR undir aðstöðu fyrir nemendur og fyrir frumkvöðla- og nýsköpunarsetur. Nýting húsnæðisins verður tvíþætt. Annars vegar verður aðstaða fyrir viðburði og veitingasölu á vegum HR og nemenda HR. Hins vegar verður aðstaða fyrir nýsköpunar- og rannsóknastarfsemi þar sem nemendur HR, starfsmenn HR og fleiri geta unnið að verkefnum, sprotum, ráðgjöf og öðru því sem tengist nýsköpun og frumkvöðlastarfi.

Leigutaka er heimilt að leigja hluta húsnæðisins út til stúdentafélags HR og til sprotafyrirtækja sem eru í samstarfi við HR. Aðrar tekjur leigutaka verða fyrst og fremst af veitingasölu, og er leigutaka heimilt að vinna með þriðja aðila að framkvæmd veitingasölu.

Nauthólsvegur 100

3.gr. Leigutími

Leigutímabilið hefst þegar framkvæmdum er lokið og leigutaki tekur við húsnæðinu. Þá fer fram fornleg úttekt á húsnæðinu og leigutaki og leigusali skulu verða ásáttir um að húsnæðið sé tilbúið til leigu og lokaúttekt byggingarfulltrúa liggja fyrir. Stefnt er að því að það verði ekki síðar en 1. september 2016. Samningur þessi er til 10 ára, en að þeim tíma liðnum framlengist hann ótímabundið, en gagnkvæmur uppsagnarfrestur eru 12 mánuðir. Taki leigutaki húsnæðið í notkun að hluta til eða allt áður en framkvæmdum er lokið greiðir leigutaki leigu frá þeim tíma að hluta til eða öllu leiti.

4.gr. Leigukjör

Húsaleiga skal vera kr. 450.000.- á mánuði og greiðist fyrirfram með gjalddaga 1. hvers mánaðar.

Beri gjalddaga upp á frídag skal miða við næsta virka dag þar á eftir. Húsaleigu skal greiða samkvæmt útsendum greiðsluseðlum Reykjavíkurborgar og fylgja reglum um dráttarvexti. Húsaleigan miðast við vísitölu neysluverðs til verðtryggingar eins og hún er þann 1. maí 2015 (426,4 stig) og breytist með henni til hækkunar eða lækkunar á eins mánaðar fresti.

Leiga miðast við breytingakostnað að fjárhæð 158 milljónir króna á verðlagi september 2015. Ef endurbyggja þarf hluta húsnæðisins með tilliti til friðunar verður sá kostnaður að falla á leigusala. Kostnaðarmat var unnið af verkfræðistofunni Eflu skv. fylgiskjali II. Kostnaðarmat skal endurmetið í lok árs 2015 og aftur þann 1. mars 2016. Ef stefnir þá í veruleg frávik frá upphaflegri áætlun skulu aðilar leitast við að lækka framkvæmdakostnað, en húsnæðið verður þó ávallt að vera nothæft til rekstrar miðað við þau áform sem eru uppi. Þegar niðurstaða framkvæmdakostnaðar liggur fyrir skal leigutaki taka á sig 1/3 hækkunar sem kann að verða umfram áætlun um framkvæmdir sem er 158 milljónir króna. Hækkun leigugreiðslna endurspeglar þá hlutfallslega þann kostnaðarauka.

5.gr. Ástand hins leigða húsnæðis við afhendingu þess til leigutaka

Leigusali mun fyrir afhendingu endurbæta húsnæðið og endurbyggja að hluta í samráði við leigutaka. Leigutaki sér um og kostar allar lausar innréttingar innanhúss

Breytingar á húsnæðinu, hönnun og framkvæmdir, verði gerðar í samstarfi við leigutaka og starfsmenn HR. Leigutaki og HR hefur fulltrúa í byggingnefnd/verkefnastjórn verkefnisins. Leigutaki og leigusali skulu hafa samráð við val á hönnuðum þar með talið um arkitekt við hönnunina.

Framkvæmdakostnaður sem fellur á leigusala er áætlaður á bilinu 146-158 milljónir króna sbr. kostnaðarmat, sjá fylgiskjal II með leigusamningi. Miðað er við meðfylgjandi skissu í fylgiskjali I af breytingum á húsnæðinu. Gerð verður nánari skilalýsing samhliða endanlegri hönnun húsnæðisins.

Leigusali mun ákveða efnisval í samráði við leigutaka.

Nauthólsvegur 100

6.gr. Viðhald

Leigutaka er skylt að fara vel með hið leigða húsnæði og í samræmi við umsamin afnot þess.

Leigutaki annast á sinn kostnað allt nauðsynlegt og eðlilegt viðhald hins leigða innahúss og á lóð. Sérstakt samþykkt leigusala þarf fyrir framkvæmdum er varða hið leigða húsnæði.

Leigusali sér um og lætur framkvæma viðhald utandyra. Leigutaki leggi árlega fram beiðni um viðhaldsþörf húsnæðis. Leigusali stefnir á að ástand húsnæðis verði að engu lakara hverju sinni en það er í upphafi leigutímans.

Starfsmenn leigusala hafa heimild til að ganga um hið leigða með hæfilegum fyrirvara til eftirlits eða til þess að framkvæma úrbætur.

7.gr. Greiðsla rekstrarkostnaðar

Leigusali greiðir skatta, gjöld og lögboðnar brunatryggingar vegna hins leigða.

Leigutaki greiðir allan annan rekstrarkostnað, þar með talið hita og rafmagn fyrir hina leigðu eign. Leigutaki sér líka um rekstur og viðhald á lóð, snjómokstur og annan hefðbundinn rekstur.

8.gr. Tryggingar og ábyrgð

Leigusali er með lögbundnar tryggingar s.s. brunatryggingar.

Leigutaki annast allar tryggingar á eignum sínum í leiguhúsnæðinu sem og vegna tjóns sem þriðji aðili kann að verða fyrir í tengslum við starfsemi leigutaka.

Leigusali ber í engum tilvikum ábyrgð á tjóni er kann að verða á eignum leigutaka í hinu leigða húsnæði vegna óhappa svo sem vatnstjóns, elds, reyks og þess háttar skal leigutaki tryggja sig fyrir tjónum af þessu tagi. Leigutaka ber að fara varlega með eld í húsinu og önnur hættuleg efni og gæta þess að ekki stafi hætta af rafleiðslum, vélum eða öðrum hlutum er hann hefur og notar í húsinu. Leigusali skal annast úttekt og gerð eldvarna sem hluta af endurbyggingu húsnæðis. Leigutaki skal síðan annast á sinn kostnað allar nauðsynlegar eldvarnir eða aðrar slíkar ráðstafanir í hinu leigða húsnæði sem Eldvarnareftirlitið eða aðrar opinberar stofnanir kunna að gera kröfu til vegna starfsemi leigutaka.

Leigutaki skal bæta leigusala það tjón, sem hið leigða húsnæði kann að verða fyrir á leigutímanum sem sannarlega er af hans völdum, starfsmanna eða starfssemi hans.

9.gr. Umgengni

Leigutaka, starfsmönnum og öðrum á þeirra vegum er skylt að fara í hvívetna með hið leigða og lóð þess á þann hátt sem samræmist góðum og viðteknum venjum um umgengni hreinlæti og hollustuhætti. Að leigutíma liðnum ber leigutaka að skila hinu leigða aftur í ekki lakara ástandi en það var við upphaf leigutímans, nema sem leiðir af venjulegri notkun. Leigutaka eru óheimilar allar breytingar á hinu leigða, án samþykkis leigusala. Allar breytingar verða að eign leigusala í lok leigutíma.

Nauthólsvegur 100

Leigusali skuldbindur sig ekki til kaupa á innréttingu og/eða öðru sem leigutaki lætur í té hinu leigða á leigutíma.

10.gr.

Vanefndir, riftun

Standi leigutaki ekki í skilum með greiðslu leigugjalds og/eða verðbóta, eða gangi illa um hið leigða, eða hagnýtir húsnæðið gegn ákvæðum samnings þessa eða brýtur á annan hátt verulega gegn skyldum sínum, er leigusala heimilt að rifta leigusamningi þessum. Á sama hátt er leigutaka heimil riftun, ef leigusali brýtur verulega gegn skyldum sínum samkvæmt samningi þessum.

Komi til þess að fasteignin verði seld á leigutímanum skulu ákvæði þessa samnings standa óbreytt. Leigutaka skal ávallt haldið upplýstum um öll áform um sölu á eigninni. Allar breytingar á samningi þessum skulu vera skriflegar. Um vanefndir, tilkynningarskyldu vegna þeirra, svo og vanefndaúrræði hvors aðila um sig, fer skv. ákvæði húsaleigulaga á hverjum tíma sbr. nú XII. kafla húsaleigulaga nr. 36/1994.

11.gr.

Tilkynningar

Hvers kyns tilkynningar, kröfur eða annað sem tilkynna þarf tilkynnist skriflega með sannanlegum hætti eða til:

Til leigtaka:

Grunnstöð ehf.

Heimilisfang: Menntavegi 1, 101 Reykjavík

Bt. Þorkels Sigurlaugssonar

Netfang: tsi@hr.is

Til leigusala:

Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar Reykjavíkurborgar

Heimilisfang: Tjarnargötu 11

Bt. Óla Jóns Hertervig

Netfang: oli.jon.hertervig@reykjavik.is

12.gr.

Framleiga

Leigutaka er óheimilt að framleigja hið leigða til annarar starfsemi en fyrir HR nema í samráði við leigusala. Þó skal leigusali almennt samþykkja framleigu ef ekki er um veruleg frávik á starfsemi er að ræða skv. grein 2.

13. gr.

Annað

Að öðru leyti en hér er kveðið á um hafa leigutaki og leigusali þær skyldur og réttindi sem húsaleigulög nr. 36/1994 kveða á um með síðari breytingum eftir því sem við getur átt.

Nauthólsvegur 100

Leigutaki ábyrgist að fyrirhuguð starfsemi í hinu leigða húsnæði sé í samræmi við gildandi lög og reglur.

Rísi mál út af samningi þessum skal það rekið fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Samningur þessi er gerður í tveimur samhljóða eintökum, eitt handa hvorum aðila fyrir sig.

Öllu framangreindu til staðfestingar rita fyrirsvarsmenn aðila nöfn sín hér undir í viðurvist þar til kvaddra vitundarvotta.

Reykjavík, 25. september 2015.

F.h. leigutaka



F.h. leigusala



Samkvæmt samþykkt borgarráðs dags 16. júlí 2015.

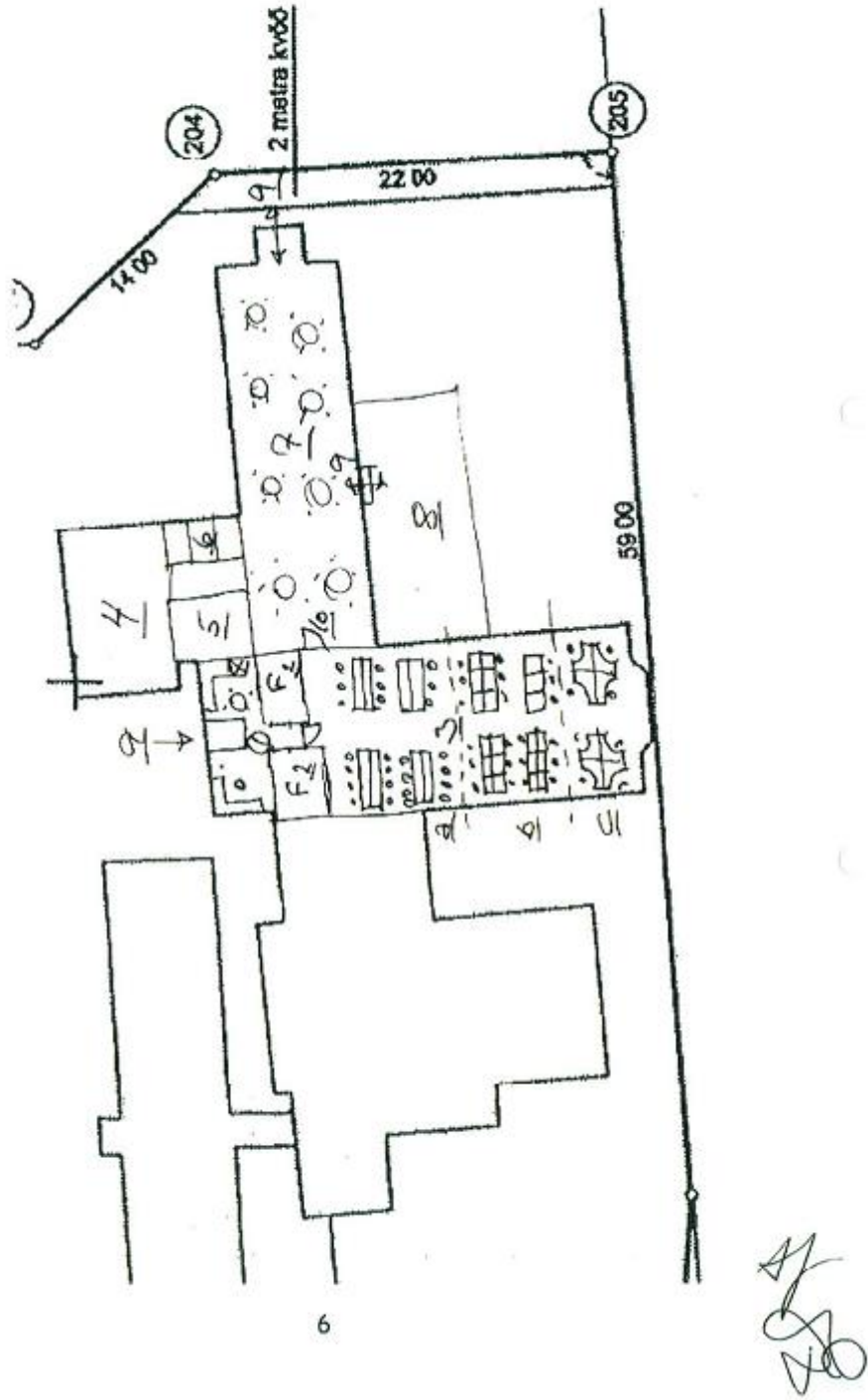
Vottar að rétttri dagsetningu og undirskrift aðila.

Elisabet Erlendsdóttir 180592-2539

Etra Hardardóttir 10443-2089

Fylgiskjal I

Nauthólsvegur 100



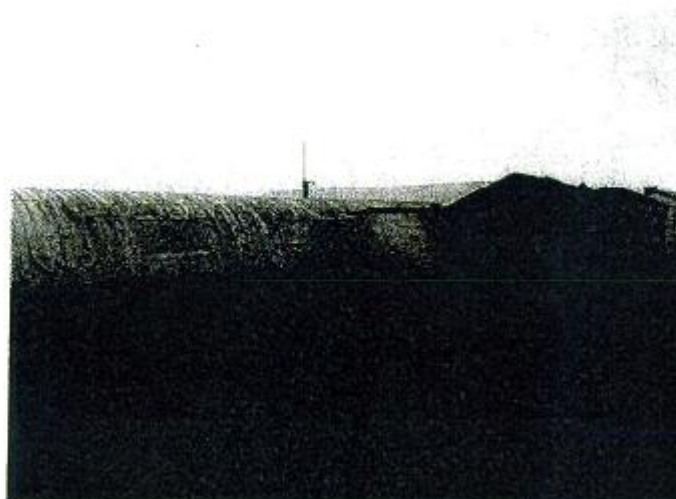
Fylgiskjal II

Nauthólsvegur 100

Endurbætur á húsnæði

Viðgerðartillögur
Frumkostnaðaráætlun

Júlí 2015



 **EFLA**
VERKFRÆÐISTOFA

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Inngangur.

Undirritaður hefur að beiðni Óla Jóns Hertervig og Óla Arnars Eiríkssonar hjá Skrifstofu eigna og atvinnuþróunar Reykjavíkurborgar (SEA) framkvæmt ástandsmat á húseignum þeim sem staðsettar eru við Nauthólsveg 100 í Reykjavík. Einnig hefur verið gerð frumkostnaðaráætlun fyrir endurbyggingu húseignanna.

Um er að ræða þrjá byggingahluta úr stærri heildarþyrpingu sem er á svæðinu.

- Hús / skemma, stærð 220 m²
- Braggi, stærð 140 m²
- Viðbygging, stærð 90 m²

Heildarflatarál húsanna þriggja er um 450 m².



Yfirlitsmynd af svæðinu

2. Ástandsmat bygginga og áætlaður kostnaður við endurbyggingu

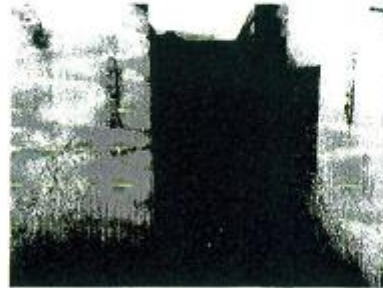
Við skoðun á húsnæðinu sem fram fór föstudaginn 12. júlí komu fram eftirfarandi atriði varðandi ástand húsanna. Einnig hefur verið lagt mat á kostnað við endurbyggingu húsanna.

2.1 Viðbygging

Um er að ræða 90 m² byggingu sem stendur á steyptum sökklum. Þak hússins hefur verið borið uppi af steyptum súlum. Milli súlna hafa útveggir verið hlaðnir með léttum hleðslusteini, sandsteini.

Ástand hússins er afar bágborið eftir eldsvoða sem varð í húsinu fyrir nokkrum árum síðan. Þakið er farið af stórum hluta hússins auk þess sem útveggir þess eru mikið skemmdir og að stórum hluta fallnir saman.

Ekki getur talist raunæft að endurbyggja húsarústirnar vegna kostnaðar og þeirra miklu skemmda sem orðið hafa á húsinu sem gera endurbyggingu óraunhæfa. Sé ætlunin að koma upp 90 m² húsnæði undir þá starfsemi sem fram hafa komið má gera ráð fyrir að kostnaður við niðurrif og nýbyggingu á húsinu geti orðið um um 380 -400 þús kr. á m² 34 til 36 millj króna



Úthliðar viðbyggingar

2.2 Braggi.

Á svæðinu er 140 m² braggi frá því á stríðsárunum sem notaður hefur verið fyrir ýmsa starfsemi á liðnum áratugum. Um er að ræða hefðbundinn bragga sem reistur var á hernámsárunum. Bragginn hvílir á einföldum undirstöðum. Í bragganum er moldargólf sem hefur verið lagt krossviðplötum. Húsið er óeinangrað, allir gluggar og hurðir ónýtt. Ekkert hitakerfi hitakerfi í húsinu og rafmagnið er afar bágborið. Ekki er vítað hvernig frarennslislum er háttáð í húsinu.



Úthliðar bragga

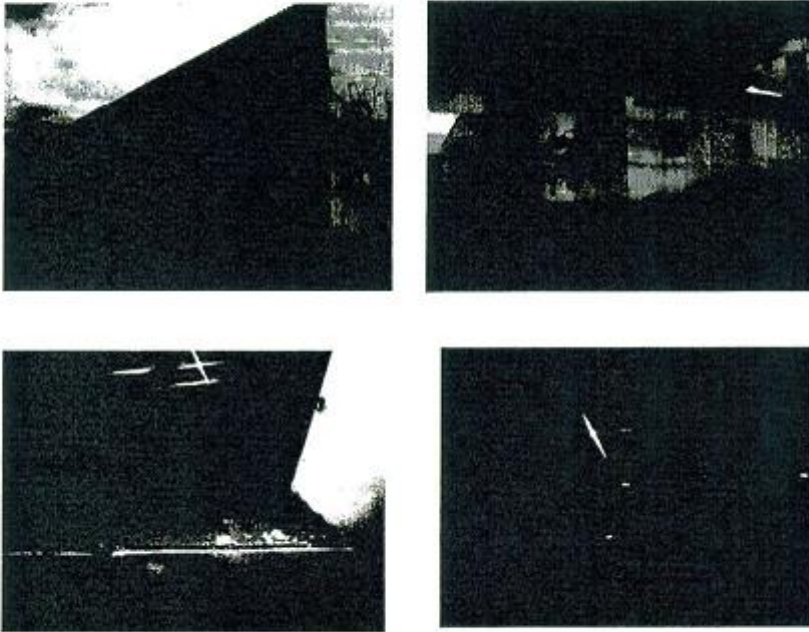
Sé ætlunin að halda sama útliti á svæðinu og núna er er lagt er til að bragginn verði rifinn og fjarlægður. Grafið verði fyrir nýjum steypum undirstöðum og gólfplötu. Keyptur verði nýr braggi og reistur á grunni þess gamla. Við hönnun á innra skipulagi braggans verði miðað við einfaldar útfærslur í lausnum, engir innveggir, sýnilegar lagnir á veggjum og lofti, náttúruleg loftræsing, gólfplata verði máluð.

Gera má ráð fyrir að kostnaður við að endurnýjun á bragga geti orðið um 250 – 280 þús kr á m² eða um 35 – 39 millj. króna

2.3 Hús - skemma

Þriðji byggingahlutinn á svæðinu er 220 m² steyp hús. Þessi húshluti er sá heillegasti á svæðinu, og sá hluti sem getur verið hagkvæmt að endurbyggja í stað niðurrifs á húsinu. Húsið er með steypa / hlaðna útveggi og steypa botnplötu. Þakjárn hússins ásamt þakburðarvirki var endurnýjað fyrir nokkrum árum og er í ágætu ástandi. Gluggar hússins eru ónýttir.

AS
20



Helstu verkþættirnir við endurbyggingu hússins myndu vera;

Utanhúss

- Endurnýjun glugga
- Múrviðgerðir
- Málun veggja
- Endurnýja útihurðir

Innanhúss

- Hreinsun út úr húsi
- Einangrun þaks
- Endunýja frárennsli
- Endurnýjun raflagna og lagna
- Klæðning útveggja og lofta
- Gólfilögn og málun

Varðandi kostnað við endurbætur á húsnæðinu má gera ráð fyrir að hann verði um 300 - 330 þús kr á m² eða um 66 til 71 milljón króna.

Handwritten signature

Samantekt.

Eftir heildarskoðun á húsunum er talið hagkvæmast að rífa bæði viðbygginguna og braggann og byggja mannvirkin aftur í uppranalegri mynd. Rétt væri að skoða hvort útfæra megi skipulag viðbyggingar a hagkvæmari hátt en núna er, etv mætti sleppa endurbyggingu hennar eða framleggja skemmuna í núverandi mynd. Slík útfærsla gæti verið hagkvæmari, myndi falla betur að umverfinu og myndi nýtast væntanlegri starfsemi betur. Við útfærslu á lausnum verði leitast við að framkvæma verkið á sem hagkvæmasta hátt með einfaldleikann að leiðarljósi.

Samantekt á áætluðum heildarkostnaði.

2.1 Endurnýjun á viðbyggingu	34 til 36 millj.
2.2 Endurnýjun á bragga	35 til 39 millj
2.3 Endurbætur á skemmu	66 til 71 millj
Endurbætur á lóð næst húsum	10 til 12 millj
Samtals áætlaður heildarkostnaður	146 – 158 millj

Allar tölur innifela efni og vinnu með vsk.

Jóhannes Benediktsson

byggingartæknifræðingur



VIÐAUKI 7 – TÍMALÍNA

- 2010** | mars Framkvæmda og eignasvið sækir um leyfi til byggingarfulltrúa um að rífa braggann, náðhúsið, geymsluna og skálann að Nauthólsvegi 100.
7. júní Menningar- og ferðamálaráð hafnar hugmyndum um niðurrif bygginganna í Nauthólsvík þar sem þörf er á stefnumótun og umræðu um stríðsminjar frá heimsstyrjöldinni síðari.
- 2011** | 7. júlí Reglur og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar samþykktar í borgarráði.
- 2012** | 5. júní Borgarstjórn samþykkir atvinnustefnu Reykjavíkur – skapandi borg.
1. sept. Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar tekur til starfa.
- 2013** | 11. feb. Menningar- og ferðamálaráð fellst á að notkun bygginga og bragga við Nauthólsvík verði breytt þannig að ákvæði í deiliskipulagi um að þar verði stríðsminjasafn falli niður.
8. maí Borgarráð samþykkir breytingu á deiliskipulagi Nauthólsvíkur þar sem fallið er frá stríðsminjasafni og byggingunum við Nauthólsveg 100 veitt hverfisvernd.
12. júlí Deiliskipulag samþykkt á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa.
17. okt. Borgarráð samþykkir ósk SEA um að auglýsa eftir samstarfsaðilum um endurgerð hluta húsnæðis við Nauthólsveg 100.
- okt. Skýrsla Minjasafns Reykjavíkurborgar nr. 161 er gefin út og húsin við Nauthólsveg 100 flokkuð í gulan flokk sem þýðir „*Samstæður húsa og heildar sem lagt er til að vernda með hverfisvernd í deiliskipulagi vegna umhverfislegra sérstöðu þeirra.*“
3. des. Þjónustusamningur gerður á milli USK og SEA.
- 2014** | 23. jan. Auglýst eftir samstarfsaðilum og leigutaka að endurgerð Nauthólsvegar 100 og aðsend tilboð opnuð 14. febrúar 2014.
12. feb. Reglur og samþykktarferli vegna mannvirkjagerðar á vegum Reykjavíkurborgar gefnar út.
25. júní Frumkostnaðaráætlun SEA, upp á 122,6 m.kr.

- 2015**
- 4. maí Frumhugmyndin að endurgerð Nauthólsvegar 100 er sú að í skemmum sé byggt frumkvöðla- og nýsköpunarsetur, í bragganum og náðhúsinu verði félagsaðstaða fyrir nemendur og einföld kaffisala og þjónusta, einkum yfir sumartíma þegar mikið líf er í Nauthólsvíkinni.
 - 4. júní Niðurstöður úttektar Innri endurskoðunar á stjórnslu- og rekstrarúttekt á SEA (eignasjóði) kynnt í borgarráði.
 - 30. júní Frumkostnaðaráætlun USK 230-250 m.kr.
 - 7. júlí Efla verkfræðistofa beðin um ástandsskoðun og kostnaðaráætlun á endurbyggingu hluta fasteigna við Nauthólsveg 100. Niðurstaða Eflu er sú að áætlaður heildarkostnaður verði 146-158 m.kr.
 - 16. júlí Borgarráð heimilar að hluti af fasteign borgarinnar við Nauthólsveg 100 sé gerður upp og leigður HR.
 - 25. sept. Borgarstjóri og rektor HR undirrita leigusamning um Nauthólsveg 100.
 - 1. des. Borgarstjórn samþykkir endurskoðun reglna um gerð og framkvæmd fjárhagsáætlunar.
 - 1. des. Borgarstjórn samþykkir frumvarp að fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2016 og úthlutar þar með 82 m.kr. til Nauthólsvegar 100.
 - des. Arkibúllan kemur að verkefninu og hafist er handa við hönnun og teikningar.
- 2016**
- 17. feb. Fyrsti formlegi verkefnisstjórnarfundur framkvæmda við Nauthólsveg 100.
 - 12. júlí Sótt er um leyfi til byggingarfulltrúa að endurbyggja bragga og innrétta í honum veitingastað í flokki II, teg. a, náðhús og innrétta þar fyrirlestrarsal, endurbæta skemmu og innrétta þar frumkvöðlasetur og til að byggja tengibyggingu milli þessara húsa og sameina í einn matshluta mhl. 01, 02 og 08 á lóð nr. 100 við Nauthólsveg.
 - 15. júlí Sótt er um leyfi til byggingarfulltrúa að taka niður bragga og til að hreinsa gamlar brunarústir á lóð nr. 100 við Nauthólsveg.
 - 25. júlí Minjastofnun gefur umsögn um aðaluppdrætti endurbyggingar að Nauthólsvégi 100.
 - 25. júlí Safnstjóri Borgarsögusafns gefur umsögn um aðaluppdrætti endurbyggingar að Nauthólsvégi 100.
 - 16. ág. Fyrsti formlegi verkfundur á byggingarstað.
 - 6. sept. Skrifstofustjóri SEA og skrifstofustjóri framkvæmda- og viðhalds ákveða að endurgerð bygginganna við Nauthólsveg 100 verði áfram í umsýsningu SEA.
 - 19. sept. Byggingarleyfi fyrir niðurrifi á bragga og hreinsun náðhúss gefið út.
 - 17. nóv. Takmarkað byggingarleyfi gefið út v. jarðvinnu, undirstöður, botnplötu og langir í grunn.
 - 6. des. Borgarstjórn samþykkir frumvarp að fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2017 og úthlutar þar með 70 m.kr. til Nauthólsvegar 100.

- 2017**
- 1. feb. Byggingarfulltrúi staðfestir niðurrif á bragganum, millibyggingu og náðhúsi.
 - 14. feb. Byggingarleyfi gefið út fyrir endurbyggingu braggans og til að innrétta í honum veitingastað í flokki II, teg. a, náðhús og innrétta þar fyrirlestrarsal, endurbæta skemmu og innrétta þar frumkvöðlasetur og til að byggja tengibyggingu milli þessara húsa og sameina í einn matshluta mhl. 01, 02 og 08 á lóð nr. 100 við Nauthólsveg.
 - 18. ág. Á fundi innkauparáðs er lagt fram svar SEA við fyrirspurn ráðsins á framkvæmdum við Nauthólsveg 100. Á fundinum óskar ráðið eftir álit borgarlögmans á svarinu.
 - 19. sept. 28. liður fundargerðar borgarráðs frá 7. september, viðauki við fjárhagsáætlun lagður fram í borgarstjórn og samþykktur.
 - 19. sept. Síðasti formlegi verkefnastjórnunarfundur framkvæmdanna við Nauthólsveg 100.
- 2018**
- 1. apríl Skrifstofustjóri skrifstofu eigna og atvinnuþróunar lætur af störfum.
 - 15. júní Öryggisúttekt byggingarfulltrúa fór fram.
 - 18. júní Veitingastaðurinn Bragginn Bar & Bistró opnar í bragganum að Nauthólsvegi 100.
 - 1. júlí Reykjavíkurborg innheimtir leigu frá Háskólanum í Reykjavík frá og með júlí 2018.
 - 31. júlí Síðasti formlegi verkfundur Nauthólsvegar 100 á byggingarstað.
 - 16. ág. Borgarráð samþykkir 150 m.kr. úthlutun til Nauthólsvegar 100.
 - okt. Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar stöðvar framkvæmdir við Nauthólsveg 100.
 - 2. okt. Borgarstjórn samþykkir að óháður aðili rannsaki endurgerð við Nauthólsveg 100.
 - 11. okt. Borgarráð samþykkir að fela Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar að ráðast í heildarúttekt á endurgerð braggans.
 - 18. okt. Álit borgarlögmans á svari SEA sem innkauparáð óskaði eftir 18. ágúst 2017 lagt fram.