

Samgöngu- og sveitarstjórnarrá
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Hornafirði, 8. ágúst 2019
nr. erindis 201907072 MÁ

Málefni: Umsögn vegna kvörtunar um meinta ólögmeta stjórnsýslu

Ég vísa til bréfs ráðuneytisins, dags. 17. júlí sl. þar sem óskað er eftir umsögn Sveitarfélagsins Hornafjarðar um efni kvörtunar Sæmundar Helgasonar frá 10. júlí sl. og upplýsingum um aðdraganda og meðferð máls er varðar fasteignina Stekkaklett.

Kvörtunin varðar að meginstefnu til þrjú atriði, þ.e. kostnað sveitarfélagsins vegna leigusamnings, ósamræmi leigusamnings við auglýsingu og meint brot sveitarfélagsins á reglum stjórnsýslulaga um jafnræði og upplýsingaskyldu. Áður en fjallað er um framangreind atriði og leigusamning um Stekkaklett, sem bíður afgreiðslu bæjarstjórnar, er ástæða til að fjalla í stuttu máli um aðdraganda og upphaf málsins sem varð tilefni kærunnar.

1. Aðdragandi og upphaf máls

1.1 Stekkaklettur

Stekkaklettur, sem er í 2 km fjarlægð frá þéttbýlinu á Höfn, er í landi Hafnarnes í Sveitarfélaginu Hornafirði. Um er ræða sérhæfða steinsteypta byggingu sem reist var undir jarðstöð árið 1992 en húsið er skráð þremur matshlutum, samtals 155,9 m². Lóðin er 11.550 m² að stærð. Jarðstöðin var varastöð fyrir sambönd við útlönd til fjölda ára áður en hún hætti rekstri árið 2005. Samkvæmt Aðalskipulagi Hornafjarðar 2012-2030 er Stekkaklettur á svæði sem skilgreint er sem samfélagsþjónusta. Ekkert deiliskipulag er til fyrir lóðina.

Eins og kemur fram í kvörtuninni þá keypti sveitarfélagið Stekkaklett af Mílu þann 25. október 2016, sbr. fskj. 1. Eftir að jarðstöðin hætti rekstri var Stekkaklettur í útleigu og var húsnæðið nýtt sem geymslu- og lagerhúsnæði af leigutaka. Þegar

sveitarfélagið eignaðist húsið sagði það leigusamningnum upp og tók við rekstri hússins, sbr. fskj. 2. Ein af ástæðum þess að sveitarfélagið keypti Stekkaklett er staðsetningin en Stekkaklettur stendur við Hafnarveg (99) sem liggur frá Hringvegi 1 og inn á Höfn. Með kaupunum vildi sveitarfélagið m.a. tryggja innakstur í þéttbýlið til framtíðar og skapa svigrúm til frekari uppbyggingar á Höfn. Þéttbýlið er afmarkað á Höfn og í Nesjahverfi. Á þessum stöðum er gert ráð fyrir að megin íbúafjölgun í sveitarfélaginu eigi sér stað og að þar verði áhersla á uppbyggingu þjónustu fyrir sveitarfélagið í heild.

Í Stekkakletti er rafspennir sem þjónar húsinu og næsta nágrenni. Sveitarfélagið var kunnugt um að hugsanlega yrði að flytja spenninn og greiða fyrir nýja spennistöð utan lóðar ef til þess kæmi að húsið yrði leigt út. Eftir viðræður við Mílu og Rarik var ákveðið að spennirinn yrði fjarlægður og sett upp ný spennistöð utan lóðarmarka. Sveitarfélagið greiðir fyrir uppsetningu á nýrri spennistöð sem eingöngu er hugsuð fyrir Stekkaklett. Samkvæmt tilboði Rarik kostar ný spennistöð 5.102.600 kr.

1.2 Tökur á kvikmyndinni Hvítur, hvítur dagur

Í október 2016 óskaði Hlynur Pálmason, leikstjóri og handritshöfundur eftir samstarfi við sveitarfélagið vegna kvikmyndarinnar Hvítur, hvítur dagur, sem Hlynur hafði á teikniborðinu á þeim tíma, fskj. 3. Þann 31. október 2016 samþykkti bæjarráð að heimila Hlyni afnot af Stekkakletti vegna kvikmyndarinnar. Bókun bæjarráðs var svohljóðandi:

„Bæjarráð er jákvætt fyrir þátttöku í verkefninu Hvítur, hvítur dagur. Bæjarráð samþykkir að veita bæjarstjóra heimild til að ganga frá samningi um afnot af húsnæði sem óskað er eftir.“ Hlynur hóf undirbúning myndarinnar á Stekkhól í byrjun árs 2017. Ekki er að sjá í gögnum sveitarfélagsins að gengið hafi verið frá skriflegum samningi við Hlyn.

Bæjarráð fjallaði aftur um málið á fundi nr. 814 þann 22. maí 2017. Aftur var samþykkt að heimila Hlyni afnot af Stekkakletti fyrir tökur á kvikmyndinni Hvítur, hvítur dagur. Bókun bæjarráðs var svohljóðandi:

„Bæjarráð samþykkir að heimila afnot af húsi í landi Hafnarnes "Miluhúsið" vegna töku kvikmyndarinnar "Hvítur, hvítur dagur" á tímabilinu mars 2018 til loka október 2018. Bæjarráð felur bæjarstjóra að ganga frá samning við Hlyn Pálmason vegna verkefnisins á grunni framkvæmdaráætlunar.“

Þann 15. mars 2018 sendi Hlynur inn nýtt erindi til sveitarfélagsins þar sem hann óskaði eftir samstarfi um framtíð Stekkakletts. Bæjarráð fjallaði um erindið á fundi nr. 853 þann 26. mars 2018 og hafnaði samstarfinu með eftirfarandi bókun:

„Erindi Hlyns Pálmasonar, dagsett 15. mars 2018. Hugmynd um framtíðarnýtingu á húsi í landi Hafnarness inn við Stekkjakeldu.“

Bæjarráð hefur áður svarað sambærilegu erindi en í því svari kom fram að ekki er búið að ákveð með framtíð og skipulag á svæðinu. Þar til þau mál eru komin á hreint verður ekki tekin afstaða til annarrar notkunar á húsinu en þegar hefur verið tekin.“

Tökur á kvikmyndinni Hvítur, hvítur dagur fóru fram á Höfn sumarið 2018 og var Stekkaklettur miðpunktur þeirrar vinnu.

1.3 Auglýsing

Eftir að tókum á Hvítur, hvítur dagur lauk í september 2018 hófst umræða hjá sveitarfélaginu um hlutverk Stekkakletts til framtíðar. Í framhaldi að þeirri umræðu var ákveðið að auglýsa eftir tillögum frá áhugasömum aðilum um nýtingu á Stekkakletti til næstu ára. Þann 3. október 2018 auglýsti sveitarfélagið eftir tillögum (fskj. 4). Með auglýsingunni vildi sveitarfélagið lýsa eftir aðilum sem áhuga kunnu að hafa á uppbyggingu á lóðinni. Var lagt upp með að tillagan uppfyllti tiltekin skilyrði sem gefin voru í auglýsingunni en þau fjölluðu m.a. um fyrirhugaða starfsemi á lóðinni, nýtingu á lóð og húsnæði, áhrif tillögunnar á samfélag, atvinnu og efnahag í sveitarfélaginu, skipulag, hönnun og uppbyggingu á lóðinni, leigufjárhæð og leigutíma, reynslu og þekkingu umsækjanda af tilgreindri starfsemi og nýnæmi og sérstöðu tillögunnar. Í auglýsingunni kom einnig fram að sveitarfélagið væri reiðubúið að skoða breytingar á aðalskipulaginu til að skapa svigrúm fyrir breytta nýtingu lóðar og húsa og koma að nýju deiliskipulagi á grundvelli þeirrar tillögu sem yrði fyrir valinu.

Sveitarfélaginu bárust tvær tillögur, önnur frá Náttúrustofu Suðausturlands (fskj. 5) og hin frá Hlyni Pálmasyri (fskj. 6). Náttúrustofa Suðausturlands sá fyrir sér að öll nýting á húsinu yrði samstarfsverkefni stofunnar og sveitarfélagsins. Gerður yrði samningur um rekstur húsnæðisins og starfsmannahald. Gerði tillagan ráð fyrir því að aðilar myndu gera með sér samkomulag um hvort starfsemin væri á ábyrgð sveitarfélagsins eða náttúrustofunnar. Náttúrustofan lagði til að nýta húsnæðið til þess að byggja upp sýningu og geymslu á náttúrugripum stofunnar og sveitarfélagsins. Þar mætti bjóða nemendum, skólahópum, ferðamönnum og íbúum sveitarfélagssins aðstöðu til að fræðast um gripina. Náttúrustofa Suðausturlands var ekki tilbúin til að greiða leigu fyrir afnotin af Stekkakletti.

Tillaga Hlyns Pálmasonar gerir ráð fyrir því að Stekkaklettur verði heimili fyrir skapandi greinar og persónulegt undirbúnings- og eftirvinnslustúdíó fyrir kvikmyndir. Einnig yrði aðstaða fyrir lista- og kvikmyndagerðarfólk sem gæti dvalið tímabundið og unnið við kvikmyndagerð og eftirvinnslu. Lagt er upp með að nýting á húsnæðinu muni breytast og þróast á samningstímanum. Í upphafi verður helmingur núverandi húsnæðis nýttur í eftirvinnslustúdíó og hinn helmingurinn í heimili fyrir Hlyn og fjölskyldu hans. Síðar þegar vinnustofan og gestahúsin verða tilbúin þá mun hlutfall

heimilis af heildarfermetrum minnka umtalsvert en tillagan gerir ráð fyrir 200-300 m² húsnæði undir vinnustofu sem Hlynur mun sjálfur kosta að öllu leyti. Hugmyndin er að nýta lóðina fyrir ýmsa listviðburði sem tengjast tímanum, veðrinu, árstíðunum, landinu og sjónum. Markmiðið er að skapa kröftugt og skapandi umhverfi þar sem metnaðarfull verkefni verða til. Tillaga Hlyns varð fyrir valinu og var bókun bæjarráðs þann 3. desember 2018 með eftirfarandi hætti:

„Bæjarráð þakkar fyrir áhugaverðar umsóknir. Bæjarráð samþykkir að ganga til samninga við Hlyn Pálmason. Umsókn hans uppfyllti allar kröfur auglýsingarinnar og felur í sér nýnæmi og menningartengsl fyrir samfélagið. Guðbjörg Lára óskaði eftir að samningur við Hlyn fái umsögn í bæjarráði áður en hann verður undirritaður.“

1.4 Leigusamningur um Stekkaklett

Drög að leigusamningi um Stekkaklett voru lögð fram á fundi bæjarráðs þann 20. maí 2019 (fskj. 7) og var bókun bæjarráðs eftirfarandi:

„Leigusamningur lagður fram til umræðu og fram komu ábendingar um innihald samningsins. Bæjarstjóra falið að vinna áfram að málinu.“

Ný drög að leigusamningi voru lögð fram á fundi bæjarráðs þann 8. júlí sl. en þá var búið að taka tillit til athugasemda minnihlutans (fskj. 8). Þær breytingar sem gerðar voru á leigusamningnum á milli funda voru ívilnandi fyrir sveitarfélagið.

2. Skýringar

2.1 Val á tillögu

Hvað varðar val á tillögu þá var bæjarráð samhljóða um að tillaga Hlyns Pálmasonar væri besta tillagan. Það var mat bæjarráðs að tillagan hefði sérstöðu og nýnæmi. Markmið tillögunnar væri skýrt, þ.e. að efla menningu og listir, auka fjölbreytni, laða að listafólk og auðga mannlífið í sveitarfélaginu. Bókun bæjarráðs var eftirfarandi: *„Bæjarráðs samþykkir að ganga til samninga við Hlyn Pálmason. Umsókn hans uppfyllti allar kröfur auglýsingarinnar og felur í sér nýnæmi og menningartengsl fyrir samfélagið. Guðbjörg Lára óskaði eftir að samningur við Hlyn fái umsögn í bæjarráði áður en hann verður undirritaður.“*

Í þessu samhengi bendi ég á að tillaga Hlyns „Skapandi miðstöð lista og kvikmynda með undirbúnings og eftirvinnslu stúdíó og margt fleira“ er hluti af leigusamningnum um Stekkaklett, sbr. inngangskafla samningsins. Af þeirri ástæðu er óþarfi að tiltaka í samningnum hvernig tillagan uppfyllir skilyrði auglýsingarinnar. Það er mat sveitarfélagsins að af lestri tillögunnar má öllum

vera ljóst hversu jákvæð áhrif hún mun hafa á menningu, listir og atvinnulíf í sveitarfélaginu.

2.2 Flutningur á spennni

Í kvörtuninni er látið í það skína að tillaga Hlyns varð fyrir valinu vegna þess að hún myndi ekki valda sveitarfélaginu kostnaði. Þessi framsetning er röng og villandi. Hið rétta er að vinningstillagan varð fyrir valinu þar sem hún þótti vel unnin, framsækin og spennandi, sbr. umfjöllun hér á undan. Hvergi kemur fram í bókun bæjarráðs eða umfjöllun um tillögu Hlyns að tillagan myndi ekki valda sveitarfélaginu neinum kostnaði. Eins og kom fram hér á undan þá lá fyrir að sveitarfélagið yrði að greiða fyrir flutning á núverandi spennni og uppsetningu á nýrri spennistöð á lóðarmörkum. Kvartanda mátti vera þetta ljóst þar sem hann var í meirihluta þegar Stekkaklettur var keyptur í október 2016.

2.3 Leigusamningurinn lækkar kostnað sveitarfélagsins

Með útleigu á Stekkakletti mun kostnaður sveitarfélagsins lækka umtalsvert. Samkvæmt leigusamningi mun leigutaki greiða allan rekstrarkostnað Stekkakletts, s.s. fyrir notkun vatns, rafmagns og hitunarkostnað. Sveitarfélagið greiddi í rekstrarkostnað fyrir Stekkakletta á árinu 2018 u.þ.b. 1,5 milljónir króna. Sveitarfélagið mun spara sér þessa fjármuni á samningstímanum. Jafnframt mun leigutaki annast og kosta allt venjulegt viðhald og viðgerðir á eigin kostnað, þar með talið glugga, gler, rafmagn, hreinlætistæki og málun. Það skal tekið fram að allar endurbætur og breytingar á Stekkakletti verða eign sveitarfélagsins, án endurgjalds, að leigutíma loknum.

Líkt og komið hefur fram þá mun ný spennistöð á lóðarmörkum lækka rekstrarkostnað Stekkakletts til framtíðar þar sem hún mun eingöngu þjóna Stekkakletti. Núverandi spennir þjónar aðliggjandi jörð. Með nýrri spennistöð sparast því umtalsverðir fjármunir.

2.4 Landnotkun skv. aðalskipulagi

Samkvæmt Aðalskipulagi Hornafjarðar 2012-2030 er Stekkaklettur á svæði sem skilgreint er sem samfélagsþjónusta. Ekkert deiliskipulag er í gildi fyrir Stekkaklett. Þar sem sveitarfélagið hefur ekki markað Stekkakletti hlutverk til framtíðar var ákveðið að biða með allar breytingar á skipulagi þangað til ljóst væri hvaða tillaga yrði fyrir valinu. Í auglýsingunni kom fram að sveitarfélagið væri reiðubúið að skoða breytingar á aðalskipulaginu til að skapa svigrúm fyrir breytta nýtingu lóðar og húsa og koma að nýju deiliskipulagi á grundvelli þeirrar tillögu sem yrði fyrir valinu. Nú þegar vinningstillagan liggur fyrir er

hægt að breyta skipulaginu í samræmi við tillöguna. Á þessum tímapunkti liggur fyrir skipulagsnefnd sveitarfélagsins tillaga að óverulegri breytingu á aðalskipulaginu fyrir Stekkaklett. Tillagan verður tekin fyrir á fundi skipulagsnefndar þann 14. ágúst nk. Með vísan til þess sem að framan greinir þá var ekki hægt að fara af stað með breytingar á skipulagi Stekkakletts fyrr en leigusamningur við Hlyn Pálmason væri langt kominn.

Í framhaldi af ofangreindu vil ég benda sérstaklega á inngangskafla leigusamningsins en þar segir m.a.:

„Aðilar sammings þessa eru sammála um að þótt endanlegt og samþykkt deiliskipulag eða breytingar á gildandi aðalskipulagi liggi enn ekki fyrir þá sé ástæða til að klára samning þennan svo hægt sé að hefja vinnu við skipulagsbreytingar og uppbyggingu á lóðinni Stekkakletti. Umsókn leigutaka er hluti af samningi þessum, sbr. fylgiskjal 1.“

2.5 Leigugjald skv. leigusamningnum

Leigugjaldið fyrir Stekkaklett á samningstímanum er 250.000 kr. á mánuði. Leigugjaldið er greitt með peningum (100.000 kr.) og vinnuframlagi (150.000 kr). Gildistími sammingsins er 7 ár. Leigugjaldið á samningstímanum er því 21.000.000 kr. Þá á eftir að gera ráð fyrir breytingum á vísitölu neysluverðs til verðtryggingar.

Um leið og tillaga Hlyns Pálmasonar varð fyrir valinu var ljóst að gera þyrfti breytingar á Stekkakletti svo hægt væri að láta tillöguna verða að veruleika. Í ljósi þess að Stekkaklettur var hannaður og byggður sem jarðstöð er húsnæðið engan veginn tilbúið til þeirrar starfsemi sem ætluð er á Stekkakletti á samningstímanum. Þar sem Hlynur þarf að ráðast í nauðsynlegar breytingar og endurbætur á húsnæðinu telur sveitarfélagið eðlilegt að leigan greiðist að hluta með peningum og að hluta með vinnuframlagi, útgjöldum vegna breytinga og endurbóta og nýjum bílskúr. Hlynur hefur lagt fram ítarlega kostnaðaráætlun vegna breytinga og endurbóta á Stekkakletti sem er hluti leigusamningsins.

2.6 Heimilt verður að byggja nýtt hús á Stekkakletti

Samkvæmt leigusamningnum verður leigutaka heimilt að byggja allt að 300 m² hús á einni hæð á lóðinni. Byggingarkostnaður verður alfarið á ábyrgð leigutaka, sem og allur annar kostnaður vegna nýrra mannvirkja, þ.m.t. gatnagerðargjöld, byggingarleyfisgjöld, stofngjöld fráveitu og vatnsveitu. Með því að heimila byggingu á nýju húsi er verið að skapa grundvöll fyrir

uppbyggingu á Stekkakletti, uppbyggingu sem er að öll leyti í samræmi við vinningstillöguna. Sveitarfélagið er í raun að efna loforð sitt, sem gefið var þegar vinningstillagan var valin.

Eins og lesa má út úr vinningstillögunni þá gengur hún að miklu leyti út á að byggja upp betri aðstöðu fyrir kvikmyndagerð og listsköpun. Að öðrum kosti verður hugmyndin um að skapa kröftugt og skapandi umhverfi ekki að veruleika. Bæjarráðsmenn voru upplýstir um þetta þegar þeir völdu vinningstillöguna.

2.7 Innlausnarskylda í lok leigutímans

Ef leigutaki byggir umrætt hús á leigutímanum þá ber sveitarfélaginu að leysa til sín húsið í lok leigutímans. Tilgangur innlausnarskyldunnar er að stuðla að uppbyggingu á Stekkakletti á samningstímanum. Markmiðið er að tryggja að vandað sé til verka og það er mat sveitarfélagsins að innlausnarskyldan stuðli að gæðum hússins og notagildi. Sveitarfélagið telur innlausnarskylduna tryggja gæði mannvirkja við hönnun og framkvæmd. Ef innlausnarskyldan væri ekki fyrir hendi þá væri afar litlar líkur til þess að hugmyndin yrði að veruleika. Leigutaki hefði þá engan hvata til að vanda til verka og byggja af gæðum. Það vill sveitarfélagið ekki.

Sveitarfélagið sér enga aðra leið en innlausnarskyldu í lok samningstímans til að ná þeim markmiðum í uppbyggingu sem vinningstillagan gengur út á og bæjarráð lagði upp með. Ef leigutaki byggir nýtt hús á lóðinni þá þarf sveitarfélagið vissulega að leggja út fyrir húsinu í lok leigutímans. Slík kaup munu ekki hafa áhrif á rekstrarreikning sveitarfélagsins heldur munu kaupin koma fram í efnahagsreikningi sveitarfélagsins. Sveitarfélagið mun geta nýtt húsið þegar leigusamningurinn rennur út. Auk þess mun nýtt hús auka verðmæti Stekkakletts ef til þess kemur að sveitarfélagið ákveður að selja fasteignina í framtíðinni.

3. Að lokum

Fullyrðingum um að leigusamningurinn við Hlyn Pálmason muni valda sveitarfélaginu miklum kostnaði er hafnað sem röngum og órökstuddum. Þvert á móti mun Hlynur greiða sanngjarna leigu fyrir afnotin, auk þess sem samningurinn mun lækka kostnað sveitarfélagsins á samningstímanum um

a.m.k. 10,5 milljónir króna. Eins og komið hefur fram mun Hlynur greiða allan rekstrarkostnað, viðhald og viðgerðir á Stekkakletti næstu sjö árin.

Ásökunum um að gengið sé fram í málinu af undirferli og reglur um upplýsingaskyldu og jafnræði séu beygðar er jafnframt hafnað. Þessar ásanir eru með öllu órökstuddar. Um leið og drög að leigusamningi um Stekkaklett lágu fyrir var samningurinn lagður fyrir bæjarráð til umfjöllunar. Eftir fundinn í maí var tekið tillit til athugasemda minnihlutans og breytingar gerðar á samningnum. Samningurinn var svo lagður fyrir bæjarráð á ný í byrjun júlí og aftur þann 7. ágúst sl. (fskj. 9). Bæjarráð hefur því fengið samninginn í þrígang til umfjöllunar. Um leið og bæjarstjórn hefur staðfest leigusamninginn verður hann undirritaður af samningsaðilum og gerður opinber á heimasíðu sveitarfélagsins. Fyrr er ekki hægt að upplýsa almenning um leigusamninginn.

Undirrituð getur ekki séð hvernig málsmeðferðin fer í bága við jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga eins og kvartandi heldur fram. Þeir sem höfðu áhuga á að nýta Stekkaklett höfðu tækifæri til að senda inn tillögu til sveitarfélagsins og freista þess að fá Stekkaklett til afnota næstu 7 árin. Auglýsingin var birt í staðarblaðinu Eystrahorni og heimasíðu sveitarfélagsins og var frestur til að skila tillögu 27 dagar. Bæjarráð sveitarfélagsins tók ákvörðun um vinningstillöguna og voru allir bæjarráðsmenn sammála um að tillaga Hlyns Pálmasonar uppfyllti best þau skilyrði sem sett voru fram í auglýsingunni. Enginn bæjarráðsmaður gerði athugasemd við ferlið né vinningstillöguna.

Einhvers misskilnings virðist gæta í umræddri kvörtun hvað varðar meint brot á upplýsingaskyldu. Ekki er ljóst hvort meint brot varðar skyldu sveitarfélagsins til að veita almenningi aðgang að gögnum málsins skv. 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 eða hvort meint brot varðar aðgang að gögnum skv. 28. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og/eða 103. gr. sömu laga. Erfitt er að bregðast við fullyrðingu kvartanda þar sem hún er óljós og órökstudd með öllu.

Virðingarfyllst

Matthildur Ásmundardóttir
bæjarstjóri
Sveitarfélagsins Hornafjarðar

Meðfylgjandi:

Fylgiskjöl:

1. Kaupsamningur, dags. 25.10.2016
2. Uppsögn á húsaleigusamningi, dags. 28.12.2017
3. Hugmynd af samstarfi, bréf Hlyns Pálmasonar, ódags.
4. Auglýsing, auglýst eftir tillögum um nýtingu á Stekkakletti, dags. 3.10.2018
5. Tillaga Náttúrustofu Suðausturlands, dags. 29.10.2018
6. Umsókn um nýtingu á Stekkakletti/Hlynur Pálmason, ódags.
7. Drög að leigusamningi, lögð fram á bæjarráðsfundi, dags. 20.5.2019
8. Ný drög að leigusamningi, lögð fram á bæjarráðsfundi, dags. 8.7.2019
9. Endanlegur leigusamningur, lagður fram á bæjarráðsfundi, dags. 7.8.2019