



Mosfellsbær

b/t Haraldar Sverrissonar, bæjarstjóra
Afrit á Arnar Jónsson staðgengil bæjarstjóra
Þverholti 2,
270 Mosfellsbæ

Varðar: Blikastaðir ehf og Mosfellsbær – Viðbrögð við minnisblaði lögmanna og drögum að samstarfssamningi

Þakkir eru færðar fyrir svar frá Þóru M. Hjaltsted, lögmanni Mosfellsbæjar og Guðjóni Ármannssyni, lögmanni Lex lögmennsstofu sem birtist í minnisblaði til bæjarráðs og er dagsett 29. apríl 2022. Óska ég eftir að þetta erindi mitt verði sett undir það mál sem hér um ræðir og er á dagskrá bæjarstjórnar í dag.

Minnisblaðið virðist því miður ekki ná utan um efnið sem um ræðir og tel ég það ófullnægjandi þar sem það tekur því miður ekki skýrt á ákvæðum m.a. 66. gr., þ.m.t. 2. mgr., sveitastjórnarlaga. Hér verður leitast við að fara yfir það sem undirritaður vill leggja áherslu er snýr að drögum að samstarfssamningi um verkefni sem spannar allt frá 25 árum til 30 ára.

Einnig tel ég meðferð málsins fara í bága við stjórnslulög nr. 37/1993 með vísan í rannsóknarregluna sem kveður á um í 10. gr. laganna og snýr að því að stjórnvald tryggi gagnvart íbúum að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Bæjarfulltrúar hafa haft aðeins um viku til að kynna sér efni samstarfssamningsins undir þeirri meðferð málsins að um hann sé trúnaður þar til umfjöllun hefst nú í dag í bæjarstjórn. Mosfellsbær er samfélag yfir 13 þúsund íbúa. Vísað er því hér til skipulagslaga nr. 123/2010 er getið um rammahluta skipulags sbr. 17.tl. 1. mgr. 2.gr. Verði að undirritun þessa samstarfssamnings og vísað til efni hans um „forsögu“ rammaskipulags er gengið mjög nærri rétti almennings í bænum að fá að taka þátt í þróun síns nærumhverfis, sbr. ákvæði 4. mgr. 12. gr. skipulagslaga en þar segir:

Við gerð skipulagsáætlana skal eftir föngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa, viðkomandi stjórnvalda og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu.

Við undirritun þessa samnings er bænum lagðar of þröngur rammi um allt að 3700 íbúðir á svæði sem hingað til hefur verið áform um allt að 1775 íbúðir (sbr. töflu 14.2, greinargerð meðfylgjandi aðalskipulagi Mosfellsbæjar 2011-2030). Fjölgunin, að öllu óbreyttu, mun nema um allt að 1.925 íbúðum, það yrði yfir 108% fjölgun íbúahúsnæðis að Blikastöðum í Mosfellsbæ umfram það sem um getur í gildandi aðalskipulagi. Þá er ekki upp talið atvinnu- og iðnaðarhúsnæði ásamt grunn- og leikskólum, íþróttamannvirkjum og aðrir innviðir. Þrátt fyrir mikla þörf á íbúðarhúsnæði um þessar mundir verður að huga samhliða að innviðum og þeim svæðum sem eru í dag óklárud í bænum, innviðum sem þurfa viðhald við og þeirri þéttingu sem áformuð er og getur beinlínis kallað á aukid álag á innviði og stjórnslu bæjarins. Því og þess vegna verður að rýna verkefnið betur m.t.t. þessara þátta. Það eitt og sér ætti ekki að tefja áform um uppbyggingu svo nokkru nemi.

Gert er ráð tekjum tryggðum með vísitölu byggingakostnaðar, sbr. ákvæðum samstarfssamningsins, og því að við t.a.m. 1. áfanga beri Mosfellsbæ að leggja út fyrir innviðum að hluta eða heild auk ákvæða um allt að 7 ára frestunartíma til greiðslna til Mosfellsbæjar, sé með þessum samningi að setja bæjarfélagið hugsanlega í fjárhagslega áhættu enda fjármagnar bærinn sínar framkvæmdir að mestu með verðtryggðum lánnum sem verðtryggðar eru með tengingu við vísitölu neysluverðs. Því felst í þessum samningi talsverð áhætta sem ekki er séð að Mosfellsbær hafi fjárhagslega burði til að tryggja sig fyrir.

Hér fer ég í nokkur þau atriði sem fram koma í minnisblaði þeirra tveggja lögmanna sem að málinu hafa komið.

Forsendur verkefnisins

Varðandi 13. gr. samningsins, sem snýr að uppbyggingu samfélagsþjónustu, er getið um 6 milljarða króna í skóla og 1 milljarð í íþróttamannvirki, samtals 7 milljarðar. Sú fjárhæð, verði að undirritun þessa samnings, mun taka mið af breytingu vísitölu byggingarkostnaðar frá undirritun samnings til greiðsludags. Í þessu efni vaknar spurning hve vel sú vörn stendur að baki skuldbindingum bæjarins sem í lánnum sem eru tryggð með vísitölu neysluverðs. Getið er um að tekjuflæðið, á móti útgjöldum bæjarins, muni greiðast af Blikastöðum ehf eftir framvindu verksins.



Í kynningu bæjarstjóra (bls. 7), sem fylgir með til fyllingar og útskýringar, er gert ráð fyrir að þessar greiðslur komi til greiðslu „eftir framvindu“. Reikna má með að það sé þá framvindu uppbyggingu þeirra áfanga sem um ræðir. Þetta hefur ekki verið nægjanlega rammað inn. Verður greitt áður en verkhluti verði afgreiddur í gegnum deiliskipulag eða síðar? Hvernig er miðað við framvindu? Verður það eftir að viðkomandi verkhluta á þessu 25 til 30 ára tímabili lýkur og mun bærinn þurfa að fjármagna uppbyggingu t.d. skólamannvirkja og dekla fjármagnskostnað vegna þess um langan tíma? Þetta er óljóst enda virðist sem draga megi greiðslur í allt að 7 ár áður en bæjarfélagið getur beitt sér með skilvirkum innheimtuaðgerðum, sbr. c-lið greinar 10.2 í drögum að samstarfssamningi milli Blikastaða ehf og Mosfellsbæjar.

Um þessar mundir stefnir í bæði „innfluttrar“ verðbólgu, m.a. vegna hernaðar í Evrópu, og skorts á hrávöru almennt og innlendrar verðbólgu m.a. vegna stýringa stórra fasteignafélaga á íbúðamarkaðnum, þéttingu byggðar og skorts á íbúðum á markaði. Ekki er séð annað en að þetta verkefni muni verða stýrt inn á fasteignamarkaðinn til að hámarka hagnað og þannig líkur á að þetta verkefni muni ekki verða til þess að slá á verðbólgu. Aðilar sem ætla uppbyggingu miða að hámarkun hagnaðar en ekki að því að fleyta á markaðinn ódýrum íbúðum með það að augnamiði að bæði lækka húsnæðisverð og þannig slá á verðbólgu. Áhættan á þróun verkefnisins og viðgang þess er því umtalsverð. Á fundi í dag kynnti Seðlabanki Íslands umtalsverða hækkun stýrivaxta bankans um heilt prósentustig og á þeim fundi voru áhyggjur, sem að framan greinir reifaðar og getið að verðbólga muni aukast í rúmlega 8% á þriðja ársfjórðungi þessa árs.

Verðlagshækkanir innanlands munu hafa umtalsverð áhrif á skuldir bæjarsjóðs sem eru að stórum hluta verðtryggðar skuldbindingar sem miðast við þróun vísitölu neysluverðs, ekki byggingakostnaðar. Þrátt fyrir að á síðustu misserum hafi þessi þróun þessara vísitalna ekki vikið mikið frá hvor annarri er það óvissan og áhættan sem felst í efni sammingsins sem vegur þyngst. Heildar tekjur af verkefninu eru áætlaðar 10 milljarðar fyrir Mosfellsbæ og útgjöld bæjarins vegna þessa eru taldar muni nema um 17,5 milljörðum. Sá mismunur verður að öllum líkindum fjármagnaður með verðtryggðum lánunum, útgáfu skuldabréfa af því tagi.

Það er einmitt skuldbindingar sem þessar sem bærinn er að undirgangast með þessum samstarfssamningi sem ekki er séð annað en að þurfi að greina vel og af sérhæfðs fagfólks sbr. ákvæði 66. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011, þ.e. sé litið bæði til 1. og 2. mgr.. Það eitt að setja bæjarfélagið í mikla skuldbindingu til langs tíma samhliða og að auka mjög á fjárhagslega áhættu bæjarfélagsins kallar á að gæta verði fyllstu varúðar. Enginn sem að verkinu hefur komið hefur gert áhættumat þessu tengdu og enginn sem að málinu hafa komið, hvorki frá bæjarfélaginu né öðrum, virðast hafa næga þekkingu á áhættugreiningu til að geta mótað sér fullnægjandi skoðun á efninu. Sama á við um bæjarfulltrúa sem áform eru uppi um að taki ákvörðun í þessu og eiga að samþykka þau drög að samstarfssamningi sem hér um ræðir. Í þessu er fólgin margvíslega áhætta sem ekki er séð að hafi verið greind.

Því og þess vegna er vísað enn og aftur í ákvæði 1. Mgr. 66. gr. sveitastjórnarlaga en þar segir:

Í mati skal gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, áhrifum á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði sé um hann að ræða. **Í þeim tilvikum sem fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu er skipt á fleiri en eitt tímabil eða einingar skal líta á ákvörðunina í heild sinni. Mat skal framkvæmt af sérfróðum aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu.**

Aftur er vístað til greinargerðina með því frumvarpi sem síðar varð að sveitastjórnarlögum nr. 38/2011. Þar segir:

Í 2. mgr. er tekið fram að í mati skuli gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, ef við á, áhrifum ákvörðunar á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði verði um hann að ræða. **Þá er þar tekið fram að óheimilt sé að skipta fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu upp í smærri þætti í þeim tilgangi að komast framhjá mati samkvæmt greininni.** Samkvæmt niðurlagi 2. mgr. er það gert að **lágmarksskilyrði um hæfi þess sem framkvæmir mat samkvæmt ákvæði þessu að hann sé sérfróður og ekki tengdur sveitarfélaginu.** Í því felst að **hann má ekki vera starfsmaður sveitarfélagsins eða að hann að öðru leyti sinni svo mörgum eða stórum verkefnum fyrir sveitarfélagið að hlutleysi hans megi af þeim sökum draga í efa. Endurskoðandi eða endurskoðunarfyrtæki sem starfar hjá viðkomandi sveitarfélagi telst tengdur sveitarfélaginu í skilningi þessa ákvæðis.** Að öðru leyti eru ekki gerðar sérstakar hæfniskröfur til þess er framkvæmir mat. **Kröfur til matsins eru efnislegar, þ.e. að þess er krafist að mat hafi tiltekin lágmarksgæði og innihaldi tilteknar lágmarksupplýsingar.** Ættu þær kröfur almennt að nægja í þessu efni.“



Þrátt fyrir ferlið innan sveitarfélagsins og rýnihópa er ekki séð að það komi í stað þess sem að framan greinir og getið er um í sveitastjórnarlögum eins og hér er tíundað. Þessi vinna kemur heldur ekki í stað þess að eiga samtal við íbúa bæjarins í gegnum almennt ferli við gerð aðal-, ramma- og deiliskipulags ásamt ítarlegri umfjöllun fagnefndar um málið hjá bænum, þ.e. skipulagsnefndar. Við undirritun samstarfssamningsins mun fyrirliggjandi drög („forsaga“) að rammaskipulagi í raun taka gildi og Mosfellsbær mun eiga erfitt með að víkja fá næstu 25 til 30 ár.

Afgreiðsla skipulags

Þrátt fyrir að lög og reglur varðandi skipulag séu tilgreind og ferli einnig er það efni samstarfssamningsins sem setur því skorður verði hann undirritaður. Ekki er séð annað en þá þurfi að taka tillit til þess sem í samkomulaginu segir, eðli máls samkvæmt, og að öðrum kosti gæti komið til ágreiningsmála. Aðeins það eitt eykur mjög á áhættu verkefnisins og breytir í raun öllu skipulagsferli bæjarins í afgreiðsluferli fyrir einn aðila um langa hríð. Á síðari stigum gæti Mosfellsbær þurft að svara fyrir ótal lagalega þætti sem aldrei eru fyrir séðir og þá hugsanlega gagnvart íbúum þess hverfis og byggingaðilum sem þar munu byggja, búa og reka sín fyrirtæki.

Það myndi fremur falla betur að samið yrði um hvern áfanga fyrir sig en að ganga svo langt að bæjarfélagið fari úr þeirri stöðu að vera sjálfstætt í störfum sínum hvað skipulag á þessu verkefni varðar. Slíkt gæti skapað ástand sem gæti orðið óviðeigandi þegar kemur að því að afgreiða mál annarra byggingaraðila ef þrýstingur og álag muni stafa aðeins frá einum aðila með svo viðamikili verkefni og samning er knýr bæjarfélagið beinlínis einhliða til verka. Ekki er séð að Mosfellsbær sýni hér jafnræði verði af undirritun þessara draga að samstarfssamningi við Blikastaði ehf. Bæjarfélagið og getur einnig lent í stökustu vandræðum með afgreiðslu mála vegna manneklu og álags og ekki séð hvernig áform eru um að tryggja gott þjónustusig í skipulagsmálum. Það hefur þegar sýnt sig að ferlið í skipulagsmálum hjá bænum hefur verið snúið og oft tekið mjög langan tíma að fá samþykki á teikningum og koma málum í gegnum skipulagsferli. Þá bætast við mál er snúa að almennum borgurum í þessu efni sem einnig þurfa þjónustu og henni þarf að vera hægt að mæta.

Þó svo að Landeigandinn, Blikastaðaland ehf, muni bera kostnað af skipulagsvinnunni er skipulagsvinna í raun langtíma stefnumótun fyrir samfélag okkar hér í Mosfellsbæ. Samþætta þarf þau verkefni sem fyrir eru í framkvæmdum og skipulagsáforum. Samhliða þarf að meta vort uppbygging á einu svæði muni „svelta“ önnur um þjónustu og uppbyggingu til framtíðar. Má þar nefna hönnun verkefni annarra byggingaraðila, staðsetningu skóla og íþróttamannvirkja fjarri öðrum hverfum bæjarfélagsins sem ekki hafa skóla eða íþróttamannvirki svo eitthvað sé nefnt.

Hvernig er réttarstaða Mosfellsbæjar gagnvart bæjarbúum sem gætu hugsanlega ekki sætt sig við þau áform sem uppi eru? Nýr meirihluti er myndaður eftir hverjar kosningar. Það er eðlilegt að félag eins og Blikastaði ehf vilja stýra sinni áhættu enda er þar að baki eigendur, Landey ehf, sjóðurinn Stefnir og Arion banki, sem hafa hagsmuna að gæta. En með „forsögu um rammaskipulag“ í samstarfssamningi, sem ætlunin er að samþykkja og rita undir svo skömmu fyrir kosningar, gerði það að verkum að lýðræðisleg sjónarmið geta ekki komið fram vegna hættu á að til málaferla kæmi, málaferla sem myndu ekki rata gagnvart bæjarfélaginu annað en í gerðardóm sbr. ákvæði 19. gr. samstarfssamningsins milli Mosfellsbæjar og Blikastaða ehf. Það er mikilvægt að bíða og sjá hvernig mál muni þróast hvað þetta varðar. Í grein 19.4, í drögum að samstarfssamningnum, er getið um að dómendur skulu vera óháðir aðilum máls. Hvers vegna er þá ekki beðið átekta og leitað til óháðs aðila til að meta áhættu í verkefninu og því sem stafar af drögum af samstarfssamningi verði hann undirritaður, sbr. ákvæði 2. mgr. 66. gr. sveitastjórnarlaga?

Framsalsheimildir

Mikilvægt er að allir sölu- og byggingaréttarskilmálar liggi fyrir og séu rýndir að óháðum aðila. Ekki er séð að það hafi verið gert. Með undirritun fyrirliggjandi draga að samstarfssamningi verður að hafa verið búið að ljúka við gerð þessara skilmála enda er í þeim fólgin ábyrgð gagnvart þriðja aðila inn í langa framtíð. Punktur og e.k. áhersluatriði hvað það varðar eru engan vegin fullnægjandi til að sjá megi hvernig tryggja eigi framgang málsins þegar kemur að því að „selja lóðir“ eða önnur bein eða óbein eignarréttindi. Með svona stórt verkefni í höndunum verður að horfa til margra þátta því tengdu. Ef af verður er þetta verkefni í engri líkingu við önnur sem unnin hafa verið í Mosfellsbæ hvað stærðargráðu varðar.



Gerðardómur

Hér er ekki séð að vísað sé til reglna sem felast í lögum um sanningsbundna gerðardóma nr. 53/1989. Vísað er til reglugerðar Gerðardóms Verslunarráðs Íslands en skv. 1. mgr. 2.gr. þeirrar reglugerðar er stjórn Gerðardóms Verslunarráðs Íslands skipuð þremur mönnum, sem stjórn Verslunarráðs Íslands skipar til þriggja ára í senn. Þar er einnig áréttað að:

Formaður stjórnar skal uppfylla hæfisskilyrði hæstaréttardómara, annar meðstjórnandi skal vera starfandi lögmaður og hinn þriðji kunnur athafnamaður í viðskiptalífínu.

Með fullri virðingu fyrir framangreindum dómi og þessu ferli tel ég að skynsamlegast sé að leitað verði til íslenskra dómstóla komi til ágreinings, þ.e. í þessu tilviki til Héraðsdóms Reykjavíkur. Sjálfsagt er að það sé hægt að leita til gerðardóms en mikilvægt í svo stóru verkefni að Mosfellsbær, rétt eins og Blikastaðaland ehf, hafi einnig málskotsrétt sætti viðkomandi sig ekki við úrskurð viðkomandi gerðardóms. Reyndar tel ég hyggilegra að halda sig alfarið við hefðbundið ferli hvað þetta varðar, þ.e. að ágreiningsmálum verði vísað til Héraðsdóms Reykjavíkur. Mosfellsbær er hér í raun að semja óbeint við Arion banka, einn stærsta banka landsins. Ég tel rétt að í slíkum samningi sem hér um ræðir verði leitað til íslenskra dómstóla.

Fjárhagslegir þættir – 66. gr. sveitastjórnarlaga

Sé leitað eftir dómum varðandi 66. gr. hjá héraðsdómstólum, Landsrétti eða Hæstarétti Íslands er ekki séð að fallið hafi dómur í máli sem varðar þetta ákvæði, þ.e. hvorki 1. eða 2. mgr. En í þessu ákvæði er það réttur sveitarfélagsins og í raun skylda að meta verkefni ítarlega áður en í þau er farið, um þau samið og áður en skuldbinding er óafturkræf. Við bæjarfulltrúar í Mosfellsbæ höfum haft viku í að skoða þetta verkefni, höfum verið bundin trúnaði þann tíma og þannig ekki í færum að leita okkur ráðgjafar. Það eitt og sér er ekki aðeins óviðeigandi heldur mjög áhættusöm hegðun af þeim sem leggja slík mál fyrir bæjarráð og síðar bæjarstjórn í lýðræðislegu og opnu samfélagi.

Ég set framangreinda fyrirvara ásamt þeim sem ég hef áður komið að í öðru erindi til bæjarráðs sem liggur fyrir undir málinu. Ég tel um að ræða áhættusamt pólitískt útspil „korteri fyrir kosningar“ til sveitarstjórna. Ákvörðun á að taka af bæjarstjórn sem er fjögurra ára gömul. Verkefnið er áhugavert en of áhættusamt eins og það er lagt upp hér, í raun ekki fullbúið til afgreiðslu. Verkefnið er ekki vel unnið, það hvorki kynnt íbúum né ítarlega greint af skipulagsnefnd og fagaðilum. Snúa athugasemdir mínar ekki að því að reyna að hamla uppbyggingu, síður en svo, heldur mun fremur að því ferli sem þetta mál er sett í og þeirri áhættu sem er ógreind í verkefninu. Skynsamlegast væri að fresta málinu og því vísað til nýkjörinnar bæjarstjórnar sem tekur við eftir næstkomandi sveitastjórnarkosningar, nýta tímann þangað til og fá óháða aðila til að greina áhættuþætti og efnisatriði sem í þessum samstarfssamningi eru fólgin.

Mosfellsbæ 4. maí 2022

**Virðingarfyllst,
Sveinn Óskar Sigurðsson
Fulltrúi Miðflokksins í bæjarstjórn og
Bæjarráði Mosfellsbæjar**