

# Á L I T

## UMBOÐSMANNS BORGARBÚA

*í máli nr. 120/2017*

### I

#### Kvörtun

Til umboðsmanns borgarbúa leitaði, með erindi dags. þann 18. ágúst 2017, A vegna málsmeðferðar og ákvörðunar menningar- og ferðamálaráðs Reykjavíkurborgar um útleigu á Iðnó.

Umboðsmaður lauk máli þessu með útgáfu álits þann 16. júlí 2018.

### II

#### Málsatvik

A hefur haft aðkomu að rekstri og starfsemi Iðnó allt frá árinu 2001 í gegnum félagið X ehf. sem er í hennar eigu. Frá þeim tíma hafa samningar Reykjavíkurborgar og X ehf. um leigu og umsjón með Iðnó verið endurnýjaðir með gerð viðauka í kjölfar auglýsinga um útleigu hússins, síðast á árinu 2012 þar sem leigusamningurinn var framlengdur um þrjú ár en með möguleika á tveggja ára framlengingu. Með viðauka, dags. 6. apríl 2016, við þann samning var leigutíminn framlengdur til 1. september 2017. Við gerð hins síðastnefnda viðauka lá fyrir að rekstur hússins yrði auglýstur að nýju á árinu 2017.

Menningar- og ferðamálasvið Reykjavíkurborgar hóf vinnu við fyrirhugaða auglýsingu haustið 2016. Á fundi menningar- og ferðamálaráðs þann 10. október 2016 var lögð fram og samþykkt tillaga þess efnis að menningar- og ferðamálasviði yrði falið að auglýsa eftir áhugasömum aðilum til að taka Iðnó á leigu undir menningarstarf og annað sem styrkti rekstur hússins. Samkvæmt þeim gögnum sem umboðsmanni borgarbúa hafa borist frá menningar- og ferðamálasviði, s.s. tölvupóstsamskiptum starfsmanna sviðsins við formann menningar- og ferðamálaráðs og aðra starfsmenn Reykjavíkurborgar, liggur fyrir að ætlunin hafi verið sú að auglýsing og sú málsmeðferð sem viðhöfð yrði í framhaldinu skyldi vera með sama hætti og árið 2012. Í kjölfarið hafi sérstök matsnefnd verið skipuð sem hafði það hlutverk að annast málsmeðferðina og með hliðsjón af þeim umsóknum sem bærust skyldi hún gera tillögu til ráðsins um þann aðila sem gengið yrði til samninga við um útleigu og rekstur Iðnó. Í nefndinni áttu sæti tveir starfsmenn menningar- og ferðamálasviðs auk fulltrúa innkaupadeildar Reykjavíkurborgar. Á fundi menningar- og ferðamálaráðs þann 9. janúar 2017 var lögð fram auglýsing vegna útleigu á Iðnó og hún samþykkt. Var auglýsingin birt þann 14. janúar í Fréttablaðinu og var umsóknarfrestur til 16. febrúar.

Í auglýsingunni kom fram að óskað væri eftir áhugasömum aðilum til að taka Iðnó á leigu undir menningarstarf og annað sem styrkti rekstur hússins. Fram kom að markmið með útleigu Iðnó væru að húsið yrði opin og lifandi miðstöð menningarstarfs, að allri starfsemi í húsinu yrði hagað þannig að hæfði merkri sögu þess, byggingagerð og staðsetningu í hjarta borgarinnar, að skipuleggjendur menningarstarfs gætu nýtt sér aðstöðuna á sanngjörnum kjörum og að í húsinu gæti farið fram veitingasala, samkomur og annað sem styrkti rekstrarforsendur þess. Í lýsingu

vegna útleigu á Iðnó, sem hægt var að nálgast samkvæmt upplýsingum í auglýsingu, kom fram að umsóknir yrðu metnar á grundvelli fyrirhugaðrar menningarstarfsemi, reynslu umsækjanda af menningarstarfsemi, veitingarekstri og skyldum rekstri og loks áætlaðri leigufjárhæð.

Alls bárust þrjár umsóknir, þ. á m. frá A og félagi hennar, X ehf. Í kjölfarið tók matsnefnd umsóknirnar til umfjöllunar og gerði að lokum tillögu, dags. 8. mars 2017, vegna útleigu á Iðnó. Samkvæmt henni lagði matsnefndin til að gengið yrði til samninga við B og C. Var tillagan lögð fyrir fund menningar- og ferðamálaráðs þann 13. mars og hún samþykkt.

Hinn 11. maí 2018 sendi A kvörtun til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins vegna málsins en af því erindi verður ráðið að A hafi óskað þess að ráðuneytið fjallaði um lögmati ákvörðunarinnar með vísan til eftirlitsheimilda ráðuneytisins, sbr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Með hliðsjón af því afmarkast álit þetta af þeim þáttum sem fjallað er um í 1. tölulið IV. kafla þess.

### III

#### **Samskipti umboðsmanns við menningar- og ferðamálasvið Reykjavíkurborgar**

Með bréfi, dags. 2. október 2017, óskaði umboðsmaður borgarbúa eftir almennum athugasemdum menningar- og ferðamálasviðs Reykjavíkurborgar varðandi málsmeðferð og ákvörðun um leigu á Iðnó varðandi mat á umsóknum og þeim sjónarmiðum sem það mat var byggt á. Auk þess óskaði umboðsmaður eftir því að sviðið léti embættinu í té öll tiltæk gögn málsins.

Með bréfi, dags. 20. nóvember 2017, bárust svör menningar- og ferðamálasviðs við fyrirspurn umboðsmanns auk gagna málsins, sbr. nánar hér síðar. Af hálfu sviðsins kom fram að ákvörðun um útleigu Iðnó hefði verið tekin að loknu hefðbundnu ferli innan borgarkerfisins þegar kæmi að slíkum ákvörðunum. Ferlið hefði verið opið og gagnsætt og unnið í samvinnu við innkaupadeild Reykjavíkurborgar. Hefði ferlið að öllu leyti verið sambærilegt því þegar rekstur Iðnó hefði verið auglýstur árið 2012. Í kjölfar þess að umsóknir höfðu borist hefði matsnefnd farið yfir þær með þau atriði að leiðarljósi sem fram komu í auglýsingu. Kom fram að markmiðið hefði meðal annars verið að Iðnó yrði opin og lifandi menningarmiðstöð og að samhliða því yrði starfrækt veitingasala í húsinu sem styrkti rekstrargrundvöll hússins. Á þeim forsendum hefði matsnefndin komist að niðurstöðu sinni.

Með tölvupósti, dags. 9. febrúar 2018, til þeirra sem sátu í matsnefndinni óskaði embætti umboðsmanns eftir frekar skýringum varðandi mat og samanburð á þeim umsóknum sem bárust, nánar tiltekið upplýsingum um það hvort þeir mælikvarðar sem birtust í auglýsingu og mótuðu mat nefndarinnar hefðu verið skilgreindir nánar, til dæmis þannig að útbúið hefði verið sérstakt stiga- eða einkunnakerfi sem umsóknirnar hefðu verið metnar samkvæmt. Í svörum sem embætti umboðsmanns bárust með tölvupóstum frá tveimur nefndarmanna, dags. 9. og 12. febrúar, kom fram að svo hefði ekki verið. Fram kom á hinn bóginn að matsnefndin hefði komið saman í kjölfar þess að umsóknarfresti lauk og lagt heildstætt mat á umsóknirnar á grundvelli þeirra gagna sem umsóknaraðilar lögðu fram með tilliti til þeirra matsþátta sem skilgreindir voru í auglýsingu.

## IV Álit umboðsmanns borgarbúa

### 1.

#### *Athugun umboðsmanns borgarbúa og lagagrundvöllur málsins*

Í málinu liggur fyrir að A hefur lagt inn erindi til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins en af erindinu verður ráðið að hún óski eftir því að ráðuneytið leggi mat á lögmæti ákvörðunar þeirra sem til umfjöllunar er í álitinu þessu. Í ljósi þess verður í álitinu þessu aðeins litið til þeirra þátta í málinu sem betur hefðu mátt fara með hliðsjón af þeim breiða könnunargrundvelli sem umboðsmaður borgarbúa beitir við rannsókn mála. Er þá einna helst litið til þeirrar skyldu umboðsmanns að gæta þess að stjórnvöld Reykjavíkurborgar fari fram í samræmi við vandaða stjórnvöldsluhætti og það markmið umboðsmanns að nýta erindi borgarbúa sem tækifæri til að innleiða betri stjórnvöldsluhætti og þjónusta betur borgarbúa, sbr. 1. gr. samþykktar fyrir umboðsmann borgarbúa. Þá er álit þetta jafnframt sett fram á grundvelli 6. gr. samþykktarinnar þar sem umboðsmanni er gert að leitast við að koma á umbótum í þeim tilvikum sem einstök mál gefa tilefni til þeirra. Athugun umboðsmanns í máli þessu snýr þar af leiðandi að þeirri aðferð sem beitt var við mat á þeim umsækjendum sem sóttust eftir því að taka við rekstri og starfsemi Iðnó og þeim heildarsamanburði sem gerður var á umsóknum þeirra auk þess rökstuðnings sem færður var fram fyrir vali á þeim aðila er hlaut samninginn.

Rétt er að taka fram að ein þeirra þriggja umsókna sem barst í kjölfar auglýsingarinnar fól í sér að samið yrði um kauprétt viðkomandi umsækjanda á Iðnó. Í ljósi þess að ekki var lagt upp með það af hálfu Reykjavíkurborgar að selja húsnæðið var þeirri umsókn hafnað. Hefur athugun umboðsmanns í máli þessu því snúið að mati og samanburði á umsókn félags A annars vegar og þeirri umsókn sem varð fyrir valinu hins vegar.

Að gefnu tilefni vill umboðsmaður taka fram að samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnvöldslulaga nr. 37/1993 taka lögin, og þær málsmeðferðarreglur sem þar er mælt fyrir um, til ákvarðana stjórnvalda um rétt eða skyldu manna, þ.e. svonefndar stjórnvaldsákvarðanir. Í 3. mgr. 1. gr. stjórnvöldslulaganna segir að II. kafli þeirra um sérstakt hæfi gildi þó einnig um „gerð samninga einkaréttar eðlis“. Af samspili ofangreindra ákvæða stjórnvöldslulaganna má draga þá ályktun að ákvæði þeirra, þ.e. önnur en ákvæði II. kafla um sérstakt hæfi, eigi ekki við þegar stjórnvöld, þ. á m. sveitarfélög, ganga til samninga á einkaréttarlegum grundvelli í tengslum við ráðstöfun á eignum sem sveitarfélag fer með eignarráð eða annars konar umráð yfir. Ljóst má vera að ákvörðun menningar- og ferðamálaráðs Reykjavíkurborgar um að ganga til samninga við tiltekinn aðila í tengslum við rekstur og starfsemi Iðnó var gerð á einkaréttarlegum grundvelli og fellur því utan gildissviðs stjórnvöldslulaganna líkt og það var afmarkað hér að ofan. Þá er ljóst að sú ráðstöfun sem mál þetta snýr að telst ekki til innkaupa af hálfu Reykjavíkurborgar, hvorki í skilningi laga nr. 120/2016 um opinber innkaup þar um né sérstakra innkaupareglna Reykjavíkurborgar.

Að því sögðu þykir umboðsmanni rétt að taka fram að á því hefur verið byggt í íslenskum rétti að um ákvarðanir og athafnir stjórnvalda, aðrar en eiginlegar stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnvöldslulaga, gildi ákveðnar óskráðar meginreglur stjórnvöldsluréttarins sem snerta meðal annars undirbúning og rannsókn máls, skyldu til að byggja ákvarðanir í stjórnvöldslu á málefnalegum sjónarmiðum og nauðsyn þess að gæta jafnræðis á milli borgaranna. Sjá að þessu leyti t.d. *álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4478/2005*.

Auk þess þykir umboðsmanni rétt að taka fram að við þessar aðstæður, þ.e. þar sem um er að ræða ráðstöfun sveitarfélags á takmörkuðum gæðum sem eftirspurn kann að vera eftir og hefur fjárhagslega þýðingu fyrir hlutaðeigandi, hefur verið gengið út frá því að það sé í bestu samræmi við sjónarmið um jafnræði og vandaða stjórnsýsluhætti að hin fyrirhugaða ráðstöfun sé auglýst með opinberum hætti þannig að öllum þeim sem áhuga hafa gefist kostur á að láta hann uppi. Með hliðsjón af því sem rakið var í málsatvikalýsingu hér að ofan telur umboðsmaður ekki tilefni til þess að gera sérstakar athugasemdir við málsmeðferð menningar- og ferðamálaráðs og menningar- og ferðamálasviðs að þessu leyti. Liggur þannig fyrir að útleiga á Iðnó og umsjón með húsinu og starfsemi þess var auglýst með opinberum hætti, þ. á m. í fjölmiðlum, og að þeim aðilum sem höfðu áhuga á var veitt færi á að koma umsóknum sínum á framfæri. Auk þess bera gögn málsins sem umboðsmanni hafa borist frá menningar- og ferðamálasviði með sér að A hafi verið upplýst að þessu leyti, a.m.k. allt frá því að samningur hennar við menningar- og ferðamálaráð var framlengdur um eitt ár, sbr. það sem að framan er rakið.

Loks telur umboðsmaður ekki tilefni til þess að gera sérstakar athugasemdir við þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar við mat á þeim umsóknum sem bárust í kjölfar þess að leiga á Iðnó og rekstri hússins var auglýst. Í þessu sambandi telur umboðsmaður rétt að áréttta að stjórnvöld hafa, þar sem sérstakri löggjöf sleppir, að meginreglu frjálst val um þau sjónarmið sem ákvörðun um ráðstöfun á takmörkuðum gæðum verður byggð á, að því gefnu að þau sjónarmið séu í eðlilegu og raunverulegu samhengi við eðli og inntak þeirrar starfsemi sem viðkomandi ákvörðun er tekin í tengslum við. Telur umboðsmaður ekki tilefni til þess að draga í efa lögmæti þeirra sjónarmiða sem lagt var upp með samkvæmt auglýsingu um útleigu á Iðnó, þ.e. að horft yrði til þeirrar menningarstarfsemi sem umsækjendur hugðust sinna, reynslu viðkomandi umsækjanda af menningarstarfsemi, veitingarekstri og skyldum rekstri og loks þeirri leigufjárhæð sem boðin var af hálfu hvers umsækjanda fyrir sig. Þá er auk þess vert að taka fram að mat viðkomandi stjórnvalds á innbyrðis vægi þeirra sjónarmiða sem lögð eru til grundvallar við þessar aðstæður er einnig að meginstefnu til frjálst.

## 2.

### *Mat og samanburður á umsóknum*

#### 2.1.

Þrátt fyrir að val stjórnvalds á þeim sjónarmiðum, sem ætlunin er að byggja ákvörðun um ráðstöfun eignar sem viðkomandi stjórnvald fer með umráð yfir, sé að meginstefnu frjálst breytir það ekki þeirri skyldu þess stjórnvalds að tryggja vandaðan undirbúning vegna þeirrar ákvörðunartöku auk þess að tryggja að málið teljist nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Að þessu leyti verður að leggja til grundvallar að nauðsynlegt er að slík ákvörðun verði byggð á heildstæðum samanburði á umsóknum þeirra sem sækjast eftir slíkri ráðstöfum stjórnvalds á takmörkuðum gæðum. Auk þess verða þær ályktanir sem dregnar eru af þeim samanburði að vera forsvaranlegar, þ.e. þau sjónarmið sem byggt var á við töku ákvörðunar verða að geta með skynsamlegum hætti leitt til þeirrar niðurstöðu sem komist er að með hliðsjón af málsatvikum.

Rétt er að taka fram að í máli þessu felur athugun umboðsmanns í sér yfirferð á ákvörðun menningar- og ferðamálaráðs Reykjavíkurborgar um ráðstöfun takmarkaðra gæða, á grundvelli leigusamnings við einkaréttarlegan aðila, og þeirri málsmeðferð sem gögn málsins bera með sér að viðhöfð var. Hér skal tekið fram að það er ekki hlutverk umboðsmanns að leggja sérstakt mat á kosti þeirra umsækjenda sem sóttust eftir því að taka við rekstri og starfsemi Iðnó til þess að sinna því hlutverki og þannig skera úr um lögmæti þess að gengið hafi verið til samninga við áður nefnda umsækjendur. Markmiðið er umfram allt að benda á þá þætti í málsmeðferðinni

og ákvarðanatökunni sem betur hefðu mátt fara og koma með tillögur að umbótum sem kunna að nýtast við töku sambærilegra ákvarðana í framtíðinni.

Líkt og fram kom hér að ofan óskaði embætti umboðsmanns sérstaklega eftir upplýsingum frá þeim sem áttu sæti í matsnefndinni um mat nefndarinnar og samanburð á þeim umsóknum sem bárust. Í þeim svörum sem embættinu bárust var að þessu leyti vísað til tillögu nefndarinnar sem lögð var fyrir menningar- og ferðamálaráð. Verður að þessu leyti því að leggja tillögu nefndarinnar til grundvallar varðandi inntak þess samanburðar sem gerður var á umsókn A og þeirri umsókn sem hlutskörpust þótti en af gögnum málsins má ráða að tillagan hafi verið byggð á yfirferð nefndarmanna á umsóknum á fundi matsnefndarinnar þann 6. mars 2017.

## 2.2.

Í tillögu matsnefndarinnar er farið yfir helstu atriði þeirra umsókna sem bárust með hliðsjón af þeim matsþáttum sem lagðir voru til grundvallar, þ.e. í fyrsta lagi undir liðnum „menningarstarfsemi“, í öðru lagi „reynslu af menningarstarfsemi, veitingarekstri og skyldum rekstri“, í þriðja lagi „leiguverði“ og loks undir liðnum „veitingarekstur“. Er tillaga matsnefndarinnar þannig úr garði gerð að rakin eru helstu efnisatriði þeirra umsókna sem bárust. Tillaga nefndarinnar ber á hinn bóginn ekki með sér hvernig efnisatriði umsókna voru borin saman með frekari hætti. Í tillögunni segir enn fremur að til rökstuðnings niðurstöðu sinni vísi matsnefndin til umsagnar um umsóknir sem bárust. Engan frekari rökstuðning mátti finna í tillögu matsnefndarinnar og enginn sérgreindur rökstuðningur fylgdi ákvörðun menningar- og ferðamálaráðs þann 13. mars 2017 um að ganga til samninga við hina tilgreindu aðila. Enn síður var umsækjendum veittur réttur til að óska eftir frekari og eftirfarandi rökstuðningi fyrir ákvörðuninni. Af tillögu matsnefndarinnar verða þannig að mati umboðsmanns ekki dregnar neinar skýrar ályktanir um þann samanburð sem gerður var á umsóknunum tveimur. Undir liðnum „menningarstarfsemi“ kemur meðal annars eftirfarandi fram um þá umsókn sem fyrir valinu:

*„Áætlunin byggir á könnun á möguleikum hússins þar sem fleiri rými verða nýtt til menningarstarfsemi en verið hefur [...]. Umsækjendur hyggjast ekki keppa við þær menningarstofnanir sem fyrir eru, heldur ýta undir samvinnu um fjölbreyttara menningarlandslag í Reykjavík. Stefnt er að dagskrá sem virðir söguna en er um leið meðvitund um samtímann. Þeir hyggjast einbeita sér að starfsemi sem annars vegar fellur vel að byggingunni sjálfri og hins vegar á sér ekki endilega athvarf annars staðar. [...] Iðnó mun til jafns skipuleggja viðburði á eigin vegum og hýsa viðburði annarra. Hópar eða samtök geta sótt um að halda viðburði í gegnum ákveðið umsóknarferli. Óháð valnefnd mun meta umsóknir og gera tillögur um úthlutun á þriggja mánaða fresti. Umsóknir verða metnar á grundvelli gæða, fjölbreytileika, gildi og þess hvort þær hæfi húsnæðinu. [...] Herbergi á efstu hæð verði nýtt fyrir tvær litlar hópinnustofur og stærra rými með sex skrifborðum, sem hugsað er sem samvinnurými skapandi einyrkja. [...] Hugað er að stíl í innréttingum og innanstokksmunum með það að markmiði að sameina það besta úr sögunni og nútímanum.“*

Um umsókn A segir að þessu leyti eftirfarandi:

*„Fyrirhuguð menningarstarfsemi byggir á þeim góða grunni sem umsækjandi hefur byggt upp sem rekstraradili Iðnó sl. 18 ár. Umsækjandi hefur myndað góð tengsl og gott samstarf við menningarhópa, hátíðir og aðra viðburði. Umsækjandi leggur upp með að*

*reka Iðnó á sambærilegan hátt og undanfarin ár. Sem framtíðarverkefni nefnir umsækjandi áframhaldandi samstarf við „fastagesti“ hússins [...].“*

Um reynslu umsækjanda af menningarstarfsemi, veitingarekstri og skyldum rekstri segir varðandi þá umsókn sem fyrir valinu varð:

*„B hefur áratugareynslu af veitingarekstri, nú síðast sem eigandi Y ehf. sem rekur tvo veitingastaði, veisluþjónustu og vinnslueldhús. B lærði matreiðslu í Danmörku og hefur getið sér góðan orðstír sem kokkur og frumlegur veitingamaður. [...] C hefur víðtæka reynslu af menningarstarfsemi og nýsköpun. [...] Með gráðu í viðburðastjórnun og upphafsmaður margs konar menningarlegra viðburða og hátíða í Rotterdam og Reykjavík. Hefur fræðilega og praktíska reynslu af því að koma á stofn og reka fjölrými svipað og Iðnó.“*

Um umsókn A segir að þessu leyti:

*„Hefur góð tengsl og gott samstarf við mismunandi menningarhópa og reynslu af margvíslegri menningarstarfsemi í mörgum listgreinum. Staðarhaldari er framleiðslumeistari í nánú samstarfi við matreiðslumeistara. Hefur áratuga reynslu af veitingarekstri og veisluþjónustu.“*

Þá segir undir liðnum veitingarekstur um þá umsókn sem valin var:

*„Z (Y ehf.) mun sjá um alla veitingastarfsemi. Z rekur tvo aðra veitingastaði, framleiðslueldhús og veisluþjónustu og er því vel í stakk búid fyrir þetta verkefni. Auk mikillar afkastagetu til að þjónusta stóra hópa ræður Z yfir þrautþjálfuðu starfsfólki til að skipuleggja og sjá um allar veislutegundir. Þrátt fyrir að vera smátt í sniðum yrði kaffihúsið engu að síður „andlit“ byggingarinnar. Það verður opið sjö daga í viku. Lífgað verður upp á innréttingar og aðkoma að byggingunni gerð meira aðlaðandi fyrir gesti og gangandi.“*

Um umsókn A að þessu leyti segir:

*„Kveðst sinna fyrsta flokks veisluþjónustu þar sem veislur hæfi sögu hússins. Auk veisluþjónustu rekur hún nú opið kaffihús.“*

Hvað sem líður þeim skýringum sem umboðsmanni hafa borist, bæði frá menningar- og ferðamálasviði og þeim sem áttu sæti í matsnefndinni, varðandi það heildstæða mat sem fór fram á þeim umsóknum sem bærust fær umboðsmaður ekki séð að það fái stoð í þeim gögnum málsins sem honum hafa verið afhent, þ. á m. tillögu matsnefndarinnar. Vill umboðsmaður í þessu samhengi vekja athygli á því, líkt og fram kom hér að ofan, að embættið óskaði sérstaklega eftir nánari skýringum á samanburði matsnefndarinnar. Líkt og rakið var að ofan kom fram í þeim svörum sem umboðsmanni bærust við þeirri fyrirspurn að heildstætt mat hefði verið lagt til grundvallar og að það mat kæmi fram í tillögu nefndarinnar. Við þessar aðstæður er umboðsmanni í raun ekki fært að taka endanlega afstöðu til þess hvort að atvik málsins hafi verið upplýst með fullnægjandi hætti, þ.e. hvort fullnægjandi samanburður hafi verið gerður á umsóknunum. Þá er auk þess óljóst hvernig innbyrðis vægi þeirra matsþátta sem til hliðsjónar voru hafðir var háttað.

Að mati umboðsmanns var að þessu leyti fullt tilefni til þess að bera sérstaklega saman þau atriði sem fram komu í viðkomandi umsóknum og hvernig þau féllu að þeim matsviðmiðum sem gert var ráð fyrir að horft yrði til. Má í því sambandi vísa til þess að af umsögninni verður ekki með góðu móti ráðið að hvaða leyti áætlanir umsækjendanna sem fyrir valinu urðu í tengslum við menningarstarfsemi fullnægðu betur þeim markmiðum sem stefnt var að með útleigu á Iðnó samkvæmt auglýsingu, sbr. það sem áður hefur komið fram hvað það varðar. Á hið sama við um það sem fram kemur í tengslum við veitingarekstur og reynslu af slíkum rekstri. Verður að mati umboðsmanns að líta svo á að það sem hér hefur verið rakið feli í sér annmarka á þeirri málsmeðferð sem viðhöfð var.

### 2.3.

Umboðsmaður bendir á að ekki liggur beinlínis fyrir að með þeirri málsmeðferð sem hér er til athugunar hafi í verulegum atriðum verið vikið frá fyrri framkvæmd, þ. á m. í tengslum við útleigu á Iðnó, þegar kemur að sambærilegum ráðstöfunum af hálfu Reykjavíkurborgar. Hvað sem því líður leikur að mati umboðsmanns vafi á því að fullnægjandi undirbúningur hafi verið lagður að tillögu matsnefndarinnar og þar með ákvörðun menningar- og ferðamálaráðs. Skortir þess utan skýran rökstuðning matsnefndarinnar fyrir tillögu sinni. Í þeim tilvikum þar sem Reykjavíkurborg úthlutar takmörkuðum gæðum á borð við leiguhúsnæði og rekstur, og fleiri en einn óska eftir þeim gæðum sér til handa, skiptir máli að þeir aðilar sem keppast um gæðin geti áttað sig á þeim sjónarmiðum sem réðu úrslitum við valið. Þannig er betur tryggt að ákvörðunin sé gagnsæ og trúverðug og málsmeðferðin til þess fallin að vekja traust á stjórnslunni. Vill umboðsmaður að þessu leyti einnig taka fram að könnunargrundvöllur embættisins er víðtækur og felur ekki aðeins í sér mat á því hvort tiltekin málsmeðferð standist samanburð við fyrri framkvæmd í sambærilegum mál heldur er umboðsmanni jafnframt, sbr. ákvæði b-liðar 2. mgr. 12. gr. samþykktar um störf embættisins, heimilt koma á framfæri tilmælum um úrbætur þyki tilefni til, meðal annars við þær aðstæður þar sem ætla má að framkvæmd Reykjavíkurborgar hafi ekki verið fyllilega í samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsluhætti. Getur þessi hluti starfa embættisins falist í því að umboðsmaður komi á framfæri ábendingum um það sem betur mætti fara í stjórnslu Reykjavíkurborgar í því skyni að tryggja bestu mögulegu framkvæmd. Þá er það hluti þess að tryggja vandaða stjórnsluhætti að umboðsmaður leitist við að svara þeirri spurningu hvað séu eðlilegir og forsvaranlegir starfshættir í ljósi eðlis þess máls sem til umfjöllunar er hverju sinni.

Vill umboðsmaður í þessu samhengi vekja athygli á álitum *Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012* sem snýr að fyrirkomulagi útleigu húsnæðis á vegum hins opinbera. Þar er rakin nauðsyn þess að tryggð verði festa og samræmi í framkvæmd bæði ríkis og sveitarfélaga að þessu leyti og þeim tilmælum beint til þessara handhafa framkvæmdarvalds að settar verði skýrar verklagsreglur að þessu leyti. Umboðsmanni er ekki kunnugt um að slíkar verklagsreglur hafi verið settar af hálfu menningar- og ferðamálasviðs eða ráðsins.

Þá vill umboðsmaður auk þess áréttu að samkvæmt 1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er stjórnvöldum skylt skrá helstu upplýsingar um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins. Þrátt fyrir að gildissvið umrædds ákvæðis sé samkvæmt upphafsmálslið þess takmarkað við töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna, þ.e. stjórnvaldsákvæðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, og að hér hafi áður verið lýst þeirri niðurstöðu umboðsmanns að í máli þessu væri ekki um slíka stjórnvaldsákvörðun að ræða, má ljóst vera að slík skráning upplýsinga væri í samræmi við vandaða stjórnsluhætti. Kunna enda gögn málsins, þ. á m. tillaga og niðurstaða

matsnefndarinnar, að vera undirorpin upplýsingarétti almennings auk þess að hafa ríka þýðingu fyrir endanlega ákvörðun menningar- og ferðamálaráðs um útleigu á Iðnó. Fær umboðsmaður auk þess ekki séð hvernig tryggt verði að gagnsærri aðferðafræði sé beitt við málsmeðferðina án þess að gætt sé að þessu. Má einnig ljóst vera að sú framkvæmd væri í samræmi við upplýsingastefnu Reykjavíkurborgar 2015-2020 sem samþykkt var á fundi borgarráðs þann 9. júlí 2015.

Þykir umboðsmanni með hliðsjón af ofangreindu rétt að gera grein fyrir því álitinu að betur hefði farið á því við málsmeðferðina að þeir matsþættir sem gert var ráð fyrir að myndu ráða niðurstöðunni hefðu verið skilgreindir nánar fyrirfram. Hefði farið vel á með því að koma á fót sérstöku stiga- eða einkunnakerfi þar sem einnig hefði verið gert ráð fyrir innbyrðis vægi þeirri sjónarmiða sem horft var til. Ekkert í þessu tilgreinda máli gefur tilefni til að ætla að Reykjavíkurborg hafi þurft aukið svigrúm til að leggja mat á fyrirbyggjandi umsóknir.

## V

### Niðurstaða og tillögur

Í máli þessu er það niðurstaða umboðsmanns borgarbúa að betur hafi mátt huga að undirbúningi ákvörðunar menningar- og ferðamálaráðs um útleigu á Iðnó, einkum að því er varðar samannburð á þeim umsóknum sem bærust og rökstuðningi ákvörðunarinnar. Er það álit umboðsmanns að þeir matsþættir sem lagðir voru til grundvallar hafi ekki verið skilgreindir eins og kostur var og því óljóst hvaða atriði það voru sem endanlega réðu úrslitum. Þá hefði mátt rökstyðja tillögu matsnefndarinnar, og eftir atvikum ákvörðun menningar- og ferðamálaráðs, með þeim hætti að ekki færi fram hjá aðilum málsins hvaða sjónarmið réðu úrslitum við ákvörðunina. Telur umboðsmaður borgarbúa það fyrirkomulag sem ákvörðun um útleigu á Iðnó, sem hér hefur verið rakið, að þessu leyti ekki fyllilega í samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti.

Beinir umboðsmaður þeim tilmælum til menningar- og ferðamálaráðs að ráðið hafi frumkvæði að því að móta verklagsreglur í tengslum við slíka ákvörðunartöku þannig að tryggt verði að sambærileg mál hljóti sambærilega málsmeðferð í framtíðinni.

Umboðsmaður ítrekar að hér hefur ekki verið tekin afstaða til þeirra umsókna sem bærust í kjölfar þess að útleiga á Iðnó var auglýst í upphafi ársins 2017 og því hvernig þær umsóknir sem bærust, og þeir sem að þeim stóðu, fullnægðu þeim matsþáttum sem gert var ráð fyrir við málsmeðferðina.

Í þessu samhengi er rétt að huga að því að játa verður Reykjavíkurborg umtalsvert svigrúm við ákvörðunartöku á borð við þá sem hér hefur komið til skoðunar. Þrátt fyrir að í álitinu þessu verði ekki fullyrt að ákvörðunartaka menningar- og ferðamálaráðs sem hér hefur verið til athugunar sé haldin efnislegum annmarka hefði að mati umboðsmanns mátt leggja betri grundvöll að þeirri ákvörðunartöku. Verður að mati umboðsmanns að hafa í huga að hér var um ákvörðun að ræða sem varðar mikilsverða hagsmuni þeirra sem tóku þátt í ferlinu, einkum A sem hafði haft rekstur Iðnó að aðalstarfi um langt skeið. Eru þær aðstæður til þess fallnar að leggja ríkar skyldur á herðar Reykjavíkurborgar að vanda mjög til verksins. Beinir umboðsmaður þeim tilmælum til menningar- og ferðamálaráðs að hafa frumkvæði að því að þau atriði sem rakin voru í hluta 2.3 í kafla IV hér að ofan verði höfð til hliðsjónar við sambærilega ákvörðunartöku í framtíðinni.

Telst máli þessu hér með lokið af hálfu embættisins, sbr. b-liður 2. mgr. 12. gr. samþykktar fyrir umboðsmann borgarbúa.



