



UMSÖGN

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Velferðarsvið og borgarlögmaður

Umsögn borgarlögmanns og velferðarsviðs vegna tillögu borgarráðsfulltrúa Sjálfstæðisflokksins og áheyrnarfulltrúa Sósíalístaflokksins, Miðflokksins og Flokks fólksins um að farið verði eftir ábendingum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9164/2016, um húsnæðisvanda utangarðsfólks.

Með tölvupóstum skrifstofu borgarstjórnar, dags. 16. ágúst 2018, var óskað umsagnar borgarlögmanns og velferðarsviðs vegna eftirfarandi tillögu borgarráðsfulltrúa Sjálfstæðisflokksins og áheyrnarfulltrúa Sósíalístaflokksins, Miðflokksins og Flokks fólksins sem lögð var fram á fundi borgarráðs 19. júlí 2018:

Lagt er til að farið verði að öllu leyti að ábendingum umboðsmanns Alþingis í tilefni af frumkvæðisathugun vegna húsnæðisvanda utangarðsfólks þar sem hann beinir m.a. þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að reglur þurfi að vera almennar, aðgengilegar og skýrar um inntak þeirrar aðstoðar sem einstaklingur á rétt á og birta (sic.) borgurum með fullnægjandi hætti. Enda eiga slíkar reglur að vera í samræmi við almenn réttarríkis- og réttaröryggissjónarmið.

Hinn 20. september 2018 sendi Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar erindi til velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, þar sem óskað var eftir upplýsingum um stöðu og framkvæmd sveitarfélaga í húsnæðismálum utangarðsfólks. Með tölvupósti skrifstofu borgarstjórnar var framangreint erindi sent velferðarsviði til meðferðar. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar svaraði erindinu með bréfi, dags. 29. október 2018.

Hér á eftir fylgir sameiginleg umsögn velferðarsviðs og borgarlögmanns vegna málsins.

2.

Í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9164/2016, er því lýst að reglur Reykjavíkurborgar um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur fullnægi ekki kröfum sem gera verði til skýrleika reglna um skilyrði sem í reynd eru sett fyrir úthlutun húsnæðis.

Vísað er til þess að samkvæmt upplýsingum um verklag Reykjavíkurborgar leiðir virk áfengis- og/eða vímuefnaneysla umsækjanda um almennt félagslegt leiguhúsnæði til þess að

viðkomandi fær allajafna ekki úthlutað húsnæði þrátt fyrir mikla þörf. Í álitum umboðsmanns er því mælt til þess að Reykjavíkurborg ljúki sem fyrst við yfirstandandi endurskoðun á gildandi reglum um félagslegt leiguhúsnæði og að reglurnar endurspegli í reynd öll þau atriði sem hafa þýðingu við úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis, auk setningar reglna um sértæk húsnæðisúrræði.

Þá er í álitinu fjallað um nauðsyn þess að gera áætlanir um hvernig Reykjavíkurborg hyggst ráða bót á húsnæðisvanda utangarðsfólks og beinir umboðsmaður þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að þegar verði leitað leiða til að haga afgreiðslutíma og upplýsingagjöf um fyrirsjáanlegar tafir á því að umsækjendur sem hafa fengið samþykka umsókn um húsnæði hjá Reykjavíkurborg fái úthlutað húsnæði í samræmi við málshraðareglur sem koma fram í 9. gr. stjórnáskilgáttar nr. 37/1993, þar með talið um kæruleiðbeiningar.

Þá áréttar umboðsmaður í álitum sínum, að í sérhverju tilviki verði að fara fram einstaklingsbundið mat og rannsókn á aðstæðum umsækjanda um húsnæðisúrræði. Í því sambandi minnir umboðsmaður á þá skyldu sveitarfélags að vekja athygli umsækjanda á möguleikanum á að sækja um sértækt húsnæðisúrræði, sbr. leiðbeiningarskyldu stjórnvalds samkvæmt 7. gr. stjórnáskilgáttar, og að skrá upplýsingar um atvik mála og meðferð þeirra samkvæmt 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

3.

Hinn 31. júlí 2018 vísaði borgarráð fyrrgreindu álitum umboðsmanns Alþingis til umsagnar hjá velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Í umsögn velferðarsviðs, dags. 13. ágúst 2018, kemur fram að í drögum að nýjum reglum um félagslegt leiguhúsnæði í Reykjavík hafi verið tekið tillit til þeirra athugasemda sem fram koma í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9164/2016, auk þess sem þar sem sé nú skýrar kveðið á um leiðbeiningarskyldu. Þá kemur fram í umsögn velferðarsviðs, að til að fullnægja málshraðareglu stjórnáskilgáttarins þurfi auk fyrrgreindra breytinga á reglum um félagslegt leiguhúsnæði að auka framboð húsnæðisúrræða fyrir utangarðsfólk og var í þeim efnum vísað til þeirra þriggja tillagna sem voru samþykktar á fundi velferðarráðs 10. ágúst 2018.

Í svarbréfi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar til Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar, dags. 29. október 2018, kemur meðal annars fram að í byrjun október 2018 hafi staðan á verkefninu, *Neyðarhúsnæði fyrir einstaklinga á biðlista eftir félagslegu húsnæði*, sem var ein af þremur tillögum sem samþykktar voru á fundi velferðarráðs 10. ágúst 2018, verið sú að búið var að bjóða út kaup á 25 smáhýsum. Rétt er að fram komi að borgarráð hefur samþykkt að auglýsa tillögu um breytingu á deiliskipulagi á lóðinni Héðinsgötu 8 við Köllunarklett þar sem unnt er að koma fyrir allt að fimm smáhýsum. Vinna er í gangi við að koma næstu lóðum í deiliskipulagsferli hjá umhverfis- og skipulagssviði þannig að hægt verði að reisa 25 smáhýsi á árinu 2019.

Jafnframt kemur fram í umræddu bréfi að í samræmi við aðra tillögu, sem samþykkt var á fundi velferðarráðs 10. ágúst 2018, sé verið að ganga frá kaupum á húsnæði fyrir unga heimilislausa vímuefnaneytendur, svokallað neyðarskýli, með 15 rúmum. Borgarráð samþykkti hinn 22. nóvember 2018 að kaupa fasteignina Grandagarð 1a fyrir nýtt neyðarskýli. Verið er að vinna í innanhúsbreytingum á húsnæðinu um þessar mundir og er stefnt að því að taka húsnæðið í notkun í vor. Með tilkomu nýs neyðarskýlis verður síður þörf á að vísa einstaklingum frá gistiskýlinu að Lindargötu.

Þriðja og síðasta tillagan, sem samþykkt var á fundi velferðarráðs 10. ágúst 2018, sneri að skipun stýrihóps sem hefur meðal annars verið falið það verkefni að móta áfangaskipta aðgerðaráætlun og setja í forgang mótun tillagna sem hafa það að markmiði að stytta biðlista eftir sértækum húsnæðisúrræðum fyrir fólk með fíknivanda og fjölþættan félagslegan vanda.

Á fundi stýrihópsins sem haldinn var 12. september 2018, var samþykkt að skipa tvo starfshópa til þess að móta nánar framangreindar tillögur fyrir stýrihópinn. Annars vegar var skipaður starfshópur sem skal, samkvæmt erindisbréfi dags. 24. september 2018, leggja fram áfangaskipta og kostnaðarmetna tillögu um með hvaða hætti megi koma til móts við húsnæðisþarfir einstaklinga með húsnæðis- og fíknivanda. Starfshópurinn á að leggja áherslu á forgangsöröðun úrræða sem lúta að húsnæðislausnum fyrir konur sem glíma við geð- og fíknivanda. Hins vegar var skipaður starfshópur sem skal, samkvæmt erindisbréfi dags. 24. september 2018, leggja fram tillögur um nýtingu húsnæðis Reykjavíkurborgar í Víðinesi, þ.m.t. að skoða mögulegan rekstur á húsnæðisúrræðum í Víðinesi fyrir hóp sem glímt hefur við húsnæðisvanda, auk geð- og fíknivanda. Drög að niðurstöðum vinnuhópanna eru fyrirbyggjandi og verða kynnt stýrihópnum fljótlega.

Í fyrrnefndu bréfi velferðarsviðs, dags. 29. október 2018, kom fram að fyrstu niðurstöður bentu til þess að hópurinn telji rétt um hundrað einstaklinga og að hluti hópsins gisti hjá vinum og vandamönnum. Jafnframt var þess getið að allir þessir einstaklingar eigi umsókn um þau úrræði sem velferðarsvið hefur upp á að bjóða. Fyrir liggur nú þarfagreining á húsnæðisþörfum 42 einstaklinga úr þessum hópi en það er sá fjöldi sem á umsókn um húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar og á við verulegan vímuefnavanda að stríða sem gerir það að verkum að þessir einstaklingar þurfa sértæk húsnæðisúrræði.

4.

Í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga er fjallað um húsnæðismál í XII. kafla. Í 45. gr. segir að „*sveitastjórnir skulu, eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærsluþyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna*“. Lög nr. 40/1991 skylda sveitarfélög til að tryggja framkvæmd laganna og að þeim verkefnum sem lögin kveða á um verði sinnt, en lögin veita sveitarfélögum að sama skapi heimild og svigrúm til að setja sér sínar eigin reglur um rétt íbúa á grundvelli laganna, þ. á m. um umfang og útfærslu þjónustunnar. Lögunum er því einungis ætlað að tryggja rétt fólks en ekki að skilgreina hann og því er það verkefni sveitarfélags að útfæra nánar rétt hvers einstaklings.

Með hliðsjón af framangreindu getur einstaklingur ekki gert kröfu um ákveðna þjónustu frá sveitarfélagi, heldur helgast framboð þjónustunnar af því í hvaða mæli sveitarfélagi er unnt að veita þjónustuna. Í því sambandi koma ýmsar forsendur til álita, þ. á m. og eðli málsins samkvæmt fjárhagslegar forsendur og möguleiki sveitarfélagsins á því að reka úrræði, s.s. vegna mönnunar.

5.

Í 10. gr. laga nr. 85/1997 er fjallað um lyktir máls sem umboðsmaður Alþingis tekur til athugunar. Í b-lið 2. mgr. 10. gr. laganna segir að umboðsmaður geti látið í ljós álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum. Sæti athafnir stjórnvalds aðfinnslum umboðsmanns getur

umboðsmaður jafnframt beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur.


Eðli málsins samkvæmt, bindur niðurstaða umboðsmanns Alþingis ekki stjórnvöld að lögum, en algengast er að stjórnvöld fylgi niðurstöðu umboðsmanns (Sjá um þetta: Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu, Forsætisráðuneytið, 1999, bls. 99), eða taki rökstudda afstöðu um viðbrögð við tilmælum umboðsmanns eftir efnum og ástæðum hverju sinni.

Svo sem að framan hefur verið rakið í kafla 2, hefur álit umboðsmanns Alþingis að geyma fjölda athugasemda og tilmæla til Reykjavíkurborgar varðandi reglur og málsmeðferð í málum sem varða húsnæðismál utangarðsfólks. Í kafla 3 hér að framan kemur fram að velferðarsvið hafi upplýst stjórnvöld um þá vinnu sem farið hefur verið í til þess að bregðast við þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar sem fram koma í fyrrnefndu álitum umboðsmanns.

Í tilvitnuðu álitum umboðsmanns er að finna sjónarmið og túlkun umboðsmanns á ákvæðum laga og meginreglum stjórnsýsluréttar sem beint er til Reykjavíkurborgar varðandi reglur og stjórnsýslufrákvæmd þegar kemur að húsnæðisvanda utangarðsfólks í Reykjavík. Álit umboðsmanns felur ekki í sér mótaðar tillögur eða nákvæm fyrirmæli um hvernig ná eigi þeim markmiðum sem tilmæli umboðsmanns lúta að. Tilmæli umboðsmanns til Reykjavíkurborgar kalla því á að greining fari fram af hálfu borgarinnar á stjórnsýslufrákvæmd, endurskoðun reglna og fjárþörf málaflóksins. Á grundvelli þeirrar vinnu þarf síðan að leggja fullunnar tillögur og áætlanir fram til þóknarlegrar meðferðar og/eða samþykktar velferðarráðs, borgarráðs eða eftir atvikum borgarstjórnar, samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga og samþykktar nr. 715/2013, um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar.

Þá má bæta við að enn er að störfum fyrrnefndur stýrihópur um stefnumótun í málefnum jaðarsettra einstaklinga sem á eftir að skila niðurstöðum sínum. Þá liggur jafnframt fyrir að velferðarsvið á eftir að leggja mat á það hvort aðrar tillögur sem samþykktar voru á umræddum fundi velferðarráðs 10. ágúst 2018 hafi verið fullnægjandi og hvort þær hafi skilað eða komi til með að skila tilætluðum árangri um úrbætur í samræmi við ábendingar umboðsmanns. Með vísan til framangreinds, verður að telja ótímabært að samþykkja þá tillögu sem fyrir liggur í málinu, enda er framangreindum aðgerðum og vinnu vegna þeirra ekki lokið. Í því felst meðal annars að fyrir liggja samþykkt aðgerðaráætlun af hálfu velferðarsviðs sem hefur bæði verið tímasett og tryggt fjármögnun og mönnun til að hrinda henni í framkvæmd.


Regína Ásvaldsdóttir


Ebba Schram