



Velferðarráð Reykjavíkurborgar  
Borgartúni 12-14  
105 Reykjavík

### ***Mál umboðsmanns borgarbúa nr. 41/2019***

Nýlega leitaði til mín einstaklingur sem komið hafði á framfæri umsókn um fjárhagsaðstoð af hálfu Reykjavíkurborgar. Þeirri umsókn var synjað, upphaflega með ákvörðun þjónustumiðstöðvar og svo í kjölfarið ákvörðun áfrýjunarnefndar velferðarráðs, með vísan til 8. og 15. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð. Samkvæmt 15. gr. reglnanna njóta þeir sem stunda nám sem er lánshæft hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna ekki réttar til fjárhagsaðstoðar. Í máli þess einstaklings sem um ræðir liggur fyrir að möguleikar viðkomandi á því að stunda nám í þeim mæli sem reglur Lánasjóðs íslenskra námsmanna áskilja eru verulega takmarkaðir. Liggur því fyrir að viðkomandi fær í raun ekki notið þeirra réttinda sem í því felast að stunda lánshæft nám.

Hef ég af þessu tilefni sent áfrýjunarnefnd velferðarráðs bréf og komið þeim tilmælum á framfæri við nefndina að tekin verði afstaða til þess hvort tilefni sé til þess að afturkalla ákvörðun um synjun á ofangreindri umsókn, sbr. 2. töluliður 25. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Ofangreint hefur þó einnig orðið mér tilefni til þess að vekja athygli velferðarráðs Reykjavíkurborgar á því sem að neðan greinir.

## I

Á árinu 2018 kvað úrskurðarnefnd velferðarmála upp að minnsta kosti þrjá úrskurði sem sneru að ákvörðunum sem fólu í sér að umsóknum um fjárhagsaðstoð var synjað með vísan til 15. gr. reglna Reykjavíkurborgar þar um, þar af tveir sem vörðuðu málsmeðferð og synjanir Reykjavíkurborgar. Þykir mér tilefni til þess að rekja efni þeirra úrskurða nánar.

Í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar í máli hennar nr. 461/2017 frá 8. febrúar 2018 sem sneri að synjun á umsókn um námstyrk á grundvelli 18. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð segir meðal annars eftirfarandi: „Þrátt fyrir að kærandi stundi lánshæft nám liggur fyrir að hann fær ekki notið þeirra réttinda sem í því felst. Í reglum Reykjavíkurborgar [um fjárhagsaðstoð] er ekki fjallað um þau tilvik þegar einstaklingar stunda lánshæft nám en uppfylla ekki skilyrði Lánasjóðs íslenskra námsmanna um lánshæfi. Það er því niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að það að útiloka kæranda [...] frá fjárhagsaðstoð og að teknu tilliti til 12. gr. laga nr. 40/1991 [um félagsþjónustu sveitarfélaga], standist ekki [...] grundvallarreglur íslensks réttar um rétt til félagslegrar aðstoðar.“ Í niðurstöðu nefndarinnar eru ákvæði 15. og 18. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð rakin en í málinu lá fyrir að kærandi hafði fengið greiddan námstyrk á grundvelli 18. gr. í tvö ár áður en til synjunarinnar sem

skotið var til úrskurðarnefndarinnar kom. Auk þess lá fyrir í málinu það mat að kærandi væri vinnufær en í því samhengi tók úrskurðarnefndin fram að sveitarfélagið hefði ekki rökstutt af hverju kærandi teldist „nú vera vinnufær og geta séð sjálfum sér farboða þegar hann hafi áður verið talinn uppfylla skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð á árunum 2015 til 2017.“ Taldi nefndin þannig ljóst að aðstæður kæranda hefðu ekki verið metnar sérstaklega og því var ákvörðun Reykjavíkurborgar væri haldin slíkum annmarka að hana bæri að ógilda.

Í máli úrskurðarnefndarinnar nr. 179/2018 barst nefndinni kæra vegna synjunar á umsókn um fjárhagsaðstoð en umsókn kæranda hafði verið synjað á þeim grundvelli að hún félli ekki að skilyrðum 8. og 15. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð. Fyrir lá að kærandi var skráður í lánshæft nám en átti þó ekki rétt á námsláni hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Í málinu lá auk þess fyrir það mat Reykjavíkurborgar að kærandi hefði talist vinnufær og því fær um að framfæra sjálfan sig. Í niðurstöðu sinni frá 23. ágúst 2018 kemur fram að úrskurðarnefndin telji að „15. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð leiði í reynd til þess að ekki fari fram eiginlegt mat á aðstæðum umsækjenda og því hvort þeir geti séð sjálfum sér og fjölskyldum sínum farborða án aðstoðar.“ Taldi nefndin þannig að það mat sem sveitarfélaginu væri eftirlátið af hálfu löggjafans að þessu leyti hefði verið afnumið. Var synjun Reykjavíkurborgar á umsókn kæranda því ógilt.

Loks tel ég einnig rétt að vekja athygli á niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar í máli nr. 41/2018 frá 25. maí 2018. Í því máli hafði umsókn kæranda um fjárhagsaðstoð verið synjað af hálfu Hafnarfjarðarbæjar með vísan til 15. gr. reglna sveitarfélagsins um fjárhagsaðstoð. 15. gr. reglna Hafnarfjarðarbæjar um fjárhagsaðstoð mælir fyrir um sams konar takmörkun á rétti til fjárhagsaðstoðar og fram kemur í 15. gr. reglna Reykjavíkurborgar þar um. Í málinu lá fyrir að kærandi stundaði háskólanám en sökum þess að hann væri á vanskilaskrá væri réttur hans til þess að fá lán hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna verulegum takmörkunum háður. Í málinu bar Hafnarfjarðarbær fyrir sig þeim sjónarmiðum að fjárhagsaðstoð væri neyðarúrræði sem hugsuð væri sem stuðningur til þess að mæta grunnþörfum fólks. Að mati sveitarfélagsins hefði beiðni kæranda um fjárhagsaðstoð ekki fallið að þeirri skilgreiningu enda ætti hann margra ára nám fyrir höndum. Lögum samkvæmt væri einstaklingum skylt að framfæra sig og sína og gera verði ráð fyrir því að þeir sem hefji langt háskólanám hafi áætlað með hvaða hætti þeir hyggist fjármagna nám sitt og hvað þeir ætli sér og sínum til framfærslu. Kom fram af hálfu sveitarfélagsins að það væri „vandséð að það geti verið hlutverk sveitarfélagsins að aðstoða í þeim tilvikum.“ Skemmst er frá því að segja að úrskurðarnefndin taldi þessar skýringar ekki fullnægjandi og ógilti synjun sveitarfélagsins á umsókn kæranda enda leiddi 15. gr. reglna Hafnarfjarðarbæjar um fjárhagsaðstoð í reynd til þess að ekki færi fram eiginlegt mat á aðstæðum umsækjenda og því hvort þeir geti séð sjálfum sér og fjölskyldum sínum farborða án aðstoðar.

## II

Samandregið tel ég ljóst sú framkvæmd sem hér hefur verið til umfjöllunar hjá úrskurðarnefnd velferðarmála og er lýst hér að ofan er verulegum annmörkum háð. Ljóst má vera að úrskurðarnefnd velferðarmála, sem nýtur stöðu æðra stjórnvalds gagnvart Reykjavíkurborg í málaflokknum, þ. á m. að því leyti að niðurstöður nefndarinnar eru bindandi og fordæmisgefandi fyrir sveitarfélagið, telur að þar sem mat á aðstæðum umsækjanda um fjárhagsaðstoð hefur verið takmarkað verulega eða afnumið að viðkomandi ákvörðun sé háð slíkum annmarka að ógildingur varði. Er þetta í samræmi við það sem

almennt hefur verið viðurkennt í stjórnarsýslurétti, þ.e. að þar sem stjórnvald hefur við ákvarðanatöku sína takmarkað eða afnumið það mat sem lög gera ráð fyrir að fari fram hefur verið litið svo á að slíkur annmarki leiði til ógildingar nema sérstakar aðstæður mæli því í mót.

Hér er samhengisins vegna rétt að vekja athygli á því að í leiðbeiningum með reglum Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð sem stuðst er við í framkvæmd er gert ráð fyrir þessari aðstöðu, þ.e. þeirri afstöðu úrskurðarnefndarinnar að ekki sé rétt að synja umsækjanda einungis á þeim grundvelli að hann stundi lánshæft nám. Þetta kemur beinlínis fram í skýringum leiðbeininganna um 15. gr. reglnanna. Gera leiðbeiningarnar ráð fyrir því að við þessar aðstæður synji þjónustumiðstöð umsókn með vísan til 8. og 15. gr. reglnanna en leiðbeini umsækjanda um að honum sé fært að skjóta þeirri synjun til velferðarráðs sem metur hvort veita eigi undanþágu. Í 8. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð er að finna ákvæði um umsókn um fjárhagsaðstoð og þau fylgigögn með slíkri umsókn. Í 3. mgr. 8. gr. segir þó að með undirritun samþykki umsækjandi að aflað verði upplýsinga um skráningu viðkomandi í nám við menntastofnanir sem bjóða upp á nám sem er lánshæft, sbr. 15. gr. reglnanna. Að öðru leyti en þessu tel ég þá tilvísun til 8. gr. reglnanna sem leiðbeiningarnar gera ráð fyrir óljósa. Leiðbeiningarnar voru síðast uppfærðar þann 4. apríl 2017 eftir því sem ég kemst næst.

Rétt er að taka fram að sams konar skýringar hafa komið fram í samskiptum mínum við velferðarsvið Reykjavíkurborgar, þ.e. að þegar ákvörðun vegna umsóknar um fjárhagsaðstoð er tekin af hálfu áfrýjunarnefndar velferðarráðs við þessar aðstæður í kjölfar þess að þjónustumiðstöð hefur synjað umsókn með vísan til 15. gr. reglnanna, fari í raun einnig fram mat á aðstæðum viðkomandi umsækjanda, þrátt fyrir að afgreiðsla málsins beri það ekki með sér.

Sé raumin sú tel ég þó tilefni til þess að gera athugasemdir við þá framkvæmd áfrýjunarnefndarinnar. Í fyrsta lagi ber afgreiðsla ráðsins í máli þess umsækjanda sem leitað hefur til mín, og var tilefni þess að ég rita þetta bréf til ráðsins, sbr. það sem áður hefur komið fram, ekki með sér að þar sé um að ræða ákvörðun um veitingu undanþágu, sbr. 2. mgr. 34. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð, líkt og áður nefndar leiðbeiningar með reglunum gera ráð fyrir. Þá verður ekki annað ráðið af því sem fram kemur í tilkynningu þjónustumiðstöðvar um synjun á þeirri umsókn en að um málskot eða áfrýjun, sem felur í sér endurskoðun á ákvörðun þjónustumiðstöðvar, fremur en að átt sé við að umsækjandi eigi kost á því að óska eftir undanþágu.

Hér tel ég rétt að minnst á niðurstöðu úrskurðarnefndar velferðarmála frá 14. júní 2018 í máli nr. 43/2018 en málið snéri að beiðni kæranda um undanþágu frá reglum Reykjavíkurborgar um sérstakan húsnæðisstuðning, sbr. 2. mgr. 18. gr. þeirra en þar er að finna sams konar undanþáguheimild og mælt er fyrir um 2. mgr. 34. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð. Í því máli lá fyrir sams konar afgreiðsla velferðarráðs á undanþágubeiðni kæranda, þ.e. þar kom einungis fram að ákvörðun þjónustumiðstöðvar um útreikning á sérstökum húsnæðisstuðningi hefði verið staðfest. Bar ákvörðun ráðsins með sér að eingöngu hefði verið litið til þess hvort útreikningur á fjárhæð þess húsnæðisstuðnings sem kæranda var greiddur hefði verið í samræmi við þau tekjumörk sem reglur Reykjavíkurborgar um húsnæðisstuðning gerðu ráð fyrir. Þetta taldi úrskurðarnefndin ekki standast lög og tók fram að þar sem að um heimildarreglu væri að ræða yrði Reykjavíkurborg að gæta samræmis og jafnræðis og sjá til þess að ákvörðun byggist á þeim þáttum sem kæmu til álita við

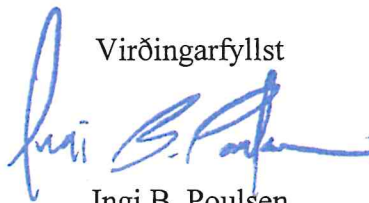
ákvörðun um hvort veita ætti undanþágu. Við þetta bætti úrskurðarnefndin að þar sem að þau viðmið, sem ákvörðun um veitingu undanþágu yrðu byggð á, kæmu ekki fram í reglunum sjálfum og að þar sem um mat væri að ræða væri nauðsynlegt að niðurstaða matsins yrði skráð með viðhlítandi hætti og þau kynnt umsækjanda, að öðrum kosti væri ómögulegt fyrir viðkomandi að átta sig á forsendum ákvörðunarinnar. Það væri einnig forsenda þess að umsækjandi gæti lagt fram gögn og upplýsingar í því skyni að upplýsa málið og nýta andmælarétt sinn. Var það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að þessi málsmeðferð bryti í bága við 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um rannsókn máls og andmælarétt aðila þess. Var ákvörðunin því ógilt.

Þrátt fyrir að úrskurður nefndarinnar hafi snúið að veitingu á sérstökum húsnæðisstuðningi tel ég ekki efni til þess að ætla að annað eigi við um þá undanþáguheimild sem er að finna í 2. mgr. 34. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð. Hér vil ég einnig taka fram að í ársskýrslu minni vegna ársins 2018 eru málskotsheimildir til áfrýjunarnefndar velferðarráðs, þ. á m. í samhengi við 6. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, til nánari umfjöllunar.

Í tengslum við ofangreint vil ég taka fram að 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga um rannsókn máls og andmælarétt aðila þess teljast til svonefndra öryggisreglna í stjórnsýslurétti, þ.e. þeim er ætlað að stuðla að því að efni stjórnvaldsákvæðna verði bæði rétt og lögmætt. Óhætt er að slá því föstu að brjótí málsmeðferð viðkomandi stjórnvalds í tilteknu máli í bága við þetta leiðir það að meginreglu til þess að ákvörðun er haldin slíkum anmarka að það varði ógildingunni hennar. Í þessu samhengi tek ég fram að ég tel verulegan vafa á því að tilvísun til 8. gr. reglna Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð, líkt og leiðbeiningarnar mæla fyrir um og vísað er til í afgreiðslu áfrýjunarnefndar velferðarráðs á umsókn þess einstaklings sem til mín hefur leitað, komi í stað þess mats sem gera verður ráð fyrir að fari almennt fram við meðferð slíkra umsókna. Verður sú ályktun meðal annars dregin af þeirri staðreynd að úrskurðarnefndin hefur ítrekað ógilt ákvarðanir sveitarfélagsins að þessu leyti, með vísan til þess að 15. gr. reglnanna afnemi það mat sem fara á fram í tilvikum á borð við þau sem um ræðir í máli borgarbúans, þrátt fyrir að því hafi verið borið við að mat á aðstæðum og vinnufærni viðkomandi umsækjanda hafi farið fram.

**Með bréfi þessu er það ætlun mín að vekja athygli velferðarráðs Reykjavíkurborgar á því sem að ofan er rakið. Óska ég þess að bréf þetta verði tekið til afgreiðslu á vettvangi ráðsins, eftir atvikum að því leyti að tekin verði afstaða til þess hvort nauðsynlegt sé að gera breytingar á reglum Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð að þessu leyti eða grípa til annarra aðgerða af þessu tilefni.**

Virðingarfyllt



Ingi B. Poulsen

umboðsmaður borgarbúa