



Reykjavík, 13. mars 2024

VEL22110033

MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Velferðarráð

Sendandi: Stýrihópur um endurskoðun reglna um fjárhagsaðstoð

Efni: *Breytingar á reglum um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg*

Forsaga:

Með erindisbréfi, dags. 29. nóvember 2022, skipaði sviðsstjóri velferðarsviðs Reykjavíkurborgar stýrihóp um endurskoðun á reglum um fjárhagsaðstoð. Markmið með stofnun stýrihópsins var að endurskoða núverandi reglur um fjárhagsaðstoð í heild sinni. Meta átti áhrif þeirra breytinga sem gerðar höfðu verið á reglum á undanföllum árum, leggja mat á þörf á frekari breytingum m.a. út frá samspili við aðrar félagslegar bætur (s.s. húsnæðisbætur, atvinnuleysisbætur og lífeyrisgreiðslur) sem og að horfa til úrræða sem stuðla að sjálfræði og valdeflingu notendahópsins. Hópurinn átti einnig að afla upplýsinga um hvort breytingar væru fyrirhugaðar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 41/1991 og/eða lögum um almannatryggingar nr. 100/2007.

Stýrihópurinn fundaði sjö sinnum á tímabilinu 20. desember 2022 til 27. september 2023. Samkvæmt upplýsingum sem bárust hópnum í upphafi árs 2023 var ekki fyrirhugað að breyta lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 41/1991 og/eða lögum um almannatryggingar nr. 100/2007. Deildarstjórar á miðstöðvum, sem annast mál varðandi fjárhagsaðstoð, voru upplýstir um þær breytingar sem komu fram í vinnu stýrihópsins. Breytingarnar voru ræddar á samráðsfundum þar sem óskað var eftir álitni deildarstjóranna á því hvernig þær breytingar myndu ganga í framkvæmd.

Þá var einnig horft til ákveðinna atriða sem fram komu í vinnu stýrihóps um mótun virknistefnu.

Meðan á vinnu stýrihópsins stóð var tveimur tillögum fulltrúa Sósíalístaflakks Íslands í velferðarráði vísað til vinnu hópsins. Fyrri tillagan var lögð fyrir fund velferðarráðs þann 15. febrúar 2023 og þar var lögð til hækkun á grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar miðað við verðlagsforsendur í fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar. Á fundi borgarráðs þann 13. júlí 2023 var samþykkt að hækka grunnfjárhæðir fjárhagsaðstoðar til framfærslu (11. gr. reglnanna) og aðstoð til foreldra vegna barna á þeirra framfæri (a -liður 16. gr. reglnanna).

Síðari tillagan var lögð fyrir fund borgarráðs þann 13. júlí 2023 þar sem henni var vísað til meðferðar velferðarráðs. Velferðarráð tók tillöguna fyrir þann 6. september 2023 og vísaði henni til meðferðar stýrihópsins. Í tillögunni fólst að komið yrði á laggirnar sjálfvirkum leiðréttingum á grunnfjárhæðum fjárhagsaðstoðar. Annars vegar með þeim hætti að grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar yrði leiðrétt mánaðarlega í takt við neysluvísitölu, þar sem útgjöld íbúa hækki mánaðarlega, m.a. húsaleiga. Hins vegar var lagt til að upphæðin yrði leiðrétt árlega í takt við launavísitölu, ef hún hefði hækkað umfram neysluvísitölu, svo fjárhagsaðstoðin drægist ekki fram úr launabróun. Tillagan var tekin til umræðu í stýrihópnum í kjölfar rýningar skrifstofu fjármála og rekstrar á



Reykjavík



velferðarsviði á tillögunum. Eftirfarandi kom fram í umfjöllun skrifstofu fjármála og rekstrar:

Fyrri hluti tillögu:

Þar sem árlegar ákvarðanir um hækkun á grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar hafa almennt tekið mið af hækkunum á vísitölu neysluverðs út frá forsendum fjárhagsáætlunar Reykjavíkurborgar, þá metur velferðarsvið að ekki sé þörf á sérstöku kostnaðarmati á þeirri tillögu. Hægt er að benda á nokkra vankanta tillögunnar. Í fyrsta lagi myndu leigjendur fá lægri fjárhagsaðstoð í sumum mánuðum heldur en ella ef um verðhjöðnun er að ræða. Í öðru lagi þá myndi ríkja óvissa um greiðslu hvers mánaðar þar sem ekki er hægt að miða við fasta grunnfjárhæð. Í þriðja lagi þá hagnast það almennt leigjendum betur að fá breytingu byggða á verðlagssþá í byrjun árs. Ástæðan fyrir því er einfaldlega sú að bein hækkun á fjárhagsaðstoð tekur til greina verðlagsþróun fyrir alla tólf mánuði ársins.

Síðari hluti tillögu:

Ef grunnfjárhæð yrði hækkuð í takt við vísitölu launa yrði áætluð meðalgreiðsla 215.369 kr. og áætlaður kostnaður yrði 3.626 m.kr. árið 2024. Kostnaður Reykjavíkurborgar myndi hækka um 113 m.kr. Athugið að hér er gert ráð fyrir 7,8% hækkun á grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar í stað áætlaðrar 4,9% hækkunar á grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar.

Stýrihópurinn taldi að ekki væri unnt að koma til móts við þær útfærslur sem settar eru fram í tillögunni.

Drög að breytingum á reglum um fjárhagsaðstoð voru kynnt í velferðarráði þann 15. nóvember 2023 og í kjölfarið var þeim vísað til samráðs í samráðsgátt Reykjavíkurborgar.

Greinargerð:

Með vísan til vinnu stýrihóps um endurskoðun á reglum um fjárhagsaðstoð eru lagðar til eftirfarandi breytingar á reglunum.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 5. gr. fela það í sér að sú framkvæmd sem tíðkast hefur í slíkum tilfellum er tekin upp í reglur. Um er að ræða þau tilfelli þegar einstaklingur bíður eftir greiðslum til framfærslu frá öðrum opinberum stofnunum þá skuli veita lán til framfærslu þar sem viðkomandi fengi annars greitt frá tveimur aðilum fyrir sama tímabil. Fjárhagsaðstoð í formi láns kemur í þessum tilfellum í veg fyrir að ofgreiðsla á fjárhagsaðstoð myndist þegar greiðsla berst frá öðrum opinberum stofnunum.

Í 8. gr. eru lagðar til þær breytingar að einstaklingum sem sækja um fjárhagsaðstoð til framfærslu sé í ákveðnum tilfellum skylt að mæta á miðstöð eða í Virknihus Reykjavíkurborgar, til að sanna á sér deili og sýna skilríki með mynd. Framangreindar breytingar eru til komnar til að sannreynt sé að umsækjandi dvelji á Íslandi þegar hann fær greidda fjárhagsaðstoð, sbr. 4. gr. reglnanna. Einnig er hvenær sem er heimilt að gera kröfu um að umsækjandi sanni deili á sér með því að mæta á viðeigandi miðstöð Reykjavíkurborgar og sýna skilríki með mynd.

Lagðar eru til breytingar á 11. gr. er varða lækkun grunnfjárhæðar í ýmsum tilfellum sem nánar eru tilgreind þar. Framangreindar breytingar eru m.a. lagðar til þar sem gildandi reglur heimila að greidd sé hálf grunnfjárhæð til framfærslu í vissum tilvikum. Talið er að lækkun fjárhagsaðstoðar um helming hafi of íþyngjandi áhrif á umsækjendur og henni hafi því verið beitt í minna mæli vegna þessa. Því er lagt til að heimilt sé að greiða 85%





af grunnfjárhæð til framfærslu umsækjanda þegar veigamiklar ástæður mæla með því. Þá er gerð tillaga um að heimilt sé að fella niður skerðingu á framfærslu þegar veigamiklar ástæður koma fram við mat á aðstæðum umsækjenda með tilliti til barna.

Í 12. gr. eru lagðar til breytingar sem varða undanþágur frá tekjum fyrri mánaðar. Þar er um að ræða tilfelli þar sem einstaklingar eru að fá síðustu greiðslur frá Tryggingastofnun, Vinnumálastofnun eða Virkni húsi Reykjavíkurborgar og ljóst að aðstæður viðkomandi eru að taka breytingum og greiðslur til framfærslu lækka. Einnig eru lagt til að veitt verði undanþága frá tekjum fyrri mánaðar þegar greiðslur til framfærslu frá Tryggingastofnun falla niður tímabundið en í slíkum tilfellum skal framfærsla veitt í formi láns.

Einnig eru í 12. gr. lagðar til breytingar á þann veg að bráðabirgðaákvæði er varðar þátttöku einstaklinga í atvinnuurræðum Virkni húss Reykjavíkurborgar, er tekið upp í reglurnar auk þess sem bætt er við einstaklingum sem taka þátt í Atvinnu- og virknimiðlun. Framangreint bráðabirgðaákvæði tók gildi 6. ágúst 2019 og hefur reynst mjög vel í framkvæmd.

Lagt er til að 13. gr. er varðar greiðslur meðlags verði felld brott í heild sinni. Fyrir liggur að Tryggingastofnun greiðir meðlag vegna barna og ef um vanskil er að ræða annast Innheimtustofnun sveitarfélaga innheimtu meðlaga. Því er ekki talin ástæða til að veita aðstoð til greiðslu áfallandi meðlagsgreiðslna af hálfu sveitarfélagsins þar sem greiðslur meðlags til barns eru ætíð tryggðar af hálfu Tryggingastofnunar.

Í 15. gr., sem varðar framfærslu til náms á framhaldsskólastigi, er lagt til að veitt verði aukið svigrúm til að heimila fjarnám ef veigamikil rök eru fyrir því. Er framangreindri breytingu ætlað að mæta breyttum námsleiðum sem nú tíðkast.

Lagt er til að fjárhæð húsbúnaðarstyrks skv. 19. gr. verði hækkuð úr 100.000 kr. í 150.000 kr.

Lögð er til rýmkun á a-lið 20. gr. er varðar greiðslu nauðsynlegra tannlækninga á þann hátt að í stað skilyrðis um að hafa fengið greidda fjárhagsaðstoð til framfærslu samfleytt í 12 mánuði er lagt til að viðkomandi hafi þegið fjárhagsaðstoð til framfærslu í 12 mánuði á síðastliðnum 18 mánuðum.

Þá eru breytingar lagðar til á 23. gr. reglnanna varðandi ábyrgðaryfirlýsingu vegna tryggingar húsaleigu í samræmi við breytingar á 5. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994.

Lagt er til að ákvæði til bráðabirgða verði felld brott þar sem efni þess er tekið upp í 5. mgr. 12. gr. reglnanna.

Breyting á orðalagi:

Lagt er til að orðalagið miðstöð Reykjavíkurborgar eða viðeigandi miðstöð Reykjavíkurborgar kom í stað orðsins þjónustumiðstöð þar sem vísað er til þess í reglunum. Framangreind breyting byggir á því að ekki eru lengur til staðar þjónustumiðstöðvar á vegum Reykjavíkurborgar heldur nefnast þær nú Austur-, Vestur-, Suður- og Norðurmiðstöð og því er eðlilegra að vísa til þeirra sem miðstöðva Reykjavíkurborgar eða viðeigandi miðstöðvar í hverfi (8. gr., 20. gr. og 34. gr.).

Lagt er til að orðalagi verði breytt með tilliti til kynhlutleysis s.s. að starfsmenn verði starfsfólk (breytingar t.d. á 24. gr., 30. gr., 31. gr.).

Þá er lagt til að vísað verði til Tryggingastofnunar í reglunum í stað Tryggingarstofnunar ríkisins (6. gr., 8. gr. og 12. gr.) og vísað verði til vinnumálastofnunar í stað Atvinnuleysistryggingasjóðs (8. gr.).





Þá er lagt til að orðið *útfararþjónusta* komi í stað orðsins *útfararstofu* í 21. gr. reglnanna er varðar útfararstyrki, sbr. orðfæri sem notað er í lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993.

Umsagnir:

Drög að breytingum á reglum um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg voru birt á samráðsgátt og var frestur til að skila athugasemdum til 15. janúar 2024. Alls bárust þrjár umsagnir frá Stígamótum, ÖBÍ réttindasamtökum og EAPN (European Anti Poverty Network).

Í umsögn Stígamóta var lögð áhersla á að tekið væri tillit til nokkurra hópa þegar um er að ræða sérstaka erfiðleika (24. gr. reglna). Um er að ræða brotaþola mansals, brotaþola ofbeldis í nánum samböndum, fólk í vændi og fólk sem hefur verið synjað um alþjóðlega vernd.

Í umsögn ÖBÍ réttindasamtaka eru m.a. gerðar athugasemdir við þá breytingu að umsækjendur verði að sanna á sér deili því að mæta á viðeigandi miðstöð. Til séu aðrar leiðir til að sanna deili á umsækjanda og kanna hvort viðkomandi dvelji í raun og veru í Reykjavíkurborg, m.a. með vitjun. ÖBÍ leggur til að Reykjavíkurborg breyti fyrirhuguðum viðmiðum á þann veg að einstaklingar sem geta ekki mætt í miðstöð Reykjavíkurborgar án aðstoðar vegna fötlunar geti sannað á sér deili með að þiggja vitjun frá starfsfólki borgarinnar og sýni viðkomandi starfsfólki skilríki með mynd. Þá sé óljóst hversu langan tíma umsækjandi hafi til að mæta í miðstöðina frá því að óskað er eftir mætingu áður en greiðslur stöðvast. Þá veltir ÖBÍ upp þeirri spurningu hvernig Reykjavíkurborg hyggist tryggja jafnræði á meðal umsækjanda á grundvelli þeirra breytinga sem lagðar eru til á 11. gr. reglnanna. Einnig kemur fram gagnrýni á þær skerðingar sem fram koma í reglunum og vakin er athygli á þeim neikvæðu afleiðingum sem slíkar skerðingar geta haft í för með sér.

Í umsögn EAPN er vikið að 5., 8., 11. og 12. gr. reglnanna. Flestar athugasemdir sem fram koma í umsögninni varða ekki þær breytingar sem lagðar eru til nú heldur er fjallað almennt um ýmiss atriði í tengslum við framkvæmd reglnanna.

Kostnaðarmat:

Varðandi breytingar sem lagðar eru til á 11. gr. reglnanna þá er litið til tveggja sviðsmynda þar sem 85% grunnfjárhæð yrði greidd í stað fullrar grunnfjárhæðar eða hálftrar grunnfjárhæðar.

- i) Tilfelli þar sem hægt var að skerða grunnfjárhæð um helming en vikið var frá því vegna veigamikilla ástæðna og viðkomandi fékk greidda 100% fjárhagsaðstoð. Við breytingar á 11. gr. reglnanna væri í þeim tilfellum nú hægt að greiða 85% af grunnfjárhæð í stað 100% af grunnfjárhæð.
- ii) Tilfelli þar sem grunnfjárhæð var skert um helming á grundvelli núgildandi reglna og ekki var litið svo á að um veigamiklar ástæður væri að ræða. Við breytingar á 11. gr. væri í þessum tilfellum nú unnt að greiða 85% af grunnfjárhæð í stað 50% af grunnfjárhæð.





Unnt er að áætla hversu mikill kostnaður hlýst af sviðmynd ii) þar sem til eru gögn um tilfelli þar sem hálf grunnfjárhæð hefur verið greidd út. Ekki er unnt að áætla kostnað vegna sviðmyndar i) þar sem ekki eru til gögn um þau tilfelli.

Ætla má að sviðmynd i) verði algengari, þ.e. ákvæði um 85% greiðslu væri notað til skerðingar í stað þess að beita ekki skerðingu.

Samantekt á skerðingum árið 2023:

Á fyrstu tíu mánuðum ársins 2023 var 31 tilfelli þar sem einstaklingar fengu skerta grunnfjárhæð vegna þess að þeir annað hvort mættu ekki í viðtal eða á námskeið. Um var að ræða 22 tilfelli þar sem einstaklingar fengu skerta grunnfjárhæð vegna þess að þeir höfnuðu atvinnu eða sögðu starfi sínu lausu. Í 22 tilfellum fengu einstaklingar skerta grunnfjárhæð vegna þess að þeir höfðu ekki skilað gögnum. Í tveimur tilfellum var grunnfjárhæð skert um helming vegna þess að einstaklingur var staddur erlendis. Í framangreindum tilfellum gæti komið til álita að greiða 85% af grunnfjárhæð í stað 50% af grunnfjárhæð þegar veigamiklar ástæður eru til staðar.

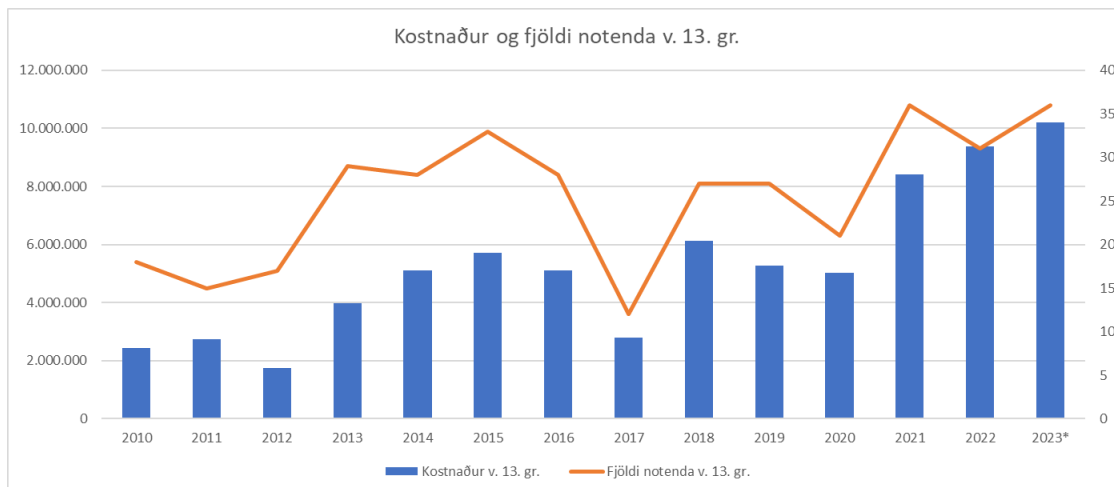
Í 62 tilfellum fengu einstaklingar skerta grunnfjárhæð vegna þess að þeir voru á biðtíma eða sættu viðurlögum hjá Vinnumálastofnun. Ekki er gert ráð fyrir breytingu hvað þetta varðar og má því ætla að í þessum tilfellum verði áfram greidd 50% grunnfjárhæð.

Gera má ráð fyrir því að í fáum tilvikum sé vikið frá greiðslu á 50% grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar og greitt 85% í staðinn, á bilinu 5-10% tilvika. Kostnaður vegna þess er óverulegur, um er að ræða milli 300 - 600 þúsund kr. á ári. Gera má ráð fyrir því að þau tilfelli þar sem 85% grunnfjárhæðar sé greidd út í stað 100% séu algengari og því má áætla að enginn kostnaður fylgi breytingunni.

Þjónusta Reykjavíkurborgar er nú nánast öll rafræn en með breytingum á 1. mgr. 8. gr. mun tiltekin þjónusta færast til miðstöðva. Ef miðað er við fjöldatölur um nýja umsækjendur frá nóvember 2022 til október 2023 má gera ráð fyrir 1933 heimsóknum árlega. Ef miðað er við að hver heimsókn taki 15 mínútur er hægt að áætla að móttaka umsækjanda taki 911 klukkutíma árlega. Fjöldi vinnudaga sem miðast við virkar vinnustundir eru þar af leiðandi 123 sem samsvarar 54,6% stöðugildi þjónustufulltrúa árlega. Árið 2023 voru stöðugildi þjónustufulltrúa í skála samtals 13 talsins í öllum miðstöðvum Reykjavíkurborgar. Meðalaukning stöðugildis væri því um 13,65% á hverja miðstöð. Framangreind aukning er talin rúmast innan stöðugilda sem þegar eru til staðar í miðstöðvum Reykjavíkurborgar og því er ekki talin þörf á ráðningu þjónustufulltrúa til að mæta auknu álagi. Hvað varðar móttöku umsækjanda í Virkni húsi verður að telja að það sé eðlilegur hluti af viðtali að sanna deili á viðmælanda og því er ekki gert ráð fyrir kostnaðaraukningu á þeim stað.

Hvað varðar brottfall 13. gr. reglna um fjárhagsaðstoð þá má áætla að dregið verði úr kostnaði um 9,3 m.kr. á ári þegar reglan fellur brott ef miðað er við kostnað vegna meðlagsgreiðslna síðustu þrjú ár (þriggja ára meðaltal). Í mynd 1 má sjá þróun á greiðslum síðustu ára. Hafa ber í huga að kostnaður vegna meðlagsgreiðslna hefur hækkað á síðustu árum svo að áætlaður sparnaður Reykjavíkurborgar við að fella brott 13. gr. gæti verið hærri en meðaltalskostnaður síðustu þriggja ára.





Mynd 1: Kostnaður og fjöldi notenda v. 13. gr. reglur um fjárhagsaðstoð.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Kostnaður v. 13. gr.	6.119.471	5.280.205	5.017.525	8.407.393	9.389.205	10.215.749
Fjöldi notenda v. 13. gr.	27	27	21	36	31	36
Breyting frá fyrra ári %	119%	-14%	-5%	68%	12%	9%

Tafla 2: Kostnaður og fjöldi notenda v. 13. gr. reglna um fjárhagsaðstoð. Athugið að síðustu þrjú mánuðir ársins 2023 eru áætlaðir fyrir bæði fjölda og kostnað vegna 13. gr.

Varðandi breytingar sem lagðar eru til á 19. gr. reglna um fjárhagsaðstoð er mikilvægt að líta á hlutfall þeirra greiðslna sem hafa fengið greiddan húsbúnaðarstyrk sem er nálægt hámarksfjárhæð samkvæmt gildandi reglum. Árið 2023 nam kostnaður vegna húsbúnaðarstyrkja tæplega 96 m. kr. Þar af var heimild til greiðslu húsbúnaðarstyrks nýtt að fullu í 377 tilfellum (100.000 kr.) og nam sú fjárhæð 37,7 m.kr. Við hækkun á viðmiðunarmörkum má gera ráð fyrir því að meðalgreiðslur hækki. Ef þeim sem uppfylla skilyrði um húsbúnaðarstyrk mun standa til boða að fá greiðslu sem nemur 150.000 kr. er reiknað með að ákveðið hlutfall muni nýta sér það. Árið 2023 voru greiddir 1763 húsbúnaðarstyrkir, þar af 531 þar sem fjárhæð styrksins var á bilinu 90.000 – 100.000 kr. og 377 þar sem styrkur var greiddur að fullu (100.000 kr.). Gera má ráð fyrir því að við hækkun á hámarksfjárhæð húsbúnaðarstyrks muni dreifing greiðslna hliðrast. Þar sem hátt hlutfall greiðslna er nú þegar á bilinu 90.000 – 100.000 kr. er hægt að áætla að hátt hlutfall greiðslna verði einnig á bilinu 140.000 – 150.000 kr. í kjölfar breytingarinnar. Áætlaður kostnaður vegna hækkunar á hámarksfjárhæð húsbúnaðarstyrks er á bilinu 13 m.kr. – 29 m.kr. Óvissa felst í því hvernig dreifingin á greiðslum verður eftir breytingu á viðmiðunarupphæð.

Í tengslum við breytingar á a-lið 20. gr. varðandi nauðsynlegar tannlækningar þá nam kostnaður vegna þess 21.713.546 kr. á árinu 2022. Ef lítið er á átján mánaða tímabil milli janúar 2022 og júlí 2023 er unnt að taka mið af því hversu margir í viðbót ættu rétt samkvæmt a-lið 20. gr. Fjöldi þeirra sem er 12 mánuði samfleytt innan tímabilsins er 611 á meðan fjöldi þeirra sem er samtals 12 mánuði (á 18 mánaða tímabilinu) á fjárhagsaðstoð innan tímabilsins er 706. Ef kostnaður eykst í samræmi við framangreint gæti hann verið um 3,4 m.kr.

Ekki er unnt að kostnaðarmeta aðrar breytingar sem lagðar eru til. Ástæður fyrir því eru m.a. þær að sumar tillögur eru óhæfar til kostnaðarmats vegna þess hve lítil kostnaður fylgir breytingunum, í einu tilfalli er skortur á gögnum til greiningar og í flestum tilfellum er aðeins um að ræða breytingu á orðalagi málsgreina.

**Gildistaka:**

Lagt er til að breytingar á reglum Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð taki gildi þann 1. júní 2024.

Fylgiskjöl:

1. Umsagnir hagsmunaaðila.