

Minnisblað

Viðtakandi: Velferðarráð

Sendandi: Regína Ásvaldsdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs

Efni: Reglur um félagslegt leiguhúsnæði í Reykjavík

I. Forsaga

Reglur um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík voru samþykktar á fundi félagsmálaráðs þann 18. febrúar 2004 og á fundi borgarráðs þann 24. febrúar 2004. Reglurnar tóku gildi þann 1. mars 2004. Reglurnar hafa verið uppfærðar reglulega með tilliti til breytinga á tekju- og eignaviðmiðum auk þess sem nokkrar breytingar voru gerðar á reglunum árið 2008 í tengslum við breytingar er vörðuðu sérstakar húsaleigubætur.

Reglur um þjónustuíbúðir fyrir aldraða voru samþykktar á fundi velferðarráðs þann 12. mars 2008 og á fundi borgarráðs þann 27. mars 2008. Reglurnar tóku gildi þann 1. maí 2008. Engar breytingar hafa verið gerðar á reglum um þjónustuíbúðir fyrir aldraða frá gildistöku þeirra.

Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga í upphafi ársins 2011 fluttust einnig húsnæðismál fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Frá þeim tíma hefur verið unnið samkvæmt ítarlegu verklagi varðandi feril umsókna og úthlutunar í sértæk húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk á vegum velferðarsviðs en verklagið var gefið út í júní 2011.

Þann 1. janúar 2017 féllu úr gildi lög um húsaleigubætur nr. 138/1997 og við tóku ný lög um húsnæðisbætur nr. 75/2016. Á sama tíma urðu einnig breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 sem fela í sér að sveitarfélögum er gert skylt að veita sérstakan húsnæðisstuðning, sbr. 45. gr. laganna. Áður hafði ekki verið skylt að veita sérstakan húsnæðisstuðning en Reykjavíkurborg hafði frá 1. mars 2004 veitt sérstakar húsaleigubætur á grundvelli reglna um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík. Við framangreindar lagabreytingar var því nauðsynlegt að gera breytingar á reglum um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur. Þann 1. janúar 2017 tóku gildi reglur Reykjavíkurborgar um sérstakan húsnæðisstuðning og

við gildistöku þeirra voru ákvæði sem varða sérstakar húsaleigubætur felldar út úr reglum um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur.

Þann 1. október 2018 tóku gildi breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Í 47. gr. laganna var áður að finna svohljóðandi ákvæði:

Sveitarstjórn er heimilt að fela félagsmálanefnd umsjón með leiguíbúðum í eigu sveitarfélagsins og útleigu þeirra.

Þegar aðrar félagslegar íbúðir en leiguíbúðir eiga í hlut getur félagsmálanefnd gert tillögur til húsnæðisnefndar um úthlutun á íbúðum.

Eftir breytingu á lögnum er ákvæðið svohljóðandi:

47. gr. Húsnæði á vegum sveitarfélaga.

Sveitarstjórn skal setja sér reglur um meðferð umsókna um húsnæði á vegum sveitarfélagsins. Jafnframt tekur sveitarstjórn afstöðu til þess hvaða aðili í stjórnkerfi sveitarfélagsins tekur ákvörðun um úthlutun. Um uppsögn leigusamnings um húsnæði sem hefur verið úthlutað á grundvelli laga þessara gilda sömu reglur og um úthlutun þess.

Um kröfur til húsnæðis á vegum sveitarfélags skv. 1. mgr. fer eftir fyrirmælum í skipulagslögum og lögum um mannvirki og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum. Jafnframt skal farið eftir því sem segir um sértæk húsnæðisúræði í húsnæðisáætlun og stefnumörkun stjórnvalda um ráðstöfun stofnframlaga.

Með vísan til framangreinds auk álits umboðsmanns borgarbúa í máli nr. 275/2014 um mikilvægi endurskoðunar úthlutunarreglna, m.a. vegna vanskila leigjenda, álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5544/2008 um réttarvernd leigjenda og álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9164/2016 vegna frumkvæðisathugunar á húsnæðisvanda heimilisslauss fólks, er talið nauðsynlegt að fram fari heildarendurskoðun á reglum um félagslegt leiguhúsnæði í Reykjavík. Meðfylgjandi drög að reglum voru lögð fram á fundi velferðarráðs þann 18. apríl 2018 og var málinu þá frestað. Ákveðnar breytingar hafa verið gerðar á drögunum síðan og þá sérstaklega hvað matsviðmiðin varðar. Drög að reglum voru aftur lögð fram á fundi velferðarráðs þann 21. nóvember 2018 og var málinu aftur frestað. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á drögunum síðan þá varða tekju- og eignamörk, sbr. 4. gr. reglnanna.

II. Helstu atriði og nýmæli

Lagt er til að samþykktar verði reglur um félagslegt leiguhúsnæði sem ná yfir allt félagslegt leiguhúsnæði í Reykjavík þar sem um er að ræða leigu til lengri tíma. Því munu reglurnar ekki ná til húsnæðis þar sem um tímabundna búsetu er að ræða. Stefnt er að því að leggja fram drög að öðrum reglum sem gilda munu um húsnæði þar sem um tímabundna búsetu er að ræða, s.s. á áfangaheimilum, í neyðarhúsnæði og neyðarskýlum.

Reglurnar grundvallast á XII. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, 4. tl. 13. gr. laga um málefni aldraðra nr. 125/1999 og 9. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 og reglugerð um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk nr. 370/2016.

Reglur þessar munu leysa af hólmi núgildandi reglur um þjónustuíbúðir fyrir aldraða og reglur um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur. Reglur um sérstakan húsnæðisstuðning komu í stað ákvæða núgildandi reglna varðandi sérstakar húsaleigubætur.

Reglurnar gilda um:

- Almenn félagslegt leiguhúsnæði
- Húsnæði fyrir fatlað fólk
- Þjónustuíbúðir fyrir aldraða
- Húsnæði fyrir heimilislauða

Reglunum er skipt í kafla eftir tegund húsnæðis auk þess sem sameiginlegir kaflar fjalla um ýmis framkvæmdaratriði, s.s. forgangsöröðun, úthlutun, leigusamninga, lok leigusamnings og málsmeðferð.

Umsækjandi getur aðeins átt eina umsókn um eina tegund af félagslegu leiguhúsnæði í gildi hverju sinni.

1. Almenn félagslegt leiguhúsnæði

Breytingar er varða lögheimilisskilyrði

Lagt er til að sett verði sem skilyrði að umsækjandi hafi átt lögheimili í Reykjavík síðustu 12 mánuði í stað þriggja ára, sem er skilyrði samkvæmt núgildandi reglum.

Breytingar er varða tekjuviðmið

Tekjumörk eru hækkuð og miðað er við reglugerð um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga, húsnæðissjálfsseignarstofnanir og almennar íbúðir nr. 555/2016, með vísan til 1. mgr. 37. gr. laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Í eldri reglum var miðað við tekjumörk samkvæmt reglugerð um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem ætlaðar eru til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum nr. 1042/2013 en vegna breytinga á lagaumhverfi ber nú að miða tekjumörk við reglugerð nr. 555/2016. Tekjumörk í matsviðmiðum reglnanna taka breytingum til samræmis við það.

Nýmæli er að fyrir hvert barn/ungmenni yngra en 20 ára sem er í umgengni hjá umsækjanda reiknast nú hálf fjárhæð sem tekið er tillit til í tekjumörkum.

Breytingar er varða undanþágur frá skilyrðum

1) Undanþága frá skilyrði um lögheimili

Heimilt er að veita undanþágu frá skilyrði um lögheimili í tvenns konar tilvikum. Annars vegar þegar umsækjandi hefur búið stóran hluta ævi sinnar í Reykjavík en flutt að hámarki **til tveggja ára** úr sveitarfélaginu vegna húsnæðisvanda, náms eða vinnu. Í eldri reglum er ekkert hámark.

Hins vegar er heimilt að veita undanþágu frá skilyrði um lögheimili þegar umsækjandi hefur þurft að flytja til Reykjavíkur til að vera nær lækni-/sérfræðiþjónustu vegna langvarandi og alvarlegra veikinda umsækjanda eða barns hans.

2) Undanþága frá tekjuviðmiði

Heimilt er að veita undanþágu frá tekjuviðmiði þegar tekjur umsækjanda síðustu þrjú ár eru minna en 15% yfir tekjuviðmiði reglanna og umsækjandi á í miklum félagslegum erfiðleikum sem hafa leitt til lækkandi tekna. Í núgildandi reglum er að finna ákvæði um að heimilt sé að veita undanþágu ef umsækjandi á við mjög mikla félagslega erfiðleika að etja.

3) Skilyrði er tengjast alvarlegum vímuefnavanda umsækjanda

Ef umsækjandi á við vímuefnavanda að stríða, sem að mati félagsráðgjafa hamlar því að viðkomandi geti búið í almennu félagslegu leiguhúsnæði, er heimilt að synja umsókn hans um almennt félagslegt leiguhúsnæði og leiðbeina viðkomandi um að sækja um sérstök húsnæðisúrræði fyrir þá sem eiga við slíkan vanda að etja.

Áfangahúsnæði

Lagt er til að félagslegri leiguíbúð geti við ákveðnar aðstæður verið úthlutað tímabundið sem áfangahúsnæði með eftirfylgd félagsráðgjafa. Um slíkt er að ræða þegar aðstæður umsækjanda eru með þeim hætti að gera verður kröfu um að hann þiggi stuðning og þjónustu á meðan leigusamningur er í gildi. Í slíkum tilfellum er um að ræða verulegan vímuefnavanda sem hamlar því að viðkomandi geti búið í húsnæðinu án aðstoðar.

Breytingar á matsviðmiðum

Breytingar á matsviðmiðum felast fyrst og fremst í því að gera þau skýrari og ítarlegri. Nú er m.a. tekið tillit til húsnæðiskostnaðar ásamt núverandi húsnæðisstöðu. Í eldri reglum var einungis horft til þriggja þátta og því var flóknara að meta aðstæður umsækjanda út frá þeim (*þörf á húsnæði/ húsnæðisaðstæður verulega erfiðar/vart mögulegt að bíða eftir húsnæði*).

Hvað sérstakar aðstæður barna varðar þá er í drögum að reglum horft til fötlunarflokks barns og hvort að málefni þess séu í umfangsmikilli meðferð. Í eldri reglum var viðmiðið ekki eins skýrt heldur horft til almenns mats á erfiðleikum barns í tengslum við heilsufar, nám, hegðun og aðrar félagslegar aðstæður. Þá kemur nú skýrt fram að umsókn fái meira vægi ef málefni barns og fjölskyldu þess er til meðferðar hjá Barnavernd Reykjavíkur eða að forsjá einstaklingsins hafi verið hjá Barnavernd.

2. Húsnæði fyrir fatlað fólk

Samkvæmt verklagi hefur verið um að ræða ákveðna skiptingu á húsnæði fyrir fatlað fólk, annars vegar í sértækt húsnæði og hins vegar í húsnæði með stuðningi. Sú skipting er nú tekin upp í reglur.

Umsækjandi um sértækt húsnæði fyrir fatlað fólk skal hafa staðfesta fötlunargreiningu og vera metinn að lágmarki til 24 stiga samkvæmt mati á þjónustuþörf á grundvelli reglna um stuðningsþjónustu í Reykjavík. Hafi umsækjandi verið metinn samkvæmt matinu *Support Intensity Scale (SIS)* skal hann vera metinn í 5. flokk eða hærra. Skylt er að hafa hliðsjón af matinu *Inter Resident Assessment Instrument-Mental Care (InterRAI-MC)* ef það liggur fyrir.

Umsækjandi um húsnæði með stuðningi skal hafa staðfesta fötlunargreiningu og vera metinn að lágmarki til 12 stiga samkvæmt mati á þjónustuþörf á grundvelli reglna um stuðningsþjónustu í Reykjavík. Hafi umsækjandi verið metinn samkvæmt matinu *Support Intensity Scale (SIS)* skal hann vera metinn í 1. til 4. flokk.

Vegna breytinga á reglugerð um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk nr. 370/2016 er gerð krafa um þriggja mánaða biðtíma eftir að umsókn um húsnæði fyrir fatlað fólk hefur verið samþykkt og þar til hún færist á biðlista. Þegar ljóst er að ekki muni verða unnt að úthluta húsnæði innan þriggja mánaða, skal umsækjanda tilkynnt um ástæður tafanna og hvenær fyrirhugað sé að húsnæði verði úthlutað. Þá skal setja umsókn á biðlista og vinna áætlun um útvegum viðeigandi húsnæðis, áætlaða lengd biðtíma auk þess sem umsækjandi skal upplýstur um þau úrræði sem honum standa til boða á biðtímanum.

3. Þjónustuíbúðir aldraðra

Lagt er til að nú verði það fyrst og fremst mat á líkamlegu og andlegu heilsufari sem sker um það hvort umsókn verði samþykkt á biðlista. Fjárhagslegar aðstæður munu hafa minna vægi en áður.

Heimilt verður að úthluta þjónustuíbúð aldraðra sem áfangahúsnæði þegar aðstæður leigutaka eru með þeim hætti að gera verður kröfu um að hann þiggi stuðning og þjónustu á meðan leigusamningur er í gildi og er úthlutun húsnæðisins tímabundin með tilliti til þess. Í slíkum tilfellum er um að ræða verulegan vímuefnavanda sem hamlar því að viðkomandi geti búið í húsnæðinu án aðstoðar.

4. Húsnæði fyrir heimilislauða

Umsóknir um húsnæði fyrir heimilislauða hafa verið unnar á grundvelli verklags um sértæk húsnæðisúrræði. Ákvæði nýrra reglna byggjast m.a á því sem þar kemur fram en eru mun ítarlegri en verklagið auk þess sem matsviðmiðin eru skýrari.

5. Almenn atriði er varða allar tegundir húsnæðis

Þá er gert að skilyrði hvað varðar allar tegundir húsnæðis að ef umsækjandi dvelst á Íslandi á grundvelli dvalarleyfis þá sé gildistími þess að lágmarki 12 mánuðir. Jafnframt er það gert að skilyrði að umsækjandi hafi gert full skil á vangoldnum leigugreiðslum við Félagsbústaði hf. eða um skuldina hafi verið samið.

Gert er að skilyrði að umsækjandi hafi átt lögheimili í Reykjavík a.m.k. síðustu 12 mánuði samfleytt en í núgildandi reglum er miðað við þrjú ár. Það skilyrði gildir ekki um húsnæði fyrir fatlað fólk þar sem fatlaður einstaklingur getur samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 lagt fram umsókn um húsnæði meðan hann er búsettur í öðru sveitarfélagi. Í reglunum kemur skýrt fram í 9. gr. að skilyrði er að viðkomandi flytji lögheimili sitt til Reykjavíkur þegar búseta hefst í húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk.

6. Forgangsröðun og úthlutun

Við úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis til einstaklinga sem hafa tímabundið dvalarleyfi er gerð krafa um að sex mánuðir séu eftir af gildistíma dvalarleyfisins.

Við úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis og þjónustuþúða aldraðra skal þess gætt að ekki séu til staðar aðstæður sem hamla því að viðkomandi geti búið í slíku húsnæði, s.s. verulegur vímuefnavandi. Í slíkum tilfellum er gerð krafa um að umsækjandi hafi ekki neytt vímugjafa að minnsta kosti síðastliðna sex mánuði áður en til úthlutunar kemur.

7. Stjórnvaldsákvörðun

Í tilefni af álitum umboðsmanns Alþingis nr. 5544/2008 eru sett inn sérstök ákvæði er varða stjórnvaldsákvæðum framkvæmd. Ákvörðun um úthlutun er stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnvaldsákvæðum nr. 37/1993. Heimilt er að afturkalla stjórnvaldsákvæðum um úthlutun sé skilyrðum reglnanna ekki lengur fullnægt, ekki er farið að lagaákvæðum húsaleigulaga nr. 36/1994 eða ákvæðum leigusamnings um viðkomandi leiguhúsnæði.

Reykjavíkurborg framselur Félagsbústöðum hf. stjórnvaldsákvæðum hvað varðar afturköllun þeirra stjórnvaldsákvæðanna sem teknar hafa verið um úthlutun. Afturköllun ákvæðunar um úthlutun getur eftir atvikum leitt til uppsagnar eða riftunar á húsaleigusamningi.

8. Tilkynning um úthlutun og höfnun húsnæðis

Umsækjanda skal tilkynnt skriflega þegar úthlutun til hans hefur farið fram. Veittur er tíu daga frestur til að svara hvort umsækjandi þiggi úthlutun húsnæðisins. Ef svar berst ekki innan þess frests er litið svo á að umsækjandi þiggi ekki úthlutun.

Hafi viðkomandi hafnað leiguhúsnæði tvívegis án þess að málefnalegar ástæður liggi að baki er heimilt að senda viðkomandi bréf þess efnis að svo sé litið á að umsækjandi hafi dregið umsókn sína til baka og sé hún því úr gildi fallin.

9. Leigusamningar og ákvörðun húsaleigu

Fyrsti leigusamningur við leigutaka í almennri félagslegri íbúð er tímabundinn til þriggja ára. Að jafnaði eru gerðir ótímabundnir leigusamningar vegna þjónustuíbúða aldraðra og vegna húsnæðisúrræða fyrir fatlað fólk.

Í framhaldi af fyrsta samningi við leigutaka er að jafnaði gerður ótímabundinn leigusamningur nema málefnalegar ástæður séu fyrir því að áfram skuli gera tímabundinn leigusamning.

Þegar um er að ræða áfangahúsnæði er gerður samningur til sex mánaða sem unnt er að endurnýja allt að fimm sinnum.

Kveðið er skýrar á um ákvörðun húsaleigu en í núgildandi reglum. Upphæð húsaleigu hækkar í samræmi við vísitölu neysluverðs. Ákvörðun um breytingu umfram þá hækkun skal samþykkt á fundi velferðarráðs og á fundi borgarráðs.

10. Milliflutningur

Heimilt er að óska eftir milliflutningi þegar þrjú ár eru liðin frá síðustu úthlutun. Umsækjendur um milliflutning geta sótt um undanþágu frá skilyrði um að hafa búið í þrjú ár í núverandi húsnæði, séu veigamiklar ástæður fyrir flutningi s.s. alvarlegt heilsuleysi eða mikil vandkvæði bundin við núverandi búsetu.

Óski leigutaki eftir flutningi úr núverandi félagslegu leiguhúsnæði í annað félagslegt leiguhúsnæði sem fellur undir kafla 2 í reglum þessum (t.d. úr almennu félagslegu leiguhúsnæði í þjónustuíbúð aldraðra) skal hann leggja fram umsókn um milliflutning þar sem sótt er um það húsnæði sem viðkomandi óskar eftir. Í slíkum tilfellum er um þjónustukeðju að ræða sem hefur áhrif á mat á stigagjöf.

11. Afnot af húsnæði

Leigutaka er óheimilt að heimila öðrum afnot af hinu leigða húsnæði, sbr. 26. gr. Ákvæðinu er þó ekki ætlað að koma í veg fyrir það að leigutaki heimili fjölskyldu-meðlimum, s.s. foreldrum eða systkinum leigjanda, að dvelja í íbúð með sér til skemmri tíma. Hér er einungis fjallað um afnot þannig að greinin á ekki við um börn umsækjanda sem ná 18 ára aldri og búa á heimilinu með umsækjanda.

Framleiga félagslegs leiguhúsnæðis er með öllu óheimil. Verði leigutaki uppvís að því að framleigja félagslegt leiguhúsnæði eða heimila öðrum afnot af því getur það leitt til missis húsnæðis.

Dveljist leigutaki lengur en sex mánuði á hjúkrunarheimili, eða sambærilegri stofnun, ber honum að skila leiguíbúð sinni.

12. Endurnýjun

Fái umsækjandi ekki úthlutað húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk eða milliflutning í slíkt úrræði innan 12 mánaða frá því að umsókn barst hefur ráðgjafi samband við umsækjanda og uppfærir umsókn. Auk þess skal farið yfir stöðu umsækjanda á biðlista og hvaða önnur úrræði og þjónusta standi honum til boða þar til úthlutun húsnæðis fer fram.

III. Umsagnir hagsmunasamtaka

Meðan á vinnu reglna og matsviðmiða stóð bauð velferðarsvið aðilum frá Þroskahjálp, Geðhjálp, Öryrkjabandalagi Íslands (ÖBÍ), Öldungaráði Reykjavíkur, Félagi eldri borgara í Reykjavík og nágrenni (FEB) og ýmsum aðilum innan sviðsins til kynningar og umræðna um reglurnar. Þann 26. mars voru send út drög að reglum til eftirfarandi hagsmunasamtaka; PEP (People experiencing Poverty), Félags eldri borgara í Reykjavík og nágrenni, Öldungaráðs Reykjavíkur, Öryrkjabandalags Íslands, Þroskahjálpar og Geðhjálpar. Notendaráð fólks með þroskahömlun og notendaráð fólks með geðfötlun höfðu áður fengið drög að reglum og skilað skriflegri umsögn.

Skriflegar umsagnir bárust jafnframt frá ÖBÍ og Geðhjálp. Á fundum með aðilum frá Þroskahjálp, FEB og Öldungaráði Reykjavíkur meðan á umsagnarfresti stóð komu fram athugasemdir sem teknar voru saman af hálfu velferðarsviðs.

Drögin hafa jafnframt verið send starfsmönnum Félagsbústöðum hf. til skoðunar og verður farið yfir athugasemdir með þeim.

Í kjölfar fundar velferðarráðs þann 21. nóvember 2018 voru drög að reglum um félagslegt leiguhúsnæði sendar aftur til umsagnar til Geðhjálpar, Þroskahjálpar, ÖBÍ og nýstofnaðs Félags leigjenda hjá Félagsbústöðum. Umsagnir bárust frá Félagsbústöðum hf., Þroskahjálp og ÖBÍ. Voru umræddar umsagnir rýndar og tillit tekið til ýmissa athugasemda. Fundað var í janúar með aðilum frá ÖBÍ til að fara yfir skriflegar athugasemdir þeirra.

IV. Kostnaðarmat

Ekki er gert ráð fyrir sértökum kostnaði vegna gildistöku reglnanna. Þegar hefur verið gert ráð fyrir kostnaði hjá upplýsingatæknideild Reykjavíkurborgar hvað varðar gerð nýs kerfis.

Gert er ráð fyrir að reglurnar taki gildi þann 1. maí 2019. Unnið er að nauðsynlegum lagfæringum á því hugbúnaðarkerfi sem notað er í húsnæðisgrunninum en að loknu útboði mun verða samið um gerð nýs kerfis. Með nýju kerfi er gert ráð fyrir rafrænu viðmóti gagnvart umsækjendum. Reglurnar munu jafnframt verða settar fram á auðlesnum texta á heimasíðu Reykjavíkurborgar auk þess sem helstu spurningar og svör verða sett fram þar.

Fylgiskjal:

1. Jafnréttisskimun