

SKÝRSLA UMBOÐSMANNS BORGARBÚA



6/29/2016

ÁFANGASKÝRSLA 2016

Umboðsmaður borgarbúa
Tjarnargötu 12
101 Reykjavík

www.umbodsmadurborgarbua.is
umbodsmadur@reykjavik.is

Skýrsla umboðsmanns borgarbúa

TIL FORSÆTISNEFNDAR

INNGANGSORÐ

Embætti umboðsmanns borgarbúa hóf störf 2. maí 2013 sem tilraunaverkefni til 18 mánaða. Frá þeim tíma hefur verkefnið verið í stöðugri þróun enda um að ræða nýmæli í íslenskri stjórnsýslu. Í upphafi voru hugmyndir um starfsemi og útfærslu embættisins óljósar en grundvallarhugsjónin sú að aðstoða þá aðila sem eiga í samskiptum við Reykjavíkurborg við að standa vörð um réttindi sín og efla eftirlit með stjórnsýslu og þjónustu borgarinnar. Með því að setja á stofn sérstakt embætti sem hefði það hlutverk að vera óháður og sjálfstæður ráðgjafi og réttarvörður borgarbúa mætti opna nýja gátt milli þeirra og borgarkerfisins og nýta þannig upplifun borgaranna af þjónustu og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar til að koma auga á vankanta og innleiða umbætur. Embættið er því í reynd umbótaverkefni fyrir stjórnsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar og hefur það að markmiði að efla grunnstoðir stjórnsýslunnar.

Borgarbúar og aðrir þeir er eiga í samskiptum við Reykjavíkurborg hafa verið duglegir við að nýta sér þjónustu umboðsmanns. Fjöldi mála sem borist hefur embættinu hefur verið margfalt meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir í upphafi. Er það vel og sýnir með óyggjandi hætti að rík þörf er á þjónustu embættisins. Með því að safna saman sögum borgarbúanna og upplifun þeirra af borgarkerfinu verða til dýrmætar upplýsingar sem nýtast við að greina veikleika og styrkleika í stjórnsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar.

Áfangaskýrsla þessi nær yfir tímabilið frá september 2014 til maí 2016 en 2. maí síðastliðinn lauk embættið þriðja starfsári sínu. Í skýrslunni verður farið yfir helstu stærðir í starfsemi umboðsmanns og markverð álitæfni sem komið hafa til kasta embættisins reifuð. Skýrslunni er ætlað að veita innsýn í starfsemi umboðsmanns borgarbúa og þau álitæfni er borgarbúar og aðrir þeir sem leitað hafa til embættisins hafa fært þar fram. Er það von mín að sú yfirferð nýtist einstökum sviðum og skrifstofum Reykjavíkurborgar jafnt sem kjörnum fulltrúum og að hún sé efniviður sem nota megji til umbóta og framþróunar í stjórnsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar.

Ingi B. Poulsen
umboðsmaður borgarbúa

Efnisyfirlit

TIL FORSÆTISNEFNDAR	1
INNGANGSORÐ	2
1. ALMENNT UM STARFSEMI UMBOÐSMANNS BORGARBÚA Á TÍMABILINU	6
1.1. Starfsmenn, skrifstofuhald og húsnæðismál	6
1.2. Nýr vefur	7
1.3. Alþjóðlegt samstarf, fundir og ráðstefnur	7
1.4. Skilvirkari málsmeðferð	8
2. HELSTU VERKEFNI OG UPPBYGGING EMBÆTTISINS	10
2.1. Tilgangur og markmið	10
2.2. Stjórnskipuleg staða	11
2.3. Valdmörk	12
2.4. Valdsvið	13
2.5. Verkefni	16
2.5.1. Einstaklingsmál	18
2.5.2. Frumkvæðisrannsóknir	21
2.5.3. Ábendingar starfsmanna	23
2.5.4. Fræðsla og kennsla	24
2.6. Lyktir mála	25
3. FJÖLDI KVARTANA, ERINDA OG FYRIRSPURNA	28
3.1. Skipting mála eftir tegundum	28
3.2. Skipting mála eftir sviðum	31
3.3. Skipting mála eftir kynjum	34
3.4. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra og stöðu í málaskrá	37
4. HELSTU VIÐFANGSEFNI EFTIR SVIÐUM	40
4.1. Íþrótt- og tómstundasvið	40
4.1.1. Frístundakortið	40
4.1.2. Börnum mismunað eftir aldri við upphaf gjaldskyldu í sundlaugar	41
4.1.3. Aðstoð við börn í búningaklefum sundstaða Reykjavíkur	43
4.1.4. Niðurlag	44
4.2. Menningar- og ferðamálasvið	45
4.3. Skóla- og frístundasvið	45
4.3.1. Nemanda með fötlun vísað úr skólabúðum vegna hegðunar	46
4.3.2. Ýmis vandkvæði við innritun nema í skóla- og frístundastarf Reykjavíkurborgar	46
4.3.3. Mikil eftirspurn eftir skólavist í Brúarskóla	47
4.3.4. Kvartanir vegna starfshátta kennara og skólastjórna	48

4.3.5.	Ráðningar og starfslok.....	49
4.3.6.	Reykjavíkurborg taki tillit til allra nemenda í mötuneytum grunnskóla, óháð trú eða lífsskoðunum	50
4.3.7.	Reglur Reykjavíkurborgar um systkinaafslátt.....	52
4.3.8.	Niðurlag	53
4.4.	Umhverfis- og skipulagssvið	54
4.4.1.	Hlutverk byggingarfulltrúa á grundvelli 21. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994.....	54
4.4.2.	Framkvæmdir og sprengingar	56
4.4.3.	Um beitingu þvingunarúrræða og viðbrögð við óleyfisframkvæmdum á umhverfis- og skipulagssviði	56
4.4.4.	Svörun erinda, málshraði og leiðbeiningaskylda.....	61
4.4.5.	Um fyrirspurnir	63
4.4.6.	Niðurlag	64
4.5.	Velferðarsvið.....	65
4.5.1.	Ferðapjónusta fatlaðs fólks og aldraðra.....	65
4.5.2.	Ólögmet mismunun við úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis	66
4.5.3.	Borgarbúar sem þiggja fjárhagsaðstoð njóta ekki hvata til að stunda hlutastörf	67
4.5.4.	Um áfrýjunarnefnd velferðarráðs.....	69
4.5.5.	Niðurlag	72
4.6.	Bílastæðasjóður.....	74
4.6.1.	Íbúakort	74
4.6.2.	Álagning gjalds vegna stöðvunarbrota	76
4.6.3.	Lagt án heimildar í bílastæði fyrir hreyfihamlaða	77
4.6.4.	Misvísandi umferðarmerki og kröfur um skýrleika.....	78
4.6.5.	Skert aðgengi að bílastæðum hreyfihamlaðra vegna framkvæmda	78
4.6.6.	Meðferð fjármuna Bílastæðasjóðs Reykjavíkur	79
4.6.7.	Niðurlag	86
4.7.	Fjármálaskrifstofa	88
4.7.1.	Álagning fasteignaskatts og afsláttur elli- og örorkulífeyrisþega	88
4.7.2.	Önnur mál – vandaðir stjórnsluhættir o.fl.	89
4.7.3.	Niðurlag	90
4.8.	Félagsbústaðir.....	90
4.8.1.	Kvartanir vegna ónæðis í félagslegu leiguhúsnæði og skortur á viðbrögðum....	91
4.8.2.	Raka- og mygluskemmdir í félagslegu leiguhúsnæði.....	92
4.8.3.	Niðurlag	93
4.9.	Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur	94
4.9.1.	Númerslaus bifreið fjarlægð með ólögmetum hætti	94
4.9.2.	Um samþykki leigusala til að halda hund í fjölbýli	95
4.9.3.	Eftirlit með kattahaldi.....	96
4.10.	Aðrar stjórnslueiningar	98

5. NIÐURSTÖÐUR OG ALMENNAR TILLÖGUR.....	99
5.1. Ráðningar – almennt eftirlit	99
5.2. Aukin fræðsla – betri stjórnarsýsla	99
5.3. Skýrir málskotsferlar	100
5.4. Skráning og skjölun.....	101
6. LOKAORÐ	102

1. ALMENNT UM STARFSEMI UMBOÐSMANNS BORGARBÚA Á TÍMABILINU

1.1. Starfsmenn, skrifstofuhald og húsnæðismál

Þegar embætti umboðsmanns borgarbúa var sett á stofn í mars 2013 var ekki gert ráð fyrir öðrum stöðugildum en því sem umboðsmaður sjálfur gegnir. Strax í upphafi var þó auðséð að nauðsynlegt væri að veita embættinu stöðugildi ritara enda er skrifstofuhald, skjalaumsýsla og önnur umsýsla umtalsverð í starfseminni. Frá því að embættið hóf formlega starfsemi hefur það því haft yfir að ráða einu stöðugildi ritara og föst stöðugildi eru þar með tvö. Sá mikli málafjöldi sem berst embættinu hefur hins vegar gert það að verkum að nauðsynlegt hefur reynst að fjölga starfsmönnum. Í því skyni hefur umboðsmaður boðið einstaklingum, sem hafa verið atvinnulausir til lengri tíma og uppfyllt skilyrði þátttöku í atvinnuátaksverkefni velferðarsviðs, að starfa við embættið. Alls hafa fimm starfsmenn verið hjá embættinu til sex mánaða í senn í gegnum þau verkefni auk þess sem embættið hefur boðið laganemum námsdvöl til skemmri tíma. Með því móti hefur verið hægt að tryggja nauðsynlega framleiðni skrifstofunnar og henni gert kleift að taka á móti þeim mikla málafjölda sem ratar á borð umboðsmanns. Að jafnaði hafa því starfað 3–4 starfsmenn á skrifstofu umboðsmanns að honum sjálfum meðtöldum. Nú hefur atvinnuátaksverkefni velferðarsviðs verið aflagt og því verða starfsmenn embættisins tveir hér eftir að umboðsmanni meðtöldum.

Umboðsmaður hefur haft starfsstöð víða á tímabilinu. Í byrjun var skrifstofa embættisins staðsett á skrifstofu borgarstjórnar í Ráðhúsi Reykjavíkur. Sú staðsetning var einkar óheppileg í ljósi stjórnskipulegrar stöðu, hlutverks og verkefna umboðsmanns sem óháðs eftirlitsaðila með stjórnsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar, þar með talið þeim skrifstofum sem staðsettar eru í Ráðhúsinu. Þaðan flutti embættið í Tjarnargötu 12 og hélt þar til í einu herbergi þangað til starfsmenn þess voru orðnir sex. Í júní 2015 var flutt í annað rými í sama húsi sem er núverandi aðsetur embættisins og ætlað til framtíðar. Við það hefur embættið öðlast talsvert meiri sýnileika en áður en skrifstofan er staðsett á jarðhæð og mjög aðgengileg fyrir hverja þá sem vilja leita til embættisins. Í hinu nýja húsnæði er aðgengi fyrir alla betur tryggt en umboðsmaður hefur lagt mikla áherslu á að húsakynni hans uppfylli aðgengiskröfur. Eftir að skrifstofan flutti í ný húsakynni hefur talsvert borið á því að borgarbúar banki upp á og vilji ræða við umboðsmann. Það er vel enda leggur embættið áherslu á nálægð við borgarbúana. Þessi sýnileiki hefur jafnframt styrkt vörumerki embættisins og vakið á því jákvæða athygli.

Um áramótin 2015/2016 tók embættið yfir alla skjölun er tengist embættinu og stofnaði þannig eigið skjalasafn og upplýsinga- og gagnagrunn. Með því var öll skjölun embættisins gerð sjálfstæð og aðskilin frá skjalasafni Ráðhúss Reykjavíkur og ábyrgðin færð yfir til umboðsmanns. Var það gert til að tryggja betur í framkvæmd persónuvernd og öryggi þeirra gagna sem embættið sýslar með. Samhliða því var unnið að gerð skjalavistunaráætlunar og bréfalykla fyrir embættið. Þrátt fyrir að þessari breytingu fylgi umtalsverð verkefni og aukið starfsálag er hún nauðsynlegur liður í að treysta sjálfstæði embættisins og tryggja í reynd öryggi og persónuvernd við meðferð þeirra gagna sem hjá embættinu vistast.

1.2. Nýr vefur

Embættið tók nýverið í notkun nýja heimasíðu en fyrra vefumsjónarkerfi var ekki heppilegt til að miðla upplýsingum með þeim hætti sem embættið hefur stefnt að. Jafnframt hafa fjölmiðlar og áhugasamir borgarbúar kallað eftir því að ábendingum og álitum umboðsmanns sé miðlað í auknum mæli gegnum vefsíðu embættisins. Ný og mun aðgengilegri heimasíða er því komin í loftið og vinnur embættið að því að setja þar inn upplýsingar um starfsemina, álit og aðrar niðurstöður. Á heimasíðunni er jafnframt leitarvél þar sem hægt er að leita eftir málum og niðurstöðum embættisins. Þá er vefsíðan aðgengilegri en sú gamla og lagar sig að snjalltækjum.

1.3. Alþjóðlegt samstarf, fundir og ráðstefnur

Á tímabilinu fundaði umboðsmaður með Johan Busse, umboðsmanni borgarbúa í Kaupmannahöfn, og sótti ráðstefnu Norrænu stjórnarsýslusamtakanna í stjórnarsýslurétti ásamt öðrum umboðsmönnum og starfsmönnum hins opinbera á Norðurlöndunum. Umboðsmanni hefur reynst dýrmætt að geta sótt í reynslu Dana við þróun og framkvæmd þeirra verkefna sem unnin eru hjá embættinu á mótunartíma þess. Náíð hefur verið fylgst með þróun sambærilegra embætta í Danmörku og þá einkum í Kaupmannahöfn. Á síðustu árum hafa umboðsmenn víða verið að taka upp einfaldara verklag til að tryggja betur skilvirkni í störfum embættanna. Umboðsmaður hefur fundið ríka þörf til að fylgja þeirri þróun og tengsl við aðra umboðsmenn hafa verið dýrmæt í þeirri vinnu.

Þá hafði finnska sendiráðið samband við umboðsmann fyrir hönd innanríkisráðherra Finnlands og óskaði eftir upplýsingum um uppbyggingu, starfsaðferðir og þróun embættisins

frá stofnun þess. Samskipti þessi voru hluti af vinnu starfshóps sem endurskoðar uppbyggingu umboðsmannakerfis Finnlands.

Á starfstímabilinu hélt umboðsmaður fjölda erinda á ráðstefnum og fundum innan borgarkerfis og utan, meðal annars um mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar, vandaða stjórnsýsluhætti og önnur stjórnsýsluréttarleg viðfangsefni. Þá tók umboðsmaður virkan þátt í fjölmenningsardeggi og Fjölmenningsarþingi borgarinnar.

**UMBOÐSMAÐUR BORGARBÚA BÝÐUR UPP Á OPINN
VIÐTALSTÍMA Í ÖLLUM HVERFUM BORGARINNAR**

Nýverið hóf umboðsmaður borgarbúa að bjóða upp á opinn viðtalstíma í hverfum borgarinnar en fyrsti opni dagurinn var haldinn í menningarmiðstöðinni Gerðubergi í Breiðholti laugardaginn 6. febrúar síðastliðinn. Opni dagurinn er auglýstur í hverfinu og íbúar hvattir til að koma og ræða við umboðsmann og leita ráða eða leggja fyrir hann álitaeftni. Hér er um að ræða lið í því að færa embættið nær borgarbúum og vekja á því athygli. Umboðsmaður hyggst heimsækja hvert hverfi einu sinni á ári með þessum hætti.

1.4. Skilvirkari málsmeðferð

Í ljósi þess mikla málafjölda sem ratað hefur inn á borð umboðsmanns hefur embættið hafið endurskoðun á málsmeðferð sinni. Þær hagræðingaraðgerðir sem nýverið hefur verið gripið til hjá Reykjavíkurborg hafa bitnað harkalega á embættinu. Á starfstímabilinu hafa að jafnaði tveir starfsmenn starfað hjá embættinu í gegnum atvinnuátaksverkefni á vegum velferðarsviðs. Þessir starfsmenn hafa meðal annars annast allt skrifstofuhald, ritun fundargerða, samskipti við borgarbúa og samstarfsmenn, haldið utan um vef umboðsmanns, sinnt símsvörun og annast alla skjölun embættisins auk þess sem tveir lögfræðingar hafa starfað hjá embættinu í gegnum átaksverkefnið. Með hagræðingaraðgerðunum var atvinnuátaksverkefnið lagt niður og þar með missti embættið 50% stöðugilda sinna. Hefur þessi staða meðal annars gert það að verkum að umboðsmaður hefur ákveðið að einfalda verulega málsmeðferð embættisins og hefja óformlegri málsmeðferð á fyrri stigum rannsóknar mála. Í stað þess að rita viðkomandi sviði eða skrifstofu bréf mun umboðsmaður eiga í óformlegri samskiptum, svo sem í gegnum síma, tölvupóst eða fundi með þeim starfsmönnum sem bera ábyrgð á viðkomandi máli, og reyna

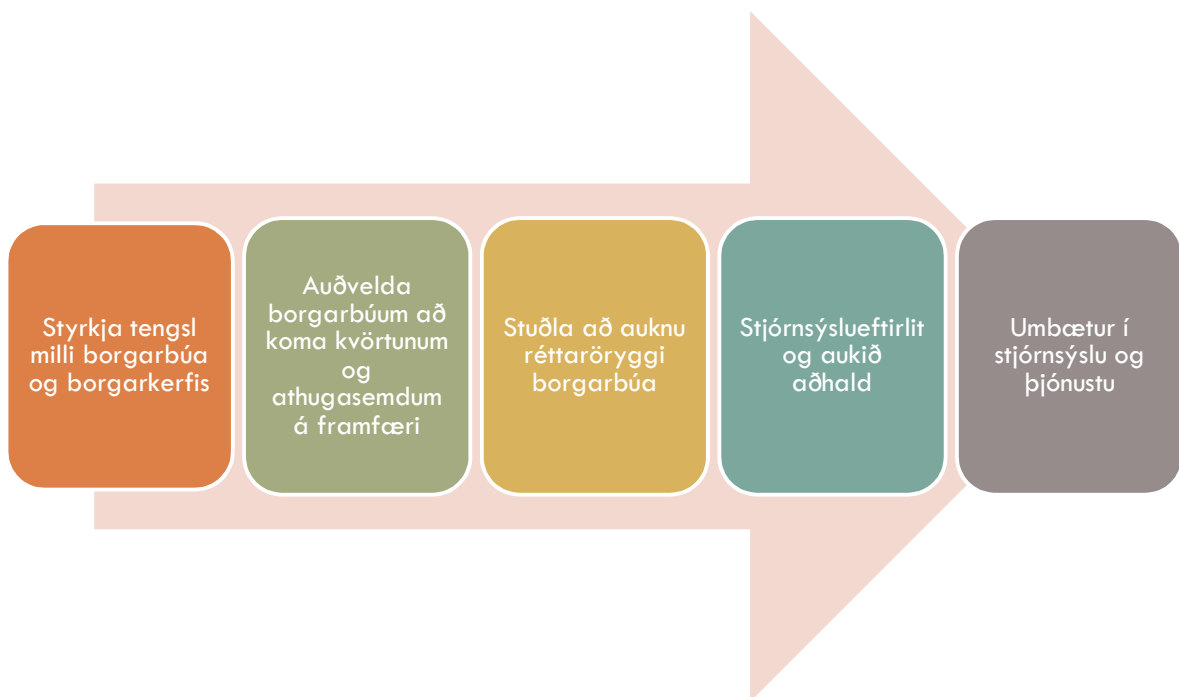
með þeim hætti að koma að úrlausn málsins. Beri þau samskipti ekki árangur er málið tekið til formlegri rannsóknar. Með þessu móti er það von umboðsmanns að sá tími sem mál eru til meðferðar hjá embættinu styttest og að með einfaldari boðleiðum aukist skilvirkni skrifstofunnar. Umboðsmaður hefur gert tilraunir með þessa málsmeðferð á málum er varða Bílastæðasjóð með jákvæðum árangri.



2. HELSTU VERKEFNI OG UPPBYGGING EMBÆTTISINS

2.1. Tilgangur og markmið

Í grunninn er hugmyndafræðin að baki embættinu einföld. Hún er sú að hafa til staðar sjálfstæðan og óháðan ráðgjafa sem borgarbúar og aðrir þeir sem eiga í samskiptum við Reykjavíkurborg geta leitað til eftir ráðgjöf og leiðbeiningum og fengið aðstoð við að rétta hlut sinn í þeim tilvikum þegar á hann hallar. Þannig hefur tilgangurinn með stofnun embættisins verið skilgreindur í samþykkt um umboðsmann borgarbúa sem sá að styrkja tengslin milli borgarbúanna og borgarkerfisins og stuðla að auknu réttaröryggi borgarbúa í tengslum við stjórnsluframkvæmd og þjónustu Reykjavíkurborgar. Umboðsmaður borgarbúa hefur því eftirlit með stjórnslu og þjónustu Reykjavíkurborgar og aðstoðar borgarbúa við að koma kvörtunum sínum og athugasemdum á framfæri með það að markmiði að tryggja réttaröryggi þeirra. Þá er það jafnframt sjálfstætt markmið með starfsemi embættisins að nýta erindi borgarbúa sem tækifæri til að innleiða betri stjórnsluhætti og þjónusta borgarbúana betur. Umboðsmaður borgarbúa hefur það að markmiði í störfum sínum að stuðla að stjórnslulegum umbótum og koma í veg fyrir réttarspjöll í stjórnslu og þjónustu Reykjavíkurborgar.



Umboðsmaður borgarbúa vinnur að framangreindum markmiðum með því að greina þau álitæfni og ábendingar sem borgarbúarnir færa fram og veita lögfræðilega ráðgjöf og leiðbeiningar um réttarstöðu. Í þeim tilvikum sem ástæða er til hefur embættið milligöngu um að koma umkvörtunarefnum og afstöðu borgarbúanna á framfæri við Reykjavíkurborg í samhengi við réttarstöðu þeirra og með þeim hætti sem nauðsynlegt er svo að Reykjavíkurborg fái sem skýrasta mynd af því hvað býr að baki kvörtun borgarbúans. Styðst embættið við þau lög, reglur og stefnumótun sem Reykjavíkurborg vinnur eftir og er bundin af. Með þessu styrkist samtal borgarbúa og borgarkerfis, það verður skilvirkara og líkur aukast á því að það skili hámarksárangri.

2.2. Stjórnskipuleg staða

Frá því að embættið var sett á stofn hefur það heyrt stjórnskipulega undir forsætisnefnd en verið vistað hjá skrifstofu borgarstjórnar. Það hefur því ekki haft sjálfstæðan fjárhagsramma heldur verið hluti af fjárhagsramma skrifstofu borgarstjórnar. Þessi stjórnskipulega staða var frá upphafi hugsuð sem tímabundin lausn enda má ljóst vera að eðli embættisins krefst þess að það sé sjálfstæð stjórnsýslueining með sjálfstæðan fjárhag. Að öðrum kosti er hvorki í reynd né ásýnd tryggt það faglega og stjórnskipulega sjálfstæði sem kveðið er á um í samþykkt fyrir embættið. Í málum þeirra aðila sem hafa leitað til embættisins hefur mikið borið á því að spurt er út í stjórnskipulega stöðu embættisins og hvort það sé ekki í reynd sjálfstæð og óháð eining sem ekki lúti boðvaldi annarra. Þessi stjórnskipulega staða er því afar mikilvægur þáttur í að byggja upp traust almennings á embættinu.

SJÁLFSTÆÐ STJÓRNSKIPULEG STAÐA UMBOÐSMANNS BORGARBÚA ER ÓRJÚFANLEGUR ÞÁTTUR Í AÐ BYGGJA UPP TRAUST ALMENNINGS Á EMBÆTTI UMBOÐSMANNS

Á fundi borgarstjórnar 16. september 2014 var svohljóðandi tillaga samþykkt:

„Lagt er til að tilraunaverkefni um umboðsmann borgarbúa verði framlengt um 18 mánuði. Á þeim tíma er forsætisnefnd falið að vinna að nánari skilgreiningu fyrir starfsemi umboðsmanns og gera tillögu að framtíð embættisins með vísan til umfjöllunar í áfangaskýrslu umboðsmanns borgarbúa.“

Á fundum umboðsmanns með forsætisnefnd hefur umboðsmaður lagt áherslu á að sjálfstæði embættisins verði tryggt eins og stefnt hefur verið að um nokkurt skeið og

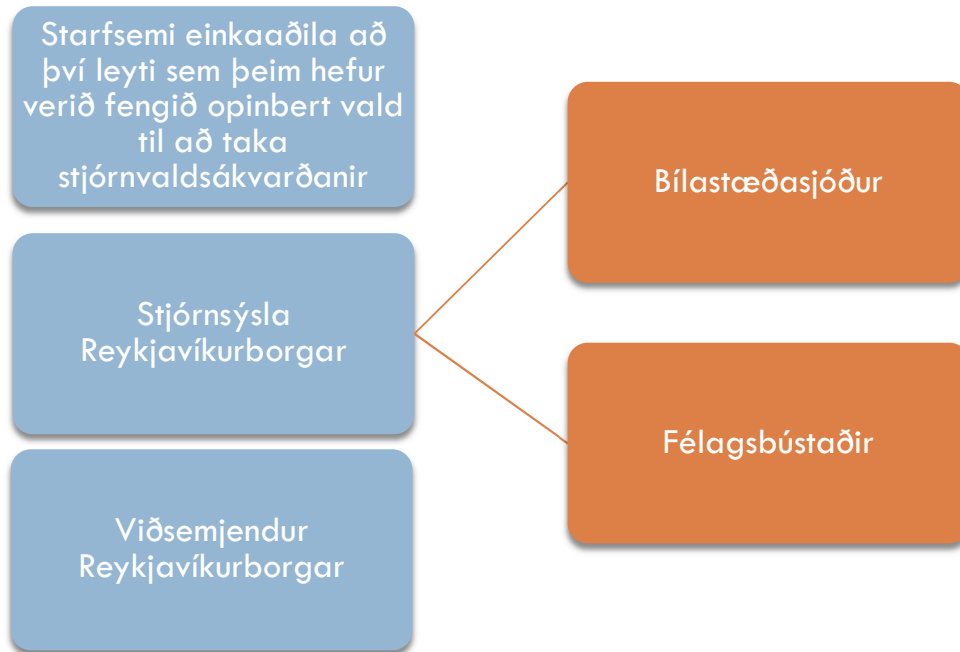
samþykkt um embættið gerir ráð fyrir. Í því felst að embættinu verði tryggð sjálfstæð stjórnskipuleg staða og úthlutun sjálfstæðs fjárhagsramma sem dugi til að halda uppi þeirri starfsemi og vinna að þeim verkefnum sem embættinu ber að sinna.

2.3. Valdmörk

Starfssvið umboðsmanns borgarbúa tekur til stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, þ.m.t. Bílastæðasjóðs og Félagsbústaða hf. Það tekur einnig til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þá tekur starfssvið umboðsmanns enn fremur til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur á grundvelli einkaréttarlegra samninga við Reykjavíkurborg verið falið tilgreint verkefni sem kann að hafa áhrif á hagsmuni borgarbúa.

Á hverju ári berast embættinu nokkur mál sem ekki heyra undir lögsögu þess. Varða þau mál helst Orkuveitu Reykjavíkur, SORPU bs., Strætó bs. og starfsemi annarra opinberra aðila sem ekki tengjast Reykjavíkurborg, svo sem ráðuneyta og stofnana ríkisins. Í þeim málum hefur embættið leiðbeint borgarbúum um hvernig þeir eigi að bera sig að og til hvaða stjórnvalda og eftirlitsaðila þeir eigi að leita til að fá úrlausn sinna mála.

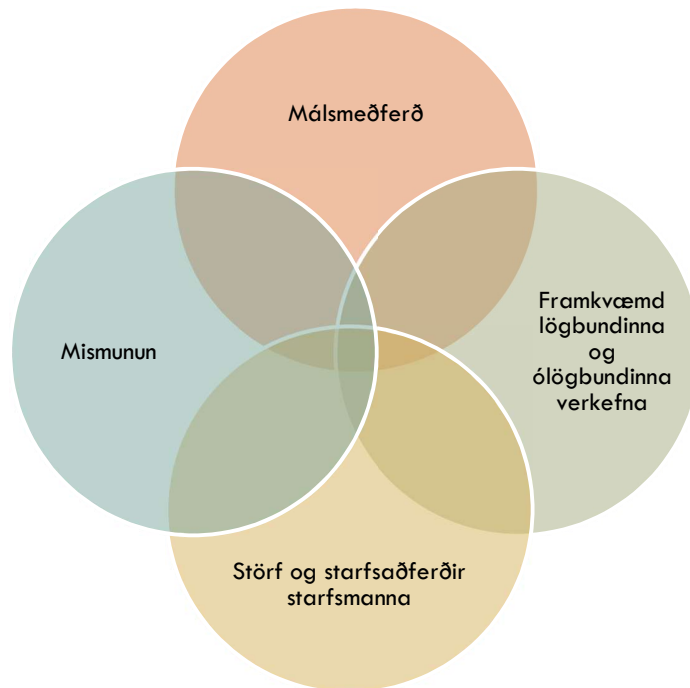
Nokkuð ber á því að borgarbúar sem kvarta undan starfsemi sem tengist Reykjavíkurborg með óbeinum hætti, svo sem byggðasamlögum og Orkuveitu Reykjavíkur, lýsi óánægju sinni með að embættið geti ekki tekið mál þeirra til umfjöllunar. Sú ákvörðun var tekin í upphafi að takmarka valdmörk embættisins gagnvart Reykjavíkurborg við þá aðila sem að ofan greinir. Eins og embættinu er kostur búinn í dag eru möguleikar á að útvíkka valdmörkin ekki til staðar enda myndi það kalla á auknar fjárveitingar. Þó má velta upp þeirri framtíðarsýn að embættið útvíkki valdmörk sín til samræmis við valdmörk innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar.



Valdmörk umboðsmanns borgarbúa

2.4. Valdsvið

Í 3. gr. samþykktar fyrir umboðsmann borgarbúa er fjallað um valdsvið embættisins. Það var ákvarðað með hliðsjón af þeirri greiningu sem starfshópur um stofnun embættisins gerði um mögulegan málafjölda og eðli þeirra mála sem fyrirsjáanlega myndu lenda á borði embættisins. Var það niðurstaða starfshópsins að valdsviðið skyldi ná til málsmeðferðar Reykjavíkurborgar, framkvæmdar lögbundinna og ólögbundinna verkefna, svo sem þjónustunnar, starfa og starfsaðferða starfsmanna Reykjavíkurborgar og þeirra viðsemjenda hennar sem falið hefur verið vald til að framkvæma lögbundin og ólögbundin verkefni og mál er varða mismunun.



Umboðsmaður borgarbúa tekur til meðferðar mál er lúta að þessum fjórum þáttum

Verkefni embættisins eru fjölbreytt og varða alla málaflokka innan valdsviðsins en eins og gefur að skilja eru flest mál er berast umboðsmanni bundin við málsmeðferð sem einstakir borgarbúar hafa fengið hjá Reykjavíkurborg. Það eru hin hefðbundnu stjórnarsýsluréttarlegu verkefni þar sem reynir á hvort málsmeðferð hafi verið í samræmi við reglur stjórnarsýslulaga, sem og ólögfestar reglur stjórnarsýsluréttarins og önnur lög og reglur sem við eiga í hverjum málaflokki fyrir sig.

Mikill fjöldi mála kemur til kasta embættisins sem snýr að því hvort sú þjónusta sem veitt er á grundvelli laga eða sem ólögbundið verkefni sveitarfélagsins sé í samræmi við lög. Ber þar mest á málum er varða velferðarþjónustu, svo sem hvort Reykjavíkurborg uppfylli skyldur sínar í samræmi við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Sú löggjöf sem unnið er eftir á velferðarsviði er oftast en ekki á formi rammalaga sem eftirláta Reykjavíkurborg talsvert svigrúm til nánari útfærslu í mörgum málaflokkum. Það reynir því á mikið magn af reglum og innra verklagi í þessu tilliti auk stefnumörkunar. Borgarbúum getur reynst erfitt að átta sig á þeirri flóknu réttarstöðu sem framangreint samspil laga og innra regluverks veitir þeim. Mál er varða þjónustu við fjárhagsaðstoð og úthlutun á félagslegu leiguhúsnaði eru þar fyrirferðarmest nú sem fyrr.

Embættið tekur reglulega til umfjöllunar kvartanir borgarbúa er lúta að störfum og starfsaðferðum starfsmanna Reykjavíkurborgar. Snúa þau mál einkum að því hvort

framkoma og viðmót starfsmanns hafi verið ásættanleg. Í þeim tilvikum þarf að taka til skoðunar hvort viðkomandi starfsmaður hafi hagað störfum sínum í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og siðareglur starfsmanna Reykjavíkurborgar.

Þá hefur málum þar sem reynir á hvort borgarbúum hafi verið mismunað í þjónustu og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar farið fjölgandi. Í þeim málaflokki hefur embættið nú sem áður átt farsælt samstarf við mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar enda lenda slík mál oftár en ekki fyrst á borði skrifstofunnar þar sem iðulega reynir á mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Á mannréttindaskrifstofu er ekki starfandi lögfræðingur sem er á margan hátt óheppilegt enda annast skrifstofan fjölda lögfræðilegra verkefna.

Í samþykkt fyrir umboðsmann borgarbúa er jafnframt kveðið á um að tilgreindir málaflokkar séu utan valdsviðs embættisins. Umboðsmaður borgarbúa tekur því ekki til meðferðar kvartanir borgarbúa er lúta að pólitískum ákvörðunum um þjónustustig, álitaeftum varðandi starfsmannastefnu eða aðstæður starfsmanna á vinnustað, álitaeftum sem þegar eru til umfjöllunar hjá lögbundnum úrræðum, svo sem ráðherra, sjálfstæðum stjórnsýslunefndum, umboðsmanni Alþingis eða dómstólum, eða málum sem borgarstjórn hefur fjallað um og tekið ákvörðun um.

Sem fyrr koma reglulega fram mál sem snúa að skorti á úrræðum fyrir tilgreinda hópa, þ.e. lágu þjónustustigi sem borgarbúar eru ósáttir við. Hefur undirritaður átt í farsælu samstarfi við fjölda hagsmunasamtaka og réttindagæslumenn fatlaðs fólks sem hafa komið á framfæri sjónarmiðum þeirra hópa sem viðkomandi hagsmunasamtök tala fyrir.

Þá hafa nokkur mál varðað starfsmannastefnu og aðstæður starfsmanna á vinnustað, svo sem eineltismál, áminningar starfsmanna vegna meintra brota í starfi auk mála sem varða mörk tjáningarfrælsis starfsmanna. Í þeim tilvikum hefur borgarbúum verið leiðbeint um eðlilegan farveg mála.



Mál sem falla utan við valdsvið umboðsmanns borgarbúa

Í stóra samhenginu koma fá mál til kasta umboðsmanns sem falla utan við þau verkefni sem hann færst við. Einna helst er stígandi í málefnum starfsmanna sem eru ósáttir við ákveðna þætti á sínum vinnustað, svo sem ákvörðun um að veita þeim áminningu, eineltismál og óánægju með aðstöðu á vinnustað. Þá hafa nokkur mál borist frá starfsmönnum þar sem þeim sjónarmiðum er haldið uppi að þátttaka tilgreindra starfsstöðva Reykjavíkurborgar í tilraunaverkefni um styttingu vinnuvikunnar mismuni starfsmönnum, svo dæmi séu nefnd.

2.5. Verkefni

Að meginstefnu eru verkefni umboðsmanns borgarbúa fjórþætt. Í fyrsta lagi er um að ræða mál þar sem einstaklingar og lögaðilar leita til embættisins með umkvörtunarefni sín eða ósk um leiðbeiningar og ráðgjöf. Er þetta stærsti verkefnaflokkurinn. Í öðru lagi hefur umboðsmaður borgarbúa heimild til að taka til frumkvæðisathugunar mál einstaklinga eða mál almenns eðlis. Þá getur umboðsmaður farið í vettvangsathuganir og tekið út húsnæði eða aðstæður á vegum Reykjavíkurborgar. Í þriðja lagi er það hlutverk umboðsmanns að taka

á móti upplýsingum frá starfsmönnum Reykjavíkurborgar um hluti í stjórnsýslu og þjónustu borgarinnar sem betur mega fara, svo sem misbrestir eða brot sem eiga sér stað, og taka þau til rannsóknar. Starfsmenn geta óskað nafnleyndar og skjóls frá vinnuréttarlegum agaviðurlögum í því ferli. Þá geta starfsmenn jafnframt komið á framfæri upplýsingum um óeðlileg afskipti kjörinna fulltrúa af einstökum málum. Í þeim tilvikum upplýsir umboðsmaður forsætisnefnd um þau afskipti og hún tekur málið til frekari umfjöllunar. Að endingu er það hlutverk umboðsmanns að veita fræðslu og ráðgjöf innan Reykjavíkurborgar. Embættið hefur haft lítið svigrúm til að stunda skipulagða fræðslu til einstakra vinnustaða og/eða starfsmanna en boðið starfsmönnum að óska liðsinnis embættisins gagnvart ákveðnum málaflokkum eða jafnvel óska eftir fræðslu um tiltekna þætti í starfsemi Reykjavíkurborgar, svo sem einstaka reglur stjórnsýsluréttarins. Reynslan sýnir að þessi þáttur er líklega einhver sá mikilvægasti í starfsemi embættisins þar sem hann miðar að forvörnum. Með því að efla þekkingu og getu starfsmanna til að takast á við dagleg verkefni eru grunnstoðir stjórnsýslunnar einnig eflar. Á sama tíma hefur embættið ekki haft nægt fjármagn til að sinna þessum þætti af miklum krafti enda verður embættið að forgangsraða verkefnum.



Verkefnum umboðsmanns borgarbúa má skipta í fjóra flokka

2.5.1. Einstaklingsmál

Á síðustu þremur árum hafa embættinu borist 708 mál frá einstaklingum og lögaðilum. Er þetta afgerandi stærsti hluti þeirra mála sem embættið fæst við. Til umboðsmanns leita einstaklingar, lögmenn, fyrirtæki, hagsmunasamtök og opinberir aðilar. Mál sem tilheyra þessum verkefnahópi eru eins fjölbreytt og þau eru mörg.

Reglulega koma upp mál þar sem einstaklingur hefur fengið í hendur bréf frá Reykjavíkurborg en efni þess er ekki nægjanlega skýrt í huga borgarbúans og óskað er útskýringar og túlkunar á efnislegu innihaldi ákvarðanatöku. Sem dæmi má nefna að í *máli 185/2015* leituðu til umboðsmanns tveir borgarbúar sem sótt höfðu um húsaleigubætur. Þeir höfðu fengið synjun á hluta umsóknar sinnar og höfðu meðferðis bréf sem þeir ekki skildu. Þeir höfðu aðeins haft búsetu á landinu stutta stund og gátu ekki, sökum tungumálaörðugleika, áttað sig á því á hvaða forsendum umsókn þeirra hafði verið synjað. Þá höfðu þeir enga þekkingu á stjórnslu málaflokksins og því hvorki næga þekkingu né innsýn í stjórnkerfið til að geta áttað sig á réttarstöðu sinni. Umboðsmaður útskýrði fyrir þeim lagaumhverfið og sá að ákveðnir þættir í afgreiðslu velferðarsviðs á umsókninni kynnu að orka tvímælis. Í kjölfarið aðstoðaði umboðsmaður borgarbúana við að kæra afgreiðsluna til úrskurðarnefndar velferðarmála. Nefndin hefur ekki enn skilað niðurstöðu í málinu.

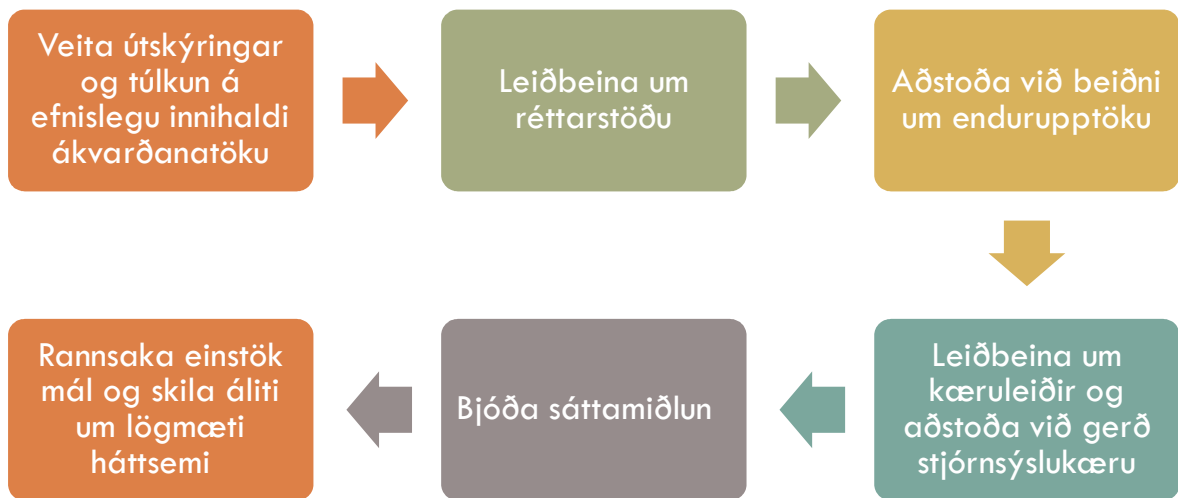
Þá hefur nokkuð borið á því að umsækjendur um fjárhagsaðstoð hafi fengið synjun án fullnægjandi rökstuðnings. Í þeim málum hefur velferðarsvið vísað til þess að umsókn sé synjað með vísan til tilgreindra ákvæða í reglum um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg án þess að tilgreina sérstaklega hvaða skilyrði það eru í reglunum sem viðkomandi aðilar uppfylla ekki. Er það bagalegt í ljósi þess að sum ákvæði reglnanna eru þannig uppbyggð að þau tiltaka fjölda ólíkra atriða sem kunna að verða til þess að umsókn er synjað. Í þeim tilvikum hefur umboðsmaður farið yfir gögn málsins og útskýrt þann grundvöll sem umsókn er synjað á og í kjölfarið lagt mat á það hvort ástæða sé til að kæra afgreiðsluna til æðra stjórnvalds eða eftir atvikum til velferðarráðs.

Nokkuð ber á því að borgarbúar leiti til embættisins eftir lögfræðilegri ráðgjöf. Þau mál eru jafn fjölbreytt og þau eru mörg. Í *máli nr. 167/2015* leitaði A til umboðsmanns borgarbúa vegna mistaka við afgreiðslu byggingarfulltrúa á fyrirspurn sem A hafði sent til umhverfis- og skipulagssviðs. Hafði A sent inn fyrirspurn og óskað eftir afstöðu til þess hvort honum væri heimilt að breyta íbúðarhúsnæði í hans eigu í gististað í flokki II. Byggingarfulltrúi afgreiddi erindið með jákvæðum hætti og tilgreindi sérstaklega að sú starfsemi rúmaðist innan skilgreindrar landnotkunar í aðalskipulagi. Í kjölfarið hóf A miklar framkvæmdir í húsnæði sínu til að uppfylla kröfur um rekstur af þeim toga, sótti um og fékk starfsleyfi frá

Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur og greiddi leyfisgjöld. Þá sótti hann um rekstrarleyfi til Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu sem í framhaldinu sendi Reykjavíkurborg beiðni um umsögn. Sú umsögn var hins vegar neikvæð og byggði á því að eignin væri á skilgreindu íbúðarsvæði og samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur væri óheimilt að reka gististað í flokki II á slíku svæði í þeim landnotkunarflokki. Hin jákvæða afgreiðsla byggingarfulltrúa hafði verið verulegum annmörkum háð sem leiddi til þess að borgarbúinn hafði orðið fyrir talsverðu fjárhagslegu tjóni. Umboðsmaður borgarbúa leiðbeindi borgarbúanum um réttarstöðu hans og þau réttarúrræði sem hann gæti nýtt. Þá leiðbeindi umboðsmaður borgarbúanum um gerð skaðabótakröfu og málsmeðferð Reykjavíkurborgar í slíkum málum. Í kjölfarið beindi borgarbúinn skaðabótakröfu að Reykjavíkurborg.

Nokkur mál hafa á tímabilinu verið þess eðlis að borgarbúum hefur verið leiðbeint um að óska eftir endurupptöku. eru það helst mál þegar borgarbúinn hefur fengið nýjar upplýsingar sem ekki lágu fyrir í máli hans þegar það var afgreitt og því er ástæða til að láta reyna á endurupptöku þess. Mál af þessum toga eru þó fátíð.

Þá koma til kasta umboðsmanns mál þar sem aðilar sem leita til embættisins hafa annaðhvort kært ákvörðun Reykjavíkurborgar til æðra stjórnvalds eða hyggjast gera það. Í þeim tilvikum hefur embættið aðstoðað þá við að setja fram kæru eða skoðað fyrirbyggjandi kæru og bætt við hana efnislegum athugasemdum með það að markmiði að líklegra sé að kæra hljóti efnislega umfjöllun sem þjóni undirliggjandi hagsmunum. Í *máli nr. 72/2014* leituðu til umboðsmanns borgarbúa einstaklingar sem voru ósáttir við ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík um veitingu leyfis til að breyta húsi úr íbúðarhúsnæði í skrifstofuhúsnæði en í húsinu átti að hefja atvinnustarfsemi í lítilli botnlangagötu þar sem eingöngu er íbúðarhúsnæði fyrir. Við yfirferð málsins hjá umboðsmanni borgarbúa kom í ljós að draga mætti ákvörðun Reykjavíkurborgar í efa og útbjó embættið af því tilefni kæru fyrir hönd borgarbúanna til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Var í málinu meðal annars byggt á því að fyrirhuguð notkun húseignarinnar væri ekki í samræmi við heimildir í deiliskipulagi og þær væru ekki í samræmi við heimila landnotkun samkvæmt aðalskipulagi og skipulagsreglugerð. Nefndin kvað upp úrskurð sinn í máli nefndarinnar nr. 51/2014 og féllst á sjónarmið borgarbúanna og felldi úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík.



Einstaklingsmál kalla á ólíkar leiðir til úrlausna

Umboðsmaður borgarbúa hefur gert tilraunir með breytt verklag í nokkrum málaflokkum í einstaklingsmálum eins og áður hefur komið fram. Lýtur verklagið að því að hefja könnun á því hvort leysa megi viðkomandi mál með óformlegri hætti áður en til þess kemur að hefja rannsókn. Umboðsmaður hefur haft þann háttinn á í málefnum Bílastæðasjóðs að taka saman þær kvartanir sem berast embættinu og halda í kjölfarið fund með starfsmönnum sjóðsins þar sem farið er yfir einstök mál og kannað hvort það megi leysa án þess að hefja formlega rannsókn með tilheyrandi skriflegum samskiptum við sjóðinn. Hefur sú málsmeðferð gefist afar vel og stór hluti þeirra mála sem embættinu berast sem Bílastæðasjóð varða hafa verið leyst með óformlegri hætti. Með þessu næst umtalsverð hagkvæmni í málsmeðferð embættisins, málsmeðferðartími styttest verulega og hagsmunagæsla borgarbúa verður skilvirkari. Í þeim tilvikum þegar mál leysast ekki við fyrstu skoðun og yfirferð með starfsmönnum er kallað eftir frekari gögnum og sjónarmiðum og mál svo tekið til efnislegrar meðferðar á þeim grundvelli.

Umboðsmaður borgarbúa hefur átt samtali við fjölda starfsmanna Reykjavíkurborgar sem koma að því að svara embættinu og borið undir þá hugmyndir um að innleiða framangreint verklag í öllum málum embættisins. Viðbrögð við þeim hugmyndum hafa verið afar jákvæð enda er það allra hagur að málum sé lokið hratt og örugglega og einföld og skilvirk samskipti eru forsenda þess.

2.5.2. Frumkvæðisrannsóknir

Önnur verkefnastoð umboðsmanns borgarbúa felst í að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Er þar um að ræða rannsókn mála sem eru þýðingarmikil og stór að umfangi, varða marga eða hafa stjórnsýslulegt fordæmisgildi, einna helst gróf og ítrekuð brot í stjórnsýslu eða þjónustu Reykjavíkurborgar. Umboðsmaður kynnir forsætisnefnd fyrirhugaðar rannsóknir sínar í þessum málaflokki en jafnframt geta forsætisnefnd og borgarstjórn beint þeim tilmælum til umboðsmanns að hann taki til rannsóknar tilgreind almenn atriði eða einstök mál. Engin slík tilmæli hafa borist embættinu en ferlinefnd óskaði eftir því að embættið tæki til skoðunar útgáfu byggingarleyfa hjá byggingarfulltrúanum í Reykjavík út frá kröfum um algilda hönnun. Hafði ferlinefnd bent á dæmi þess að byggingarfulltrúi veitti undanþágu um kröfu um aðgengi fyrir alla og að álitaefni væri hvort heimilt væri að veita slíkar undanþágur. Í kjölfarið óskaði umboðsmaður eftir afstöðu byggingarfulltrúa til tilgreindra atriða og óskaði frekari gagna. Umboðsmanni barst svarbréf byggingarfulltrúa í desember 2015 og í kjölfarið óskaði embættið eftir upplýsingum frá heilbrigðisnefnd Reykjavíkur um útgáfu gistileyfa í flokki II í þeim tilvikum þegar verið var að breyta húsnæði úr íbúðarhúsnæði í atvinnuhúsnæði af þeim toga. Málið er enn til rannsóknar hjá embættinu en búast má við niðurstöðum á næstu misserum.

Frá upphafi hefur embættið hafið 33 frumkvæðisrannsóknir. Þar af eru 15 mál enn í vinnslu, sex mál hafa verið sett í bið en 12 málum er lokið. Málin eru flest í eðli sínu umfangsmikil og flókin en jafnframt þess eðlis að þeim er forgangsraðað aftar en þeim málum er varða tilgreinda borgarbúa með beinum hætti.

Í *máli 206/2015* tók umboðsmaður til frumkvæðisathugunar framkvæmd gjaldtöku á sundstöðum Reykjavíkurborgar en nokkrar athugasemdir höfðu borist um að gjaldtakan fæli í sér ólögmetta mismunun gagnvart börnum. Hefur framkvæmdin verið á þá lund að börn byrja að greiða fyrir aðgang að sundstöðum 1. júní það ár sem þau verða sex ára. Afleiðing þessa er sú að börn fá mislengi gjaldfrjálsan aðgang að sundstöðum. Barn sem er fætt í upphafi árs fær um það bil ári lengur gjaldfrjálsan aðgang að sundstöðum en barn sem er fætt í lok árs. Embættið tók málið til athugunar og komst að þeirri niðurstöðu að ekki væru málefnaleg sjónarmið og frambærileg rök fyrir því að haga gjaldtöku með þessum hætti. Það er enda mikilvægt, þegar börnum er boðin þjónusta sem hefur lýðheilsuleg áhrif á þau, að ýtrasta jafnræðis sé gætt við aðgengi þeirra að þjónustunni. Með því að tryggja hluta barna lengur gjaldfrjálsan aðgang að þjónustunni verður til mismunun sem jafnframt er til þess fallin að bitna helst á efnaminni börnum. Það var því álit umboðsmanns að gjaldtakan fæli í sér ólögmetta mismunun. Málið er ítarlega rakið í kafla 4.1.2.

Umboðsmaður borgarbúa tók einnig til frumkvæðisathugunar reglur Reykjavíkurborgar um ferðapjónustu fatlaðs fólks. Í álitum sem umboðsmaður lagði fram og kynnti á fundi velferðarráðs 22. janúar 2015 var bent á ýmsa vankanta á reglunum. Í fyrsta lagi benti umboðsmaður á að hluti gjaldtökunnar, þ.e. að leggja á 1.100 króna fargjald fyrir ferðir umfram tilgreindan fjölda væri ekki í samræmi við gjaldtökuheimild í lögum um málefni fatlaðs fólks. Í öðru lagi benti umboðsmaður á að þær fjöldatakmarkanir á ferðum sem kveðið var á um í reglunum féllu ekki að ákvæðum laga um málefni fatlaðs fólks og skertu um of það ferðafrelsi fatlaðs fólks sem væri verndað í lögum. Í þriðja lagi benti umboðsmaður á að ákvæði reglnanna um að þeir aðilar sem njóta bensínstyrks skuli ekki njóta réttar til ferðapjónustu nema innan þröngra undantekningatilkvika fæli í sér ólögmæta þjónustuhindrun og mismunun. Velferðarráð endurskoðaði í kjölfarið reglurnar með hliðsjón af álitum umboðsmanns borgarbúa.

Nokkrum stórum frumkvæðisrannsóknum lýkur á næstu misserum en þær lúta meðal annars að hverfisskiptingu þjónustu velferðarsviðs í gegnum þjónustumiðstöðvar. Embættið bíður eftir athugasemdum og gögnum frá velferðarsviði hvað þær rannsóknir varðar en þær lúta annars vegar að því hvernig sérfræðiþjónusta grunn- og leikskóla er framkvæmd á þjónustumiðstöðum og hins vegar að framkvæmd stuðningsþjónustu.

Í samþykkt um umboðsmann borgarbúa er gert ráð fyrir að hann hafi heimild til að framkvæma úttekt á einstökum stofnunum, fyrirtækjum, þjónustumiðstöðvum eða annarri starfsemi á vegum Reykjavíkurborgar eða aðila sem Reykjavíkurborg hefur með einkaréttarlegum samningi falið að framkvæma tilgreind verkefni í þágu borgarbúa. Umboðsmaður hefur ekki haft fjármagn til að sinna þeim málaflokki og því ekki farið í vettvangsathugun enn sem komið er. Umboðsmanni bárust þó á tímabilinu alvarlegar ábendingar um að aðbúnaði í Mýrinni, búsetuúrræði fyrir heimilisláusar konur, væri verulega ábótavant. Mýrinni var hins vegar lokað áður en umboðsmaður gat sinnt vettvangsathuguninni og því var málið látið niður falla. Óboðaðar athuganir af þessum toga eru mikilvægur liður í eftirliti með starfsemi Reykjavíkurborgar en miðað við þann mikla fjölda mála sem berst embættinu og þá staðreynd að því er sniðinn mjög þröngur fjárhagsrammi er ekki raunhæft að þessi verkefnaþáttur verði settur í forgang.

2.5.3. Ábendingar starfsmanna

Eitt af mikilvægari verkefnum umboðsmanns borgarbúa er að taka á móti, rannsaka og koma á framfæri upplýsingum frá starfsmönnum, viðsemjendum Reykjavíkurborgar og öðrum um réttarbrott, vanrækslu eða mistök sem hafa átt sér stað í stjórnarsýslu eða þjónustu borgarinnar. Í þeim tilvikum er embættið bundið sérstakri þagnarskyldu um auðkenni þess aðila sem upplýsingarnar veitir. Starfsmaður Reykjavíkurborgar sem veitir upplýsingar af framangreindum toga nýtur jafnframt verndar gagnvart ákvæðum laga og reglna sem leitt geta til neikvæðra afleiðinga fyrir hann, svo sem agaviðurlaga og annarra vinnuréttarlegra úrræða.

Umboðsmaður borgarbúa hefur hitt fjölmarga starfsmenn Reykjavíkurborgar og brýnt fyrir þeim mikilvægi þess að þeir nýti sér þessa leið til að koma upplýsingum á framfæri. Það er afar mikilvægt að embættið fái tækifæri til að nýta upplifun og þekkingu starfsmanna í þessa þágu enda fáir sem hafa betri innsýn í stjórnarsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar en starfsmennirnir sjálfir.

... hefur fjöldi starfsmanna leitað til embættisins með álitafni og bent á ýmsa vankanta sem hafa leitt til þess að mál hafa verið tekin til frumkvæðisathugunar.

Þegar hefur fjöldi starfsmanna leitað til embættisins með álitafni og bent á ýmsa vankanta sem hafa leitt til þess að mál hafa verið tekin til frumkvæðisathugunar. Þá hafa starfsmenn í miklum mæli aðstoðað borgarbúa sem þeir þjónusta við að koma málum sínum á framfæri við embættið og jafnvel mætt með þeim til fundar við umboðsmann. Þær ábendingar sem starfsmenn hafa komið á framfæri eru oftast en ekki þýðingarmiklar fyrir marga og hafa almenna skírskotun. Enginn hefur betri yfirsýn yfir stjórnarsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar en þeir starfsmenn sem sinna þeim verkefnum á degi hverjum. Margir starfsmenn hafa komið að máli við umboðsmann og lýst ánægju sinni með þetta úrræði enda getur það verið vandkvæðum bundið fyrir starfsmenn að bregðast við og koma á framfæri gagnrýni og kröfu um úrbætur þegar tilgreindur starfsmaður er ósáttur við ákveðna þætti í starfseminni sem jafnvel hans næsti yfirmaður ber ábyrgð á, svo sem verklagi eða ákvarðanatöku. Í þeim

tilvikum geta starfsmenn treyst því að málið verði tekið til skoðunar hjá umboðsmanni og sett í skipulegan farveg en þeir halda sig í þægilegri fjarlægð frá málinu og úrlausn þess.

Þá gerir samþykkt um umboðsmann borgarbúa ráð fyrir því að starfsmenn geti komið á framfæri upplýsingum um óeðlileg afskipti kjörinna fulltrúa af einstaklingsmálum undir nafnleynd og í skjóli frá íþyngjandi ráðstöfunum, svo sem á vinnuréttarlegum grundvelli. Hefur úrræðið það að markmiði að upplýsa og koma í veg fyrir spillingu. Í þessu samhengi er rétt að benda á að eftirlit með því hvort kjörnir fulltrúar hafi brotið gegn siðareglum er veikt. Í 29. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er gert ráð fyrir því að Samband íslenskra sveitarfélaga skipi nefnd sem veitt geti álit um siðareglur og ætluð brot á þeim. Sú nefnd sem skipuð hefur verið á grundvelli ákvæðisins hefur hins vegar ekki úrskurðarvald gagnvart brotum á siðareglum sveitarfélaganna heldur fjallar hún almennt um skýringar á ákvæðum siðreglna með það fyrir augum að málum verði beint í réttan farveg. Umfjöllun hennar beinist aðeins að því hvernig hægt sé að færa mál til betra horfs í framtíðinni. Það er því mikilvægt að styrkja eins og hægt er eftirlit með störfum kjörinna fulltrúa enda er uppbyggingu Reykjavíkurborgar þannig háttað að valdið er í höndum funda tilgreindra ráða og nefnda sem skipuð eru kjörnum fulltrúum. Þaðan er valdið svo framselt til starfsmanna í einstökum tilvikum og málaflokkum. Engar tilkynningar um óeðlileg afskipti kjörinna fulltrúa hafa borist þegar skýrsla þessi er rituð. Í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að umboðsmaður upplýsi forsætisnefnd um afskiptin og getur forsætisnefnd þá brugðist við þeim athugasemdum. Mikilvægt er að setja upp skriflega verkferla um viðbrögð forsætisnefndar í þessum tilvikum svo málsmeðferð nefndarinnar sé gagnsæ og fyrirsjáanleg.

2.5.4. Fræðsla og kennsla

Fjórða grundvallarverkefni umboðsmanns borgarbúa snýr að því að efla þekkingu starfsmanna og viðsemjenda Reykjavíkurborgar og felur því í sér sérstakt framlag til umbóta. Umboðsmaður tekur að sér ráðgefandi hlutverk gagnvart Reykjavíkurborg og viðsemjendum hennar og vinnur með ýmsu móti að því að efla þekkingu hjá þessum aðilum. Það gerir embættið með eftirfarandi hætti:

1. Að bjóða samstarfsaðilum Reykjavíkurborgar fræðslu og kennslu í tengslum við tilgreint samstarf.
2. Að veita Reykjavíkurborg leiðbeiningar og ráðgjöf vegna málsmeðferðar í einstökum verkefnum.
3. Að veita fræðslu og kennslu í stjórnsýslurétti og öðrum réttarsviðum sem tengjast einstökum málaflokkum innan verkswiðs Reykjavíkurborgar.

4. Að leita leiða til að koma á umbótum í stjórnsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar.

Grundvallarforsenda vandaðrar stjórnsýslu og þjónustugæða hjá Reykjavíkurborg er þekking og geta starfsmanna. Eitt mikilvægasta verkefnið til að koma á umbótum í stjórnsýslu og þjónustu er því að efla grunnstoðir stjórnsýslunnar með aukinni fræðslu og þekkingaröflun starfsmanna. Sá mikli málafjöldi sem ratar inn á borð umboðsmanns borgarbúa hefur gert það að verkum að lítið svigrúm hefur verið til að sinna fræðsluþætti embættisins. Er það miður þar sem um er að ræða mikilvægt forvarnarstarf sem miðar að því að auka gæði við undirbúning og töku stjórnvaldsákvarðana. Umboðsmaður telur mikilvægt að efla verulega kennslu í stjórnsýslurétti, upplýsingarétti og siðareglum starfsmanna og kjörinna fulltrúa.

2.6. Lyktir mála

Þeim málum sem umboðsmaður tekur til afgreiðslu lýkur með ýmsum hætti. Umboðsmaður hefur haft þann háttinn á að bjóða öllum þeim er leita til embættisins að koma til fundar við umboðsmann eða lögfræðing hjá embættinu þar sem farið er yfir málið og frummat lagt á réttarstöðu einstaklingsins. Telji umboðsmaður, þegar í upphafi, að kvörtun gefi ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar eða uppfylli ekki skilyrði samþykktarinnar til frekari meðferðar, svo sem vegna tímafrests, eða rúmist hún ekki innan valdsviðs hans er sú afstaða kynnt á þeim fundi og viðkomandi aðila leiðbeint um aðra möguleika í stöðunni eða málið einfaldlega látið niður falla.

Hafi umboðsmaður tekið mál til nánari athugunar er honum heimilt að ljúka því með eftirfarandi hætti:

Í fyrsta lagi getur umboðsmaður látið mál niður falla að fenginni leiðréttingu eða skýringu Reykjavíkurborgar. Miklum fjölda mála lýkur með þeim hætti. Í sumum tilvikum koma í ljós þættir í málsmeðferðinni sem borgarbúinn hefur ekki verið meðvitaður um eða lágu ekki fyrir þegar kvörtunin var borin fram. Í þeim tilvikum skýrist réttarstaða borgarbúans ef til vill með þeim hætti að næstu skref í hagsmunagæslu borgarbúans verða önnur en upphafleg kvörtun gaf tilefni til. Þá er ekki óalgengt að Reykjavíkurborg gangist við brotum sínum og leiðrétti ákvarðanatöku sína. Reynslan sýnir að borgarbúar leita oft en ekki viðurkenningar á því að þeir hafi verið beittir rangindum og getur slík viðurkenning af hálfu Reykjavíkurborgar oft dugað til að borgarbúinn upplifi réttlæti í máli sínu. Umboðsmaður leggur áherslu á að ljúka málum með þessum hætti enda er það yfirleitt í þágu þeirra hagsmuna sem eru til umfjöllunar hverju sinni.

Í öðru lagi getur umboðsmaður látið í ljós skriflegt álit sitt á því hvort athöfn Reykjavíkurborgar brjóti í bága við lög eða reglur eða skráða stefnumörkun Reykjavíkurborgar eða hvort annars hafi verið brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum. Sæti athafnir Reykjavíkurborgar aðfinnslum eða gagnrýni umboðsmanns getur hann jafnframt beint tilmælum til hennar um úrbætur. Eðli málsins samkvæmt eru þessi málalok sjaldgæfust og er það í samræmi við málsmeðferð sambærilegra embætta. Álit eru eingöngu gefin út í þeim tilvikum þegar umboðsmaður hefur ekki náð að sætta sjónarmið Reykjavíkurborgar og borgarbúans. Mál af þeim toga eru jafnan umfangsmeiri og flóknari en hefðbundnari mál sem embættið fæst við.

Í þriðja lagi getur kvörtun varðað réttarágreining sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir leysi úr og getur umboðsmaður þá lokið máli með ábendingu þar um. Þar er helst um að ræða mál þar sem aðilar telja að Reykjavíkurborg beri skaðabótaábyrgð á tjóni sem viðkomandi hefur orðið fyrir. Fá mál hljóta slíka afgreiðslu hjá embættinu.

Sú regla gildir að Reykjavíkurborg er ekki bundin af niðurstöðu umboðsmanns borgarbúa. Telji Reykjavíkurborg hins vegar að ekki sé rétt að fara eftir tilmælum eða ráðleggingum umboðsmanns skal viðeigandi aðili tilkynna umboðsmanni um þá niðurstöðu. Í þeim tilvikum er umboðsmanni heimilt að upplýsa forsætisnefnd, viðeigandi fagråd eða borgarstjórn um þá niðurstöðu. Ekki hefur enn komið til þess að embættinu hafi verið tilkynnt um að tilgreindur aðili innan Reykjavíkurborgar telji ekki rétt að fara að niðurstöðum embættisins. Í flestum tilvikum hefur verið brugðist hratt og örugglega við niðurstöðum umboðsmanns.

Afgreiðslur umboðsmanns borgarbúa skulu lagðar fyrir forsætisnefnd til kynningar. Hefur það verið gert á fundum nefndarinnar en þessi áfangaskýrsla þjónar jafnframt þeim tilgangi. Umboðsmaður hefur hitt forsætisnefnd reglulega og farið yfir helstu mál sem hafa verið tekin til afgreiðslu hjá embættinu. Í þeim tilvikum þar sem rannsókn máls leiðir í ljós gróf eða ítrekuð brot á lögum eða góðum stjórnsýsluháttum skal umboðsmaður upplýsa forsætisnefnd sérstaklega um þá niðurstöðu. Embættið hefur upplýst forsætisnefnd um þær frumkvæðisrannsóknir sem það hefur ákveðið að taka til meðferðar en þær eru eðli málsins samkvæmt með þeim hætti að ætla megi að um sé að ræða gróf eða ítrekuð brot á lögum eða góðum stjórnsýsluháttum. Þá hefur umboðsmaður einnig haldið mannréttindaráði upplýstu um þau mál sem varða sérstaklega brot á mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar sem jafnan eru þess eðlis að helst reynir á hvort stjórnsýsla eða þjónusta Reykjavíkurborgar mismuni borgarbúum með ólögmætum hætti.

Forsætisnefnd hefur ekki sett sér starfsreglur um samstarf sitt við umboðsmann borgarbúa. Það er mikilvægt að tryggja gagnsæi í málsmeðferð fyrir nefndinni í þeim tilvikum þegar umboðsmaður upplýsir um atriði og niðurstöður sem eiga erindi inn á hinn pólitíska vettvang. Slíkt verklag skiptir ekki síst máli í þeim tilvikum þegar upplýst er um óeðlileg afskipti kjörinna fulltrúa af málum. Í þeim tilvikum er það hlutverk umboðsmanns borgarbúa að upplýsa um afskiptin á fundi forsætisnefndar en ekki liggur fyrir skilgreindur og skipulagður verkferill um með hvaða hætti forsætisnefnd bregst við slíkum ábendingum.

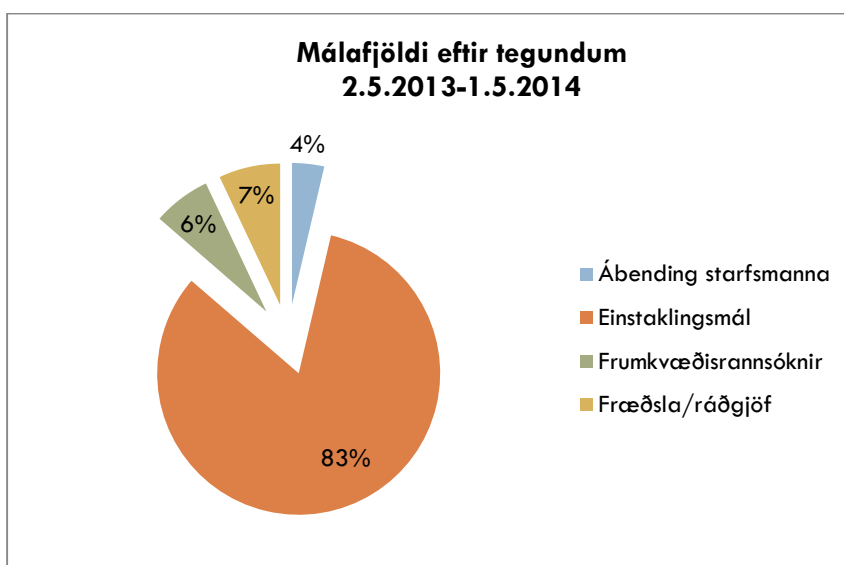


3. FJÖLDI KVARTANA, ERINDA OG FYRIRSPURNA

Í þessum kafla eru settar fram helstu tölulegu stærðir sem tengjast starfi umboðsmanns. Starfsár embættisins er frá 2. maí til 1. maí ár hvert og því liggja nú fyrir samanburðartölur fyrir þrjú ár í starfi umboðsmanns. Af tölfræðinni má sjá að kvörtunum fækkaði nokkuð milli síðustu tveggja starfsára. Sú skýring kann að liggja þar að baki að embættið hefur tekist á við ákveðinn uppsafnaðan vanda frá fyrstu misserum starfsins. Þá hefur embættið ekki haft tök á að taka að sér ráðgjafarmál með sama hætti og fyrri ár þar sem mikill málafjöldi hefur knúið umboðsmann til að forgangsraða verkefnum. Það kann líka að gefa vísbendingu um að árangur hljótist af afskiptum umboðsmanns með þeim hætti að færri mistök séu gerð í stjórnsýslunni sem gefi borgarbúum tilefni til að kvarta til umboðsmanns. Of stuttur tími er þó liðinn í starfseminni til að hægt sé að skýra sveiflur í málafjölda hjá embættinu.

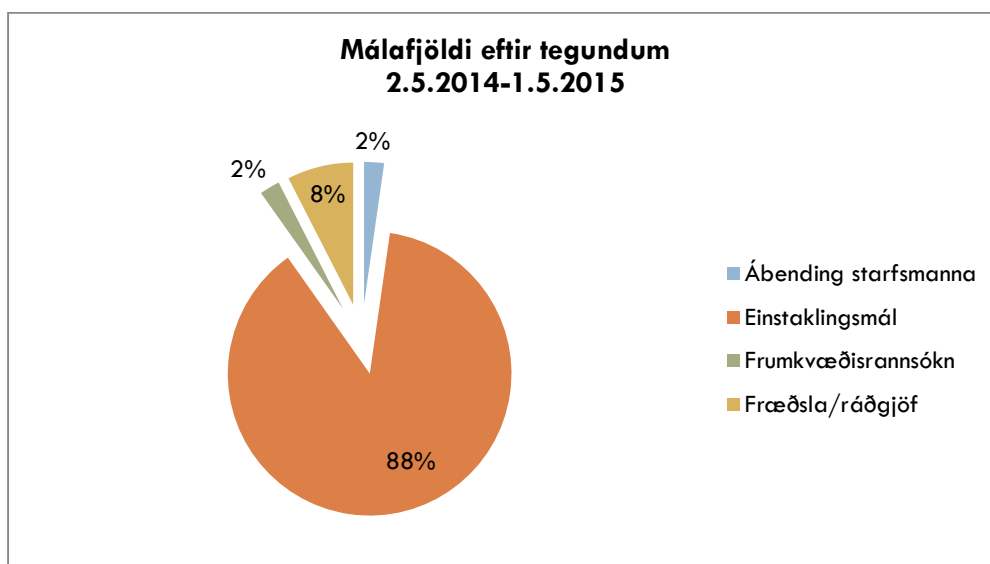
3.1. Skipting mála eftir tegundum

Starfsárið 2013-2014	
Einstaklingsmál	224
Frumkvæðismál	18
Ábendingar starfsmanna	10
Fræðsla og ráðgjöf	19
Samtals	271

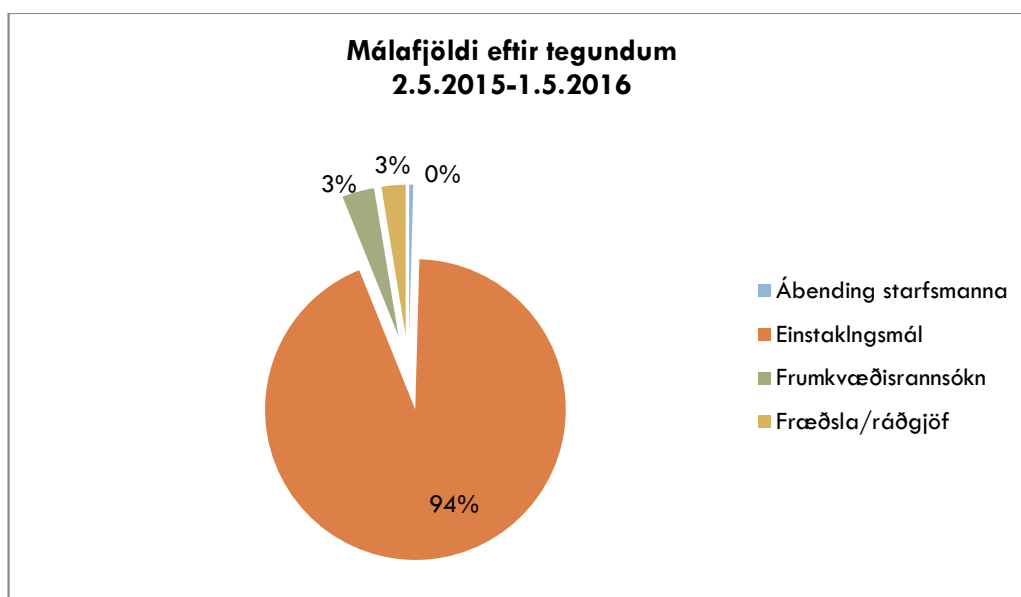


Starfsárið 2014-2015

Einstaklingsmál	269
Frumkvæðismál	7
Ábendingar starfsmanna	7
Fræðsla og ráðgjöf	23
Samtals	306



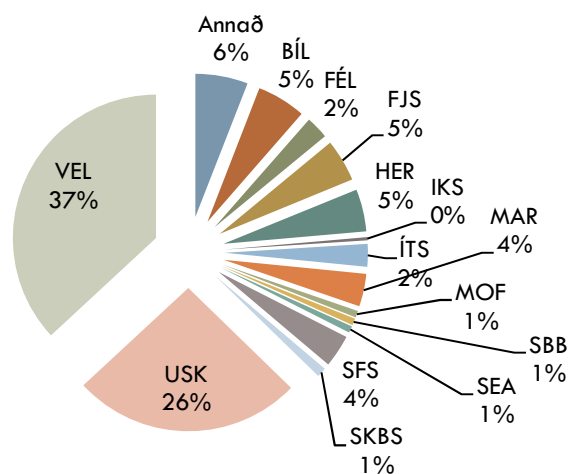
Starfsárið 2015-2016	
Einstaklingsmál	215
Frumkvæðismál	8
Ábendingar starfsmanna	1
Fræðsla og ráðgjöf	5
Samtals	229



3.2. Skipting mála eftir sviðum

Starfsárið 2013-2014	
Annað	16
Bílastæðasjóður	15
Félagsbústaðir	7
Fjármálaskrifstofa	13
Heilbrigðiseftirlitið	13
Innkaupaskrifstofa	1
Íþrótt- og tómstundasvið	7
Mannréttindaskrifstofa	10
Menningar- og ferðamálasvið	2
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara	2
Skrifstofa eigna- og atvinnuþróunar	2
Skóla- og frístundasvið	10
Skrifstofa borgarstjórnar	3
Umhverfis- og skipulagssvið	70
Velferðarsvið	100
Samtals	271

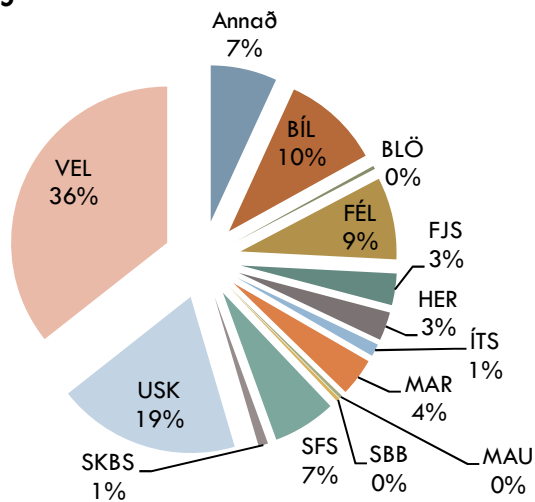
Málafjöldi eftir sviðum og skrifstofum
2.5.2013-1.5.2014



Starfsárið 2014-2015

Annað	21
Bílastæðasjóður	31
Borgarlögmaður	1
Félagsbústaðir	26
Fjármálaskrifstofa	10
Heilbrigðiseftirlitið	9
Íþróttá- og tómstundasvið	4
Mannréttindaskrifstofa	12
Mannauðsdeild	1
Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara	1
Skóla- og frístundasvið	20
Skrifstofa borgarstjórnar	3
Umhverfis- og skipulagssvið	58
Velferðarsvið	109
Samtals	306

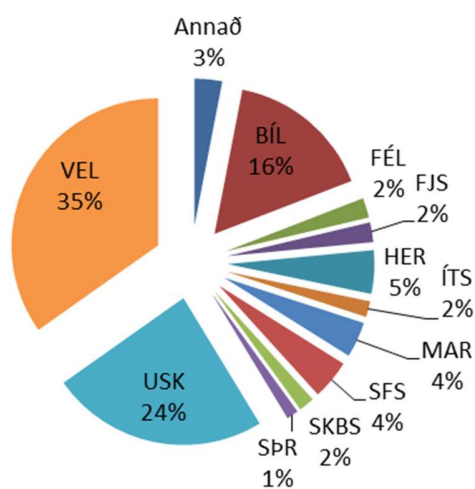
Málafjöldi eftir sviðum og skrifstofum
2.5.2014-1.5.2015



Starfsárið 2015-2016

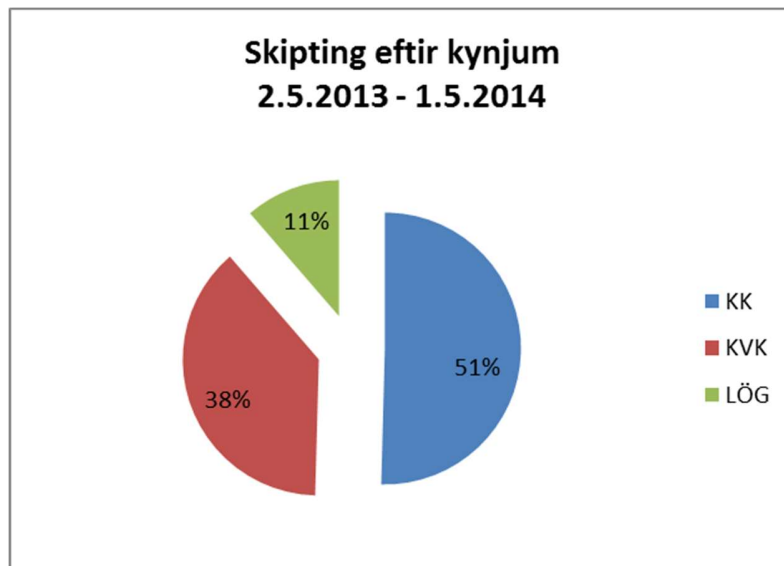
Annað	7
Bílastæðasjóður	37
Félagsbústaðir	5
Fjármálaskrifstofa	5
Heilbrigðiseftirlitið	11
Íþrótt- og tómstundasvið	4
Mannréttindaskrifstofa	9
Mannauðsdeild	10
Skóla- og frístundasvið	10
Skrifstofa borgarstjórnar	4
Skrifstofa þjónustu og reksturs	3
Umhverfis- og skipulagssvið	55
Velferðarsvið	80
Samtals	230

Málafjöldi eftir sviðum og skrifstofum
2.5.2015 - 1.5.2016

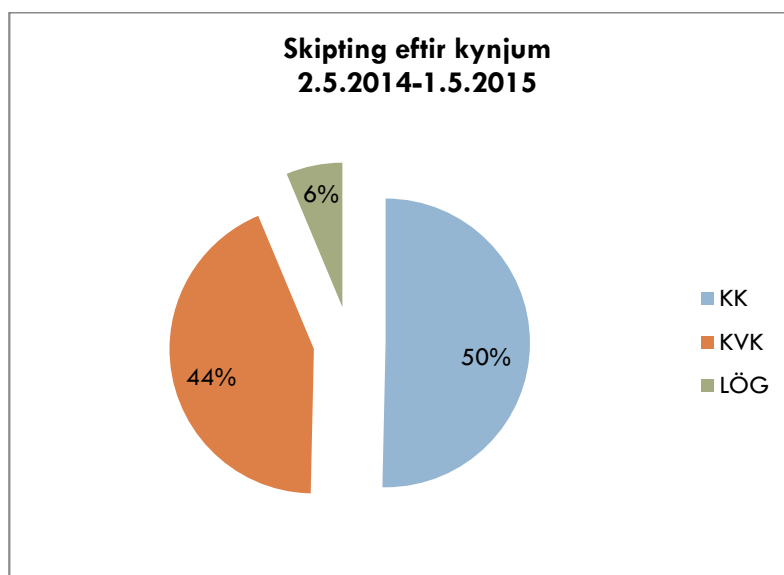


3.3. Skipting mála eftir kynjum

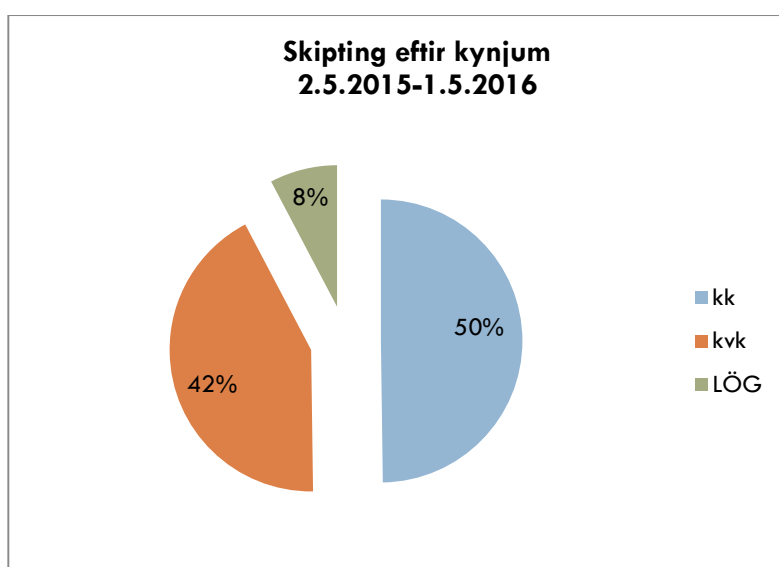
Starfsárið 2013-2014	
Karlar	120
Konur	91
Lögaðilar	27



Starfsárið 2014-2015	
Karlar	144
Konur	124
Lögaðilar	18



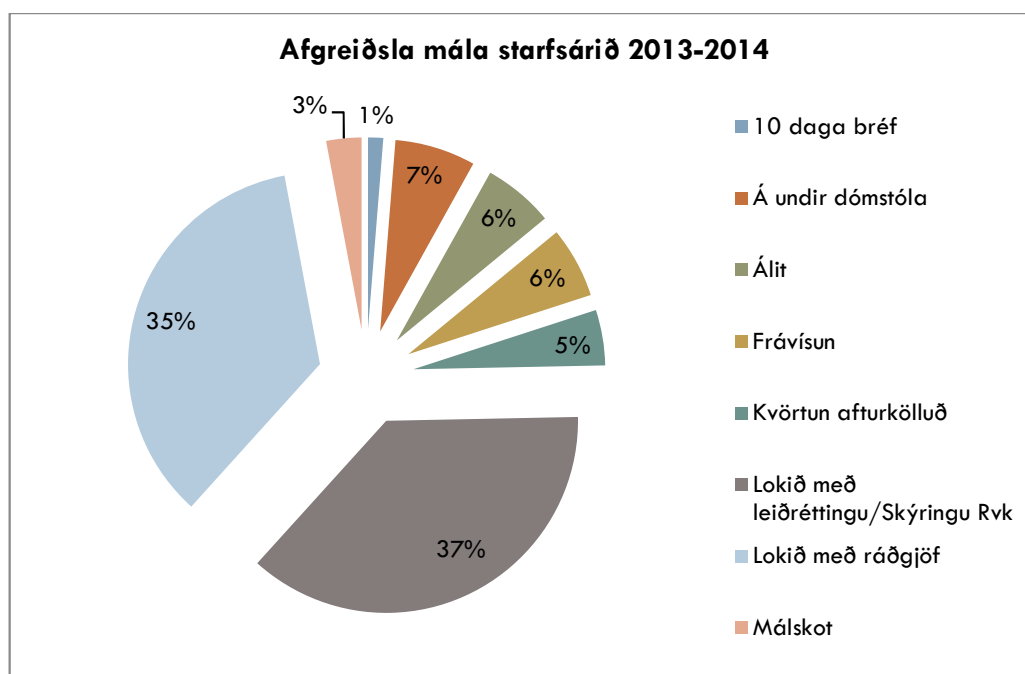
Starfsárið 2015-2016	
Karlar	110
Konur	94
Lögaðilar	17



3.4. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra og stöðu í málaskrá

Staða mála 2013-2014	
Í bið	17
Í vinnslu	19
Lokið	235
Samtals	271

Lok mála 2013-2014	
10 daga bréf	3
Á undir dómstóla	16
Álit	14
Frávísun	14
Kvörtun afturkölluð	11
Lokið með leiðréttingu/skýringu Reykjavíkurborgar	87
Lokið með ráðgjöf	83
Málskot	7

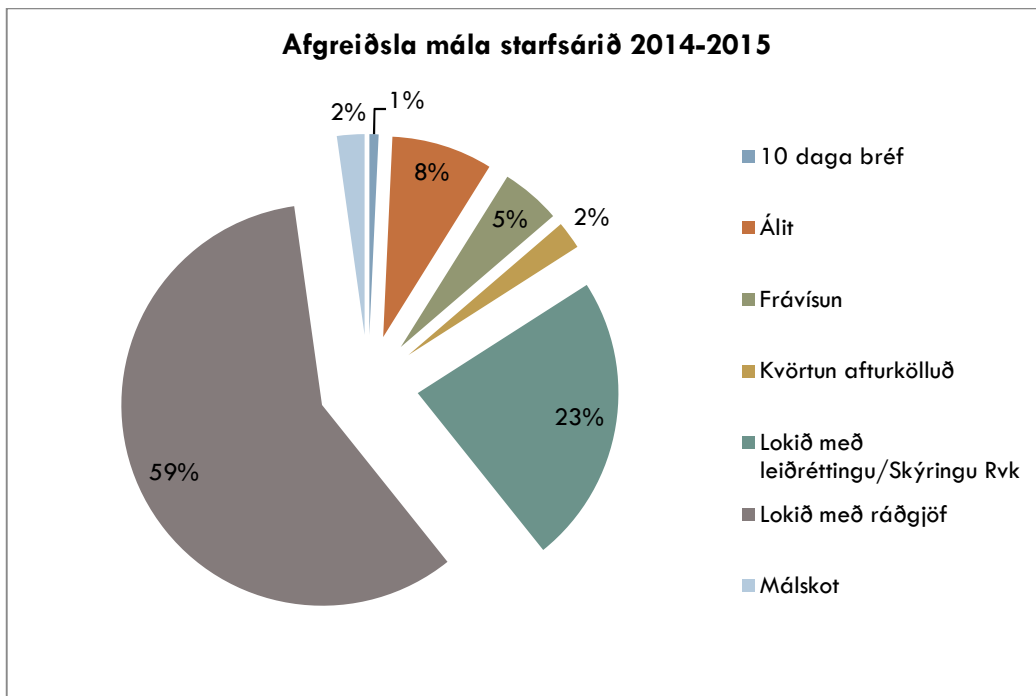


Staða mála 2014-2015

Eftirfylgni	2
Í bið	10
Í vinnslu	24
Lokið	270
Samtals	306

Lok mála 2014-2015

10 daga bréf	2
Álit	22
Frávísun	13
Kvörtun afturkölluð	6
Lokið með leiðréttingu/skýringu Reykjavíkurborgar	63
Lokið með ráðgjöf	158
Málskot	6

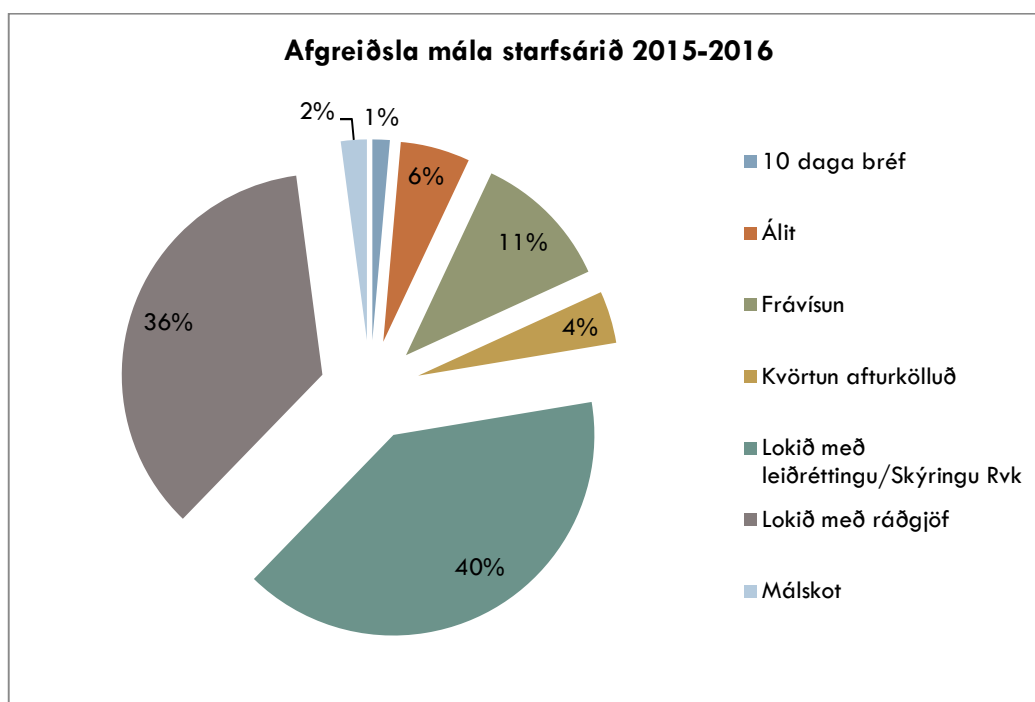


Staða mála 2015 - 2016

Í bið	6
Í vinnslu	80
Lokið	143
Samtals	229

Lok mála 2015-2016

10 daga bréf	2
Álit	8
Frávísun	16
Kvörtun afturkölluð	6
Lokið með leiðréttingu/skýringu Reykjavíkurborgar	57
Lokið með ráðgjöf	51
Málskot	3



4. HELSTU VIÐFANGSEFNI EFTIR SVIÐUM

Í þessum kafla er farið yfir það helsta sem umboðsmaður borgarbúa hefur fengist við gagnvart fagsviðum og einstökum skrifstofum Reykjavíkurborgar. Rakin eru áhugaverð mál sem embættið hefur fengist við á tímabilinu og settar fram tillögur að umbótaverkefnum hjá hverri stjórnsýslueiningu fyrir sig. Markmiðið með framsetningunni er að vekja máls á helstu álitafnum sem hafa komið til kasta umboðsmanns borgarbúa á tímabilinu og um leið benda á tækifæri til að innleiða umbætur í stjórnsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar.

4.1. Íþróttá- og tómsundasvið

Alls hefur umboðsmaður borgarbúa tekið sjö mál til skoðunar á tímabilinu sem varða starfssvið íþróttá- og tómsundasviðs og teljast þau öll til einstaklingsmála. Tveimur þeirra hefur umboðsmaður lokið með álit og einu var lokið í kjölfar skýringa íþróttá- og tómsundasviðs. Þá var einu máli lokið með ráðgjöf umboðsmanns.

4.1.1. Frístundakortið

Í *málum nr. 46/2014 og 206/2015* leituðu einstaklingar til umboðsmanns í kjölfar þess að hafa ekki fengið úthlutað frístundakorti á þeim grundvelli að börnin ættu ekki lögheimili í Reykjavík. Í báðum tilfellum voru aðstæður þess eðlis að umrædd börn áttu heima í tveimur sveitarfélögum, þar sem foreldrar þeirra voru með sameiginlega forsjá og jafna umgengni, en áttu aðeins heimilisfesti í öðru þeirra. Umkvörtunarefni þessara foreldra laut því að fyrirkomulagi að því er varðar nýtingu frístundakorts þar sem foreldrar halda ekki saman heimili og búa hvort í sínu sveitarfélaginu. Voru borgarbúarnir þeirrar skoðunar að óheppilegt hlyti að teljast að í þeim tilfellum þegar foreldrar barna héldu ekki saman heimili væri framlagi Reykjavíkurborgar til barna í formi frístundakorts ekki deilt jafnt á báða foreldra, enda væri ekki munur á fjárframlagi foreldra til barnanna. Aðeins væri þó á færi lögheimilisforeldra í Reykjavík að sækja um frístundakortið fyrir barnið og nýta sér það. Fólu borgarbúarnir umboðsmanni að kanna hvort slíkt samræmdist skráðum og óskráðum jafnræðisreglum og öðrum reglum um réttindi barna í Reykjavík.

Meginmarkmiðið með útgáfu frístundakortsins er að öll börn á aldrinum sex til átján ára í Reykjavík geti tekið þátt í uppbyggilegu frístundastarfi óháð efnahag eða félagslegum aðstæðum, sbr. 1. mgr. 1. gr. reglna um frístundakort sem samþykktar voru af íþróttá- og tómsundaráði þann 10. janúar 2014. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. reglnanna er frístundakortinu

úthlutað til barns í formi styrks frá Reykjavíkurborg sem foreldrar eða forráðamenn ráðstafa í þágu þess til aðila er standa fyrir skipulögðu frístundastarfi og falla undir reglurnar um að vera styrkhæfir. Þá leiðir af 1. mgr. 53. gr. barnalaga nr. 76/2003 að foreldrum, báðum saman og hvoru um sig, er skylt að framfæra barn sitt. Í ákvæðinu segir einnig að framfærslu barns skuli haga með hliðsjón af högum foreldra og þörfum barns. Þó segir í a-lið 28. gr. barnalaga að þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá barns skuli þeir taka allar meiriháttar ákvarðanir sem varða barnið sameiginlega. Búi foreldrar ekki saman hefur það foreldri sem barn á lögheimili hjá þó heimild til þess að taka afgerandi ákvarðanir um daglegt líf barnsins, svo sem um hvar barnið skuli eiga lögheimili innanlands, um val á leikskóla, grunnskóla og daggæslu, venjulega eða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og reglubundið tólmstundastarf.

Umboðsmaður taldi samkvæmt framansögðu að löggjafinn hefði markað skýra stefnu um það fyrirkomulag sem gilda skuli við útdeilingu þeirra fjármuna sem sveitarfélög geta veitt í formi styrks til einstakra barna. Væri það á ábyrgð þess foreldris sem deilir lögheimili með barni að ráðstafa umræddu fé og taka afgerandi ákvarðanir um hvert styrknum skuli varið í samræmi við ákvæði 1. mgr. 1. gr. reglna Reykjavíkurborgar um frístundakort. Taldi umboðsmaður þó tilefni til að benda á að fjármálaráðherra skipaði verkefnisstjórn á vordögum 2016 vegna málefna barna með skipta búsetu. Verkefnisstjórnina skipa fulltrúar innanríkisráðuneytis, velferðarráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis í því skyni að greiða fyrir lögfestingu ákvæðis í barnalög um skipta búsetu barns. Verkefnisstjórnin hefur þegar unnið talsvert starf og líkur eru á að löggjafinn kveði á um breytt fyrirkomulag innan tíðar. Að mati starfshóps sem skilaði skýrslu um málefni barna með skipta búsetu þann 10. september 2015 myndi breyting á fyrrgreindu lagaumhverfi hafa í för með sér jafna skiptingu á stuðningi og þjónustu sveitarfélaga við forelda vegna barns, nema þeir semji á annan hátt. Enn væri þó óljóst hvort og þá hvernig breytingar á lagalegri stöðu barna með skipta búsetu kæmu til með að hafa áhrif á skyldur sveitarfélaga til að veita frístundastyrki til barna sem búa þar að hluta. Umboðsmaður beindi því til íþrótta- og tólmstundasviðs að fylgjast grannt með framþróun mála á þessu sviði með það að augnamiði að Reykjavíkurborg geti sinnt skyldum sínum í garð þessa hóps barna í samræmi við fyrirhugaðar lagabreytingar ef af þeim verður.

4.1.2. Börnum mismunað eftir aldri við upphaf gjaldskyldu í sundlaugar

Frá stofnun embættis umboðsmanns borgarbúa hafa nokkrar ábendingar borist frá borgarbúum vegna aðferðafræði við gjaldtöku fyrir aðgang að sundlaugum Reykjavíkurborgar. Lúta kvartanir þessar að því tímamarki þegar börn byrja að greiða fyrir aðgang að sundstöðum borgarinnar. Fyrir liggur að gjaldfrjálst er í sund fyrir börn frá fæðingu

til sex ára aldurs en gjaldskylda allra barna sem verða sex ára á árinu hefst 1. júní ár hvert. Vegna fyrrnefnds tímamarks fá börn sem fæðast fyrri hluta árs að fara gjaldfrjálst í sund lengur en börn sem fæðast seinni hluta sama árs. Getur sá mismunur á milli barna verið allt frá nokkrum dögum upp í nær heilt ár.

Umboðsmaður borgarbúa tók framangreint málefni til skoðunar í *frumkvæðismáli nr. 206/2015* og lauk athugun sinni með álit 21. janúar 2016. Hafði umboðsmaður óskað eftir upplýsingum um ástæður þessa fyrirkomulags frá íþrótt- og tómstundasviði með bréfi þann 18. ágúst 2014 og að nýju 30. desember 2015. Svör sviðsins bárust 6. febrúar 2015. Þar var því meðal annars haldið fram að miklum vandkvæðum væri háð að staðreyna aldur ungra barna sem jafnan hefðu ekki skilríki á sér. Þó færði íþrótt- og tómstundasvið ekki sérstaklega rök fyrir því hvernig væri auðveldara fyrir starfsfólk sundstaða að staðreyna aldursár barna en fæðingardag þeirra. Að mati umboðsmanns borgarbúa gætu þó meint vandkvæði starfsmanna Reykjavíkurborgar við að staðreyna aldur einstaklinga ekki verið réttlættingarástæða fyrir þeirri aldurstengdu mismunun sem af gjaldtökunni leiðir. Aðferðafræði við að staðreyna fæðingarár og afmælisdag er enda sú hin sama og sömu vandkvæðum bundin. Þá féllst umboðsmaður borgarbúa ekki á að rök sviðsins um að viðmiðun gjaldskyldu við afmælisdag barns væri líkleg til að valda ruglingi og gremju hjá börnum á viðkvæmum aldri auk þess sem rök af því tagi væru ekki svo málefnaleg að þau gætu réttlætt mismunun.

Í svörum íþrótt- og tómstundasviðs kom einnig fram að gjaldtaka sundstaða gagnvart börnum byggðist að hluta á ákvæðum grunnskólalaga nr. 90/2008 með tilliti til upphafs grunnskólagöngu. Taldi umboðsmaður þó slíka staðhæfingu ekki eiga við rök að styðjast, þar sem hvorki væri minnst á tengingu sundstaða við skólaskyldu í lögunum sjálfum né í lögskýringargögnum. Benti umboðsmaður á að meðal sundgesta hér á landi væru erlendir ferðamenn, þar á meðal börn undir sex ára aldri, sem hefðu enga tengingu við íslenskt skólakerfi.

Í niðurstöðum álits síns byggði umboðsmaður öðru fremur á sjónarmiðum um jafnræði þegnanna, svo sem 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013, sem og jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Umboðsmaður lagði í álit sínu áherslu á að jafnræðisreglan gilti ekki aðeins þegar stjórnvöld tækju stjórnvaldsákvæðanir heldur hefði óskráð meginregla stjórnarsýsluréttarins um jafnræði, sem jafnræðisregla 11. gr. stjórnarsýslulaga er byggð á, mun víðtækara gildissvið en fram kæmi í ákvæðinu sjálfu. Þá minnti umboðsmaður á að Reykjavíkurborg hefði jafnframt skuldbundið sig til þess að hafa jafnræði borgaranna að leiðarljósi í öllu starfi, sbr. 1. og 3. kafla mannréttindastefnu

Reykjavíkurborgar. Lagði umboðsmaður áherslu að hlutlæg og málefnaleg sjónarmið þyrftu að liggja að baki réttlætingu mismunandi meðferðar sambærilegra tilfella. Því þyrftu að hvíla sérstök, frambærileg og málefnaleg sjónarmið að baki því fyrirkomulagi er gildir um gjaldtöku gagnvart börnum.

Umboðsmaður benti á að heimilt er að mismuna einstaklingum á grundvelli aldurs ef málefnalegar ástæður og frambærileg rök búa að baki. Taldi umboðsmaður þó einsýnt að mismunun fælist í því fyrirkomulagi að hefja gjaldtöku 1. júní hvers árs gagnvart öllum börnum sem eiga sex ára afmælisdag á árinu, enda nyту eldri börn góðs af slíku fyrirkomulagi á kostnað þeirra sem yngri væru. Barn sem er fætt 1. janúar fær þannig gjaldfrjálsan aðgang að sundi í um sex og hálf ár en barn sem er fætt 31. desember sama ár fær slíkan aðgang aðeins í um fimm og hálf ár. Í bréfi íþróttá- og tómsundasviðs til umboðsmanns hefði meðal annars komið fram að lýðheilsusjónarmið byggju að baki þeirri ákvörðun að börn þyrftu ekki að greiða fullt aðgangsgjald að sundlaugum. Af útfærslu gjaldtökunnar leiddi hins vegar að börn nyту ekki sama aðgengis að sundlaugum enda gæti í gjaldtökunni falist aðgangshindrun sem bitnaði misjafnlega á börnum og forráðamönnum þeirra eingöngu eftir því hvaða dag börnin fæddust. Með hliðsjón af framangreindu var niðurstaða umboðsmanns borgarbúa á þann veg að núverandi fyrirkomulag fæli í sér ólögmæta aldurstengda mismunun gagnvart börnum. Mæltist umboðsmaður til þess að gjaldtökufyrirkomulagi yrði breytt og það tæki mið af afmælisdegi barna.

4.1.3. Aðstoð við börn í búningaklefum sundstaða Reykjavíkur

Þann 29. mars 2015 barst umboðsmanni erindi frá einstaklingi sem hafði verið neitað um aðstoð frá starfsfólki einnar sundlaugar Reykjavíkurborgar. Hafði hann ætlað að sækja sundlaugina ásamt dóttur sinni sem þá var á 16. ári og hefur sérþarfir vegna einhverfu. Að sögn kvartanda þurfti hún á almennri handleiðslu í gegnum búningaklefa sundlaugarinnar að halda líkt og um barn á fyrstu stigum grunnskóla væri að ræða. Umbeðin aðstoð fólst í því að henni yrði hjálpað við að finna skáp eða snaga, veitt leiðsögn um búningaklefa, o.s.frv. Eðli málsins samkvæmt gætu feðginin ekki sótt sama búningaklefan en þau hefðu alla tíð átt kost á þess háttar aðstoð frá baðvörðum í öðrum sundlaugum Reykjavíkurborgar. Kvartandi fór þess á leit við umboðsmann borgarbúa að hann tæki lögmæti ákvörðunar starfsfólks Árbæjarlaugar til athugunar og hvort leggja yrði þá skyldu á herðar aðstandendum barna með fötlun, sem ekki væru í för með aðilum af sama kyni, að útvega sjálf aðstoð í búningaklefa með einum eða öðrum hætti.

Athugun umboðsmanns borgarbúa leiddi í ljós að jafnan væru ungum börnum veittar leiðbeiningar við að athafna sig í búningssklefa þegar þau væru ekki í fylgd einstaklings af sama kyni sem hefði aldur til að fylgja þeim í sund. Taldi umboðsmaður að veiting slíkra leiðbeininga væri í fullu samræmi við skyldur starfsfólksins samkvæmt starfslýsingu starfsmanna íþróttamannvirkja, þar sem fram kemur með skýrum hætti að markmið og tilgangur starfsins sé „að hafa eftirlit með þjónustuþegum og gestum og aðstoða eftir þörfum“ enda sé ekki um að ræða veitingu sérhæfðrar aðstoðar á borð við beina aðstoð við baðferðir. Umboðsmaður borgarbúa taldi því að sú ákvörðun starfsfólks Árbæjarlaugar að neita að veita barni með fötlun aðstoð og leiðbeiningar í búningssklefa hefði falið í sér ólögmeta þjónustumismun. Samkvæmt núverandi verklagi væri það undir ákvörðun starfsfólks komið hverju sinni hvort slík aðstoð væri veitt gagnvart börnum, sem kynni að leiða til þess að eldri börn byggju við óhagstæðari skilyrði en þau sem yngri væru án þess að málefnaleg sjónarmið byggju að baki. Samræmist slíkt hvorki 11. gr. stjórnsýslulaga, né 1. og 2. mgr. 31. gr. barnasáttmálans, sbr. 1. mgr. 2. gr., né 3. og 4. kafla mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar sem leggur bann við mismunum á grundvelli aldurs og fötlunar. Stúlkan sem átti í hlut ætti jafnframt réttmætar væntingar til að fá slíka þjónustu, enda hefði hún oft fengið aðstoð af þessu tagi í sundlaugum Reykjavíkurborgar. Með hliðsjón af lögbundnum skyldum sem leiða mætti af barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna yrði að leggja þær skyldur á herðar Reykjavíkurborg að grípa til virkra ráðstafana til að koma í veg fyrir mismunum af þessu tagi. Beindi umboðsmaður því til íþrótt- og tómsundasviðs að móta og setja starfsfólki skýrari verklagsreglur að því er varðar þjónustu til barna sem óska eftir aðstoð þegar þau sækja sundlaugar án umönnunaraðila af sama kyni og sjá til þess að slíkar verklagsreglur yrðu kynntar starfsfólki með tilhlýðilegum hætti.

4.1.4. Niðurlag

Fá mál berast embættinu sem varða íþrótt- og tómsundasvið Reykjavíkurborgar. Sætir það að ákveðnu leyti furðu í ljósi þess hve margir einstaklingar sækja þjónustu sem er á ábyrgð sviðsins. Hins vegar eru þau mál sem embættið fær og varðar sviðið þess eðlis að þau varða grundvallaratriði og snerta hagsmuni margra. Málin hafa því talsverða þýðingu og mikilvægt er að brugðist sé við niðurstöðu þeirra.



4.2. Menningar- og ferðamálasvið

Á tímabilinu var ekkert mál stofnað sem varðar menningar- og ferðamálasvið Reykjavíkurborgar. Embættið hefur þó tvö mál til meðferðar sem snúa að sviðinu og þeim verður lokið von bráðar. Nokkrar fyrirspurnir og minni mál hafa borist sem varða sviðið en þau hafa ekki verið þess efnis að stofna þurfi mál í málaskrá embættisins og taka þau til frekari meðferðar.

4.3. Skóla- og frístundasvið

Frá útgáfu fyrstu áfangaskýrslu umboðsmanns í september 2014 hafa 29 mál borist embættinu er varða skóla- og frístundasvið og þar af er 24 málum lokið. Öll þessi mál töldust til einstaklingsmála og einu þeirra lauk með álitni. Tólf málum hefur verið lokið með leiðréttingu eða skýringu sviðsins, tíu málum lauk með ráðgjöf, fjögur eru enn í vinnslu og einu máli var vísað frá þar sem það féll ekki undir starfssvið umboðsmanns. Eitt mál hefur verið sett í bið.

4.3.1. Nemandi með fötlun vísað úr skólabúðum vegna hegðunar

Af þeim málum sem borist hafa vegna skóla- og frístundasviðs hefur einu verið lokið með álit. Athugun umboðsmanns í *máli nr. 41/2015* laut að því hvort brottvísun grunnskólanema með skilgreinda fötlun úr skólabúðum hefði verið í samræmi við lög. Hafði umræddur nemandi brotið hegðunarreglur skólabúðanna, meðal annars með því að neyta sælgætis og orkudrykkja. Hann var í kjölfarið einangraður frá samnemendum og meinað að ljúka dvöl sinni í búðunum. Var það niðurstaða umboðsmanns að ferðir nemenda grunnskóla Reykjavíkur teldust hluti af almennu skólastarfi. Umboðsmaður taldi að ákvarðanir um að einangra barn frá samnemendum annars vegar og vísa því á brott úr skólaferðalagi vegna brota á reglum skólabúðanna hins vegar væru stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnarsýslulaga. Var það mat umboðsmanns að ákvarðanir þessar hefðu ekki samræmst þeim kröfum sem gera yrði við töku íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana enda hefði ekki verið gætt meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga, sbr. einnig 10. gr. reglugerðar nr. 1040/2011 um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum. Þá taldi umboðsmaður að grunnskólinn hefði ekki tekið nægilegt tillit til fötlunar nemandans við beitingu umræddra þvingunarúrræða og viðurlaga. Umboðsmaður beindi því jafnframt til skóla- og frístundasviðs að tryggja að gildandi reglur í skólaferðalögum á vegum grunnskóla Reykjavíkurborgar uppfylltu almenn skilyrði um skýrleika og aðgengileika, sér í lagi ef viðurlög væru við brotum á slíkum reglum. Það væri enda grundvallaratriði að börn, forráðamenn og foreldrar gætu með einföldum hætti áttað sig á því hvaða hegðunarreglur giltu við aðstæður sem þessar og hvaða viðurlögum mætti búast við að yrði beitt við brot á þeim. Í málinu voru í gildi sérstakar reglur sem ekki voru settar með aðkomu skóla- og frístundasviðs heldur af staðarhaldara. Bæri sviðinu að tryggja að grunnskólanemar í Reykjavík nytu ekki lakari réttarstöðu en þeirrar sem kveðið væri á um í stjórnarsýslulögum eða í gildandi skóla- og umgengnisreglum þegar metið væri hvort þau skyldu beitt viðurlögum, hvort sem það væri í almennu skólastarfi eða á ferðalögum sem teldust til þess.

4.3.2. Ýmis vandkvæði við innritun nema í skóla- og frístundastarf Reykjavíkurborgar

Umboðsmaður borgarbúa hefur í *málum nr. 27/2015, 32/2015, 107/2015 og 77/2015* haft til skoðunar gildandi reglur og rafrænt viðmót Reykjavíkurborgar þegar sótt er um pláss í leikskólum og á frístundaheimilum á vegum Reykjavíkurborgar.

Í *máli nr. 27/2015* hóf umboðsmaður athugun í kjölfar ábendingar um að ekki væri unnt að sækja um á frístundaheimilum fyrir börn nema með rafrænum hætti á rafrænni Reykjavík.

Væri það erfitt fyrir marga, sér í lagi innflytjendur, sem margir hverjir hefðu ekki aðgang að tölvu og lítil tók á íslensku og/eða ensku. Umboðsmaður óskaði eftir skráðu verklagi Reykjavíkurborgar sem farið væri eftir þegar einstaklingar teldu sig ekki færa um að sækja um þjónustu á rafrænni Reykjavík. Meðal annars kom fram í útskýringum skóla- og frístundasviðs að þjónustuver Reykjavíkurborgar byði upp á margþætta aðstoð við að fylla út umsóknir borgarbúa auk þess sem þar mætti fá aðgang að tölvu. Þjónustuverið hefði einnig aðgang að tulkum á mörgum tungumálum. Að öðru leyti var vísað til skráðs verklags sem gildi um framangreind tilfelli. Taldi umboðsmaður í ljósi veittra skýringa ekki ástæðu til aðhafast frekar í málinu.

Í *máli nr. 77/2015* hafði umboðsmanni borist fyrirspurn vegna barns sem ekki hafði fengið úthlutað kennitölu. Umrætt barn var dóttir konu sem sótt hafði um hæli hér á landi og hafði umsókn um dvalarleyfi til meðferðar. Hún hafði viljað sækja um leikskólavist fyrir dóttur sína en gat ekki notast við rafrænt umsóknarform þar sem barnið hafði ekki fengið úthlutað kennitölu. Umboðsmaður óskaði skýringa á því frá skóla- og frístundasviði hvaða ástæður lægju að baki því að móður stúlkunnar hefði ekki verið unnt að sækja um leikskólavist fyrir hana. Vísaði umboðsmaður til niðurstöðu sinnar í *máli nr. 60/2013* sem er af svipuðum toga, enda ættu reglur Reykjavíkurborgar ekki að koma í veg fyrir að börn sem ekki hefðu fengið úthlutað kennitölum eða væru án lögheimilis í sveitarfélaginu, svo sem vegna dvalarleyfismeðferðar foreldris, fengju aðgang að leikskólum af þeirri ástæðu einni. Þá kom umboðsmaður því á framfæri við skóla- og frístundasvið að skráningarkerfi í rafrænni Reykjavík byði ekki upp á möguleika á skráningu hefði barn ekki skráð lögheimili í sveitarfélaginu þrátt fyrir að hafa þar varanlega búsetu. Brást skóla- og frístundasvið við fyrirspurn umboðsmanns með þeim hætti að móður stúlkunnar var gert kleift að sækja um leikskólavist með því að beina umsókn sinni að sviðinu í gegnum tölvupóst. Stúlkunni var í kjölfarið úthlutað leikskólaplássi.

4.3.3. Mikil eftirspurn eftir skólavist í Brúarskóla

Í *máli nr. 107/2015* hafði umboðsmanni borgarbúa borist kvörtun vegna synjunar umsóknar drengs um skólavist í Brúarskóla. Hafði hann átt við fjölþættan skólasóknar- og ástundunarvanda að etja um langa hríð og lá fyrir að hann hefði miklar sérþarfir við ástundun náms. Móðir hans fór þess á leit við embættið að óskað yrði skýringa á því hvers vegna umsókn hans um skólavist í Brúarskóla hefði verið hafnað. Umboðsmaður óskaði skýringa frá skóla- og frístundasviði í kjölfarið, auk almenns rökstuðnings fyrir því hvers vegna drengnum var ekki veitt skólavist í Brúarskóla. Svör sviðsins voru á þá leið að stjórnendur í grunnskóla hans hefðu reynt að vinna á vanda drengsins í samvinnu við aðra

aðila á vegum skóla- og frístundasviðs og Barnavernd Reykjavíkur. Skóla- og frístundasvið vísaði til fyrirbyggjandi verklagsreglna um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins vegna grunnskólanema með fjölþættan vanda, nánar tiltekið kafla C, sem mælir fyrir um viðbrögð við skólasóknar- og ástundunarvanda nemenda. Hins vegar hefði skólinn lagt til fjölmörg sérúrræði og sérkennslu sem ekki hefðu borið árangur auk þess sem þjónustumiðstöð í hverfi nemandans og Barnavernd Reykjavíkur hefðu komið að máli hans. Um umsókn hans í Brúarskóla veitti skóla- og frístundasvið þær skýringar að ekki hefði verið laust pláss vegna mikillar eftirspurnar. Umsókn hans hefði þó verið haldið opinni. Var það niðurstaða umboðsmanns borgarbúa að skóla- og frístundasvið hefði hvorki brotið gegn málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga við meðferð máls drengsins, né væri unnt að draga þær ályktanir að málsmeðferð hefði ekki samræmst vönduðum stjórnsýsluháttum. Umboðsmaður beindi þó þeim tilmælum til skóla- og frístundasviðs að upplýsingagjöf vegna málsmeðferðar af hálfu sviðsins til Barnaverndar Reykjavíkur yrði tryggð samkvæmt því sem mælt er fyrir um í lögum og verklagsreglum í því skyni að betur yrði unnt að ráða bug á vanlíðan og ástundarvanda nemenda í grunnskóla.

4.3.4. Kvartanir vegna starfshátta kennara og skólastjórnenda

Umboðsmaður borgarbúa hefur í störfum sínum einnig veitt borgarbúum liðsinni í samskiptum við stjórnendur grunnskóla þegar komið hefur upp ágreiningur í samskiptum foreldra og forráðamanna við skólastjórnendur. Slíkur ágreiningur kann að stafa af hegðun og ástundun nemenda á skólatíma og framkomu starfsfólks og kennara í garð nemenda. Umboðsmaður hefur ávallt boðað til fundar með foreldrum og forráðamönnum nemenda þegar embættinu hefur borist kvörtun þeirra vegna óánægju í tengslum við starfshætti í leik- eða grunnskólum borgarinnar. Umboðsmaður veitir þeim sem til hans leita ráðgjöf um stjórnsýsluhætti sem hafa skal í frammi innan skólasamfélagsins. Einnig kynnir hann foreldrum og forráðamönnum þær reglur sem stjórnendum og kennurum er ætlað að fara eftir í störfum sínum. Þá hefur umboðsmaður bent aðilum á þær leiðir sem skóla- og frístundasvið býður upp á þegar samskiptavandi kann að rísa samkvæmt gildandi verklagsreglum. Umboðsmaður hefur fylgt slíkum kvörtunarmálum eftir og veitt aðilum handleiðslu í samskiptum við sviðið.

Í alvarlegri tilfellum tekur umboðsmaður þó mál af þessum toga ávallt til formlegrar athugunar líkt og kveðið er á um í samþykkt fyrir umboðsmann borgarbúa, sbr. til dæmis *mál nr. 41/2015* sem gerð var grein fyrir að framan. Umboðsmaður tók einnig kvörtun borgarbúa til sérstakrar athugunar í *máli nr. 45/2014*. Í kvörtun borgarbúans kom fram að hún hefði orðið vör við harkalega framkomu af hálfu starfsfólks leikskóla í Reykjavík á

aðlögunartíma barns síns. Athugun umboðsmanns leiddi í ljós að athugasemdir borgarbúans hefðu verið teknar til greina og leikskólastjóri hefði brugðist við í samræmi við ákvæði 5. gr. leikskólalaga nr. 90/2008. Að auki hefði skóla- og frístundasvið innleitt verklagsreglur í formi vinnulýsingar sem skulu gilda í þeim tilfellum þegar grunur leikur á óviðeigandi framkomu starfsmanns gagnvart barni, nemanda eða ungmenni í leikskóla, grunnskóla eða frístundastarfi. Umboðsmaður borgarbúa taldi því í ljósi veittra skýringa frá skóla- og frístundasviði ekki tilefni til að aðhafast frekar í málinu.

4.3.5. Ráðningar og starfslok

Umboðsmanni hafa borist tvö mál sem varða ráðningar og starfslok starfsfólks í leik- og grunnskólum og frístundamiðstöðvum Reykjavíkurborgar. Umboðsmaður tók þau öll til sérstakrar athugunar og óskaði eftir skýringum skóla- og frístundasviðs þar að lútandi. Niðurstöður umboðsmanns voru á þá leið að ekki væri unnt að draga þá ályktun að málsmeðferðarreglur stjórnslulaganna hefðu ekki verið virtar að því marki að draga mætti lögmæti ákvörðunarinnar í efa. Jafnframt sá umboðsmaður sér ekki fært að draga aðrar ályktanir en þær að málefnaleg sjónarmið hefðu legið að baki ákvörðunum þessum. Í málunum kom þó V. kafli stjórnslulaganna til skoðunar, einkum reglur 21. og 22. gr. stjórnslulaganna að því er varðar form og efni rökstuðnings ákvörðunar.

Í máli nr. 68/2015 hafði fyrrverandi starfsmaður leikskóla í Reykjavík leitað til embættisins vegna uppsagnar í starfi á reynslutíma. Taldi hún vafa leika á því að lögmæt sjónarmið hefðu verið lögð til grundvallar þegar ákvörðun var tekin um starfslokin. Að fengnum skýringum skóla- og frístundasviðs taldi umboðsmaður ekki unnt að ætla að ákvörðun þessi hefði byggst á ólögmætum sjónarmiðum, enda hefðu stjórnendur rúmar heimildir til að binda enda á ráðningarsambönd á meðan reynslutíma stæði líkt og raunin var í tilfelli starfsmannsins. Þótti umboðsmanni þó ástæða til að gera athugasemd við þann rökstuðning sem veittur var borgarbúanum. Taldi hann að efni hans samræmdist ekki þeim kröfum sem gera yrði til rökstuðnings að því er varðar tilvísanir til lagaákvæða og dómaframkvæmdar. Einungis var vísað til atvika í tengslum við ákvörðun um starfslok auk almennra sjónarmiða sem hvorki var fundin stoð í lögum né dómaframkvæmd. Taldi umboðsmaður slíkt ekki samræmast kröfu 1. mgr. 22. gr. stjórnslulaga um efni rökstuðnings þar sem kveðið er á um að vísa skuli til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Taldi umboðsmaður einnig ástæðu til að koma því á framfæri við skóla- og frístundasvið að það teldist til vandaðra stjórnsluhátta að stjórnvald rökstyddi ákvörðun sína með eins ítarlegum hætti og unnt væri hverju sinni.

Í máli nr. 130/2015 kom efni rökstuðnings einnig til álita í tengslum við ráðningar í störf tveggja frístundaráðgjafa. Einn umsækjanda leitaði til umboðsmanns þar sem hann taldi vafa leika á því hvort staðið hefði verið að ráðningunni með lögmætum hætti. Taldi umboðsmaður að fengnum skýringum skóla- og frístundasviðs ekki unnt að komast að annarri niðurstöðu en að málefnaleg sjónarmið hefðu verið lögð til grundvallar við ráðninguna, enda hefðu þau sem ráðin voru í störfin best uppfyllt hæfniskröfur sem tilgreindar voru í auglýsingu. Í rökstuðningi skóla- og frístundasviðs hefði hins vegar ekki verið vísað til þeirra meginsjónarmiða sem ráðandi voru við mat á umsækjendum í störfin. Var til að mynda ekki greint frá því hvaða sjónarmið vógu þar þýngst. Aðeins hefði verið lýst kostum og eiginleikum þeirra sem ráðin voru í störfin. Taldi umboðsmaður rétt að benda skóla- og frístundasviði á mikilvægi þess að umsækjandi um starf gæti gert sér grein fyrir því hvaða þættir væru ráðandi við ákvörðunartöku samkvæmt 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga, sér í lagi þegar um matskennda ákvörðun væri að ræða. Samræmist það einnig sjónarmiðum um vandaða stjórnarsýsluhætti og bestu framkvæmd í stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar. Var skóla- og frístundasviði bent á að þess yrði að gæta til framtíðar að efni rökstuðnings fæli í sér öll þau atriði sem áskilin eru í 22. gr. stjórnarsýslulaga, auk þess sem tryggja yrði að verklag vegna veitts rökstuðnings samræmdu vönduðum stjórnarsýsluháttum eins og frekast yrði unnt.

4.3.6. Reykjavíkurborg taki tillit til allra nemenda í mótuneytum grunnskóla, óháð trú eða lífsskoðunum

Í máli nr. 265/2014 barst umboðsmanni borgarbúa kvörtun frá foreldrum og forráðamönnum nemanda við grunnskóla Reykjavíkur vegna þjónustu mótuneyta. Voru gerðar athugasemdir við að ekki væri jöfnum höndum tekið tillit til barna sem kysu að neyta grænmetisfæðis á skólatíma í mótuneytum grunnskóla Reykjavíkur á grundvelli lífsskoðana. Jafnan væri þó tekið tillit til sérþarfa í mataræði vegna trúarskoðana en Reykjavíkurborg hefði ekki markað sér stefnumótun um að koma til móts við þarfir þeirra sem kjósa að neyta ekki dýraafurða af öðrum ástæðum.

Umboðsmaður borgarbúa tók málið til efnislegrar athugunar. Leiddi athugun hans í ljós að nokkurs ósamræmis gætti í framkvæmd þjónustu í tengslum við skólamáltíðir sem grunnskólum er skylt að veita samkvæmt 23. gr. grunnskólalaga. Í skólamótuneytum væri aðeins gert ráð fyrir því að málsverðir á skólatíma samræmdu opinberum manneldismarkmiðum, sem mótuð eru af faghópi embættis landlæknis um ráðleggingar um mataræði. Hins vegar væri það almennt á forræði sérhvers grunnskóla að gera ráðstafanir til

að koma til móts við einstaka hópa sem kjósa að neyta ekki kjöts eða dýraafurða, hvort sem það er á grundvelli lífsskoðana eða trúarbragða.

Í athugun sinni beindi umboðsmaður sjónum sínum að jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins og mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Var það niðurstaða umboðsmanns að jafnræðisregla stjórnsýslulaga veitti ekki sérstaka vernd til handa þeim sem kjósa að sneiða hjá dýraafurðum vegna lífsskoðana sinna á sama hátt og gagnvart einstaklingum sem aðhyllast ákveðin trúarbrögð og haga mataræði sínu í samræmi við þau. Hefði löggjafinn að þessu leyti veitt fylgjendum skipulagðra trúarbragða og trúarhópum aukna vernd gagnvart beinni eða óbeinni mismunun í lögum og framkvæmd íslenskrar stjórnsýslu, með vísan til 63. og 64. gr. stjórnarskrár eins og henni var breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, sbr. 1. gr. laganna, sem og 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem leiddur var í íslensk lög með lögum nr. 64/1994.

Í ljósi framangreinds taldi umboðsmaður þarft að benda á að Reykjavíkurborg hefur ekki mótað stefnu sem tryggir í framkvæmd aðgengi trúarhópa að máltíðum við hæfi sem samræmist þörfum þeirra á grundvelli trúarskoðana, í samræmi við 11. gr. stjórnsýslulaga og mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Fyrir liggur að einstök skólamötuneyti bjóða nú til að mynda ekki upp á svínakjöt. Þá er að finna mörg skólamötuneyti sem bjóða upp á grænmetisvalkost samhliða kjötmáltíðum. Er það mat umboðsmanns að hætt sé við að skortur á samræmdri stefnumörkun sem tekur til mötuneyta allra grunnskóla Reykjavíkurborgar geti leitt til þess að grunnskólanemar verði fyrir mismunun að því er varðar valkosti við kjötmeti í skólamötuneytum.

Af því tilefni taldi umboðsmaður borgarbúa ástæðu til að koma því á framfæri við skóla- og frístundasvið að töluvert skorti á stefnumótun varðandi framkvæmd skólamáltíða grunnskólabarna í Reykjavík. Reykjavíkurborg hefur sem þjónustuveitandi lýst því yfir í mannréttindastefnu sinni að notendum þjónustu Reykjavíkurborgar verði tryggð sambærileg þjónusta óháð þeim efnispáttum sem taldir eru upp í 1. og 7. kafla hennar, þ.e. stjórn mála- og trúarskoðunum. Ætli Reykjavíkurborg að ná þeim markmiðum sem gerð voru með samþykkt mannréttindastefnunnar er nauðsynlegt að mótuð verði heildstæð stefna sem tryggir öllum grunnskólabörnum í Reykjavík sambærilega þjónustu og meðferð að því er varðar skólamáltíðir og að unnt verði að taka tillit til þarfa sem flestra, óháð stjórn mála- og trúarskoðunum, lífsskoðunum þar með töldum. Minnti umboðsmaður enn fremur á niðurlag 1. mgr. 2. gr. grunnskólalaga þar sem fram kemur að grunnskólar skulu leitast við að haga störfum sínum í sem fyllstu samræmi við stöðu og þarfir nemenda og stuðla að alhliða þroska, velferð og menntun hvers og eins.

Umboðsmaður taldi ekki þörf á frekari aðkomu sinni að málinu að svo stöddu en fór þess þó á leit við skóla- og frístundasvið að ábendingar hans yrðu teknar til greina og hafðar til hliðsjónar við mótun nýrrar matarstefnu fyrir Reykjavíkurborg. Tryggt yrði að notendum skólamötuneyta myndi standa til boða sambærileg þjónusta eftir því sem frekast væri unnt og komið yrði til móts við þarfir nemenda með tilliti til þeirrar stefnumörkunar sem greint er frá í mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar.

4.3.7. Reglur Reykjavíkurborgar um systkinaafslátt

Nokkuð hefur borið á fyrirspurnum til umboðsmanns um stöðu foreldra barna sem ýmist eiga ekki lögheimili á sama stað eða sækja ekki sama leikskólann.

Í máli nr. 36/2014 barst umboðsmanni kvörtun frá föður tveggja drengja sem eiga sitt hvort lögheimilið. Kvartaði hann undan gildandi reglum Reykjavíkurborgar um systkinaafslátt en samkvæmt þeim er ekki unnt að fá afslátt vegna dvalar systkina á frístundaheimilum samkvæmt gildandi gjaldskrá. Umboðsmaður telur einsýnt að Reykjavíkurborg taki málefni barna með tvö heimili til sérstakrar skoðunar að þessu leyti, einkum með hliðsjón af yfirstandandi umræðu um breytingar á reglum um lögheimilisskráningu barna.

Í máli nr. 340/2014 barst kvörtun frá borgarbúa sem benti á mismunandi aðstöðu foreldra barna sem sækja svonefnda „fimm ára bekk“ í einkareknum grunnskólum, þ.e. Skóla Ísaks Jónssonar og Landakotsskóla. Foreldrar þessa barna nytu ekki sömu kjara og foreldrar barna í borgar- eða einkareknum leikskólum. Umboðsmaður tók málið til formlegrar athugunar meðal annars með það að augnamiði að kanna hvort slíkt fyrirkomulag fæli mögulega í sér brot á jafnræðisreglu stjórnisýslulaga. Í svari skóla- og frístundasviðs kom fram að um árábil hefði verið greitt með börnum í fimm ára bekkjum einkarekinna grunnskóla líkt og ef um væri að ræða barn einstæðra foreldra, öryrkja eða námsmanna. Hefði það fyrirkomulag gert það að verkum að ekki væri veittur systkinaafsláttur til þessara barna í samræmi við samþykkt borgarráðs frá 28. maí 2005. Lög um leikskóla nr. 90/2008 gerðu hins vegar kröfu um sérstakt rekstrarleyfi. Breytt fyrirkomulag að þessu leyti hefði meðal annars í för með sér að Reykjavíkurborg veitti nú systkinaafslátt þessum hópi barna líkt og öðrum. Skóli Ísaks Jónssonar hefði gert slíkan rekstrarleyfissamning við Reykjavíkurborg og þá lægi fyrir undirbúningur að umsókn rekstrarleyfis hjá Landakotsskóla. Í ljósi veittra skýringa taldi umboðsmaður ekki þörf á að aðhafast frekar í málinu. Kom hann því þó á framfæri við skóla- og frístundasvið að afgreiðslu umsóknar Landakotsskóla yrði komið í farveg hið fyrsta í samræmi við ákvæði 25. gr. laga um grunnskóla nr. 90/2008.

4.3.8. Niðurlag

Almennt hefur umboðsmaður borgarbúa átt gott samstarf við stjórnendur og starfsfólk skóla- og frístundasviðs og fundið fyrir áhuga þar til að bæta stjórnslu sviðsins og greiða úr einstökum málum með árangursríkum hætti.

Líkt og að framan greinir hafa nokkrir einstaklingar komið á framfæri óánægju sinni með samskipti sín við skólastjórnendur og/eða kennara í leik- og grunnskólum Reykjavíkurborgar. Hefur umboðsmaður í þeim tilfellum leitað liðsinnis skóla- og frístundasviðs fyrir hönd borgarbúanna en oft virðist þó ekki liggja ljóst fyrir í hvers konar feril málið stefnir eða hvaða aðili innan sviðsins ber ábyrgð á að leysa úr slíkum kvörtunarmálum og fylgja þeim eftir með tryggilegum hætti. Hefur það jafnframt vakið umboðsmann til umhugsunar um hvort unnt sé að bregðast fyrir við hinum ýmsu deilumálum sem kunna að skapast á milli nemenda og/eða foreldra annars vegar og fulltrúa skóla hins vegar.

Í ljósi þessa telur umboðsmaður rétt að beina þeim tilmælum til skóla- og frístundasviðs að auka skýrleika þegar tekið sé á deilumálum foreldra og/eða nemenda annars vegar og skólans hins vegar. Slíkar deilur megi gjarnan setja í skipulegri farveg innan sem utan sviðsins og kynna betur fyrir notendum þjónustunnar.

Það er mat umboðsmanns borgarbúa að allir hlutaðeigandi aðilar nytu góðs af gegnsæju og aðgengilegu kerfi þar sem hægt væri að beina ábendingum og kvörtunum í skilvirkan farveg. Þá mætti vefsíða skóla- og frístundasviðs hafa að geyma ítarlegri og betri upplýsingar um hvernig beina megi áfram ábendingum og/eða kvörtunum vegna óánægju með starfsemi í skólum og á frístundaheimilum Reykjavíkurborgar.

4.4. Umhverfis- og skipulagssvið

Málefni umhverfis- og skipulagssviðs hafa frá upphafi verið fyrirferðarmikil hjá embættinu. Alls hafa 183 slík mál komið til kasta embættisins frá stofnun þess eða um 60 mál á ári hverju að meðaltali. Það einkennir umhverfis- og skipulagssvið að mikið er kvartað undan málshraða. Það kemur jafnframt heim og saman við reynslu embættisins af samskiptum við sviðið en ekkert svið Reykjavíkurborgar er lengur að svara þeim erindum sem umboðsmaður beinir til þeirra. Þá vilja erindi umboðsmanns tynast í meðförum sviðsins eða ekki skila sér með réttum hætti. Að meðaltali beið umboðsmaður borgarbúa í um 80 daga eftir svörum frá sviðinu en sambærilegur svartími hjá öðrum sviðum er um 13 dagar. Í öllum tilvikum óska svið eftir auknum fresti eða láta vita af því að dráttur verði á svörum. Slíkum beiðnum er ekki fyrir að fara hjá umhverfis- og skipulagssviði. Þá hafa starfsmenn Reykjavíkurborgar einnig bent á að umsagnir sviðsins berist seint og illa en það hefur bein áhrif á afgreiðsluhraða þeirra stjórnáskráninga sem eru háðar slíkum umsögnum við afgreiðslu einstakra mála. Sem dæmi má nefna að í máli nr. 136/2015 leitaði A til umboðsmanns borgarbúa og kvartaði undan því að erindi sem hann sendi borgarráði fyrir hönd hagsmunasamtaka hefði ekki verið tekið fyrir á fundi ráðsins eða hlotið þar afgreiðslu. Umboðsmaður beindi erindi til skrifstofu borgarstjórnar og óskaði skýringa á drættinum. Erindið var dagsett 16. júní 2015 og sent umhverfis- og skipulagssviði til umsagnar með tölvupósti frá starfsmanni skrifstofu borgarstjórnar 30. júní 2015. Sviðinu var gefinn 21 dagur til að skila umsögn sinni. Umsögnin barst skrifstofunni eftir ítrekanir 5. október eða 112 dögum síðar. Umsögnin taldi tvær blaðsíður auk fylgiskjala.

4.4.1. Hlutverk byggingarfulltrúa á grundvelli 21. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994

Á starfstímabilinu bárust allnokkur erindi, meðal annars frá Neytendasamtökunum, sem vörðuðu afstöðu byggingarfulltrúa til þess verkefnis hans sem kveðið er á um í 21. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994. Þar segir að þegar leigjandi verður var við galla sem voru til staðar við afhendingu verður leigjandinn að gera leigusala skriflega grein fyrir aðfinnslum innan ákveðins frests og útlista kröfur um úrbætur. Í lögnum er enn fremur kveðið á um ákveðin vanefndarúrræði sem til greina koma þegar galli er á leiguhúsnæði. Í 1. mgr. 17. gr. er kveðið á um að geri leigusali ekki ráðstafanir til að bæta úr annmörkum á húsnæðinu sé leigjanda heimilt að ráða bót á þeim og draga frá leigunni þann kostnað sem af því hlýst, enda hafi hann fyrst aflað samþykkis byggingarfulltrúa. Í 3. mgr. 17. gr. segir enn fremur að leigjandi eigi kröfu til hlutfallslegrar lækkunar á leigu á meðan eigi hafi verið bætt úr annmörkum á hinu leigða húsnæði. Samkvæmt lokamálsgrein 17. gr. metur byggingarfulltrúi lækkun á leigu

hafi eigi verið bætt úr annmörkum á hinu leigða húsnæði. Í 21. gr. er svo kveðið á um að byggingarfulltrúi skuli meta hvort viðgerðar- eða viðhaldsvinna á vegum leigusala leiði til verulega skertra afnota eða afnotamissis. Jafnframt metur byggingarfulltrúi fjárhæð afsláttar af leigugjaldi komi aðilar sér ekki saman um það. Álit hans má bera undir kærunefnd húsamála. Í einu máli kvaðst borgarbúinn hafa fengið þær upplýsingar frá byggingarfulltrúa að það væri „gömul mýta“ að byggingarfulltrúi hefði það hlutverk að meta lækkun á leigu. Í nokkrum öðrum málum af sama toga höfðu borgarbúarnir fengið þau svör frá byggingarfulltrúa að það væri ekki hans hlutverk að meta lækkun á leigu. Ljóst er að kærunefnd húsamála lítur til þess hvort leigjandinn hafi farið þá leið sem áskilin er í lögnum. Má sem dæmi nefna að í álitni nefndarinnar í máli nr. 43/2012 var deilt um það hvort leigjandi ætti rétt á lækkun leigu vegna ástands eignarinnar. Í forsendum fyrir niðurstöðu nefndarinnar segir að leigjandanum hafi borið samkvæmt 21. gr. húsaleigulaga að leita til byggingarfulltrúa um mat á því hvort ástand eignarinnar hefði valdið röskun sem gæti hafa leitt til skertra afnota. Þar sem leigjandinn hafði ekki gert það var kröfum leigjandans fyrir nefndinni hafnað. Það er því ljóst að æðri stjórnvöld líta til þessa hlutverks byggingarfulltrúa við afgreiðslu deilumála. Í kjölfar ábendinganna beindi umboðsmaður erindi til byggingarfulltrúa og óskaði eftir afstöðu hans til þessa. Málið var tekið til skoðunar og verklag yfirfarið með hliðsjón af erindinu. Hefur umboðsmaður nýverið fylgt málinu eftir á fundi með byggingarfulltrúa. Engar frekari ábendingar hafa borist embættinu hvað þetta verkefni varðar.



4.4.2. Framkvæmdir og sprengingar

Nokkur fjöldi borgarbúa hefur leitað til embættisins vegna ónæðis af völdum sprenginga og fleygunar í tengslum við uppbyggingu í þéttari hluta Reykjavíkurborgar. Þegar framkvæmdir voru í hámmæli á svonefndum Lýsisreit leitaði til umboðsmanns nokkur fjöldi eigenda húsnæðis í nágrenni við framkvæmdirnar sem taldi sig hafa orðið fyrir eignatjóni vegna þeirra. Höfðu þau ítrekað leitað eftir upplýsingum hjá byggingarfulltrúa um framkvæmdirnar án árangurs. Í því tilviki höfðu borgarbúarnir ekki, þrátt fyrir tilraunir, komist yfir upplýsingar um hver væri framkvæmdaraðili, hver væri eigandi eignarinnar eða hver bæri ábyrgð á eftirliti með framkvæmdunum auk fleiri þátta. Var það upplifun borgarbúanna að eftirlit hefði brugðist og að það eftirlit hlyti að vera á forræði byggingarfulltrúans í Reykjavík. Umboðsmaður kallaði til fundar byggingarfulltrúa ásamt þeim borgarbúum sem leituðu til hans þar sem farið var yfir stöðu málsins. Á fundinum fengu borgarbúarnir allar þær upplýsingar sem þeir þurftu til að standa vörð um réttarstöðu sína. Jafnframt hvatti umboðsmaður byggingarfulltrúa til að hafa samráð við Vinnueftirlit ríkisins sem eftirlitsaðila með sprengingum auk þess sem upplýst var að ekki hefði verið staðið að sprengingum á svæðinu með réttum hætti. Hafði þannig verið sprengt umfram leyfileg mörk og oftast en heimilað hafði verið.

Frá þessum tíma hafa mál af þessum toga komið reglulega upp og fyrirsjáanlegt er að þeim muni fjölga í framtíðinni eftir því sem framkvæmdir aukast í þéttari borgarhlutum. Leggur umboðsmaður áherslu á að aðgengi að upplýsingum um framkvæmdaraðila, eigendur fasteigna og eftirlitsaðila með framkvæmdunum sé ríkt enda eru miklir nábyliréttarlegir hagsmunir undirliggjandi í slíkum tilvikum. Með góðu upplýsingaflæði er oft hægt að koma í veg fyrir að hagsmunaðilar í nálægð við hávaðasamar framkvæmdir upplifi réttarbrott í tengslum við framkvæmdirnar. Ætti með réttu að liggja fyrir skráð verklag um hvernig eigi að miðla upplýsingum til nágretta um fyrirhugaðar framkvæmdir, hverjir beri ábyrgð og hvert sé hægt að leita, telji aðilar að framkvæmdir fari út fyrir lögbundnar heimildir. Mikilvægt er að huga að bestu framkvæmd við það verkefni með það að markmiði að fækka mögulegum deilumálum sem kunna að rísa í tengslum við framkvæmdir af þessum toga.

4.4.3. Um beitingu þvingunarúrræða og viðbrögð við óleyfisframkvæmdum á umhverfis- og skipulagssviði

Nokkuð hefur borið á málum er varða það þegar umhverfis- og skipulagssvið beitir lögbundnum þvingunarúrræðum. Þau mál sem rata til umboðsmanns í þessum málaflokki eru annaðhvort þess efnis að aðili telur byggingarfulltrúa ekki beita heimildum til að

bregðast við ólögmetu ástandi, svo sem óleyfisframkvæmdum, þrátt fyrir að full ástæða sé til eða að byggingarfulltrúi gangi of hart fram við beitingu slíkra úrræða. Að mati umboðsmanns borgarbúa er mikilvægt að samfella sé tryggð í beitingu íþyngjandi úrræða af þessum toga. Mikilvægt er að meðalhófs sé gætt við beitingu úrræðisins en einnig að ákvörðunum um beitingu úrræða sé fylgt eftir af festu og jafnræðis og samræmis sé gætt við þá valdbeitingu. Inngrip í ólögmett ástand miða enda að allsherjarreglu og samfélagslegir hagsmunir eru þar undirliggjandi. Þá er einnig mikilvægt að viðhalda þeim varnaðar- og fælingarmætti sem íþyngjandi úrræðum er ætlað að hafa. Í því samhengi bendir umboðsmaður á að eftir óformlega athugun embættisins verður ekki annað séð en að byggingarfulltrúi hafi í engum tilvikum innheimt þær dagsektir sem lagðar hafa verið á hin síðari ár. Með athafnaleysi af þessum toga er dregið mjög úr vægi þeirra úrræða sem byggingarfulltrúar hafa yfir að ráða til að viðhalda þeim samfélagslegu hagsmunum sem úrræðunum er ætlað að vernda.

Í þessu samhengi bendir umboðsmaður á *mál nr. 7/2013* en þar leitaði borgarbúi til umboðsmanns vegna málsmeðferðar umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar að því er varðaði svörun erinda, málskraða og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Kvörtun borgarbúans laut að erindum sem hann beindi til umhverfis- og skipulagssviðs vegna óleyfisframkvæmda á lóð við Laugarnestanga. Kvörtun borgarbúans varð einnig tilefni fyrir umboðsmann borgarbúa til athuga nánar framkvæmd og eftirfylgni umhverfis- og skipulagssviðs hvað varðar ákvarðanir um beitingu þvingunarúrræða á borð við stöðvun framkvæmda, álagningu dagsekta og fjarlægingu mannvirkja.

Fyrir lá við meðferð málsins að teknar hefðu verið fjölmargar stjórnvaldsákvæðanir af hálfu Reykjavíkurborgar gagnvart lóðarhafa við Laugarnestanga, a.m.k. allt aftur til ársins 1997. Fólust þær ákvæðanir meðal annars í stöðvun framkvæmda sem ekki voru í samræmi við skipulag, ákvörðunum um fjarlægingu óleyfisframkvæmda og dagsektum. Auk þess voru á meðal gagna málsins að þessu leyti margvísleg samskipti lóðarhafa við Reykjavíkurborg, þar á meðal samkomulag um nýtingu lóðarinnar og fyrirhuguð kaup Reykjavíkurborgar á henni að lóðarhafa látnum.

Í skýringum umhverfis- og skipulagssviðs til umboðsmanns, dags. 14. október 2013, kom fram að staðan á málefnum lóðarhafa væri sú að engin ákvörðun hefði á þeim tímapunkti verið tekin af hálfu byggingarfulltrúa um framhald aðgerða gegn lóðarhafa. Vísað var til þess að núgildandi 3. mgr. 53. gr. skipulagslaga og 2. mgr. 55. gr. mannvirkjalaga, sem tóku við af 56. gr. eldri skipulags- og byggingarlaga, fælu í sér heimildir Reykjavíkurborgar til þess að grípa til aðgerða en ekki skyldu líkt og eldri lögin gerðu ráð fyrir. Við meðferð málsins upplýsti byggingarfulltrúi umboðsmann auk þess um að hann hefði átt í samskiptum við

borgarlögmann með það að markmiði að leysa úr málefnum Laugarnestanga. Það skilaði ekki árangri og lauk umboðsmaður málinu með álit dags. 27. maí 2016.

Hvað þennan þátt málsins varðaði tók umboðsmaður til skoðunar reglur um réttaráhrif stjórnvaldsákvæðana sem teknar voru af hálfu Reykjavíkurborgar. Í því samhengi yrði að hafa í huga að atvik málsins áttu sér nánast að öllu leyti stað í gildistíð eldri skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 en þau voru leyst af hólmi með gildistöku annars vegar mannvirkjalaga nr. 160/2010 og hins vegar skipulagslaga nr. 123/2010. Í eldri lögunum var mælt fyrir um þvingunarúrræði með öðrum hætti en samkvæmt núgildandi lögum. Auk þess kom til skoðunar jafnræðisregla stjórnarsýsluréttarins og samspil hennar við íhlutunarvald Reykjavíkurborgar vegna óleyfisframkvæmda.

Umboðsmaður rakti markmið bæði eldri og núgildandi laga á sviði skipulags- og byggingarmála og að umhverfis- og skipulagssviði bæri að vinna að þeim markmiðum en á meðal þeirra væri að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu yrði í samræmi við skipulagsáætlanir og að tryggja bæri faglegan undirbúning og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi væri fullnægt. Auk þess rakti umboðsmaður nánar ákvæði 56. gr. eldri skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og skyldu Reykjavíkurborgar til þess að grípa til aðgerða gagnvart framkvæmdum er brytu í við ákvæði laganna. Væri ljóst að í framkvæmd hefði verið litið svo á að beiting ákvæðisins væri fortakslaus, með hliðsjón af dómum Hæstaréttar í málum nr. 32/2008 og 138/2008. Auk þess rakti umboðsmaður ákvæði núgildandi laga með hliðsjón af ummælum í greinargerð frumvarpa til mannvirkjalaga og skipulagslaga. Þar kom fram að með ofangreindri breytingu á skyldu stjórnvalda til þess að grípa til aðgerða væri stefnt að því að hlúa betur að meðalhöfi við íþyngjandi inngríp á grundvelli laganna. Þá rakti umboðsmaður lóðarskilmála vegna Laugarnestanga í gildandi deiliskipulagi og þær breytingar sem heimilar væru samkvæmt þeim. Auk þess tók umboðsmaður fram að ljóst væri af samskiptasögu lóðarhafa og Reykjavíkurborgar að hinn fyrrnefndi hefði ítrekað ráðist í óleyfilegar framkvæmdir, bæði á eigin lóð og utan hennar, og það þrátt fyrir samkomulag sem hann hafði gert við Reykjavíkurborg um að láta af þeirri háttsemi á árinu 2003.

Tók umboðsmaður fram að ákvarðanir stjórnvalda um beitingu þvingunarúrræða væru stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnarsýslulaga og bindandi fyrir það stjórnvald sem tæki ákvörðunina. Í því samhengi yrði að gæta þess að slíkum ákvörðunum yrði almennt ekki breytt, né þær afturkallaðar, nema með töku annarrar stjórnvaldsákvörðunar, til dæmis með hliðsjón af ákvæðum stjórnarsýslulaga um endurupptöku og afturköllun. Í þessu samhengi hefðu lagaskil á milli eldri og núgildandi laga á sviði skipulags- og byggingarmála engin áhrif. Auk þess yrði ekki annað séð en að Reykjavíkurborg hefði beitt valdi sínu af miklu hófi og

væri það í samræmi við markmið þeirrar breytingar er gerð var á ákvæðum um þvingunarúrræði í hinu nýju lögum.

Hér hefði auk þess þýðingu málshraðareglan eins og henni hefði verið beitt varðandi ákvarðanir og framfylgd þvingunarúrræða en óréttlættur dráttur í þeim efnum kynni að leiða til ógildingar ákvörðunar um beitingu slíkra úrræða, með þeim afleiðingum að þeim yrði ekki komið við síðar. Í þessu samhengi kynni því að hafa myndast varhugavert fordæmi gagnvart lóðarhafa enda gæti meðferð stjórnisýsluvalds vakið réttmætar væntingar hjá málsaðilum.

Loks rakti umboðsmaður borgarbúa sjónarmið um jafnræði borgaranna og þær skyldur sem 11. gr. stjórnisýslulaga leggur á herðar stjórnvöldum við málsmeðferð. Ljóst væri að Reykjavíkurborg hefði í sambærilegum málum gengið mun harðar fram en gagnvart þessum tiltekna lóðarhafa. Handahófskennd vinnubrögð á borð við þau sem hér um ræddi væru til þess fallin að brjóta í bága við slík jafnræðissjónarmið.

Var það niðurstaða umboðsmanns borgarbúa að Reykjavíkurborg hefði ekki farið að lögum við meðferð þess máls sem til umfjöllunar var. Um verulega ámælisverð vinnubrögð af hálfu Reykjavíkurborgar væri að ræða. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til umhverfis- og skipulagssviðs að haga aðgerðum sínum í þessum málaflokki í samræmi við þau sjónarmið sem rakin voru í álitum hans.

Í framangreindu máli var um að ræða umfangsmiklar óleyfisframkvæmdir, innan og utan lóðarmarka, meðal annars steinsteypta byggingu í friðaðri fjöru, sem ekki var brugðist við þrátt fyrir ákvarðanir þar um. Til samanburðar má nefna að í máli nr. 337/2014 leitaði A til umboðsmanns borgarbúa og kvartaði yfir því að umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar hefði með ólögum hætti látið klippa trjágróður hans með þeim hætti að gróðurinn bar varanlega skaða af. Árið 2014 barst A almenn áskorun þar sem hann var beðinn um að klippa gróður sinn sem lá yfir aðliggjandi gagnstétt þar sem lágmarkshæð gróðurs mætti ekki vera lægri en 2,8 metrar. A lét hirða garðinn sinn eftir þetta en barst þó annað bréf þar sem hann var aftur hvattur til að klippa gróðurinn. Þá fékk borgarbúinn garðyrkjumann til verksins. Rúmlega mánuði seinna barst honum bréf þar sem fram kom að hann hefði ekki orðið við áskorun um að klippa gróðurinn og var tilkynnt að hann mætti því búast við að gróðurinn yrði klipptur á næstunni án frekari fyrirvara með vísan til byggingarreglugerðar. Til stóð að A myndi ræða við starfsmann Reykjavíkurborgar um útfærslu á aðgerðunum áður en farið yrði í boðaðar þvingunaraðgerðir, en þrátt fyrir það klipptu starfsmenn Reykjavíkurborgar trén áður en til þess kom.

Umboðsmaður taldi að með því að umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar hefði tekið íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun um að klippa tré borgarbúans með þeim hætti sem gert var hefði verið brotið gegn rannsóknarreglu og meðalhófsreglu í 10. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og jafnframt hefði andmælaréttur A, sem lögfestur er í 13. gr. þeirra, ekki verið virtur. Töldust þeir vankantar á málsmeðferðinni einir og sér svo verulegir að þeir yllu því að hin umdeilda ákvörðun væri ógildanleg.

Þá taldist það verklag umhverfis- og skipulagssviðs að festa algild viðmið um hæð og legu gróðurs, sem heimilaði sviðinu að grípa til íþyngjandi úrræða á kostnað borgarbúa, fela í sér brot gegn reglu um skyldubundið mat við töku stjórnvaldsákvörðana, enda veitti verklagið ekki svigrúm til að meta hvort viðkomandi gróður ylli truflun eða óþrýði í skilningi ákvæðis í byggingarreglugerð.

Einnig var talið að umhverfis- og skipulagssvið hefði brotið gegn þeim skyldum sem samþykkt um umboðsmann borgarbúa legði á herðar sviðinu í tengslum við viðbrögð við erindum umboðsmanns með því að svara engum af ítrekuðum erindum embættisins vegna kvörtunar borgarbúans. Með því hefðu þeir starfsmenn er ábyrgð báru á málinu jafnframt brotið gegn 2. gr. siðareglna starfsmanna Reykjavíkurborgar.

Í framangreindu samhengi má einnig benda á *mál nr. 17/2015* en þar leitaði A til umboðsmanns borgarbúa vegna aðgerða byggingarfulltrúa. Málsatvik voru með þeim hætti að A og aðrir meðeigendur að fasteign hans höfðu lánað húsgafl til uppsetningar á listaverki sem var hluti af Listahátíð í Reykjavík. Hafði byggingarfulltrúinn síðar sent eigendum bréf þar sem hann taldi að listaverkið væri veggjakrot sem eigendum eignarinnar bæri að fjarlægja. A sendi byggingarfulltrúa erindi og útskýrði málavexti, að um væri að ræða listaverk sem væri hluti af listahátíð sem Reykjavíkurborg stæði að. Taldi byggingarfulltrúi þá um óleyfisframkvæmd að ræða þar sem ekki hefði verið sótt um byggingarleyfi fyrir uppsetningu listaverksins og boðaði aðgerðir. Mótmælti A og benti á að listaverkið væri ekki á hans vegum. Í kjölfarið lét byggingarfulltrúi mála yfir listaverkið og sendi A og öðrum eigendum eignarinnar reikning upp á 600.000 krónur. Umboðsmaður sendi byggingarfulltrúa erindi vegna málsins og í kjölfarið var krafa byggingarfulltrúa á hendur A felld niður.

Í *máli nr. 142/2014* hafði borgarbúi leitað til umboðsmanns með athugasemdir varðandi málsmeðferð umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar. Voru þær athugasemdir þrenns konar og sneru í fyrsta lagi að samþykkt umsóknar um byggingarleyfi vegna bílageymslu sem reist var af hálfu sameiganda borgarbúans í fjöleignarhúsi á lóð þess án samþykkis, í öðru lagi að aðgerðaleyfi byggingarfulltrúa vegna bílageymslunnar, sem var að

mati borgarbúans óleyfisframkvæmd, og í þriðja lagi að skorti á svörum við erindum hans. Umboðsmaður lauk málinu með álitum þann 20. október 2015.

Hvað varðar umsókn um byggingarleyfi vegna bílageymslunnar lágu fyrir í málinu gögn um samskipti þáverandi byggingarfulltrúa og sameiganda borgarbúans vegna bílageymslunnar. Þar kom fram af hálfu byggingarfulltrúa að ekki hefði enn verið gefið út byggingarleyfi og það yrði ekki gert nema að fengnu samþykki annarra eigenda, þar á meðal borgarbúans. Í svörum umhverfis- og skipulagssviðs síðar, bæði til borgarbúans og umboðsmanns, var hins vegar lagt til grundvallar að gefið hefði verið út byggingarleyfi en í málinu lá fyrir að borgarbúinn hafði ekki veitt samþykki fyrir byggingunni og byggingarfulltrúi gat ekki framvísað slíku samþykki við meðferð málsins. Af því leiddi að óheimilt hafði verið að reisa bygginguna og átti borgarbúinn því ríkt tilkall til þess að byggingarfulltrúi myndi bregðast við kröfu hennar um beitingu þvingunaraðgerða gagnvart óleyfisframkvæmdinni. Í álitum sínu fjallaði umboðsmaður um réttaráhrif yfirlýsinga byggingarfulltrúa og reglur um skyldu Reykjavíkurborgar til þess að bregðast við óleyfisframkvæmdum samkvæmt eldri skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Auk þess kom til athugunar hlutverk byggingarfulltrúa og sjónarmið um lögvarða hagsmuni borgarbúans. Var það niðurstaða umboðsmanns að þessu leyti að málsmeðferð umhverfis- og skipulagssviðs hefði ekki verið í samræmi við lög.

Framangreind mál, og önnur sambærileg mál sem borist hafa umboðsmanni, sýna mikilvægi þess að fyllsta jafnræðis sé gætt við ákvörðun byggingarfulltrúa um að beita þvingunaraðgerðum. Það er mikilvægur liður í að tryggja gagnsæja stjórnsýslu, fyrirsjáanleika í ákvarðanatöku og almennt réttaröryggi borgarbúa.

4.4.4. Svörun erinda, málshraði og leiðbeiningaskylda

Reglulega berast umboðsmanni erindi sem snúa að því að borgarbúar fá ekki svör við erindum sínum eða svör berast seint. Áður hefur verið bent á að í máli nr. 7/2013 leitaði borgarbúi til umboðsmanns vegna málsmeðferðar umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar að því er varðaði svörun erinda, málshraða og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Kvörtun borgarbúans laut að erindum sem hann beindi til umhverfis- og skipulagssviðs vegna óleyfisframkvæmda á lóð við Laugarnestanga.

Í erindi borgarbúans, dags. 7. febrúar 2010, hafði hann vakið athygli umhverfis- og skipulagssviðs á framkvæmdum við Laugarnestanga og óskað auk þess eftir upplýsingum um það hvort veitt hefði verið byggingarleyfi vegna þeirra og hvort þær væru í samræmi við deiliskipulag. Í kjölfarið hófst athugun af hálfu umhverfis- og skipulagssviðs, meðal annars

með vettvangskönnun skilmálafulltrúa embættis byggingarfulltrúa auk samskipta við önnur embætti sem heyra undir umhverfis- og skipulagssvið og lóðarhafa við Laugarnestanga. Borgarbúanum bárust fyrst svör að hluta til með bréfi dags. 31. maí 2010. Með tölvupósti dags. 6. mars 2011 ítrekaði borgarbúinn erindi sitt hvað varðaði framkvæmdir á lóð lóðarhafa. Þeim pósti var ekki svarað. Borgarbúinn ítrekaði erindi sitt með tölvupóstum dagana 14. september, 10. nóvember, 7. og 26. desember árið 2012 og loks 9. janúar og 5. mars 2013.

Umboðsmaður borgarbúa tók málið til athugunar og sendi umhverfis- og skipulagssviði bréf, dags. 29. maí 2013, þar sem upplýst var um kvörtun borgarbúans og óskað eftir umsögn sviðsins um drátt á svörum til hans. Þann 9. september og 10. október var erindi umboðsmanns ítrekað við umhverfis- og skipulagssvið en svör þess bárust 14. október 2013. Þar var ferill málsins rakinn, tafir afsakaðar en auk þess bent á að þær kynnu af stafa af skorti borgarbúans á lögvörðum hagsmunum vegna úrlausnar málsins ásamt því að nýr byggingarfulltrúi hefði tekið við árið 2011.

Umboðsmaður borgarbúa lauk málinu með álitum þann 27. maí 2016. Þar rakti hann hina óskráðu meginreglu stjórnáskráningarstjórnar um svörun erinda, þ.e. að borgarinn eigi almennt rétt til þess að skriflegum erindum sem hann beinir til stjórnvalda verði svarað með skriflegum hætti, nema ljóst sé að svara sé ekki vænst, en þetta mætti meðal annars leiða af ummælum í greinargerð frumvarps stjórnáskráningarlaga nr. 37/1993. Auk þess væri þessi skylda stjórnvalda nátengd leiðbeiningarskyldu þeirra og málshraðareglunni. Taldi umboðsmaður auk þess að ekki skipti máli í þessu samhengi þótt ljóst væri að erindi borgarbúans myndi ekki enda með töku eiginlegrar stjórnvaldsákvörðunar, enda leysti það stjórnvöld ekki undan skyldu um svörun erinda. Auk þess bæri stjórnvöldum einnig að svara slíkum erindum án ástæðulausra tafa. Í málinu lá fyrir að borgarbúinn fékk ekki svör við erindi sínu fyrst um sinn í tæpa fjóra mánuði og eftir það ekki í 1.221 dag. Auk þess hefði verið talsverður dráttur á svörum erindis umboðsmanns sjálfs.

Þrátt fyrir að málið væri umfangsmikið taldi umboðsmaður þennan drátt umfram það sem eðlilegt gæti talist og að umhverfis- og skipulagssvið hefði brotið gegn meginreglunni um svörun erinda með hliðsjón af leiðbeiningarskyldu stjórnvalda og málshraðareglunni. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til sviðsins að haga málsmeðferð sinni í samræmi við þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu.

Sambærileg mál hafa reglulega borist þrátt fyrir að dráttur og skortur á svörum sé ekki alltaf svo langur. Þó hefur fækkað málum þar sem kvartað er undan svaraleysi byggingarfulltrúa. Mikilvægt er að umhverfis- og skipulagssvið setji sér viðmið um svörun erinda og tryggi að

til staðar sé virkt eftirlit með að þeim viðmiðum sé náð. Slík viðmið ætti að birta á heimasíðu Reykjavíkurborgar svo borgarbúar megi gera sér grein fyrir því hvers sé að vænta í samskiptum við sviðið að þessu leyti.

4.4.5. Um fyrirspurnir

Reglulega berast erindi þar sem borgarbúar sem fara í gegnum svokallað fyrirspurnarferli hjá umhverfis- og skipulagssviði telja að með jákvæðri eða neikvæðri afgreiðslu fyrirspurnar hafi verið tekin stjórnvaldsákvörðun sem hafi tilgreind réttaráhrif. Dæmi eru um að önnur svið Reykjavíkurborgar séu einnig ekki nægjanlega áttuð á eðli fyrirspurnar hvað þetta varðar. Má sem dæmi nefna að í máli nr. 106/2015 höfðu borgarbúar átt í samskiptum við umhverfis- og skipulagssvið og skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og óskað eftir að lóðarmörk eignar þeirra yrðu stækkuð um tvo metra. Borgarbúarnir sendu fyrirspurn til skipulagsfulltrúa sem afgreiddi erindið neikvætt. Engar frekari leiðbeiningar fylgdu afgreiðslunni, hvorki um rétt til að skjóta afgreiðslunni til umhverfis- og skipulagsráðs né frekari leiðbeiningar um réttaráhrif afgreiðslunnar. Í kjölfarið áttu borgarbúarnir frekari samskipti við skrifstofu eigna og atvinnuþróunar sem óskaði eftir álit borgarlögmanns og í framhaldinu barst bréf frá skrifstofunni sem var svohljóðandi:

*„Með vísan til síðustu samskipta vegna **ákvörðunar** skipulagsfulltrúa þann [...] um að hafna erindi um lóðarstækkun lóðar nr. X við Y í 2 [metra] til norðurs, er upplýst að borgarlögmaður tók ekki afstöðu til erindis með vísan til þess að kæruleiðir hefðu ekki verið tæmdar. Hann tók m.ö.o. ekki afstöðu til þess hvort skipulagsfulltrúi væri bundinn af fordæmi um lóðarstækkun við Z. Þér er bent á að skjóta **ákvörðun** skipulagsfulltrúa dags. [...], til umhverfis- og skipulagsráðs til endanlegrar afgreiðslu málsins með rökstuðningi.“ [Áherslubreytingar umboðsmanns.]*

Málnotkunin í bréfi skrifstofunnar er til þess fallin að telja borgarbúunum trú um að verið sé að taka stjórnvaldsákvörðun í þeim tilvikum þegar fyrirspurn er afgreidd með jákvæðum eða neikvæðum hætti. Dæmið sýnir mikilvægi þess að þegar fyrirspurnir eru afgreiddar fylgi með tilkynningu til borgarbúans skýrar leiðbeiningar um að í afgreiðslunni felist ekki endanleg ákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga auk leiðbeininga um málsskotsrétt. Þá mætti einnig bæta upplýsingar á vef Reykjavíkurborgar um fyrirspurnarferlið en ekki er samræmi á milli upplýsinga sem veittar eru um fyrirspurnir til skipulagsfulltrúa annars vegar og byggingarfulltrúa hins vegar.

4.4.6. Niðurlag

Á liðnum árum hefur mikil aukning orðið á þeim verkefnum sem unnin eru á umhverfis- og skipulagssviði en á sama tíma hefur kvörtunum til umboðsmanns ekki fjölgað. Kann það að bera merki um að stjórnýsla sviðsins hafi batnað. Eftir sem áður er það mat umboðsmanns að umhverfis- og skipulagssvið verði að setja sér skýr markmið við afgreiðslu mála og tryggja að þau markmið verði kynnt með opinberum hætti, svo sem með því að birta verklagsreglur og gæðaviðmið á vefsvæði Reykjavíkurborgar. Þá er mikilvægt að sviðið upplýsi aðila mála þegar farið er fram yfir sett viðmið eins og stjórnýslulög gera ráð fyrir. Með því að auka upplýsingaflæði til þeirra borgarbúa sem eru aðilar að málum hjá sviðinu má koma í veg fyrir að þeir upplifi að málsmeðferðin fari ekki fram í samræmi við lög og vandaða stjórnýsluhætti.

Tryggja verður að ákvörðunum eins og beitingu þvingunarúrræða sé framfylgt og að fyllsta jafnræðis sé gætt við töku íþyngjandi ákvarðana af því tagi. Mikilvægt er að borgarbúar geti treyst því að ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli allsherjarreglu verði framfylgt og að allir sitji við sama borð í því ferli.



4.5. Velferðarsvið

Málefni velferðarsviðs hafa ár hvert verið fyrirferðarmesti málaflokkur embættisins. Á tímabilinu sem þessi skýrsla nær yfir bárust 286 mál sem vörðuðu sviðið með beinum hætti. Þar af er 190 málum lokið, 77 mál eru í vinnslu, tveimur er veitt eftirfylgni og 17 mál hafa verið sett í bið. Er þar um að ræða 246 einstaklingsmál, 28 frumkvæðisrannsóknir og 12 mál þar sem starfsmenn hafa fengið ráðgjöf eða fræðslu.

Gífurlegur fjöldi mála sem berst embættinu snýr að úthlutun á félagslegu leiguhúsnæði. Í flestum tilvikum er um að ræða einstaklinga sem hafa verið lengi á biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði og átta sig ekki á því hvers vegna þeir hafa ekki hlotið úthlutun. Þessi málaflokkur hefur verið mjög vaxandi frá því embættið hóf störf. Að sama skapi hefur málum er varðar þjónustu við fatlað fólk fækkað verulega. Það kann að vera að sá mikli fjöldi slíkra mála sem kom til embættisins í upphafi hafi verið hluti af uppsöfnuðum vanda. Að öðru leyti eru þau mál er varða velferðarsvið fjölbreytt. Þá hafa starfsmenn velferðarsviðs verið duglegastir starfsmanna Reykjavíkurborgar við að koma ábendingum til umboðsmanns og leiðbeina borgarbúum um að leita þangað. Er það til eftirbreytni.

Umboðsmaður hefur verið í góðum tengslum við starfsmenn velferðarsviðs og hitt reglulega framkvæmdastjóra og deildarstjóra á þjónustumiðstöðvum. Þá varði umboðsmaður einum degi með borgarvörðum og aðstoðaði utangarðsfólk og aðra er njóta þeirrar mikilvægu þjónustu sem veitt er á vettvangi þeirra. Þannig fékk umboðsmaður tækifæri til að kynnast þeim hópi borgarbúa sem stendur einna höllustum fæti félagslega og fjárhagslega og um leið að kynna embættið fyrir þeim hópi.

4.5.1. Ferðaþjónusta fatlaðs fólks og aldraðra

Í kafla 2.5.2. í skýrslu þessari eru lauslega raktar þær athugasemdir sem umboðsmaður hefur gert við fyrirkomulag ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk. Þær reglur sem í upphafi áttu að gilda um nýskipan í ferðaþjónustu fatlaðs fólks voru að mati umboðsmanns haldnar verulegum ágöllum. Ekki var heimild fyrir gjaldtöku af því tagi sem reglurnar kváðu á um, ekki var lagaheimild fyrir ferðatakmarkunum auk þess sem reglurnar mismunuðu þeim sem fengið höfðu opinberan bensínstyrk. Í kjölfarið bárust nokkrar ábendingar, meðal annars frá hagsmunasamtökum, um að Reykjavíkurborg hefði þann háttinn á að synja einstaklingum sem náð hefðu 67 ára aldri um ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk. Í þessu samhengi verður að

benda á að fyrirkomulag þjónustunnar er ólíkt eftir því hvort hún er veitt á grundvelli aldurs eða fötlunar en ferðaðþjónusta aldraðra er mun dýrari en ferðaðþjónusta fatlaðs fólks. Hafa þær skýringar verið gefnar að einstaklingar sem ná 67 ára aldri sæki eftir það tímamark þjónustu á grundvelli aldurs en ekki fötlunar enda falli við þann aldur umsóknir einstaklinga undir reglur um akstursþjónustu eldri borgara í Reykjavík. Vísað hefur verið til þess að lög um málefni aldraðra skilgreini hugtakið „aldraðir“ sem aðila sem náð hefur 67 ára aldri. Hins vegar hefur framkvæmdin verið á þann hátt að þeir aðilar sem sækja um ferðaðþjónustu fataðs fólks fyrir 67 ára aldur halda rétti til þeirrar þjónustu áfram og um ókomna tíð. Að mati umboðsmanns borgarbúa er sú aðferðafræði ólögsmæt enda gera lög um málefni fatlaðs fólks ekki ráð fyrir því að einstaklingur hætti að vera fatlaður við 67 ára aldur og njóti þá ekki þjónustu á grundvelli laganna. Verður að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort einstaklingur þurfi að njóta þjónustu á grundvelli fötlunar eða aldurs. Annað útilokar ekki hitt í þessu samhengi. Þá geta einstaklingar einnig orðið fatlaðir eftir 67 ára aldur og öðlast þá þegar rétt til þjónustu á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks. Reglan um skyldubundið mat við töku stjórnvaldsákvæðana leiðir til þess að Reykjavíkurborg ber einfaldlega að meta þjónustubörf hvers einstaklings fyrir sig og veita þjónustuna í samræmi við þá þörf. Það er því afstaða umboðsmanns borgarbúa að velferðarsviði sé óheimilt að synja einstaklingi um ferðaðþjónustu fatlaðs fólks á þeim grundvelli einum að hann hafi náð 67 ára aldri. Hefur umboðsmaður borgarbúa fengið staðfest að velferðarsvið hafi hafið endurskoðun á reglunum með hliðsjón af þessum sjónarmiðum.

4.5.2. Ólögsmæt mismunun við úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis

Mikill fjöldi mála sem berst umboðsmanni og varðar velferðarsvið snýr að úthlutun á félagslegu leiguhúsnæði. Í upphafi gerði embættið margar og ítarlegar rannsóknir á úthlutunarferlinu sjálfu en þær rannsóknir hafa ekki leitt í ljós alvarlega vankanta heldur hefur niðurstaðan þvert á móti verið sú að í öllum meginatriðum sé staðið faglega að úthlutunum félagslegs leiguhúsnæðis. Þrátt fyrir það berast ítrekað ábendingar um að ákveðnir hópar standi verr að vígi gagnvart úthlutuninni. Er þá helst nefnt fólk með áfengisfíkn og innflytjendur með tímabundið dvalarleyfi. Embættið hefur ekki gert athugasemdir við einstakar úthlutanir enn sem komið er að öðru leyti en því að þeir einstaklingar sem hafa verið í skuld við Félagsbústaði hf. og ekki samið um þá skuld hafa hingað til ekki talist uppfylla skilyrði til að fá úthlutað félagslegu leiguhúsnæði.

Umboðsmanni hafa borist erindi frá þremur borgarbúum sem varða örðugleika við umsókn um félagslegt leiguhúsnæði vegna vanskila við Félagsbústaði hf. Í *máli nr. 275/2014* barst erindi frá borgarbúa sem taldi vafa leika á því að umsókn hennar um félagslegt húsnæði

hefði verið sinnt með eðlilegum hætti og að ómálefnalega hefði verið staðið að úthlutun eigna á því tímabili sem umsókn hennar lá fyrir. Þá taldi hún að fyrri skuld hennar við Félagsbústaði stæði í vegi fyrir úthlutun henni til handa en samkvæmt reglum um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur ætti slíkt ekki að hafa áhrif á rétt hennar til úthlutunar. Umboðsmaður tók erindið til skoðunar og lauk athugun sinni með álitni. Var það niðurstaða umboðsmanns að Reykjavíkurborg hefði lagt ólöglegt sjónarmið til grundvallar þeirri ákvörðun sinni að synja borgarbúanum um tilnefningu til úthlutunarteymis félagslegs leiguhúsnæðis á fundi úthlutunarteymis sem byggð voru ýmist einvörðungu eða að hluta á fyrirliggjandi vanskilum hennar gagnvart Félagsbústöðum hf. Taldi umboðsmaður að það skilyrði sem velferðarsvið setti borgarbúanum fyrir því að njóta möguleika á að fá úthlutað félagslegu leiguhúsnæði, þ.e. að vera ekki í skuld við Félagsbústaði hf., væri ekki í samræmi við lögætisreglu stjórnisylsuréttarins enda byggði sú skilyrðing hvorki á heimild í lögum né reglum settum samkvæmt þeim, svo sem reglum um félagslegt leiguhúsnæði og húsaleigubætur í Reykjavík.

Umboðsmaður borgarbúa beinir þeim tilmælum til velferðarsviðs Reykjavíkurborgar að endurskoða og tryggja fyrirsjáanlegt verklag þegar kemur að úthlutun félagslegs íbúðarhúsnæðis og allar reglur þar að lútandi séu aðgengilegar almenningi og birtar með tilhlýðilegum hætti á vef Reykjavíkurborgar.

Umboðsmaður hefur einnig lokið álitni í *málum nr. 76/2015* og *144/2015* þar sem sambærilegar aðstæður voru fyrir hendi. Hefur hann ítrekað framangreind sjónarmið með tilmælum um að velferðarsvið endurskoði verklag sitt að þessu leyti án frekari tafa.

4.5.3. Borgarbúar sem þiggja fjárhagsaðstoð njóta ekki hvata til að stunda hlutastörf

Umboðsmaður hefur gert athugun á því hvort þátttaka einstaklinga á atvinnumarkaði hafi neikvæða fjárhagslega niðurstöðu í för með sér fyrir þá þegar þeir þiggja fjárhagsaðstoð, samanborið við þau tilvik þar sem aðilar í sömu stöðu stunda enga atvinnu. Komið hafa upp tilfelli þar sem einstaklingar hafa óskað eftir fjárhagslegri aðstoð frá Reykjavíkurborg þegar þeir hafa ekki tök á að sjá sér farborða á tekjum fyrir hlutastörf, enda ættu þeir ella rétt á fullri fjárhagsaðstoð. Þegar svo ber undir koma heildartekjur þessara einstaklinga til frádráttar þeirri fjárhæð sem þeir ættu annars rétt á frá Reykjavíkurborg. Með þessu fyrirkomulagi geta umræddir einstaklingar með atvinnuþátttöku sinni skert rétt sinn til fjárhagsaðstoðar hjá Reykjavíkurborg verulega, enda miðast frádráttur við heildartekjur þeirra en ekki útborguð laun.

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er tryggð með stoð í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Í 1. gr. er greint frá markmiðum laganna; að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð á grundvelli samhjálp, sbr. 1. mgr. 1. gr. Í 2. mgr. segir að við framkvæmd félagsþjónustunnar skuli þess gætt að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum, virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálp. Í 12. gr. laganna segir enn fremur að sveitarfélag skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögunum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Fjallað er nánar um rétt einstaklinga til fjárhagsaðstoðar í III. kafla reglna Reykjavíkur um fjárhagsaðstoð. Þar er kveðið á um mat á fjárþörf og útreikning fjárhagsaðstoðarinnar. Segir í 10. gr. að við ákvörðun á fjárhagsaðstoð skuli grunnþörf til framfærslu samkvæmt 11. gr. lögð til grundvallar og frá henni dregnar heildartekjur, sbr. 12. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. reglna um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg skulu allar tekjur einstaklings/maka í þeim mánuði sem sótt er um fjárhagsaðstoð, aðrar en greiðslur vegna barna og húsaleigubætur/vaxtabætur, koma til frádráttar við ákvörðun um upphæð fjárhagsaðstoðar. Með tekjum er átt við allar tekjur einstaklings/maka sem ekki eru sérstaklega til framfærslu barna, þar á meðal atvinnutekjur. Í 2. mgr. 12. gr. segir að miða skuli við heildartekjur áður en tekjuskattur hefur verið dreginn frá.

Í reynd hefur útfærsla framangreindra reiknireglna það í för með sér að einstaklingur sem uppfyllir skilyrði reglnanna til að þiggja fjárhagsaðstoð á ekki kost á því að auka við tekjur sínar með hlutastarfi. Þvert á móti gerir reikniregla 12. gr. það að verkum að viðkomandi verður jafnan fyrir nokkurri tekjuskerðingu.

Ljóst er að sveitarfélög njóta réttar til að útfæra tilhögun frádráttar vegna tekna einstaklinga sem þiggja fjárhagsaðstoð í samræmi við ákvæði 21. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Hins vegar er það mat umboðsmanns að nauðsynlegt sé að þær reiknireglur sem notast er við af hálfu Reykjavíkurborgar samræmist skýrum markmiðum laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og veiti þannig þeim einstaklingum sem þurfa á fjárhagsaðstoð að halda hvatningu til að leita sér að atvinnu og stíga skref í átt að sjálfstæði í tekjuöflun og framfærslu sinni. Ef fjárhagsaðstoð til borgarbúa sem stunda hlutastarf skerðist að meira marki en því sem nemur útborguðum tekjum þeirra munu þeir ekki sjá sér hag í þátttöku á atvinnumarkaði. Núverandi fyrirkomulag er því síst til þess fallið að aðstoða þá sem þiggja fjárhagsaðstoð við að taka skref út á atvinnumarkað og öðlast starfsreynslu þar sem hvers kyns tekjuöflun veldur tekjumissi líkt og að framan hefur verið rakið. Umboðsmaður telur enn fremur að gildandi fyrirkomulag geti virkað hvetjandi á hluta þess hóps sem að framan

greinir til að stunda svarta atvinnustarfsemi, enda megi þeir sökum félagslegrar stöðu sinnar ekki við frekari tekjuskerðingu.

Að öllu framangreindu virtu telur umboðsmaður ákvæði 2. mgr. 12. gr. reglna um fjárhagsaðstoð í Reykjavík ekki samræmast markmiði laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Vill umboðsmaður af þeim sökum beina þeim tilmælum til velferðarráðs að taka ákvæði reglna um fjárhagsaðstoð um frádrátt vegna atvinnutekna til endurskoðunar með tilliti til þessa.

4.5.4. Um áfrýjunarnefnd velferðarráðs

Umboðsmaður borgarbúa hefur gert athugasemdir við fyrirkomulag við töku stjórnvaldsákvæðana á velferðarsviði að því er varðar aðkomu svonefndrar áfrýjunarnefndar velferðarráðs. Nefndin var sett á stofn með stoð í 6. gr., sbr. 10. gr., laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þar er kveðið á um að félagsmálanefnd sé heimilt að fela starfsmönnum afgreiðslu mála og skulu um það settar reglur sem sveitarstjórn staðfestir. Ákvörðunum starfsmanna sé þó ætíð unnt að skjóta til félagsmálanefndar. Áfrýjunarnefndin gegnir þessu hlutverki en hún var sett á stofn með heimild í 6. gr. laganna sem heimilar velferðarráði að skipa undirnefnd til að annast tiltekin málefni. Í 13. gr. samþykktar fyrir velferðarráð frá 7. júní 2005 er kveðið á um hlutverk áfrýjunarnefndar sem tekur til endanlegrar afgreiðslu þær ákvarðanir starfsmanna velferðarsviðs sem er skotið til hennar. Í nefndinni situr formaður velferðarráðs og fulltrúi minnihluta ráðsins auk eins starfsmanns velferðarsviðs.

Velferðarráð hefur sett talsvert af reglum utan um þá þjónustu sem veitt er á velferðarsviði og starfsmenn sviðsins eru bundnir við. Áfrýjunarnefndin hefur hins vegar svo til undantekningarlaust heimild til að víkja frá reglunum ef sérstakar málefnalegar ástæður liggja fyrir, umsækjandi fer fram á það með sérstakri beiðni þar um og greinargerð frá þjónustumiðstöð liggur fyrir. Borgarstjórn hefur engar starfsreglur sett nefndinni að tillögu velferðarráðs, þrátt fyrir áskilnað þess efnis í síðasta málslið 1. mgr. 6. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Það þýðir að áfrýjunarnefndin hefur algjört ákvörðunarvald um það hvort það sé málefnalegt að veita undanþágu frá viðkomandi reglum í einstöku tilviki. Þá er málsmeðferðin í framkvæmd með þeim hætti að viðkomandi borgarbúi óskar eftir því að nefndin fjalli um mál hans en svo er það starfsmanns á þjónustumiðstöð, sem áður hafði synjað erindi borgarbúans, að útbúa málflutninginn fyrir nefndinni með sérstakri greinargerð sem borgarbúinn fær ekki til umsagnar. Í þeim tilfellum á borgarbúinn allt sitt undir efni og gæðum viðkomandi greinargerðar. Þá er borgarbúanum ekki veittur sérstakur andmælaréttur, jafnvel þótt í greinargerðinni komi fram sjónarmið sem hafa neikvæð áhrif á

niðurstöðu málsins og afstaða borgarbúans til þeirra sjónarmiða komi ekki fram í gögnum málsins. Sem áður segir styðst áfrýjunarnefndin ekki við sérstök viðmið í mati sínu og ákvarðanatöku. Þessi málsmeðferð er því verulega ógagnsæ. Hér verður að hafa í huga að þær ákvarðanir sem teknar eru í nefndinni þurfa eðli málsins samkvæmt að vera byggðar á faglegum forsendum eingöngu. Með þessari skipan er ekki tryggt að þeir aðilar sem veljast til setu í nefndinni séu í stakk búinir til að leysa úr málum á grundvelli hæfni sinnar og þekkingar á málaflokknum. Úrlausn áfrýjunarnefndar um hvort einstaklingur eigi rétt á fjárhagsaðstoð á grundvelli reglna Reykjavíkurborgar þess efnis, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, er úrlausn lagalegs eðlis. Þar reynir meðal annars á aðferðir við lögskýringu auk þess sem gæta þarf að skráðum og óskráðum efnis- og formreglum stjórnsýsluréttar. Því eru veigamikil rök fyrir því að formaður nefndarinnar eða í það minnsta einn nefndarmaður hafi menntun og reynslu á sviði lögfræði, hvort sem sá einstaklingur væri kjörinn fulltrúi, embættismaður Reykjavíkurborgar eða utanaðkomandi aðili. Í áfrýjunarnefndinni myndast hins vegar sú staða að sami aðili setur reglur, túlkar þær og hefur eftirlit með framkvæmd þeirra. Sú skipan og málsmeðferðin í heild kann að líta ankannanlega út í augum borgarbúanna og er ekki til þess fallin að auka traust og tiltrú á stjórnsýslu velferðarsviðs.

Í framangreindu samhengi er vert að rekja stuttlega málsatvik í *máli nr. 335/2014*. Þar leitaði A til umboðsmanns borgarbúa vegna afgreiðslu áfrýjunarnefndar velferðarráðs á umsókn hans um námsstyrk. Hafði A í kjölfar fíkniefnaneyslu og erfiðrar félagslegrar stöðu tekið líf sitt taki, hætt neyslu og hafið nám í húsasmíði við X. Eftir því sem leið á námið áttaði A sig á því að hann væri góður námsmaður og tók ákvörðun um skipta um námsleið, klára stúdentspróf og hefja nám við háskóla. Hann sótti um námsstyrk á grundvelli reglna um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborgar. Þjónustumiðstöð Y hafnaði umsókn hans á þeim forsendum að A uppfyllti ekki skilyrði d-liðar 18. gr. reglna um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Í ákvæðinu er kveðið á um að umsækjendur um námsstyrki þurfi að uppfylla það skilyrði að hafa verið atvinnulausir án bótaréttar eða að hafa þegið fjárhagsaðstoð í sex mánuði eða lengur. A skaut ákvörðuninni í kjölfarið til áfrýjunarnefndar velferðarráðs. Í greinargerð þjónustumiðstöðvarinnar til nefndarinnar eru félagslegar aðstæður A og forsaga málsins raktar. Þar kemur meðal annars fram að A hafi stundað nám á húsasmíðabraut við X. Þar sem rétti hans til endurhæfingarlífeyris hafi lokið á miðju vormisseri hafi hann sótt um námsaðstoð út þá önn. Áfrýjunarnefnd velferðarráðs hafi samþykkt þá umsókn. Hugðist A halda áfram námi haustið 2014. Ef hann héldi áfram á sömu námsbraut ætti hann að líkindum ólokið einni önn áður en námið yrði lánshæft. Hann hafi hins vegar ákveðið að söðla um og fara á félagsfræðabraut sem miðar að stúdentsprófi. Þá er tilgreint að í viðtölum við félagsráðgjafa á þjónustumiðstöð og námsráðgjafa hafi ýmsir möguleikar verið ræddir við hann, til dæmis hvort forsendur væru til að klára smíðanám og

stúdentspróf af þeirri braut. Sagðist A hafa aukna trú á námsgetu sinni og vilja stefna á stúdentsútskrift og háskólanám í framhaldinu. Í greinargerðinni segir enn fremur:

„Þar sem A á einungis ólokið 1 önn á húsasmíðabraut til að öðlast rétt til námslána má hæglega færa rök fyrir að æskilegt væri að veita honum námsstyrk á haustönn 2014. Eftir það gæti hann síðan haldið áfram námi án aðkomu þjónustumiðstöðvar. A hefur hins vegar ákveðið að skipta um námsleið og hefur það í för með sér að hann öðlast rétt til námslána mun seinna en ella. Með samþykkt þessarar umsóknar má því gera ráð fyrir að A muni njóta námsaðstoðar næstu 3 árin. Ekki er óalgengt að fullorðið fólk stundi nám í kvöldskóla samhliða vinnu, en sýnt þykir að með því móti tæki A enn lengri tíma að ljúka stúdentsprófi. Ákvörðunin um hvernig A kys að haga námi sínu eftirleiðis er alfarið í hans höndum og þar með líka hvernig hann hyggst framfleyta sér.“

Málið var tekið fyrir á fundi áfrýjunarnefndar velferðarráðs í kjölfarið. Með bréfi nefndarinnar til A, dagsettu sama dag, var tilkynnt um eftirfarandi afgreiðslu ráðsins:

„Velferðarráð samþykkti að veita umsækjanda námsaðstoð til framfærslu tímabilið 1. september 2014 til 31. desember 2014 ásamt innritunar- og bókakostnaði samtals kr. 45.000.- skv. d-lið 18. gr. reglna um fjárhagsaðstoð. Samþykkt er að veita námsaðstoð fyrir ofangreint tímabil vegna lokaannar húsasmíðanáms enda er umrætt húsasmíðanám lánshæft við upphaf nýs skólaárs.“

A gat ekki felld sig við þessa niðurstöðu enda var námsstyrkurinn skilyrtur við nám sem A hafði ekki í hyggju að stunda. Umboðsmaður aðstoðaði A við að kæra afgreiðsluna til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála.

Með öðrum orðum komst nefndin að því að það væri rétt að veita undanþágu frá reglum en þó aðeins ef borgarbúinn myndi leggja fyrir sig nám í húsasmíði, eitthvað sem ekki hugnaðist honum. Í máli þessu endurspeglast hversu ógagnsæ, ófyrirsjáanleg og jafnvel ómálefnaleg sjónarmið kunna að verða lögð til grundvallar fyrir nefndinni. Mikilvægt er að mat á því hvenær sérstaklega málefnalegar ástæður eru fyrir því að víkja frá annars ófrávíkjanlegum reglum sé málefnalegt. Að öðrum kosti væri einfaldast að veita meira svigrúm í reglum sjálfum svo ekki þyrfti í öllum tilvikum að leita á náðir áfrýjunarnefndarinnar með afgreiðslu mála.

4.5.4.1. VALDMÖRK ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐVANNA GAGNVART ÁFRÝJUNARNEFNDINNI

Í tengslum við það sem að framan er rakið hefur embættið einnig tekið eftir því að það verklag sem viðhaft er á þjónustumiðstöðvum við afgreiðslu á fjárhagsaðstoð sem veitt er í formi láns, sbr. 25. gr. reglna um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg, er ekki alltaf í samræmi við framangreinda reglu. Í ákvæðinu segir að hámark láns sem hægt sé að samþykka á þjónustumiðstöð sé 300.000 krónur. Hámarkslánstími sem hægt er að samþykka á þjónustumiðstöð er sex ár en umsóknum um hærra lán og lengri lánstíma skal vísa til velferðarráðs. Í framkvæmd er það þó þannig að einstaklingur sækir um lán á grundvelli reglnanna sem nemur hærri fjárhæð en 300.000 krónum eða lengri lánstíma en sex mánuðum. Þjónustumiðstöðin synjar viðkomandi um lánið og tilkynnir um þá ákvörðun bréfluga ásamt því að veita leiðbeiningar um að skjóta þeirri afgreiðslu til áfrýjunarnefndar velferðarráðs. Það er þá undir þeim aðila komið hvort hann nýti málskotsréttinn eða ekki. Með öðrum orðum tekur þjónustumiðstöðin stjórnvaldsákvörðun sem hún hefur ekki heimild til að taka og fyrirgerir þannig þeim rétti borgarbúans að láta velferðarráð fjalla um umsókn sína. Í þessum tilvikum ber þjónustumiðstöðinni einfaldlega að áframsenda áfrýjunarnefnd velferðarráðs umsókn borgarbúans til frekari afgreiðslu og tilkynna svo um ákvörðun nefndarinnar þegar hún liggur fyrir. Þessi málsmeðferð getur hæglega valdið réttarspjöllum enda er með öllu óvíst hvort viðkomandi aðili nýti sér „áfrýjunarréttinn“ og láti reyna á synjun þjónustumiðstöðvarinnar fyrir áfrýjunarnefnd velferðarráðs. Þessi málsmeðferð þarfnast endurskoðunar og umboðsmaður hefur komið athugasemdunum á framfæri við framkvæmdastjóra þjónustumiðstöðvanna.

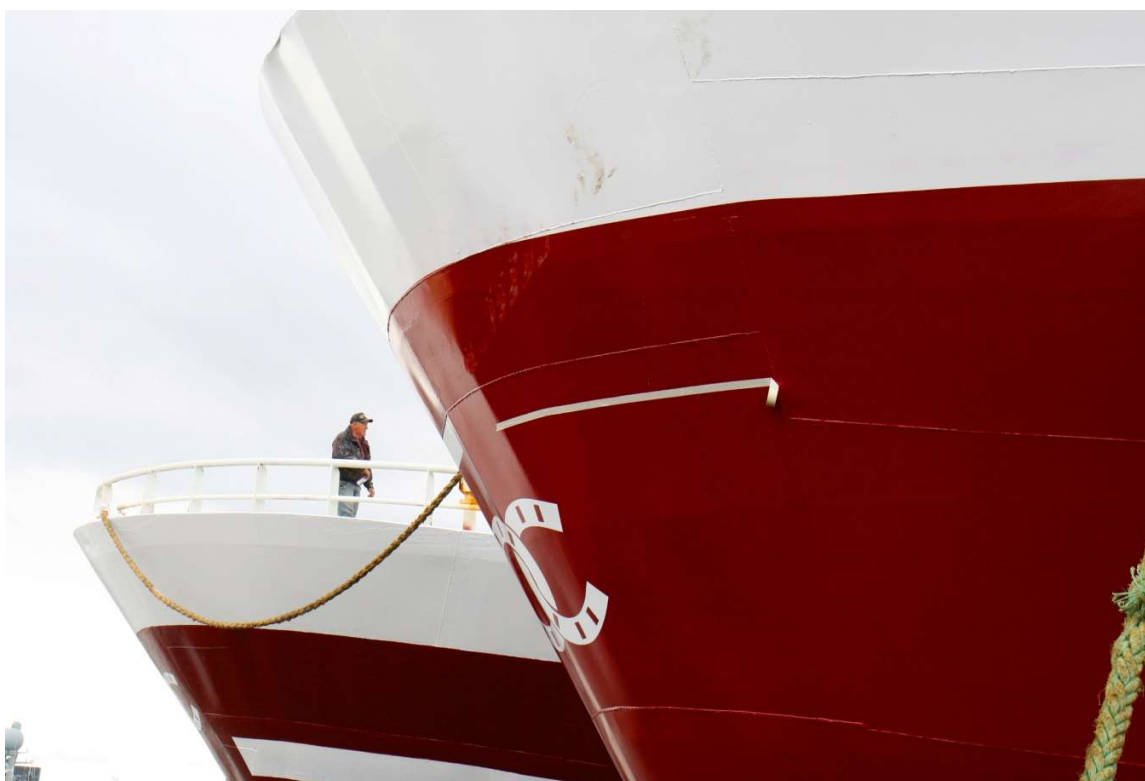
4.5.5. Niðurlag

Málefni velferðarsviðs hafa verið fyrirferðarmest í málaskrá umboðsmanns borgarbúa frá því að embættið var sett á laggirnar og verða það væntanlega áfram. Þá hafa starfsmenn sviðsins verið duglegir að leita aðstoðar embættisins og beina viðskiptavinum sviðsins til þess. Á velferðarsviði vinnur mikill fjöldi ólöglærðra starfsmanna sem fæst við það verkefni í daglegum störfum sínum að undirbúa og taka stjórnvaldsákvæðanir. Mikil tækifæri eru fólgin í að stórefla fræðslu um stjórnsýslurétt og upplýsingarétt til þessa hóps starfsmanna enda myndi það stuðla að vandaðri og skilvirkari stjórnsýslu.

Umboðsmaður leggur til að settar verði starfsreglur um áfrýjunarnefnd velferðarráðs og jafnframt að heiti hennar verði breytt í málskotsnefnd velferðarráðs. Núverandi heiti vekur væntingar um að nefndin starfi á æðra stjórnsýslustigi og endurskoði ákvæðanir sem teknar

eru á lægra stjórnáslustigi en í reynd er nefndin að endurupptaka stjórnvaldsákvæðanir starfsmanna. Þá leggur umboðsmaður til að hugað verði að nýskipan í nefndinni með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin eru í skýrslu þessari.

Að mati umboðsmanns er þörf á að endurskoða hluta þess regluverks sem velferðarsvið starfar eftir, svo sem skilyrði til að öðlast rétt til ferðapjónustu fatlaðs fólks gagnvart þeim hópi sem er orðinn 67 ára og eldri og reglur um fjárhagsaðstoð gagnvart þeim hópi sem stendur í skuld við Félagsbústaði og út frá tekjuviðmiðunum. Þá þarf að tryggja að verklag á þjónustumiðstöðvum sé í samræmi við reglur um fjárhagsaðstoð að því er varðar lán eða styrk umfram 300.000 krónur.



4.6. Bílastæðasjóður

Embætti umboðsmanns borgarbúa bærust alls 43 mál er varða Bílastæðasjóð frá útgáfu fyrstu áfangaskýrslu umboðsmanns í september 2014. Þar af eru 13 mál í vinnslu og 30 hefur verið lokið. Af þeim hefur tveimur málum verið lokið með útgáfu álits, einu var vísað frá og eitt mál hefur verið afturkallað af hálfu málsaðila. 17 málum lauk með leiðréttingu eða skýringu Bílastæðasjóðs en umboðsmaður lauk málum með ráðgjöf í átta tilfellum.

4.6.1. Íbúakort

Reykjavíkurborg hefur á undanförunum misserum fjölgað svæðum sem heyra til svokallaðra gjaldskyldra svæða. Þau svæði eru einkum í miðborginni og nágrenni hennar. Íbúar þar eiga þess kost að fá úthlutað bílastæðakorti fyrir einkabifreið að uppfylltum skilyrðum sem fram koma í reglum nr. 591/2015 um bílastæðakort íbúa í Reykjavík. Af þeim málum sem borist hafa umboðsmanni borgarbúa vegna úthlutunar íbúakorta hefur þremur lokið með áliti.

Í máli nr. 54/2013 hafði borgarbúinn meðal annars leitað til umboðsmanns borgarbúa vegna synjunar umsóknar um íbúakort þar sem hann hafði ekki greitt álögð gjöld vegna stöðvunarbrots. Kvörtun hans laut einnig að málsmeðferð Bílastæðasjóðs og lögmæti álagningar vegna þess stöðvunarbrots sem varð valdur að vanskilum hans við sjóðinn, enda hefði ágreiningur vegna álagningarinnar ekki verið til lykta leiddur. Athugun umboðsmanns laut að því hvernig staðið var að rannsókn málsins auk rökstuðnings og málshraðareglu stjórnarsýslulaga. Einnig leit umboðsmaður til jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga og hvort vinnubrögð Bílastæðasjóðs hefðu verið í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti. Var það niðurstaða umboðsmanns borgarbúa að ákvörðun Bílastæðasjóðs um að veita borgarbúanum ekki íbúakort á þeim grundvelli að hann væri í vanskilum við sjóðinn væri í samræmi við reglur um bílastæðakort íbúa í Reykjavík. Í reglunum væri ekki kveðið á um undantekningar frá skilyrðinu og Bílastæðasjóði hefði því verið heimilt að synja borgarbúanum um íbúakort á þeim grundvelli. Hins vegar taldi umboðsmaður að Bílastæðasjóður hefði brotið gegn þeirri skyldu að svara borgarbúanum innan eðlilegra tímamarka samkvæmt málshraðareglu stjórnarsýsluréttarins, sem og að svara erindum hans efnislega. Fyrir lá að ákvörðun um veitingu afsláttar af álagningu þyrfti að styðjast við skrásett verklag og beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Bílastæðasjóðs að útbúa slíkt verklag svo að ekki yrði brotið gegn jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins auk vandaðra stjórnarsýsluhátta framvegis. Þá er það afstaða umboðsmanns borgarbúa að merkingum á hinu tilgreinda bílastæði hafi verið ábótavant þegar hin umdeilda álagning átti sér stað.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Bílastæðasjóðs að taka málið til skoðunar á ný ef sú ósk kæmi fram af hálfu borgarbúans.

Í máli nr. 280/2014 barst embættinu kvörtun vegna ákvörðunar Bílastæðasjóðs um að hafna endurnýjun á íbúakorti borgarbúa sem hún hafði áður fengið úthlutað fyrir bifreið sína. Byggðist synjun Bílastæðasjóðs á ákvæði í reglum Bílastæðasjóðs um að óheimilt væri að gefa út íbúakort fyrir bifreiðar sem að einhverju leyti eða öllu væru eða gætu verið atvinnutæki en umrædd bifreið taldist til sendibifreiðar samkvæmt ökutækjaskrá. Í málinu kom til skoðunar hvort ákvörðun Bílastæðasjóðs um að synja borgarbúanum um útgáfu íbúakorts, sem henni hefði áður verið veitt, byggði á málefnalegum sjónarmiðum og uppfyllti þar með réttmætisreglu stjórnarsýsluréttarins, sem og hvort afgreiðslan væri í samræmi við jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga. Niðurstaða umboðsmanns var á þá leið að verklag Bílastæðasjóðs samkvæmt þágildandi reglum um bílastæðakort íbúa í Reykjavík um að hafna öllum umsóknum um íbúakort vegna bifreiða sem teldust til vöru- eða sendibifreiða samkvæmt opinberri skráningu hefði ekki verið í samræmi við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga. Allar bifreiðar gætu eðli málsins samkvæmt fallið þarna undir, þar sem þær gætu talist atvinnutæki viðkomandi eiganda. Jafnframt var það mat umboðsmanns borgarbúa að sá rökstuðningur sem Bílastæðasjóður veitti borgarbúanum vegna synjunar á endurnýjun íbúakortsins hefði ekki verið í samræmi við 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Fyllri rökstuðningur hefði fylgt með svari við fyrirspurn umboðsmanns borgarbúa en sá rökstuðningur hefði með réttu átt heima í upphaflegu svari Bílastæðasjóðs til borgarbúans. Loks beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Bílastæðasjóðs að endurskoða verklag þegar kæmi að samþykkt og synjun umsókna um íbúakort með von um að nýtt verklag yrði samið með lögfest og ólögfest ákvæði stjórnarsýslulaga að leiðarljósi.

Úthlutanir íbúakorta komu einnig til athugunar í máli nr. 127/2015. Borgarbúinn leitaði til umboðsmanns vegna málsmeðferðar Bílastæðasjóðs í tengslum við umsókn um endurnýjun íbúakorts. Samkvæmt 1. gr. eldri reglna gátu íbúar með lögheimili á tilteknum stöðum í Reykjavík, sem ekki höfðu aðgang að bílastæði á lóð sinni, sótt um að fá keypt íbúakort. Með nýjum reglum samþykktum í maí 2015 var ákvæðinu breytt á þann veg að aðeins þeir íbúar, með lögheimili á tilteknum svæðum í Reykjavík, þar sem ekki væri bílastæði á lóð gætu sótt um íbúakort. Fyrir lá að við heimili borgarbúans væri bílskúr og stutt innkeyrsla fyrir framan hann. Samkvæmt mælingum hennar var skúrinn um 315 cm á breidd (innramál) og 700 cm á lengd. Bílskúrshurðin er um 220 cm á breidd og opið sjálft 214 cm. Samkvæmt upplýsingum í fasteignaskrá er skúrinn 24,3 m². Innkeyrslan sjálf er svo um 190 cm frá bílskúr að gangstétt og því of lítil til notkunar sem bílastæði að mati borgarbúans. Umboðsmaður tók málið til athugunar og óskaði eftir afstöðu Bílastæðasjóðs. Þau svör fengust frá sjóðnum að reglur Reykjavíkurborgar um íbúakort hefðu verið teknar til endurskoðunar að þessu leyti eftir að í

Ljós kom að túlkun og skýring á áskilnaði 1. gr. eldri reglna, þar sem fram kom að íbúar sem ekki hefðu aðgang að bílastæði á lóð sinni gætu sótt um íbúakort, hefði verið á reiki og í kringum hana hefði skapast ákveðin stjórnarsýsluvenja. Í því skyni að reglunum yrði framvegis fylgt var orðalagi breytt. Var það þó mat umboðsmanns að 1. gr. nógildandi reglna, sem og málsmeðferð Bílastæðasjóðs að því er varðar rannsókn mála af þessu tagi, gæfi tilefni til frekari vafaatriða, ekki síst að því er varðaði skýringu hugtaksins „bílastæði“ og hvað skyldi falla þar undir. Í máli þessu lá til dæmis fyrir að afstaða byggingarfulltrúa til þessa var önnur en upphafleg rannsókn Bílastæðasjóðs benti til. Vaknaði því sú spurning að því leyti hvað gera skuli í slíkum vafatilvikum, enda séu bílskúrar á lóðum nýttir í margvíslegum tilgangi. Gæta yrði að efnisreglum stjórnarsýsluréttarins, svo sem jafnræðis- og meðalhófsreglu auk leiðbeiningaskyldu, við ákvörðun um samþykkt eða synjun beiðni um íbúakort. Beindi umboðsmaður af því tilefni þeim tilmælum til Bílastæðasjóðs að gætt yrði að þessum sjónarmiðum við túlkun og skýringu reglna um íbúakort og hugað yrði að því með hvaða hætti mat skyldi fara fram á því hvort í reynd væri um að ræða bílastæði á lóð sem afnæmi rétt borgarbúa til útgáfu íbúakorts. Með athugasemdum þessum taldi umboðsmaður að öðru leyti ekki tilefni til aðhafast frekar í málinu.

Í máli nr. 32/2016 beindist athugun umboðsmanns að fyrirkomulagi tilkynninga Bílastæðasjóðs um synjun umsókna um íbúakort samkvæmt gildandi reglum og rökstuðningi ákvarðana þar að lútandi. Um var að ræða einstakling sem sótt hafði um íbúakort en uppfyllti ekki skilyrði reglnanna um að hafa þinglýstan leigusamning um íbúðarhúsnæði. Umboðsmaður gerði ekki athugasemd við niðurstöðu Bílastæðasjóðs um að synja henni um úthlutun kortsins. Þó taldi umboðsmaður að sá rökstuðningur sem veittur var borgarbúanum hefði ekki verið í samræmi við þær kröfur sem gera yrði til efnis rökstuðnings samkvæmt 22. gr. stjórnarsýslulaga. Einungis hefði verið vísað með almennum hætti til gildandi reglna og hefði borgarbúinn átt í erfiðleikum með að átta sig á forsendum ákvörðunarinnar. Beindi umboðsmaður því til Bílastæðasjóðs að útbúar yrðu verklagsreglur sem giltu um veitingu rökstuðnings og aðra framsetningu sjóðsins til notenda þjónustu Bílastæðasjóðs svo starfshættir hans samræmdust þeim skyldum sem lagðar væru á stjórnvöld í V. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Enn fremur beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Bílastæðasjóðs að tryggt yrði í verklagsreglum að tilkynningar um niðurstöður umsókna bærust umsækjendum ávallt á skriflegu formi, með rafrænum hætti eður ei.

4.6.2. Álagning gjalds vegna stöðvunarbrota

Fjöldmörg mál hafa borist embættinu sem varða kvartanir vegna stöðvunarbrotagjalda sem lögð hafa verið á ökutæki. Heimild til að leggja gjald á ökutæki vegna umferðarlagbrota er

að finna í 1. mgr. 108. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Álagning stöðvunarbrota getur komið til af margvíslegum ástæðum sem greinir frá í liðum a–f í 1. mgr. 108. gr. umferðarlaga, en algengast er að til umboðsmanns leiti einstaklingar sem hlotið hafa álagningu vegna stöðvunar og/eða lagningar ökutækis á gangstétt eða gangstíg, sbr. 2. mgr. 27. gr. umferðarlaga. Þá hefur umboðsmaður einnig haft til skoðunar fjölda kvartana sem varða lagningu ökutækja sem ekki hafa tilskilin leyfi á merktu stæði fyrir hreyfihamlaða sem bann er lagt við í j-lið 1. mgr. 28. gr. umferðarlaga. Kvartanir má oft rekja til óánægju vegna aðferða við álagningu gjaldsins, viðmóts Bílastæðasjóðs og málsmeðferðar hans í kjölfar beiðna um endurskoðun ákvörðunar um álagningu. Þá hefur risið ágreiningur um eðli þeirra staða sem taldir hafa verið til gangstéttar og/eða gangbrautar í skilningi umferðarlaga, svo dæmi séu nefnd.

4.6.3. Lagt án heimildar í bílastæði fyrir hreyfihamlaða

Í máli nr. 54/2013, sem gerð var grein fyrir hér að framan, kom lögmæti álagningar einnig til athugunar að því er laut að merkingum bílastæðis fyrir hreyfihamlaða. Í málinu hafði borgarbúinn lagt í slíkt stæði án þess að hafa til þess bær réttindi. Borgarbúinn bar hins vegar fyrir sig að snjór hefði þakið gular línur sem gæfu til kynna stærð bílastæðisins. Taldi hann því að um tvö stæði væri að ræða og að bifreið hans hefði verið lagt aftan við stæði ætlað hreyfihömluðum. Í svarbréfi Bílastæðasjóðs til umboðsmanns kom fram að umrætt stæði uppfyllti þær kröfur sem gerðar væru til merkinga staða fyrir hreyfihamlaða með vísan til reglugerðar nr. 289/1995 um umferðarmerki auk ljósmynda af vettvangi. Umboðsmaður taldi þó einnig rétt að líta þeirra krafna sem byggingarreglugerð nr. 112/2012, sem sett var með stoð í mannvirkjalögum nr. 160/2010, gerði til slíkra bílastæða fyrir hreyfihamlaða. Ljóst lægi fyrir að stæðið hefði ekki verið merkt með slíkri yfirborðsmerkingu. Væru slíkar merkingar ekki síst til þess fallnar að almenningur gæti áttað sig á stærð og lengd bílastæða af þessum toga og bifreiðum yrði þar af leiðandi haldið utan þeirra. Ætti þetta einkum við að vetrarlagi þegar aðstæður kynnu að vera með þeim hætti að yfirborð bílastæða sæjust illa. Samkvæmt ákvæðum byggingarreglugerða ættu bílastæði fyrir hreyfihamlaða vera upphituð þar sem því yrði við komið. Ekki er því mælt fyrir fortakslausri skyldu að þessu leyti. Í þeim tilvikum þegar slíkri upphitun yrði ekki komið við eða hún væri ekki til staðar ættu því merkingarskilti að sinna því hlutverki að gera vegfarendum viðvart um að á viðkomandi stað væri sérstakt bílastæði fyrir hreyfihamlaða. Umboðsmaður taldi því að upp hefði komið einhvers konar vafi varðandi merkingar á umræddum stað og meinta grandsemi borgarbúans að því leyti að þarna væri um bílastæði fyrir hreyfihamlaða að ræða. Í svari Bílastæðasjóðs til umboðsmanns hafði hins vegar komið fram að í slíkum tilvikum væri slíkur

vafi túlkaður ökumanni í hag. Að öðru leyti voru ekki gerðar athugasemdir við lögmæti álagningarinnar af hálfu umboðsmanns.

4.6.4. Misvísandi umferðarmerki og kröfur um skýrleika

Af og til koma upp mál þar sem borgarbúar telja að umferðarmerki og aðrar merkingar séu misvísandi og að ekki megi ráða af þeim að lagning ökutækja sé óheimil.

Í máli nr. 190/2015 leitaði einstaklingur til embættisins vegna álagningar stöðvunarbrotagjalds. Hafði hann stöðvað bifreið sína við sérstakt svæði ætlað fyrir vörumóttöku og affermingu ökutækja við tónlistarhúsið Hörpu. Engu að síður var lagt stöðvunarbrotagjald á bifreið hans á meðan á affermingu stóð. Hann óskaði eftir endurupptöku málsins vegna álagningar gjaldsins hjá Bílastæðasjóði. Mat sjóðsins var að ákvörðun um álagningu hefði farið fram með lögmætum hætti og skyldi ekki sæta endurskoðun. Var meðal annars vísað til þess að ekki hefði verið unnt að sjá að afferming væri yfirstandandi þar sem að um fólksbifreið hefði verið að ræða og ummerki inni í bifreiðinni gæfu ekki til kynna að þar ætti sér stað afferming. Umboðsmaður lagði mat á gögn málsins, þar á meðal ljósmyndir af vettvangi. Að hans mati voru aðstæður á vettvangi misvísandi, ekki síst með tilliti til skiltamerkinga. Borgarbúinn hafði stöðvað bifreiðina við skilti sem á stóð „vörumóttaka“. Önnur stæði í grennd við það sem notað var af hálfu borgarbúans voru merkt með sambærilegum skiltum en á þeim var tilgreindur 15 mínútna viðmiðunartími við notkun stæðanna. Slíku var þó ekki til að dreifa við stæði það sem notað var af borgarbúanum. Umboðsmaður mat það svo að borgarbúinn hefði því haft réttmætar væntingar til þess að geta notað stæðið við affermingu ökutækisins líkt og á stóð þegar álagning gjalds fór fram. Féllst Bílastæðasjóður á mat umboðsmanns og tók ákvörðun sína um álagningu gjaldsins til endurskoðunar með tilliti til framangreindra sjónarmiða.

4.6.5. Skert aðgengi að bílastæðum hreyfihamlaðra vegna framkvæmda

Í máli nr. 179/2015 kom til athugunar lögmæti álagningar stöðvunarbrotagjalds gagnvart handhafa P-merkis við Háskólabíó. Athugun umboðsmanns borgarbúa leiddi í ljós að ökumaður hafði lagt ökutæki sínu við bannmerki sem mælti fyrir um bann við stöðvun og lagningu ökutækis við þann vegarhelming sem um ræddi. Umræddur ökumaður hafði þó að eigin sögn neyðst til að nota umrætt svæði sem bílastæði, þar sem sérstök stæði fyrir hreyfihamlaða á svæðinu voru ónothæf vegna vegaf framkvæmda.

Í ljósi þessa telur umboðsmaður ástæðu til að koma því á framfæri við Reykjavíkurborg, bæði sem verkkaupa og veitanda framkvæmdaleyfa, að aðgengi fatlaðs fólks í Reykjavík verði tryggt eftir fremsta megni hafi framkvæmdir það í för með sér að bílastæði af þessu tagi verði ónothæf eða óaðgengileg. Leggja megi þá kröfu á herðar verkkaupum og verktökum að gerðar verði sérstakar ráðstafanir í því skyni að aðgengi fatlaðs fólks í kringum framkvæmdasvæði haldist óskert, svo sem með því að útbúa sérstök bráðabirgðastæði sem merkt séu með augljósum hætti. Hreyfihamlaðir eigi eðli málsins samkvæmt erfiðara um vik að bregðast við slíkum aðstæðum en aðrir.

4.6.6. Meðferð fjármuna Bílastæðasjóðs Reykjavíkur

Umboðsmaður borgarbúa hefur gert athugasemdir við hvernig fjármagni hefur verið ráðstafað með styrktarsamningi milli Bílastæðasjóðs og Miðborgarinnar okkar, hagsmunasamtaka kaupmanna og annarra rekstraraðila í miðborg Reykjavíkur. *Mál nr. 181/2014* má rekja til þess að á árinu 2013 leituðu til umboðsmanns borgarbúa forsvarsmenn Íbúasamtaka Miðborgar með athugasemdir að því er varðaði samningsgerð Bílastæðasjóðs Reykjavíkurborgar og borgarráðs annars vegar og samtakanna Miðborgin okkar hins vegar um fjárframlög sjóðsins til samtakanna vegna markaðssetningar miðborgar Reykjavíkur. Íbúasamtökin höfðu beint til borgarráðs erindi dags. 13. mars 2013 þar sem óskað var eftir upplýsingum um hvort borgarráð hefði eða hygðist endurnýja samninga við Miðborgina okkar. Erindið var framsent til afgreiðslu hjá borgarritara sem fól bílastæðanefnd að svara því. Þann 23. apríl 2013 var undirritaður á ný samningur við Miðborgina okkar og hann samþykktur í borgarráði 8. maí sama ár. Íbúasamtökunum barst svar bílastæðanefndar með bréfi dags. 31. maí 2013, rúmum 11 vikum eftir að upphaflega fyrirspurnin barst. Í bréfinu kom af hálfu bílastæðanefndar fram að tekjum bílastæðasjóðs, öðrum en tekjum af stöðvunarbrotagjöldum, væri „heimilt að ráðstafa án sérstakra heimilda“.

Með bréfi dags. 14. ágúst 2013 óskaði umboðsmaður skýringa bílastæðanefndar og svara við því hvaða lagaheimildir lægju til grundvallar ráðstöfun tekna Bílastæðasjóðs í þágu markaðssetningar miðborgar Reykjavíkur líkt og samningurinn við Miðborgina okkar gerði ráð fyrir og hvernig sú ráðstöfun samrýmdist hlutverki sjóðsins eins og það væri skilgreint í samþykkt um bílastæðanefnd. Með bréfi dags. 11. október 2013 bárust svör bílastæðanefndar. Þar kom fram það mat nefndarinnar að ekki væri nægilega skýrt í samþykktum bílastæðanefndar hvernig tekjum sjóðsins skyldi ráðstafað og að við því yrði að bregðast.

Í kjölfarið tók umboðsmaður borgarbúa málið til frekari athugunar með hliðsjón af samþykkt um bílastæðanefnd og ákvæðum hennar um verkefni og ráðstöfun tekna Bílastæðasjóðs og samningsins sem gerður hafði verið við Miðborgina okkar. Umboðsmaður lauk málinu með álit dags. 10. janúar 2014 í máli nr. 34/2013. Niðurstaða umboðsmanns var sú að ráðstöfun tekna Bílastæðasjóðs Reykjavíkur með samningum við Miðborgina okkar ætti sér hvorki stoð í samþykkt um bílastæðanefnd né annan réttargrundvöll. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til bæði bílastæðanefndar og borgarráðs að hafa þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu í huga við frekari samningsgerð við Miðborgina okkar í ljósi þess að fyrir lá að viðræður um endurnýjun samningsins voru á þeim tímapunkti hafnar. Auk þess komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að Reykjavíkurborg hefði brotið gegn óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttarins um svörun erinda.

Þann 20. mars 2014 var ákvæðum samþykktar um bílastæðanefnd um verkefni og ráðstöfun tekna Bílastæðasjóðs breytt. Hvað varðar verkefni sjóðsins, sem skilgreind eru í 1. mgr. 2. gr., var bætt við ákvæði, sbr. nú 2. mgr. 2. gr., um að Bílastæðasjóði væri heimilt að stofna til samstarfs við þjónustu- og hagsmunaaðila í borginni sem vörðuðu verkefni sjóðsins eins og þau væru skilgreind í 1. mgr. Ákvæði 2. mgr. 3. gr. um ráðstöfun tekna sjóðsins var einnig breytt lítillega og sagði þar að tekjum hans yrði varið til rekstrar sjóðsins og í samræmi við heimildir umferðarlaga og starfsreglur stjórnar. Í kjölfarið, 16. apríl 2014, var gerður nýr samningur á milli Bílastæðasjóðs og Miðborgarinnar okkar. Var hann efnislega samhljóða fyrri samningum.

Af þessu tilefni beindu forsvarsmenn Íbúasamtaka Miðborgar erindi, dags. 22. ágúst 2014, til borgarlögmans og óskuðu eftir upplýsingum um hvort samningurinn við Miðborgina okkar hefði verið boðinn út í samræmi við innkaupareglur Reykjavíkurborgar. Frá borgarlögmanni barst svar 11. september 2014 en þar kom fram það álit að í samningnum fælist styrkveiting til Miðborginnar okkar. Félli hann því ekki undir innkaupareglurnar. Í kjölfarið leituðu forsvarsmenn íbúasamtakanna á ný til umboðsmanns borgarbúa og gerðu athugasemdir við samningsgerðina.

Umboðsmaður tók málið af þessu tilefni aftur til athugunar. Með bréfi dags. 30. maí 2014 beindi umboðsmaður erindi til Bílastæðasjóðs þar sem álit frá 10. janúar 2014 var rakið. Auk þess var lagagrundvöllur málsins reifaður með hliðsjón af hinni breyttu samþykkt um bílastæðanefnd og óskað eftir skýringum af hálfu sjóðsins og svörum við tilteknum spurningum. Lutu þær í fyrsta lagi að þeim sjónarmiðum sem ákvörðun bílastæðanefndar um ráðstöfun tekna sjóðsins lutu að, í öðru lagi að því hvernig hinn endurnýjaði samningur við Miðborgina okkar samræmdist hinni breyttu samþykkt og hvort Bílastæðasjóður hygðist endurnýja samninga umfram þann sem gerður var árið 2014 og í þriðja lagi hvernig

ráðstöfun tekna sjóðsins í formi styrks til samtakanna samræmdist reglum Reykjavíkurborgar um styrkveitingar.

Svör Bílastæðasjóðs bárust umboðsmanni með bréfi dags. 30. maí 2015. Í millitíðinni var enn á ný gerður samningur við Miðborgina okkar, undirritaður 29. maí 2015. Í svari sjóðsins kom meðal annars fram að ákvörðun um ráðstöfun tekna hans hefði verið reist á þeim sjónarmiðum að annars vegar hefðu slíkir samningar verið gerðir áður, bæði við Miðborgina okkar og forvera þess félags, og hins vegar að sú ákvörðun samræmdist ákvæðum 2. og 3. gr. samþykktar fyrir bílastæðanefnd eins og þeim hefði verið breytt. Þá kom fram að samningar yrðu að óbreyttu framlengdir út árið 2015 á þeim grundvelli annars vegar að bílastæðanefnd hefði staðið í þeirri trú að hin breytta samþykkt heimilaði slíka samningsgerð og hins vegar vegna réttmætra væntinga Miðborgarinnar okkar til áframhaldandi samningsgerðar. Bílastæðanefnd bókaði eftirfarandi um samningsgerðina:

„Í ljósi þeirra samskipta sem hafa átt sér stað við umboðsmann borgarbúa og þeirra athugasemda sem gerðar hafa verið við samningsgerðina felur bílastæðanefnd framkvæmdastjóra að hefja vinnu við gerð reglna um meðferð styrkja hjá Bílastæðasjóði og endurskoða fyrirkomulag á gerð samstarfssamninga. Frekari samningar við Miðborgina okkar verða ekki gerðir nema að undangenginni auglýsingu styrkveitinga og gagnsæu ferli í samræmi við reglur og samþykktir borgarinnar.

Áheyrnarfulltrúi Framsóknar og flugvallarvina, Guðfinna Jóhanna Guðmundsdóttir, leggur fram svohljóðandi bókun:

Áheyrnarfulltrúi Framsóknar og flugvallarvina telur að ekki sé hægt að endurnýja samning við Miðborgina okkar fyrir árið 2015 á þeim grundvelli sem gert er.“

Umboðsmaður upplýsti um málið í forsætisnefnd en í ljósi þess að bílastæðanefnd hafði fallist á athugasemdir umboðsmanns, hafið vinnu við að bregðast við bréfi hans og lýst því yfir að ekki yrðu gerðir fleiri samningar við Miðborgina okkar taldi hann ekki ástæðu til að gefa út formlegt álit í málinu.

Þrátt fyrir framangreint ákvað bílastæðanefnd á fundi sínum 15. apríl 2016 að gera enn einn samning við Miðborgina okkar. Nefndin bókaði af því tilefni eftirfarandi:

„Við samþykkt síðasta samstarfssamnings við Miðborgina okkar bókaði bílastæðanefnd að ekki yrðu gerðir frekari samningar nema að undangenginni

auglýsingu og gagnsæu ferli í samræmi við endurskoðaðar reglur og samþykktir borgarinnar, enda lá fyrir álit borgarlögmans og umboðsmanns borgarbúa sem nauðsynlegt var að bregðast við. Það stendur ennþá til. Umtalsverð vinna hefur átt sér stað, vinna stýrihóps um málefni miðborgarinnar er á lokametrunum og styrkjareglur bílastæðanefndar sömuleiðis. Vinnan hefur verið umfangsmeiri en búist var við og nú er ljóst að nýtt fyrirkomulag og verklag vegna miðborgarmála og styrkja bílastæðanefndar verður ekki tilbúið fyrr en með haustinu. Því samþykkir bílastæðanefnd að fela framkvæmdastjóra að ganga til samninga við Miðborgina okkar í síðasta sinn áður en nýtt fyrirkomulag tekur gildi.“

Í kjölfar þessa tók umboðsmaður málið upp á ný og lauk því með áliti dags. 3. júní 2016. Þar rakti umboðsmaður ákvæði samninga Bílastæðasjóðs við Miðborgina okkar á árunum 2015–2016, ákvæði samþykktar um bílastæðanefnd eftir breytingar á henni og þær takmarkanir sem hún, ásamt settum lögum, gerðu við ráðstöfun tekna Bílastæðasjóðs. Af því tilefni tók umboðsmaður til umfjöllunar þau verkefni sem Bílastæðasjóður fæst við, tekjur hans og hvað fælist í rekstri sjóðsins. Kom fram að verkefni sjóðsins væru að meginstefnu til príðætt, í fyrsta lagi að bjóða stæði og svæði fyrir lagningar, í öðru lagi að sjá um rekstur bílastæða og -húsa og loks að framfylgja stefnumörkun Reykjavíkurborgar samkvæmt bíla- og hjólastæðastefnu aðalskipulags Reykjavíkur 2010–2013.

Í ljósi þess að samningur Bílastæðasjóðs og Miðborgarinnar okkar gerði ráð fyrir því að sérstök markaðssetning sjóðsins og kynning á bílastæðum- og húsum væri á forræði hans sjálfs komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að samningurinn og markmið hans félli ekki að hinum tveimur fyrrnefndu verkefnum sjóðsins. Var þetta efnislega sama niðurstaða og í áliti umboðsmanns frá 10. janúar 2014. Auk þess tók umboðsmaður bíla- og hjólastæðastefnu aðalskipulags Reykjavíkurborgar til athugunar og var niðurstaðan sú að í þeim verkefnum Bílastæðasjóðs er snéru að henni fælist ekki almenn markaðssetning miðborgar Reykjavíkur. Loks hafnaði umboðsmaður sjónarmiðum um réttmætar væntingar Miðborginnar okkar enda ljóst að jafnræðisreglur veita mönnum ekki rétt til neins sem ekki samræmist lögum. Var því niðurstaða umboðsmanns að Bílastæðasjóði, með atbeina bílastæðanefndar, hefði ekki verið heimilt að ráðstafa tekjum sjóðsins með samningunum við Miðborgina okkar.

Að lokum tók umboðsmaður til skoðunar hvort samningsgerðin hefði verið í samræmi við reglur Reykjavíkurborgar um styrki. Í ljósi þess að fyrir lá að hvorki hefði styrkveitingin verið auglýst né farið fram á grundvelli umsóknar Miðborgarinnar okkar væri ljóst að samningsgerðin hefði brotið í bága við þær reglur. Í ljósi alvarleika brotanna og þeirrar

staðreyndar að bílastæðanefnd var að öllu leyti meðvituð um að hún hefði ekki heimild að lögum til að ráðstafa tekjum sjóðsins með þessum hætti benti umboðsmaður á að með ákvörðuninni hefðu þeir kjörnu fulltrúar sem stóðu að ákvörðuninni brotið gegn 2. gr. siðareglna um kjörna fulltrúa Reykjavíkurborgar.

Umboðsmaður lagði álitnið fram til kynningar á fundi forsætisnefndar 3. júní síðastliðinn eins og jafnan í sambærilegum málum. Á fundi nefndarinnar 16. júní síðastliðinn lagði nefndin sjálf álitnið fyrir á ný og gerði um það svohljóðandi bókun:

„Varðandi niðurstöður álits umboðsmanns borgarbúa um Miðborgina okkar og Bílastæðasjóð er nauðsynlegt að áréttta að farið var af stað með umfangsmikla vinnu við endurskoðun á þáverandi fyrirkomulagi í beinu framhaldi af fyrri álitum. Um er að ræða flókna endurskoðun með aðkomu margra hagsmunaaðila og nauðsynlegt að vanda til verka. Eins og fram hefur komið við meðferð málsins er vinna við nýtt fyrirkomulag verkefnisstjórnar miðborgarmála á lokametrunum og verður það sent út til umsagna á næstu dögum. Ekki er því hægt að fallast á að þeir kjörnu fulltrúar sem áttu hlut að ákvarðanatökunni, sem er tímabundin ráðstöfun sem ætlað er að draga úr óvissu í málaflokknum, hafi á nokkurn hátt átt þátt í því að misnota almannafé né hafi farið á svig við siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg. Þvert á móti er verið að bregðast við ábendingum umboðsmanns með skipulögðum og markvissum hætti og breytt fyrirkomulag miðborgarmála mun taka gildi eigi síðar en um áramót.“

Þetta er í fyrsta sinn sem forsætisnefnd tekur efnislega afstöðu til álits umboðsmanns borgarbúa. Bókun nefndarinnar vekur upp ákveðin álitaefni og varpar enn fremur ljósi á mikilvægi þess að forsætisnefnd setji sér starfsreglur um þann þátt í störfum hennar er snýr að umboðsmanni. Við setningu slíkra reglna er mikilvægt að fram komi með hvaða hætti forsætisnefnd ætlar að fjalla um álit umboðsmanns og aðrar niðurstöður, ætli hún sér að gera það á annað borð. Í þessu samhengi er rétt að benda á að hvorki samþykkt um umboðsmann borgarbúa né þau ákvæði samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar sem fjalla um forsætisnefnd gera ráð fyrir því að nefndin taki fyrir einstök álit eða aðrar niðurstöður umboðsmanns og leggi á þær efnislegt mat. Í 50. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar er fjallað um verkefni forsætisnefndar en í 5. tl. 2. mgr. segir að nefndin hafi umsjón með starfsemi umboðsmanns borgarbúa. Engin frekari ákvæði eru um hlutverk forsætisnefndar gagnvart umboðsmanni. Í samþykkt um umboðsmann borgarbúa er hins vegar að finna frekari útfærslu á samskiptum umboðsmanns og forsætisnefndar. Í 12. gr. hennar er fjallað um lyktir mála en þar segir að

Reykjavíkurborg skuli ekki bundin af niðurstöðu umboðsmanns borgarbúa. Telji hún að ekki sé rétt að fara eftir tilmælum eða ráðleggingum umboðsmanns skuli viðeigandi aðili tilkynna umboðsmanni um þá niðurstöðu. Í þeim tilvikum er umboðsmanni heimilt að upplýsa forsætisnefnd, viðeigandi fagráð eða borgarstjórn um þá niðurstöðu. Þá segir enn fremur að afgreiðslur umboðsmanns borgarbúa skuli lagðar fyrir forsætisnefnd til kynningar og að í þeim tilvikum þar sem rannsókn máls leiði í ljós gróf eða ítrekuð brot á lögum eða góðum stjórnsýsluháttum skuli umboðsmaður upplýsa forsætisnefnd sérstaklega um þá niðurstöðu. Af framangreindu verður ekki ráðið að það sé hlutverk forsætisnefndar að leggja sérstakt efnislegt mat á niðurstöður umboðsmanns en samþykktir um embættið gera ráð fyrir að það svið, ráð eða skrifstofa sem mál snýr að geti tilkynnt sérstaklega að það sé ósammála niðurstöðu umboðsmanns og upplýsir umboðsmaður þá forsætisnefnd um þá ákvörðun. Í máli þessu hefði því bílastæðanefnd verið í sjálfsvald sett að andmæla álitinu en tengslin milli rannsóknar málsins og forsætisnefndar eru í eðli sínu engin önnur en þau að sömu kjörnu fulltrúar sitja að hluta í báðum nefndum. Mikilvægt er að forsætisnefnd haldi í það hlutverk sitt að vera tengiliður embættisins, og þar með borgarbúa, við kjörna fulltrúa en sú tenging tryggir að þær upplýsingar sem embættið fær frá borgarbúum eigi beinan farveg til kjörinna fulltrúa. Með því er unnið að því markmiði með stofnun embættisins að búa til gátt milli borgarkerfis og borgarbúa og auðvelda borgarbúum að koma umkvörtunarefnum sínum á framfæri. Breytingar á hlutverki forsætisnefndar að þessu leyti krefjast breytinga á samþykkt um umboðsmann borgarbúa og eftir atvikum 50. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar.

Þá sýnir afgreiðsla forsætisnefndar einnig mikilvægi þess að hugað sé að sérstökum hæfisreglum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 við afgreiðslu mála hjá nefndinni að því er varðar umboðsmann borgarbúa, svo sem ef nefndin ætlar að taka til sérstakrar umfjöllunar einstök mál hans. Í 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að sveitarstjórnarmanni, nefndarfulltrúa eða starfsmanni sveitarfélags beri að víkja úr sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Sérstakar hæfisreglur eru almennt settar til að tryggja að aðilar sem taka þátt í afgreiðslu máls séu ekki í slíkum tengslum við það að draga megi hlutlægni þeirra í efa. Það liggur í hlutarins eðli að nefndarmenn í forsætisnefnd, sem og áheyrnarfulltrúar, sitja oft en ekki í öðrum ráðum og nefndum og kunna að hafa tekið þátt í ákvarðanatöku sem umboðsmaður tekur til umfjöllunar og kynnir síðar í forsætisnefnd. Í því máli sem hér um ræðir voru til að mynda þrjú af þeim sex fulltrúum sem stóðu að og undirrituðu bókun forsætisnefndar sömu kjörnu fulltrúar og tóku hina umdeildu ákvörðun sem álit umboðsmanns beindist að. Bókun forsætisnefndar snýr enda aðeins að þeim þætti álitsins er varðar hina kjörnu fulltrúa og brot þeirra á 2. gr. siðareglanna.

Þá er einnig mikilvægt að mat forsætisnefndar á niðurstöðum umboðsmanns borgarbúa sé byggt á lögfræðilegri aðferðafræði. Í því máli sem hér er til umfjöllunar var ítrekað búið að upplýsa bæði bílastæðanefnd og forsætisnefnd um að styrkveitingar Reykjavíkurborgar til Miðborgarinnar okkar væru hvorki í samræmi við samþykkt um bílastæðanefnd né reglur Reykjavíkurborgar um styrkveitingar og því ólögmatar. Umboðsmaður borgarbúa, borgarlögmaður og framkvæmdastjóri Bílastæðasjóðs höfðu bent á þessa staðreynd og henni var undir engum kringumstæðum mótmælt. Þvert á móti var niðurstöðu umboðsmanns fagnað í forsætisnefnd þegar hún var upphaflega kynnt. Forseti borgarstjórnar stýrir forsætisnefnd og er jafnframt formaður bílastæðanefndar. Þrátt fyrir það gerði bílastæðanefnd annan samning við Miðborgina okkar og í kjölfarið var umboðsmanni ógerlegt annað en að fjalla um skyldu þeirra kjörnu fulltrúa sem stóðu að ákvörðuninni á grundvelli 2. gr. siðareglna um kjörna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg. Í 1. mgr. 2. gr. siðareglna kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg er kveðið á um að kjörnir fulltrúar skuli í störfum sínum bundnir af lögum, reglum og samþykktum Reykjavíkurborgar, sem og sannfæringu sinni. Í 2. mgr. er kveðið á um að kjörnir fulltrúar hafi ávallt í heiðri grundvallarreglur góðrar stjórnarsýslu í störfum sínum, þ.m.t. gagnsæi í ákvarðanatöku, og framkvæmi ekkert það sem er til þess fallið að vekja grunsemdir um að annað en lögmæt og málefnaleg sjónarmið ráði för við stjórn Reykjavíkurborgar. Þá er í 3. mgr. kveðið á um að kjörnir fulltrúar aðhafist ekkert það sem falið geti í sér misnotkun á almannafé. Í áliti umboðsmanns lá fyrir niðurstaða byggð á lögfræðilegri aðferðafræði, ítarlega rökstudd og viðurkennd af bílastæðanefnd og forsætisnefnd sem fellur að öllu leyti að 2. gr. siðareglanna. Í ljósi þess að bílastæðanefnd hafði lýst því yfir með bókun að hún myndi ekki gera frekari samninga við Miðborgina okkar á grundvelli athugasemda umboðsmanns taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gefa út formlegt álit að svo stöddu. Þegar nefndin ákvað, þvert á fyrri ákvörðun, að ráðstafa á ný fjármagni úr Bílastæðasjóði í andstöðu við heimildir og með fullri vitneskju allra hinna kjörnu fulltrúa sem að ákvörðuninni komu var umboðsmanni rétt og skylt að fjalla um þá ákvörðun og benda á þá ábyrgð sem siðareglur fela kjörnum fulltrúum. Það viðfangsefni er lögfræðilegt og ætli forsætisnefnd að fara yfir niðurstöðu á borð við þessa og endurmeta hana á eigin forsendum er óhjákvæmilegt að slík endurskoðun fari fram með aðferðafræði lögfræðinnar. Bókun forsætisnefndar fól ekki í sér lögfræðilegt mat á því hvort niðurstaðan væri rétt. Hún fól í sér pólitískt mat á aðstæðum sem bílastæðanefnd stóð frammi fyrir sem forsætisnefnd taldi með bókun sinni réttlæta að vikið yrði frá gildandi lögum og reglum. Það er hins vegar grundvallarregla í íslenskum rétti að fara beri að þeim lögum og reglum sem í gildi eru á hverjum tíma. Því hafði að mati umboðsmanns enga þýðingu að hafin væri vinna við að breyta því hvernig Reykjavíkurborg nálgast málefni miðborgarinnar til framtíðar litið. Þær breytingar höfðu ekki tekið gildi og því bar bílastæðanefnd að virða þær reglur sem voru í gildi á þeim tíma sem ákvörðunin var tekin.

Að öllu framanröktu virtu er það mat umboðsmanns borgarbúa að nauðsynlegt sé að forsætisnefnd móti skýra sýn á hlutverk sitt gagnvart umboðsmanni borgarbúa og setji sér starfsreglur á grundvelli þeirrar sýnar og eyði þar með þeirri óvissu um hlutverk nefndarinnar gagnvart umboðsmanni sem framangreind bókun hefur vakið.

4.6.7. Niðurlag

Samkvæmt framansögðu eru mál þau sem borist hafa umboðsmanni borgarbúa er varða Bílastæðasjóð af margvíslegum toga. Þó hafa helst komið til skoðunar álitæfni sem ýmist varða starfshætti sjóðsins eða skyldur hans til að hafa í frammi vandaða stjórnsluhætti í störfum sínum, auk mála sem eru þess eðlis að matskennd sjónarmið hafa ráðið álagningu gjalda vegna stöðvunarbrota, svo dæmi séu nefnd. Umboðsmanni þykir í þessu sambandi vert að minna á ákvæði 2. mgr. 108. gr. XIV. kafla umferðarlaga um viðurlög, þar sem segir að ekki skuli refsa fyrir brot sem tilgreind eru í 1. mgr. 108. gr., nema stöðvun eða lagning ökutækis hafi haft í för með sér hættu fyrir aðra eða að óþörfu valdið óþægindum fyrir umferðina. Sömu sjónarmið eiga þó vel að merkja ekki við um stöðvun ökutækja í sérstök stæði fyrir hreyfihamlaða samkvæmt því sem segir í ákvæðinu, sbr. b-lið 1. mgr. 28. gr. umferðarlaga. Umboðsmaður hefur ekki orðið þess var í þeim málum sem hann hefur tekið til skoðunar að mat hafi verið lagt á það hvort lagning hafi valdið hættu fyrir aðra eða að óþörfu óþægindum fyrir umferðina. Nauðsynlegt er að sjóðurinn taki til skoðunar hvaða þýðingu þetta skyldubundna mat hefur fyrir störf og starfsaðferðir stöðugarða.

Umboðsmaður hefur jafnframt tekið formhlið málsmeðferðar umsókna til Bílastæðasjóðs til athugunar. Við töku stjórnvaldsákvörðunar er mikilvægt að ákvörðunin sé sett fram með svo skýrum og augljósum hætti að aðili málsins skilji forsendur hennar og þýðingu. Af skoðun skriflegra svara frá Bílastæðasjóði að dæma verður að telja að bæta megi verulega framsetningu ákvarðana í samræmi við formsskilyrði stjórnslulaga nr. 37/1993. Sem dæmi má nefna að þegar einstaklingum berst höfnun umsóknar um íbúakort í samræmi við gildandi reglur er aðilum eingöngu tilkynnt um höfnun umsóknar þar sem ástæða hennar er tilgreind með afar almennum hætti, eða einungis örfáum orðum. Hvorki hefur í reynd tíðkast að vísa til gildandi reglna um úthlutun slíkra gæða eða þeirra réttarreglna sem við eiga hverju sinni nema í undantekningartilfellum. Telur umboðsmaður slíkt fyrirkomulag hvorki samræmast almennum reglum stjórnslulaganna né vönduðum stjórnsluháttum. Í þessu sambandi skal öðru fremur horft til formkrafna 3. og 4. mgr. 20. gr. stjórnslulaga um skriflegar tilkynningar um niðurstöðu ákvörðunar.

Enn fremur telur umboðsmaður ástæðu til að brýna fyrir Bílastæðasjóði að almennar tilvísanir í gildandi lög og reglur nægja ekki einar og sér sem rökstuðningur til aðila máls. Á það við hvort sem aðili óskar eftir ítarlegri rökstuðningi vegna ákvörðunar eða þegar hann óskar eftir endurupptöku máls. Það samræmist almennt vönduðum stjórnsýsluháttum að framsetning rökstuðnings beri með sér að erindi og/eða umsókn aðila hafi verið metin út frá þeim aðstæðum sem voru fyrir hendi þegar stjórnvaldsákvörðun var tekin. Umboðsmaður vill af því tilefni beina því til Bílastæðasjóðs að skýrara verklag verði innleitt að því er varðar ritun og birtingu ákvarðana sjóðsins með það að markmiði að aðilar máls njóti þeirrar verndar og þess réttaröryggis sem stjórnsýslulög eiga að veita þeim.

Umboðsmaður hefur átt í afar góðu samstarfi við framkvæmdastjóra og lögfræðinga Bílastæðasjóðs. Hann hefur á fundum með fulltrúum sjóðsins bent á mikilvægi þess að settar verði verklagsreglur, ekki síst á þeim sviðum þar sem matskenndar reglur gilda um íþyngjandi úrræði, svo sem um álagningu stöðvunarbrotagjalda samkvæmt 108. gr. umferðarlaga. Þá hefur umboðsmaður gert tilraunir með nýtt verklag á vettvangi Bílastæðasjóðs. Felst það í því að fundað er með lögfræðingum sjóðsins og farið yfir þau mál sem borist hafa embættinu með það að markmiði að leita leiða til skjótrar úrlausnar. Málsmeðferðin hefur tekist mjög vel og fjöldi mála hefur verið leystur á þeim vettvangi.



4.7. Fjármálaskrifstofa

Alls hefur umboðsmaður borgarbúa tekið 25 mál til skoðunar sem varða fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar. Einu máli lauk með álit, átta með leiðréttingu í kjölfar skýringa fjármálaskrifstofu og sex með ráðgjöf af hálfu umboðsmanns. Af þeim 25 málum sem borist hafa umboðsmanni eru fjögur enn í vinnslu.

Afgerandi meirihluti þeirra mála sem varða fjármálaskrifstofu hafa snúið að fasteignagjöldum, annars vegar hvað varðar álagningu og innheimtu þeirra og hins vegar veitingu afsláttar af þeim eða niðurfellingu þeirra samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Mál umboðsmanns að þessu leyti eru 17 talsins. Af þeim málum sem borist hafa umboðsmanni og varða fjármálaskrifstofu er afgerandi meirihluti mála efnislega með þeim hætti að umboðsmaður hefur ekki séð ástæðu til að gera athugasemdir við aðkomu fjármálaskrifstofu að þeim.

4.7.1. Álagning fasteignaskatts og afsláttur elli- og örorkulífeyrisþega

Þau mál sem ratað hafa til umboðsmanns borgarbúa varðandi álagningu fasteignaskatts hafa einkum ráðist af ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um skipan skattamála og þeim takmörkunum sem leiða af þeim ákvæðum gagnvart stjórnvöldum auk skilsmunar á sköttum annars vegar og þjónustugjöldum hins vegar.

Í máli nr. 84/2014 kvartaði borgarbúi yfir álagningu og innheimtu fasteignagjalda gagnvart sér vegna fasteignar sem seld hafði verið á uppboði en borgarbúinn var eigandi fasteignarinnar. Kaupandi eignarinnar á uppboði vanefndi hins vegar kaupsamning og því var borgarbúinn enn þinglýstur eigandi. Umboðsmaður borgarbúa bar erindi borgarbúans undir fjármálaskrifstofu og óskaði skýringa. Umboðsmaður rakti meðal annars tilhögun innheimtu fasteignagjalda hjá þinglýstum eiganda, sbr. fasteignaskrá, með hliðsjón af reglum ráðherra um almenna skilmála fyrir uppboðssölu á eignum. Í svari fjármálaskrifstofu voru reifuð sjónarmið um skattlagningarvald Alþingis og stöðu stjórnvalda í þeim efnum. Lögin gerðu ráð fyrir því að þinglýstur eigandi greiddi fasteignagjöld og til þyrfti lagabreytingu af hálfu Alþingis ef breyta ætti því. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til aðhafast frekar að þessu leyti.

Loks má benda á *mál nr. 18/2016* þar sem borgarbúi gerði athugasemdir við breytingu á gjalddaga eingreiðslu. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til að aðhafast í málinu enda ljóst að lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga veita sveitarfélögum, og þar með fjármálaskrifstofu í tilviki Reykjavíkurborgar, rúmt svigrúm við ákvörðun að þessu leyti.

Mál er varða veitingu afsláttar af fasteignaskatti, sbr. 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga hafa einnig ráðist af því eðli þeirra að um skatt er að ræða. Í *máli nr. 95/2013* bárust umboðsmanni athugasemdir um málsmeðferð fjármálaskrifstofu þegar teknar væru ákvarðanir um veitingu afsláttar af fasteignagjöldum. Lutu þær að því hvort heimilt væri að líta eingöngu til þess skilyrðis að umsækjandi um afslátt sé þinglýstur eigandi viðkomandi fasteignar. Auk þess voru gerðar athugasemdir við upplýsingar um að veittur afsláttur feli í upphafi í sér bráðabirgðaráðstöfun þar til álagning Ríkisskattstjóra liggja fyrir. Í svörum fjármálaskrifstofu var einnig bent á áðurnefnd ákvæði stjórnarskrár og stöðu stjórnvalda þegar kemur að skattlagningu; að lögin gerðu þann áskilnað að afsláttarþegi væri þinglýstur eigandi og við það væri Reykjavíkurborg bundin. Auk þess var á það bent að upplýsingar um endanlega álagningu Ríkisskattstjóra og áhrif hennar kæmu fram á greiðsluseðlum. Taldi umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar í þessu máli.

Í *máli nr. 34/2015* var um sömu niðurstöðu að ræða en þar hafði borgarbúi gert athugasemdir við synjun fjármálaskrifstofu á veitingu afsláttar af fasteignagjöldum afturvirk, þ.e. frá því tímamarki er borgarbúinn hafði öðlast rétt til greiðslu elli- og örorkulífeyrisbóta samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 en í þeim lögum er gert ráð fyrir því að slíkar bætur verði greiddar afturvirk. Umboðsmaður tók málið til athugunar og beindi erindi til fjármálaskrifstofu þar sem skýringa var óskað. Í svörum fjármálaskrifstofu kom fram að samkvæmt orðalagi 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga yrði afsláttarþegi að þiggja elli- eða örorkulífisbætur á þeim tíma sem afsláttur væri veittur. Með hliðsjón af því að um undanþágu frá greiðslu skatta væri að ræða yrði ákvæðið ekki túlkað með rýmri hætti en orðalag þess gæfi til kynna. Auk þess væri ljóst að afturvirkar greiðslur samkvæmt almannatryggingalögum væru greiddar í einu lagi og skattlagðar á því ári sem greiðslan færi fram. Umboðsmaður borgarbúa féllst á þessi sjónarmið fjármálaskrifstofu og taldi ekki tilefni til þess aðhafast frekar í málinu.

4.7.2. Önnur mál – vandaðir stjórnsýsluhættir o.fl.

Í tveimur málum er varða fjármálaskrifstofu sem umboðsmaður borgarbúa hefur haft til skoðunar voru gerðar athugasemdir við svörun erinda af hálfu skrifstofunnar og samskipti við borgarbúa. Þær hafa beinst að þeirri framkvæmd að svörun af hálfu þjónustufulltrúa fer fram án þess að nafn viðkomandi starfsmanns sé gefið upp. Umboðsmaður hefur í tveimur málum gert þetta að athugunarefni, nánar tiltekið *máli nr. 84/2014*, sem reifað var að framan, og *máli nr. 306/2014* en það er enn í vinnslu hjá umboðsmanni. Í hinu fyrrnefnda gerði umboðsmaður athugasemdir að þessu leyti með hliðsjón af sjónarmiðum um vandaða

stjórnsýsluhætti og óskaði skýringa fjármálaskrifstofu. Þar kom fram að jafnan væri auðvelt að komast að því hver viðkomandi starfsmaður væri, enda starfaði aðeins einn þjónustufulltrúi á skrifstofunni, en umrætt fyrirkomulag hefði orðið til vegna hótana sem starfsmaður varð fyrir utan vinnutíma vegna starfa sinna.

Líkt og fram kom að ofan taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess að aðhafast frekar í málinu. Að því sögðu telur umboðsmaður umrætt fyrirkomulag óheppilegt og ekki í samræmi við kröfur um opinbera og gagnsæja stjórnsýslu.

Þá hefur umboðsmaður gert athugasemd við framsetningu álagningarseðla fasteignagjalda. Í máli nr. 34/2015, sem rakið var að ofan, benti umboðsmaður á að ekki væri að finna leiðbeiningar á álagningarseðlum vegna fasteignagjalda frá Reykjavíkurborg um hina almennu kæruheimild 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Í svari fjármálaskrifstofu kom fram að þetta hefði verið tekið til greina og nú er slíkar leiðbeiningar að finna á álagningarseðlum.

4.7.3. Niðurlag

Þau mál sem varða fjármálaskrifstofu hafa ekki gefið tilefni mikilla athugasemda heldur fyrst og fremst þess að beina þeim tilmælum til fjármálaskrifstofu að tryggja öflugt upplýsingaflæði til borgarbúanna, meðal annars með því að miðla upplýsingum í auknum mæli á heimasíðu Reykjavíkurborgar.

4.8. Félagsbústaðir

Frá útgáfu síðustu áfangaskýrslu hefur umboðsmaður borgarbúa tekið 13 mál til skoðunar sem varða Félagsbústaði hf. og teljast þau öll einstaklingsmál. Einu máli lauk með álit, tveimur með leiðréttingu eða skýringu Reykjavíkurborgar og tíu málum hefur verið lokið með ráðgjöf.

Helstu ágreiningsefnin sem koma á borð umboðsmanns varða réttindi leigjenda á grundvelli húsaleigulaga nr. 36/1994 og þær skyldur sem leggja verður á Félagsbústaði samkvæmt þeim, svo sem skyldur til að sinna almennu viðhaldi á leiguhúsnæði og grípa til ráðstafana í kjölfar kvartana vegna ónæðis af hálfu leigjenda. Þá hafa umboðsmanni borist allnokkrar kvartanir vegna framkomu starfsmanna Félagsbústaða.

Félagsbústaðir hf. hafa starfað sem hlutafélag í eigu Reykjavíkurborgar frá árinu 1997 og hafa meðal annars þann megingiltgang að aðgreina rekstur um eignarhald og rekstur félagslegra

leiguíbúða frá almennu rekstrarumhverfi Reykjavíkurborgar. Því telst Reykjavíkurborg ekki til beins rekstraraðila en hún sinnir þó eftirliti með gæðum þjónustunnar og veitir rekstri og fjárhagsstöðu rekstraraðila aðhald. Hluti þeirra verkefna sem Reykjavíkurborg annars myndi sinna er framseldur til hlutafélagsins. Í samskiptum umboðsmanns við framkvæmdastjóra og lögmenn Félagsbústaða hf. í tengslum við vinnslu mála hjá embættinu hefur komið fram sú afstaða Félagsbústaða hf. að stjórnarsýslulög og óskráðar meginreglur stjórnarsýslulaganna gildi ekki um starfsemina enda sé um að ræða einkaréttarlegan aðila og það hafi jafnframt verið yfirlýst markmið með því að færa verkefni þau er Félagsbústaðir sinna í hlutafélagiform að koma verkefnunum út úr lagaumhverfi stjórnarsýslunnar. Þessari afstöðu er umboðsmaður ekki sammála enda má ljóst vera að ákvarðanir Félagsbústaða, svo sem um riftun húsaleigusamnings og útburð, hafa bein áhrif á rétt viðkomandi leigutaka til húsnæðisúrræða á vegum Reykjavíkurborgar á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

4.8.1. Kvartanir vegna ónæðis í félagslegu leiguhúsnæði og skortur á viðbrögðum

Í máli nr. 319/2014 leituðu til umboðsmanns tveir borgarbúar sem kvörtuðu yfir miklu og langvarandi ónæði sem barst frá íbúum félagslegs leiguhúsnæðis í fjölbýli þeirra. Kváðust þau margoft hafa haft samband við Félagsbústaði vegna óreglu og hávaða af hálfu leigjandans og töldu að Félagsbústaðir hefðu átt að rifta leigusamningi við hann á grundvelli húsaleigulaga nr. 36/1994.

Umboðsmaður hóf athugun og skilaði álitum í málinu. Hann komst að þeirri niðurstöðu að Félagsbústaðir hf. hefðu hvorki farið að verklagsreglum sínum né ákvæðum húsaleigulaga með því að rifta ekki leigusamningi við leigutaka nokkru eftir að honum var send lokaáðvörðun árið 2013. Með tómlæti sínu hefðu Félagsbústaðir brotið gegn nábýlisréttarlegum hagsmunum þeirra sem til umboðsmanns leituðu, sem og þeim skyldum sem á félaginu hvíldu á grundvelli laga um fjöleignarhús. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Félagsbústaða að tilgreina í verklagsreglum sínum hversu langur tími skyldi líða milli tilkynningar um lokaáðvörðun og riftun leigusamnings. Einnig taldi umboðsmaður tilefni til að endurskoða verklagsreglur Félagsbústaða sem fylgja með leigusamningum að þessu leyti. Þessar reglur skyldi einnig kynna húsfélögum í fjöleignarhúsum þar sem Félagsbústaðir eiga eignir til útleigu á félagslegum leigumarkaði.

4.8.2. Raka- og mygluskemmdir í félagslegu leiguhúsnæði

Í íslensku samfélagi hefur orðið talsverð vitundarvakning um raka- og mygluskemmdir í húsnæði og nokkur umræða hefur átt sér stað á opinberum vettvangi um meinta skaðsemi þess þegar slíkt má greina í íbúðarhúsnæði. Leigjendur í Reykjavík geta leitað til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur með úttekt á leiguhúsnæði samkvæmt 16. gr. reglugerðar um hollustuhætti sem sett er samkvæmt heimild í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Heilbrigðiseftirlitið framkvæmir slíka skoðun á leiguhúsnæði og öðru húsnæði ef því er að skipta, leiki grunur á því að íbúðarhúsnæði sé ekki talið fullnægjandi með tilliti til hollustuhátta eða ef húsnæði er álitid heilsuspillandi.

Ekki ríkir þó almenn sátt um hvaða viðmið skuli lögð til grundvallar þegar ástand íbúðarhúsnæðis er metið út frá heilbrigðissjónarmiðum og þeim lágmarksskilyrðum sem það þarf að uppfylla til að teljast íbúðarhæft. Töluverður vandi kann því að skapast í samskiptum leigusala og leigjanda þegar grunur leikur á óheilsusamlegum aðstæðum í leiguhúsnæði. Á það ekki síðst við í tilfelli Félagsbústaða hf.

Til umboðsmanns borgarbúa hafa leitað nokkrir einstaklingar sem telja Félagsbústaði hafa brugðist skyldum sínum sem leigusala varðandi viðbrögð við rökstuddum grun um heilsuspillandi aðstæður í félagslegu leiguhúsnæði. Í *máli nr. 110/2015* leitaði til umboðsmanns borgarbúi sem hafði að eigin sögn margsinnis bent Félagsbústöðum hf. sem leigusala á að viðhaldi húsnæðisins væri verulega ábótavant enda væri það beinlínis heilsuspillandi. Hafði hún aflað mats sérfróðra úttektaraðila á húsnæðinu og lagði fram skýrslu frá Náttúrufræðistofnun Íslands vegna sýna sem ráðgjafarfyrtækið Ráðtak tók í íbúðinni. Var niðurstaða sýnatökunnar á þá leið að mikill sveppagróður hefði mælst í íbúðinni. Að sögn leigjanda hafði heilsufar hennar beðið mikinn skaða vegna þessa auk þess sem hún hefði ekki getað hafst við í húsnæðinu um allanga hríð. Sótti hún um milliflutning hjá félagsráðgjafa sínum í þjónustumiðstöð en beiðni hennar hlaut lengi vel ekki samþykki.

Umboðsmaður tók erindið til nánari athugunar og leitaði svara hjá Félagsbústöðum hf. Í svörum þeim sem bárust kom meðal annars fram að ástandsskoðun starfsfólks Félagsbústaða á húsnæðinu hefði ekki staðfest fullyrðingar um að það væri heilsuspillandi og framvísað var staðfestingu Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur þar um. Af þeim sökum teldu Félagsbústaðir sér ekki skylt sjá borgarbúanum fyrir öðru húsnæði. Þá töldu Félagsbústaðir skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands ekki hafa vægi í þessu sambandi, enda væru engin viðmiðunarmörk skilgreind í íslenskum lögum og reglugerðum hvað niðurstöður hennar varðar. Fór þó svo að borgarbúanum var úthlutað öðru leiguhúsnæði.

Um sambærilegt tilfelli var að ræða í *máli nr. 351/2014* þar sem leigjandi Félagsbústaða leitaði til umboðsmanns þar sem hún var ósátt við viðbrögð Félagsbústaða í kjölfar kvartana hennar vegna meintra raka- og lekaskemmda í íbúðinni. Hafði hún kvartað undan ástandi íbúðarinnar í fjölda ára án þess að hún væri upplýst um hvort bregðast ætti við athugasemdum hennar og þá með hvaða hætti. Henni hafði loks verið tjáð að ekki yrði farið í framkvæmdir til að hamla leka þar sem vilja skorti hjá öðrum íbúum hússins. Þá hafði það verið mat fulltrúa Félagsbústaða hf. að ekki væri þörf á að rækta sýni úr veggjunum eða fara í frekari rannsókn og aðgerðir. Að sögn borgarbúans hafði heilsu hennar og dóttur hennar hrakað mjög þann tíma sem leið frá fyrstu ábendingum um nauðsyn úrbóta. Borgarbúinn taldi að þann heilsubrest mætti að miklu eða öllu leyti rekja til ástands íbúðarinnar og skorts á viðbrögðum Félagsbústaða hf. við ábendingum hennar um heilsuspillandi aðstæður í eigninni.

Umboðsmaður hefur sett meðferð beggja mála og annarra sem varða samskipti við Félagsbústaði hf. í bið uns niðurstaða frumkvæðisrannsóknar umboðsmanns Alþingis lítur dagsins ljós, samkvæmt því sem að framan greinir. Ljóst þykir að í þessum málum koma ekki aðeins til skoðunar skyldur leigusala samkvæmt ákvæðum húsaleigulaga. Þrátt fyrir þá óvissu er það mat umboðsmanns að Félagsbústaðir hf. megi hafa almennar málsmeðferðarreglur stjórnáslulaga að leiðarljósi í störfum sínum gagnvart notendum þjónustunnar, þ.e. leigjendum félagslegs leiguhúsnæðis í Reykjavík.

4.8.3. Niðurlag

Samkvæmt því sem að framan er rakið ríkir ákveðin óvissa um hversu miklar skyldur unnt er að leggja á Félagsbústaði hf. sem hlutafélag í opinberri eigu að því er varðar gildissvið skráðra og óskráðra reglna stjórnásluréttarins. Helgast það fyrst og fremst af afstöðu Félagsbústaða hf. til gildissviðs stjórnáslulaga og óskráðra meginreglna stjórnásluréttarins. Það er mat umboðsmanns að aðili sem er að öllu leyti í eigu Reykjavíkurborgar og hefur á hendi mikilvægt verkefni í þágu almannþjónustu skuli ekki vera undanþeginn skyldum til að halda í heiðri og virða helstu málsmeðferðarreglur stjórnáslulaganna sem stuðlað hafa að bættri stjórnáslu og þjónustu í þágu almennings á síðastliðnum áratugum. Ber þar til dæmis að nefna reglur á borð við málshraðaregluna, skyldu stjórnvalda til að veita leiðbeiningar til þeirra sem þangað leita, jafnræðisregluna og rannsóknaregluna.

4.9. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Frá útgáfu síðustu áfangaskýrslu hefur umboðsmaður borgarbúa tekið 12 mál til skoðunar sem varða starfssvið Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar og teljast þau öll til einstaklingsmála. Tveimur þeirra hefur umboðsmaður lokið með álit og þremur með ráðgjöf. Tvær kvartanir hafa verið afturkallaðar, einni hefur verið vísað frá og tveimur málum lauk í kjölfar skýringa og/eða leiðréttingar Reykjavíkurborgar. Þá lauk einu máli með ráðgjöf umboðsmanns. Þrjú mál eru enn í vinnslu.

4.9.1. Númerslaus bifreið fjarlægð með ólögmetum hætti

Í máli nr. 148/2014 leitaði borgarbúi til umboðsmanns þar sem hann kvartaði yfir brottnámi bifreiðar í hans eigu sem lagt hafði verið fyrir utan heimili hans. Að sögn borgarbúans voru engar viðvaranir veittar áður bifreiðin var dregin á brott og taldi hann málsmeðferð Reykjavíkurborgar af þeim sökum ólögmæta. Honum hafi hvorki verið gefinn kostur á að gera viðeigandi úrbætur á staðsetningu bifreiðarinnar né hafi verið gætt að andmælarétti hans. Heilbrigðisnefnd hefði ekki sýnt fram á nein samskipti milli borgarbúans eða heimilismanna hans, þrátt fyrir yfirlýsingar þess efnis.

Athugun umboðsmanns beindist að því hvernig staðið hefði verið að fjarlægingu bifreiðarinnar og hvort aðdragandi þeirrar stjórnvaldsákvörðunar hefði verið fullnægjandi samkvæmt þeim kröfum sem gerðar eru í ákvæðum stjórnsýslulaga. Að lokinni athugun málsins var það niðurstaða umboðsmanns að ekki hefði verið gætt meðalhófs við beitingu þess íþyngjandi úrræðis sem fólst í fjarlægingu bifreiðar borgarbúans. Þá hefði hann ekki notið sjö daga viðbragðsfrests í framhaldi birtrar tilkynningar líkt og kveðið er á um í verklagsreglum VLE-21 sem gilda um fjarlægingu bifreiða án þess að sýnt hafi verið fram á nauðsyn þess að víkja frá frestinum. Jafnframt var það mat umboðsmanns borgarbúa að heilbrigðiseftirlitið hefði ekki sinnt skyldum sínum að því er varðar skráningu málsatvika sem kveðið er á um í 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Einnig hefði láðst að tilkynna borgarbúanum um upphaf málsmeðferðar í fyrirbyggjandi máli með fullnægjandi hætti samkvæmt 14. gr. stjórnsýslulaga. Þá taldi umboðsmaður að heilbrigðiseftirlitið hefði ekki sinnt rannsókn málsins með viðhlítandi hætti í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga, enda hefðu ekki verið færð rök fyrir nauðsyn þess að fjarlægja bifreið borgarbúans nær umsvifalaust og án viðvörunar þann dag sem það var gert. Þá hafnaði umboðsmaður borgarbúa því að óþarft hefði verið að láta borgarbúann njóta lögbundins andmælaréttar samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga, enda hefði afstaða hans til málsins hvorki legið fyrir né hefði honum verið kunnugt um málsatvik. Taldi umboðsmaður borgarbúa að málsmeðferðin

hefði verið bundin slíkum annmörkum að ákvörðun um fjarlægingu bifreiðarinnar hafi verið ólögmat.

Umboðsmaður borgarbúa lauk málinu með álitni og beindi þeim tilmælum til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að endurskoða og tryggja samræmt verklag þegar kæmi að tilkynningum um fyrirhugaðar fjarlægingar ökutækja. Auk þess yrði að gæta að öllum tilkynningum um málsmeðferð og andmælarétti málsaðila samkvæmt ákvæðum stjórnýslulaga og þeim meginsjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Að lokum áréttaði umboðsmaður nauðsyn þess að haldið væri skilmerkilega utan um samskipti við aðila máls áður en gripið væri til íþyngjandi aðgerða í þeirra garð í samræmi við ákvæði 27. gr. upplýsingalaga.

4.9.2. Um samþykki leigusala til að halda hund í fjölbýli

Í máli nr. 98/2015 leitaði borgarbúi til umboðsmanns vegna breytingar á skráningu hunds í hans eigu við flutninga. Málsatvik voru þau að borgarbúinn stóð í flutningum og þurfti af þeim sökum að breyta skráningu á heimilisfangi hunds síns. Hugðist hann flytja í leiguhúsnaði með sérinngangi. Við afgreiðslu umsóknarinnar hjá heilbrigðiseftirlitinu var borgarbúanum gert að skila inn skriflegu samþykki leigusala fyrir hundahaldi í leiguíbúðinni. Þessu vildi borgarbúinn ekki una og óskaði skýringa á lagagrundvelli þessa skilyrðis heimilisskráningar hunds. Bárust þær skýringar að heimild til þess að krefjast samþykkis eigenda fasteigna væri að finna í a og b-lið 33. gr. laga um fjöleignarhús nr. 26/1994 og samþykkt um hundahald í Reykjavík nr. 478/2012 sem sett var með heimild í 25. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni. Umboðsmaður vísaði til fjöleignarhúsalaga og taldi ekki skýra lagastoð fyrir framangreindum áskilnaði um samþykki leigusala við afgreiðslu leyfis til hundahalds, sbr. einnig orðalag 4. mgr. 5. gr., sbr. e-lið 2. gr. samþykktar um hundahald í Reykjavík. Yrði ekki dregin sú ályktun af umræddum ákvæðum og samhengi þeirra við ákvæði fjöleignarhúsalaga að þessu leyti að leigutaka væri skylt að leggja fram slíkt samþykki leigusala, enda mælir 4. mgr. 5. gr. samþykktarinnar eingöngu fyrir um upplýsingaskyldu leigusala. Taldi umboðsmaður rétt að áréttu einkaréttarlegan grundvöll samnings sambands leigusala og leigutaka. Í því samhengi væri ljóst að leigusala væru fjölmörg úrræði tæk, til dæmis á grundvelli húsaleigulaga og almennra reglna kröfuréttar teldi hann leigutaka hagnýta hina leigðu íbúð á hátt sem væri ósamrýmanlegur leigusamningi þeirra og hagsmunum hans. Í öðru lagi benti umboðsmaður einnig á að í samþykktinni væri aðeins áskilið að leigusali hefði upplýst leigutaka um það hvort hundahald

væri heimilt í sjálfu húsinu. Yrði ákvæði þetta ekki skilið á annan hátt en að átt væri við hús í skilningi 1. mgr. 3. gr. fjöleignarhúsalaga, þ.e. fjöleignarhúsið sjálft og þær húsreglur sem settar hefðu verið og sneru að heimild til hundahalds í þeim tilvikum sem slík heimild væri áskilin. Af þessu leiddi að um væri að ræða skyldu til að upplýsa leigutaka um hvort hundahald væri leyft í húsinu yfirhöfuð, sbr. a-lið 1. mgr. 33. gr. fjöleignarhúsalaga. Umboðsmaður taldi hins vegar að tilvik borgarbúans félli undir sérregluna í b-lið 1. mgr. 33. gr. fjöleignarhúsalaga en samkvæmt þeirri grein væri samþykki annarra eigenda ekki áskilið að teknu tilliti til heimilda húsfélags á grundvelli 3. og 4. mgr. 33. gr. b laganna.

Var það því álit umboðsmanns að skýra lagaheimild skorti til þeirrar framkvæmdar heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að binda útgáfu leyfis til hundahalds leigutaka skilyrðum að því er varðaði samþykki leigusala fyrir því hundahaldi. Taldi umboðsmaður vert að benda á almenn sjónarmið þess efnis að hið opinbera skyldi ekki takmarka frelsi borgaranna með einum eða öðrum hætti án þess að til grundvallar slíkum takmörkunum lægi viðhlítandi og skýr réttargrundvöllur. Beindi umboðsmaður af þessu tilefni þeim tilmælum til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að skilyrða aðeins útgáfu leyfisveitingar til hundahalds á grundvelli skýrra skilyrða í samþykkt um hundahald í Reykjavík. Þá taldi umboðsmaður borgarbúa tilgreind samskipti Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og borgarbúans ekki hafa verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

4.9.3. Eftirlit með kattahaldi

Að undanfögnu hafa nokkrir borgarbúar leitað til umboðsmanns borgarbúa vegna ónæðis af lausagöngu katta í Reykjavíkurborg. Hafa þeir lýst yfir töluverðri óánægju með úrræðaleysi borgarinnar þegar kemur að umferð katta á lóðum þeirra og eignum. Að þeirra sögn valda kettirnir miklu ónæði, óþrifum og skemmdum í gördum og á lóðum. Einnig hafa kettir valdið miklum ofnæmisviðbrögðum og hrakið fuglalíf úr nágrenni íbúa. Er þar jafnt um að ræða villiketti og merkta húsketti.

Samkvæmt ákvæðum gildandi samþykktar nr. 794/2005 um kattahald í Reykjavík er ekki heimilt að handsama ketti og krefjast handsömunargjalds ef eigandi kattar hefur merkt hann með tilskildum hætti, þ.e. með örmerkingu, eða ef fressköttur er geldur. Kettir sem ekki hafa verið merktir með þeim hætti eru færðir í Kattholt þar sem eigendur geta sótt þá. Greiða þeir þá 5.000 kr. handsömunargjald og vistunarkostnað í Kattholti ef við á. Þá ber Reykjavíkurborg að sleppa kettinum lausum en eiganda skal þó tilkynnt um að köttur hans valdi ónæði og útvera hans skuli takmörkuð, sbr. 8. gr. samþykktarinnar. Bregðist eigandi ekki við slíkum tilmælum er hægt að banna viðkomandi að halda kött samkvæmt niðurlagi

9. gr. samþykktarinnar. Ljóst er þó að samþykktin tekur ekki með sérstökum hætti á þeim vanda sem getur skapast þegar merktir kettir valda ónæði, enda takmarkast heimild til handsömunar við þau tilfelli þegar kettir ganga um ómerktir.

Þegar samþykkt um kattahald í Reykjavík var endurskoðuð árið 2005 var henni ætlað að skapa meiri sátt um kattahald í borginni og stuðla að stórfelldri fækkun óskilakatta. Ekki er ljóst hvaða árangur það hefur borið þar sem enn er töluvert um óskilaketti í borginni. Þá er einnig óljóst hversu stóran hluta þeirra katta sem nú eru á vergangi í Reykjavík megi rekja til nágrannasveitarfélaga.

Jafnframt hefur sætt gagnrýni að kattaeigendur eru ekki skyldugir til að greiða gjöld vegna kattahalds önnur en þann kostnað sem hlýst af örmerkingu og ormahreinsun sem kveðið er á um í gildandi samþykkt, öfugt því sem segir til um hundahald í Reykjavík og kattahald í öðrum sveitarfélögum, svo sem á Akranesi og Akureyri. Í gildandi samþykkt um kattahald í Reykjavík er ekki kveðið á um greiðslu sérstaks þjónustugjalds vegna kattahalds. Til samanburðar má þess geta að í 12. gr. gildandi samþykktar um hundahald í Reykjavík er kveðið á um gjalddöku fyrir leyfisveitingu sem skuli renna í borgarsjóð, annars vegar leyfisgjald og hins vegar eftirlitsgjald. Gjöldum þessum er ætlað að standa undir kostnaði borgarinnar af hundahaldinu og framkvæmd samþykktarinnar. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í samþykkt Reykjavíkur um kattahald.

Samkvæmt því sem að framan segir hefur Reykjavíkurborg ekki mótað sér skýra afstöðu hvað varðar aðgerðir gegn ónæði og skemmdum af völdum lausagöngukatta. Þrátt fyrir að borgin setji nokkuð skýrar skorður gegn lausagöngu ómerktra og/eða óörmerktra katta og ógeltra fresskatta verður að horfa til þess að ónæði og óþrif eru ekki einskorðuð við þann hóp katta. Töluvert skortir á að unnt sé að bregðast við því raski sem merktir kettir valda í nærumhverfi sínu á eignum annarra og hægt verði að draga eigendur þeirra til ábyrgðar svo reglur samþykktar nái tilgangi sínum.

Umboðsmaður borgarbúa beindi þannig þeim tilmælum til heilbrigðisnefndar Reykjavíkur að lögð yrði áhersla á endurskoðun samþykktar um kattahald í Reykjavík. Þá væri æskilegt að valdheimildir kattafangara og Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur yrðu skoðaðar með tilliti til aukins valds svo að eftirlit borgarinnar næði að þjóna tilgangi sínum. Þá beinir umboðsmaður borgarbúa því einnig til heilbrigðisnefndar að metið verði hvort taka eigi upp árgjald vegna kattahalds sambærilegt því þjónustugjaldi sem nú er innheimt vegna hundahalds, eða hvort hækka eigi sektir á eigendur þeirra katta sem eru til vandræða.

4.10. Aðrar stjórnsýslueiningar

Ekki eru mikil tíðindi af öðrum stjórnsýslueiningum innan Reykjavíkurborgar. Einkum hefur mannréttindaskrifstofa verið í samskiptum við umboðsmann, leitað lögfræðilegrar ráðgjafar og vísað til hans málum. Af og til koma upp mál sem varða málsmeðferð á skrifstofum í miðlægri stjórnsýslu en þau er jafnan auðvelt að leysa með leiðréttingu eða skýringu viðkomandi skrifstofu og á tímabilinu sem skýrslan nær yfir hafa þau ekki kallað á umfangsmiklar rannsóknir.



5. NIÐURSTÖÐUR OG ALMENNAR TILLÖGUR

5.1. Ráðningar – almennt eftirlit

Þegar núgildandi sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 tóku gildi voru gerðar breytingar á almennu eftirlitshlutverki ráðherra með sveitarstjórnarmálum. Með 2. mgr. 109. gr. laganna var eftirlit ráðherra með ráðningarmálum sveitarfélaganna afnumið. Ekki er því lengur hægt að bera undir ráðherra ákvarðanir um stöðuveitingar heldur er aðeins gert ráð fyrir því að umsækjendur sem eru ósáttir við ráðningarferli og stöðuveitingar leiti til umboðsmanns Alþingis og/eða dómstóla. Ráðningar hjá Reykjavíkurborg geta falið í sér flókin lögfræðileg úrlausnarefni. Umboðsmaður borgarbúa hefur tekið við þónokkrum kvörtunum sem hafa snúið að ráðningarferlum, stöðuveitingum og rökstuðningi fyrir ráðningum. Þau hafa sýnt að þekking þeirra starfsmanna sem taka ákvarðanir um ráðningar hjá Reykjavíkurborg er misjöfn hvað varðar þau lög og reglur sem gilda um slíkar ráðningar. Mikilvægt er að samræma verklag við ráðningar hjá Reykjavíkurborg, tryggja aðgengi ólöglærðra starfsmanna að vinnuréttarlegri ráðgjöf í ferlinu og efla þekkingu stjórnenda og millistjórnenda á lagaumhverfi ráðninga hjá borginni. Mistök við ráðningar eru jafnan kostnaðarsöm enda geta þau leitt til skaðabótaábyrgðar og því er mikilvægt að fyrirbyggja mistök með því að efla þekkingu og eftirlit með ráðningum.

5.2. Aukin fræðsla – betri stjórnsýsla

Umboðsmaður borgarbúa hefur hitt mikinn fjölda starfsmanna Reykjavíkurborgar í störfum sínum. Í samtölum umboðsmanns við þá hefur komið fram mjög afgerandi ákall um aukna fræðslu um það lagaumhverfi sem hefur áhrif á störf þeirra. Í skýrslu þessari er bent á mikilvægi þess að efla grunnstoðir stjórnsýslu Reykjavíkurborgar með því að efla þekkingu starfsmanna á stjórnsýslurétti, upplýsingarétti og siðareglum. Haldbær þekking starfsmanna á þessum réttarsviðum er enda forsenda fyrir vandaðri og skilvirkri stjórnsýslu.

Fjölmargin ólöglærðir starfsmenn Reykjavíkurborgar fást við lögfræðileg verkefni í sínu daglega starfi, svo sem undirbúning og töku stjórnvaldsákvæðana. Í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda sem forsætisráðuneytið gaf út árið 1999 var vakin sérstök athygli á því að ekki væri starfræktur hér á landi skóli fyrir starfsmenn stjórnsýslu ríkis eða sveitarfélaga eins og tíðkaðist í flestum nágrannalöndunum. Áréttað er í skýrslunni að þegar nýir starfsmenn komi til starfa sem fái það hlutverk að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna séu þeir ekki sendir á grunnámskeið til að læra þær almennu reglur

stjórnsýsluréttarins sem gilda um meðferð opinbers valds við töku stjórnvaldsákvæðana. Forsætisráðuneytið setti á stofn stjórnsýsluskóla árið 2010 sem hefur starfað allar götur síðan.

Að mati umboðsmanns eru stærstu tækifærin fólgin í þessum verkefnaflokki embættisins. Með aukinni fræðslu og þekkingu starfsmanna og borgarbúa á lagaumhverfinu styrkist stjórnsýsla og þjónusta Reykjavíkurborgar og um leið traust og tiltrú almennings á henni. Það er mat umboðsmanns borgarbúa að fullt tilefni sé til þess að endurskoða í heild sinni hvernig staðið er að kennslu fyrir starfsmenn Reykjavíkurborgar í stjórnsýslurétti, upplýsingarétti, siðareglum og öðrum grundvallarreglum lögfræðinnar sem mynda ramma utan um samskipti borgarbúa og borgarkerfis. Í dag er fræðsla til starfsmanna á þessum réttarsviðum mjög takmörkuð og valkvæð. Hún fer yfirleitt fram einu sinni á ári þar sem farið er yfir allar meginreglur stjórnsýsluréttarins í einu með áherslu á almenna lögfræðilega framsetningu. Þessi kennsluáferð gagnast ekki öllum starfsmönnum sem ekki hafa bakgrunn í lögfræði. Margir starfsmenn hafa gagnrýnt þessa aðferðafræði og óskað eftir því að fá fræðslu reglulega, í litlum skömmtum, með áherslu á þau viðfangsefni sem starfsmenn á viðkomandi starfsstöð fást við í daglegum störfum sínum og að efnið sé sett fram á aðgengilegu máli.

Um er að ræða fyrirbyggjandi aðgerðir sem með réttu geta komið í veg fyrir mistök, vanrækslu og réttarbrott í stjórnsýslunni. Umboðsmaður hefur áður viðrað hugmyndir um aukið samstarf við lögfræðinga Reykjavíkurborgar þar sem embættið gæti verið miðlægur þáttur í skipulagi á fræðslu og þekkingarmiðlun í lögfræði gagnvart ólöglærðum starfsmönnum Reykjavíkurborgar. Þannig væri hægt að nýta þá sýn á þörf fyrir umbætur í stjórnsýslunni sem embættið öðlast í gegnum samskipti sín við borgarbúa. Með því að koma upp skipulögðu neti fræðslu og þekkingar má nota reynslu borgarbúa af stjórnsýslu og þjónustu Reykjavíkurborgar til að innleiða stjórnsýsluumbætur.

Umboðsmaður borgarbúa hefur ítrekað vakið athygli á því að ákjósanlegt sé að leitað verði leiða við að setja á stofn stjórnsýsluskóla sem hafi það meginhlutverk að kenna stjórnsýslurétt, upplýsingarétt og siðareglur ásamt annarri starfstengdri fræðslu. Þátttaka starfsmanna í skólanum verði skyldubundin og leitast verði við að kenna efni sem er beintengt þeim álitaeftum sem viðkomandi starfsmenn fást við í sínum daglegu störfum.

5.3. Skýrir málskotsferlar

Hjá Reykjavíkurborg eru til ýmsar leiðir við að fá afgreiðslur og ákvarðanir endurskoðaðar. Sumar ákvarðanir lúta málskotsrétti til fagráðs viðkomandi málaflokks eða yfirstjórnar.

Umboðsmaður telur mikilvægt að samræma verkferla um málskot og leiðir til að fá ákvarðanir og afgreiðslur endurskoðaðar. Mikill fjöldi mála sem kemur inn á borð umboðsmanns lýtur að því að borgarbúar eru ósáttir við afgreiðslu mála sinna og hafa ekki fengið leiðbeiningar um hvernig þeir geti borið sig að við að fá ákvörðunina endurskoðaða. Réttast væri að setja upp samræmda verkferla sem gera ráð fyrir því að Reykjavíkurborg sé veitt tækifæri til að endurskoða ákveðna afgreiðslu og borgarbúum leiðbeint um að leita til umboðsmanns borgarbúa telji þeir sig þurfa lagalega ráðgjöf eða aðstoð við að setja fram kvörtun sína. Þannig verði samtal milli borgarkerfisins og borgarbúans útkljáð áður en til frekari skoðunar kemur hvort tiltekin málsmeðferð og/eða ákvörðun sé haldin lagalegum ágöllum.

5.4. Skráning og skjölun

Umboðsmaður borgarbúa hefur ítrekað í störfum sínum orðið var við að skjölun starfsmanna Reykjavíkurborgar er ábótavant. Í fjölda mála fær umboðsmaður ekki sömu gögn frá Reykjavíkurborg og borgarbúanum. Í þeim tilvikum er meginvandinn sá að tölvupóstar eru ekki færðir til skjölunar á viðkomandi máli. Þá er verulegur skortur á að fundargerðir séu haldnar, hvort sem um er að ræða fundi sem haldnir eru á milli starfsmanna og borgarbúa, fundi milli starfsmanna eða fundi milli starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Þetta gerir að verkum að erfitt getur reynst að rekja málsatvik og feril málsmeðferðar. Þá er ekki óalgennt að kjörnir fulltrúar þiggi ráðgjöf frá embættismönnum og starfsmönnum, jafnvel í gegnum síma, og byggi svo ákvörðun á þeirri ráðgjöf. Faglegri ráðgjöf af þessum toga fylgir ábyrgð sem kann að reyna á í einstökum málum. Þegar kjörnir fulltrúar taka ákvarðanir, til dæmis á fundi ráða og nefnda, sem snúa að borgarbúum og byggja á faglegri ráðgjöf sem síðar kemur í ljós að ekki var fullnægjandi er mjög mikilvægt að hægt sé að rekja feril málsins í gegnum fundargerðir, minnispunkta, símaskýrslur og önnur skjöl. Umboðsmaður borgarbúa telur mikilvægt að ráðast í átak í skrásetningu upplýsinga af þessum toga með það að markmiði að tryggja gagnsæi og rekjanleika í ákvarðanatöku.

6. LOKAORÐ

Um þessar mundir er embættið þriggja ára. Segja má að nú sé að ljúka þroskaferli þess þar sem reynsla er komin á verkefni og starfsaðferðir. Við mat á því hvernig embættinu hefur tekist til við að vinna að þeim markmiðum sem því eru sett verður að líta til nokkurra þátta.

Í fyrsta lagi liggur fyrir að sá fjöldi borgarbúa og annarra þeirra sem eiga í samskiptum við Reykjavíkurborg er margfaldur á við upphaflegar áætlanir. Þessi fjöldi hefur verið nokkuð stöðugur á milli ára þrátt fyrir að embættið hafi ekki haft fjárhagslegt svigrúm til þess að sinna öflugum kynningarstarfi og í reynd látið lítið fyrir sér fara. Málafjöldinn sýnir fram á meiri eftirspurn eftir þjónustu embættisins en í upphafi var áætlað.

Í öðru lagi leitar mikill fjöldi starfsmanna Reykjavíkurborgar til embættisins eftir ráðgjöf í einstaka málaflokkum og kemur jafnframt á framfæri mikilvægum ábendingum um atriði sem þarfnast skoðunar. Þá hafa starfsmenn verið duglegir að benda borgarbúum á að leita til embættisins, telji þeir á rétt sinn hallað, og jafnvel aðstoðað borgarbúana við að panta fund hjá umboðsmanni eða senda honum kvörtun með rafrænum hætti. Sama má segja um hagsmunaaðila en embættinu berast fjölmörg mál á ári hverju frá hagsmunasamtökum og öðrum aðilum, svo sem réttargæslumönnum fatlaðs fólks, og það hefur átt í nánú samstarfi við þá aðila. Þetta er merki um að embættið njóti trausts hjá starfsmönnum Reykjavíkurborgar og öðrum þeim er sinna hagsmunagæslu fyrir borgarbúa. Þetta traust er einnig mikilvægt þegar kemur að því að vinna að úrlausnum borgarbúanna en þær úrlausnir geta krafist þess að viðkomandi starfsmenn komi að málum.

Í þriðja lagi felst í því talsverð hagkvæmni fyrir stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar að öllum kvörtunum sé beint á einn stað þar sem þær fara í gegnum rýni. Niðurstaðan verður þá sú að færri tilhæfulausar kvartanir berast inn í stjórnarsýsluna og þess er ekki krafist að starfsmenn fjalli um þær auk þess sem þær kvartanir sem eiga rétt á sér fara í vandaðan búning í meðförum embættisins og þannig er betur tryggt að þær skili niðurstöðu sem gagnast borgarbúanum og borgarkerfinu. Með þessu móti styrkir embættið einnig samtal borgarbúans við Reykjavíkurborg þar sem oft og tíðum þarf einfaldlega að koma umkvörtunarefnum borgarbúanna á framfæri með þeim hætti að Reykjavíkurborg skilji þau betur. Í rýni embættisins á kvörtunum borgarbúanna koma einnig oft í ljós þættir sem þarfnast frekari skoðunar og borgarbúinn var e.t.v. ekki búinn að gera sér grein fyrir. Með þessari milligöngu embættisins verða samskipti borgarbúanna og Reykjavíkurborgar því skilvirkari.

Í fjórða lagi er umbótaverkefni á borð við umboðsmann borgarbúa til þess fallið að auka tiltrú almennings á stjórnslu Reykjavíkurborgar en traust almennings á stjórnslunni er meðal mestu verðmæta hennar. Stjórnslueftirlit sem framkvæmt er á forsendum þeirra sem leita til Reykjavíkurborgar er því mikilvæg viðbót við eftirlitskerfi hennar og til þess fallið að styrkja grunnstoðir stjórnslunnar.

Í fimmta lagi hefur umboðsmaður safnað saman miklu magni upplýsinga um stjórnslu og þjónustu Reykjavíkurborgar og hefur að öllum líkindum meiri yfirsýn yfir það sem betur má fara í stjórnslu og þjónustu Reykjavíkurborgar en aðrar stjórnslueiningar. Umboðsmaður hefur hitt og rætt við mörg þúsund borgarbúa og heyrt sögur þeirra auk þess að hafa hitt mikinn fjölda starfsmanna Reykjavíkurborgar. Þessi þekking myndar möguleika á öflugum umbótastarfi hjá Reykjavíkurborg innan starfssviðs embættisins.

Umboðsmaður borgarbúa getur aðeins komið á framfæri tillögum að úrbótum, bent á það sem betur má fara og reynt að hafa jákvæð áhrif á stjórnslu og þjónustu Reykjavíkurborgar. Það er hins vegar alfarið undir starfsmönnum Reykjavíkurborgar og kjörnum fulltrúum komið að nýta þá sýn sem embættið veitir á tiltekin mál og tryggja að af þeim verði dreginn lærdómur. Takist þar vel til getur Reykjavíkurborg orðið í fararbroddi opinberrar stjórnslu.