



Kultur- og Fritidsforvaltningens direktion
Rådhuset
1599 København V

20-09-2011

Sagsnr.
2011-12710

Brev er dags dato fremsendt pr. e-mail til kff@kff.kk.dk

Konkret egen driftundersøgelse af mulig aldersdiskrimination i Kultur- og Fritidsforvaltningen

Ved brev af 27. januar 2011 iværksatte jeg på baggrund af en række artikler af 26. januar 2011 i blandt andet Nørrebro Nordvest Bladet en konkret egen driftundersøgelse af mulig aldersdiskrimination i Kultur- og Fritidsforvaltningen ved at indføre en aldersgrænse for børn og unge til at færdes alene i Bellahøj Svømmestadion.

Jeg bad i den forbindelse om Kultur- og Fritidsforvaltningens bemærkninger til sagen. Herunder bad jeg særligt om at forvaltningen oplyser:

- Om artiklens oplysninger er korrekte og i givet fald
 - o De nærmere omstændigheder omkring forbuddet – herunder på hvilket grundlag forvaltningen anser forbuddet for sagligt begrundet (om forbuddet er i overensstemmelse med de ligebehandlingsprincipper som kommunen er underlagt (forbud mod aldersdiskrimination))?
 - o Om forvaltningen har forsøgt med andre mindre indgribende foranstaltninger for at dæmme op for problemerne med gruppen af unge? – og i givet fald hvilke?
 - o Hvilke nærmere skridt forvaltningen har taget for igen at skabe adgang for alle aldersgrupper på normale vilkår?
 - o Hvilke skridt forvaltningen har taget for at forebygge gentagelser af en sådan situation?

Samt øvrige oplysninger som forvaltningen måtte finde relevant.

Borgerrådgiveren modtog den 11. februar 2011 udtalelse fra Kultur- og Fritidsforvaltningens direktion. Forvaltningen har udtalt følgende,

”Vedrørende ændring af ordensregel, således at børn og unge under 15 år skal ledsages af en voksen i Bellahøj Svømmestadion

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A,
1552 København V

Telefon
3366 1400

E-mail
borgerraadgiveren@kk.dk

EAN nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

Ved brev af 27. januar 2011 har Borgerrådgiveren – med udgangspunkt i Borgerrådgiverens diskriminationstilsyn – anmodet Kultur- og Fritidsforvaltningen om en udtalelse i anledning af det forhold, at børn og unge under 15 år kun må besøge Bellahøj Svømmestadion i følgeskab med en voksen person.

Baggrunden for henvendelsen er artikler i Nørrebro Nordvest Bladet af 26. januar 2011.

Under henvisning til foranstående skal Kultur- og Fritidsforvaltningen oplyse følgende om sagen:

Redegørelse for sagsforløbet

Bellahøj Svømmestadion havde i sommeren 2010 gennem længere tid oplevet problemer med hærværk, tyveri o.lign.

I forbindelse med dels åbningen af det udendørs badeanlæg, dels skoleferien i sommeren 2010 eskalerede problemerne med nogle unge fra lokalområdet. Disse unge oplevedes af svømmehallens medarbejdere og øvrige gæster som ekstremt aggressive, konfliktsøgende og uden respekt for de ordensregler (herunder hygiejneregler), der gælder for alle københavnske svømmehaller. Hertil kommer, at der næsten dagligt var alvorlige problemer med hærværk og tyveri. Politiet måtte tilkaldes gentagne gange på grund af de unges meget aggressive adfærd, og fordi de unge nægtede at forlade Bellahøj Svømmestadion.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke var tale om en ”fasttømret” gruppe, og at de pågældende købte billet til svømmehallen enkeltvis eller i mindre grupper, og først inde i svømmehallen fandt sammen til en større gruppe, der chikanerede og truede andre gæster og medarbejdere.

I løbet af sommeren måtte det konstateres, at mange af de faste gæster og elitesportsudøvere følte sig stærkt generet af de unge sommergæster og dagligt klagede over deres opførsel. Samtidigt led anlægget under hærværk/unødig slid på inventar.

Hertil kom en meget alvorlig utryghed i personalegruppen, der bl.a. kom til udtryk ved, at flere medarbejdere ikke turde tage vagter på bestemte tidspunkter af angst for de unge. Medarbejderne følte, at situationen var blevet så alvorlig, at den 17. august 2010 sendte en status/opsamling af de oplevede forhold til ledelsen.

Bellahøj Svømmestadion bortviste ad flere omgange – bl.a. den 7. august 2010 – unge, der overtrådte ordensreglerne og udviste en uacceptabel og truende adfærd. På trods af et samarbejde med Københavns Politi i disse sager, måtte det konstateres, at det i praksis var umuligt at håndhæve bortvisningen henholdsvis en egentlig karantæne. Dette skyldes bl.a. som tidligere nævnt, at der ikke var tale om en ”fast” gruppe, at medarbejderne ikke kendte gruppens medlemmer personligt, og at medarbejderne arbejder i skiftehold. Det betyder eksempelvis, at en bruger, der f.eks. bortvises om tirsdagen, typisk vil kunne komme ind igen lørdag, da der er andre medarbejdere til stede.

Det skal understreges, at svømmehallen/ Team Bade under hele forløbet har haft et tæt samarbejde med forskellige, relevante aktører, herunder forvaltningens HR-afdeling (for så vidt angår medarbejdernes sikkerhed og arbejdsforhold), SSP, Sikker By, Gadeteam NV, Arbejdsmiljø København samt Københavns Politi, Bellahøj. Formålet med dette samarbejde var bl.a. at ruste medarbejderne bedre til at forebygge konflikter, håndtere konflikter og løse krisesituationer på en bedre måde end hidtil.

Disse aktører er fortsat involveret, og der er bl.a. lagt en handleplan i forhold til kontakten til gadeplansmedarbejdere og områdets klubber. Bl.a. er der truffet aftale om, at gadeplansmedarbejdere besøger badet på aftener, i ferie og i weekender.

På trods af de iværksatte foranstaltninger måtte det konstateres, at den aggressive adfærd, trusler om vold og vold mod øvrige svømmehalsgæster og personalet var blevet en del af hverdagen på Bellahøj Svømmestadion.

Den 9. oktober 2010 eskalerede situationen. En gruppe på 10-15 unge med anden etnisk baggrund end dansk gik amok, nægtede at forlade svømmehallen, råbte og skreg, således at badets øvrige gæster var meget skræmte. En af de unge truede i den forbindelse en medarbejder med en pistol (det vides ikke om denne var ægte, eller om der var tale om en legetøjspistol). Dagen efter var der igen tilsvarende problemer. Institutionen tilkaldte begge dage politiet, der den 10. oktober mødte op med et ”salatfad” og fulgte uromagerne ud.

På baggrund af den helt ekstraordinære situation så ledelsen sig nødsaget til at tage stilling til de videre tiltag. Det måtte konstateres, at de mange, mindre indgribende foranstaltninger, som forvaltningen havde iværksat for at dæmme op for problemerne, jf. foranstående, ikke resulterede i en blot nogenlunde acceptabel situation.

På trods af et intensivt samarbejde med de førnævnte aktører var det ikke længere muligt at opretholde en forsvarlig drift af svømmehallen.

Ledelsen måtte konstatere, at hvis der ikke omgående blev skredet alvorligt ind over for de eskalerende problemer, ville man komme i en situation, hvor man kunne blive nødsaget at lukke Bellahøj Svømmestadion for alle gæster i en periode.

Reelt stod Kultur- og Fritidsforvaltningen således over for valget mellem enten at lukke Bellahøj Svømmestadion helt for alle gæster i en periode eller at iværksætte en række drastiske tiltag, for på denne måde at genoprette orden i svømmehallen, og dermed gøre det muligt for svømmehallens mange faste gæster fortsat at benytte svømmehallen.

Derfor besluttede ledelsen med virkning fra lørdag den 16. oktober 2010 at iværksætte følgende tiltag:

- Børn under 15 år har i weekender og skoleferier kun adgang til svømmehallen i følgeskab med en voksen
- Vagtselskab i form af en vagt som kunne bakke personalet på svømmestadion op i tilspidsede situationer
- Videoovervågning af forhal
- Adgangsmølle ned til omklædningerne
- Nye skabe med centralt placeret alarm i forhallen

Den reviderede ordensregel og de øvrige iværksatte tiltag betød at forholdene i svømmestadionet omgående blev normaliseret, og at der siden ikke har været alvorlige problemer i forbindelse med svømmehallens drift.

Som et led i tiltagene var der tilknyttet en fast vagt på Bellahøj Svømmestadion lørdag den 16. oktober, søndag den 17. oktober og søndag den 24. oktober 2010 fra kl. 10-16 alle dage.

Kultur- og Fritidsforvaltningen må i den forbindelse konstatere, at tilbagemeldingerne fra svømmehallens faste brugere gennemgående har været særdeles positive. Svømmehallens brugere kan nu igen koncentrere sig om det, der er formålet med deres besøg i svømmehallen: at svømme.

Den nuværende ordning bliver evalueret i uge 8. Ønsket fra alle parter er at ophæve den nuværende ordning for de 7-14 årige. Team Bade forventer, at situationen bl.a. i lyset af de mange iværksatte særlige tiltag vil være normaliseret i en sådan grad, at der igen kan indføres normaliserede adgangsforhold for alle aldersgrupper, suppleret med en legitimationsordning for de 7-14-årige, der ikke er i følgeskab med en voksen.

Team Bade overvejer således at udstede legitimation til unge under 15 år som en mere permanent ordning. Billedlegitimationen tænkes udstedt i følgeskab med en voksen, og brugeren skal bruge det hver gang vedkommende skal have adgang til badet. Dette vil give mulighed for at udstede personlige karantæner samt at drage enkelte personer til ansvar for hærværk, chikane og lignende. Den i praksis manglende mulighed for at håndhæve en udstedt karantæne i forhold til enkeltpersoner var som tidligere nævnt ét af problemerne i efteråret 2010. En ordning med billedlegitimationskort bliver allerede i dag anvendt i forbindelse med periodekort.

Supplerende kan det oplyses, at Kultur- og Fritidsudvalget på sit møde den 3. februar 2011 godkendte et medlemsforslag om at Bellahøj Svømmestadion åbner for unge under 15 år uden følge af voksne. Udførelsen af denne beslutning blev standset i medfør af styrelseslovens § 23 med henblik på at spørgsmålet forelægges Borgerrepræsentationen til afgørelse.

Det juridiske grundlag for iværksættelsen af den ændrede ordensregel

Indledningsvis må anføres, at det er almindeligt anerkendt, at det ligger inden for kommunalbestyrelsens beføjelser at vedtage et reglement eller lignende for en kommunal foranstaltning (f.eks. en svømmehal) benyttelse. Dette må ses i sammenhæng med, at kommunalbestyrelsen har en anordningsmyndighed over kommunal ejendom til offentlig benyttelse, og kommunalbestyrelsen må derfor fastsætte de regler, efter hvilke der skal være adgang til f.eks. kommunale svømmehallers benyttelse.¹ Mere generelt kan anføres, at når kommunalfuldmagten giver adgang til, at en kommune må eje og drive f.eks. en svømmehal, ligger der heri en tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte regler og træffe konkrete beslutninger vedrørende brugernes forhold, der er nødvendige for at få svømmehallen til at fungere. Det såkaldte *anstaltsforhold* udgør dermed den nødvendige hjemmel til at fastsætte regler og træffe beslutninger over for brugerne. Disse regler fremstår i princippet som generelle aftalevilkår, som brugerne må acceptere, hvis disse ønsker at benytte anstalten.

I overensstemmelse hermed har Kultur- og Fritidsforvaltningen (Team Bade) fastsat ordensregler for de københavnske svømmehaller (vedlagt). Disse ordensregler er ophængt synligt i alle svømmehaller.

¹ Se f.eks. Erik Harder, Dansk Kommunestyre, hovedpunkter af dets lov og ret

Med hensyn til de af Borgerrådgiveren anførte bemærkninger om, hvorvidt den konkrete ordensregel i Bellahøj Svømmestadion er i overensstemmelse med de ligebehandlingsprincipper, som kommunen er underlagt, skal Kultur- og Fritidsforvaltningen fremføre følgende:

Almindelige borgeres adgang til en kommunal svømmehal er ikke lovreguleret, men derimod reguleret af kommunalfuldmagten.

Inden for kommunalfuldmagten indebærer lighedskravet, at en kommunal indretning som udgangspunkt skal stå åben som et tilbud til alle borgere i kommunen på samme vilkår.

Det er imidlertid samtidig almindeligt anerkendt, at kommunen kan begrænse sine foranstaltninger således, at de kun kan udnyttes af en afgrænset gruppe, hvis blot afgrænsningen af gruppen er saglig i forhold til foranstaltningens formål. En adgangsbegrænsning skal således bygge på saglige kriterier.

I den juridiske litteratur og i overensstemmelse med tilsynspraksis er det således anerkendt, at der – hvor det er relevant – ud fra saglige hensyn kan opstilles begrænsninger for adgangen til den kommunale foranstaltning. Eksempelvis er det sagligt at begrænse adgangen til svømmeundervisning for børn til personer under 14 år.²

Som et sådant eksempel på allerede eksisterende adgangsbegrænsninger/restriktioner kan henvises til de eksisterende ordensregler for de københavnske svømmehaller (vedlagt). Af disse regler fremgår bl.a. følgende:

”Børn under 7 år må kun benytte anlægget sammen med en voksen.

Børn - der er fyldt 7 år - har ikke adgang til omklædningsrum for det modsatte køn. Kontakt personalet, hvis du har behov for hjælp.”

Kultur- og Fritidsforvaltningen må således indledningsvis understrege, at der allerede i dag eksisterer en lovlig adgangsbegrænsning (henholdsvis vilkår for at benytte svømmehallerne), hvorefter børn under 7 år kun må benytte en svømmehal mv. i ledsagelse af en voksen. For god ordens skyld bemærkes, at man i de københavnske svømmehaller kategoriseres som ”barn” indtil det fyldte 15. år. Denne regel –

² Se bl.a. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, kommunalfuldmagten mv.

der har eksisteret gennem mange årtier - skyldes sikkerhedsmæssige overvejelser. Det er i den forbindelse ikke praktisk muligt for hvert enkelt barn at foretage en konkret vurdering af, om det evt. vil være forsvarligt at lade vedkommende færdes alene i svømmehallen. Sådanne generelle aldersrelaterede adgangsbegrænsninger er helt almindelige i de danske svømmehaller og kan på ingen måde tages som udtryk for en form for aldersdiskriminering.

På baggrund af den beskrevne situation i Bellahøj Svømmehal og under henvisning til, at de mange, mindre indgribende foranstaltninger ikke havde ført til et blot nogenlunde acceptabelt resultat, nåede Kultur- og Fritidsforvaltningen frem til at udvide aldersgrænsen for Bellahøj Svømmehal fra under 7 år til under 15 år. Dette må ses på baggrund af, at det gennem længere tid måtte konstateres, at en række umyndige personer ikke var i stand til at færdes i svømmehallen uden ledsagelse af en voksen, og at det ikke var muligt konkret at afgrænse gruppen af personer henholdsvis håndhæve konkrete karantæner eller andre sanktioner i forhold til de pågældende.

Som tidligere anført ville alternativet til denne konkrete begrundede udvidelse af adgangskravet (fra under 7 år til under 15 år) have været en endnu mere restriktiv foranstaltning, nemlig at lukke Bellahøj Svømmehal helt i en ubestemt periode.

Sidstnævnte alternativ var uacceptabelt for Kultur- og Fritidsforvaltningen, hvorfor det omhandlede aldersrelaterede adgangskrav (restriktion) blev effektueret som den i den helt ekstraordinære situation mindre indgribende foranstaltning.

Under henvisning til de foranstående bemærkninger er det Kultur- og Fritidsforvaltningens opfattelse, at denne restriktion bygger på saglige kriterier. I den forbindelse skal forvaltningen tillade sig at bemærke, at der i juridisk terminologi herved i øvrigt ikke er tale om et forbud, men derimod om et vilkår (adgangen for de 7-14 årige i weekender og skoleferier sker på betingelse af, at disse ledsages af en voksen).

Foranstående synspunkt er også i overensstemmelse med de indledningsvis nævnte anstaltsbetragtninger: for anvendelse af indgreb mod brugerne gælder et krav om proportionalitet – det er en forudsætning for et indgreb, at det er nødvendigt ud fra anstaltsformålet, og at der ikke er andre, mindre indgribende midler til rådighed. Ellers sagt med andre ord: når et indgreb er nødvendigt for at få anstalten til at fungere, har kommunen også hjemmel til at iværksætte indgrebet.

Set i lyset af foranstående bemærkninger må Kultur- og Fritidsforvaltningen endvidere umiddelbart stille sig uforstående over for spørgsmålet om, hvorvidt der ved den iværksatte foranstaltning er tale om en overtrædelse af forbuddet mod aldersdiskrimination.

For at belyse sagen yderligere vedlægges diverse materiale (uddrag af logbog for Bellahøj Svømmestadion, udtalelse fra personalegruppen, referater fra møder o. lign.).”

Borgerrepræsentationen godkendte på sit møde den 10. marts 2011 følgende indstilling:

”Det foreslås,

1. at Bellahøj Svømmestadion åbner for unge under 15 år uden følge af voksne,
2. at Kultur- og Fritidsudvalget drøfter, hvordan kommunens idrætsanlæg kan håndtere børn og unge, der laver ballade, uden at det går ud over alle dem, der godt kan finde ud af reglerne, samt
3. at Kultur- og Fritidsforvaltningen præsenterer et forslag for udvalget, hvor det ikke længere bliver muligt for idrætsanlæg som Bellahøj Svømmestadion at begrænse adgangen for bestemte aldersgrupper på grund af uroligheder, samt at forvaltningen præsenterer alternative løsninger, der kan hjælpe anlæggene med at håndtere uroligheder, uden at det går ud over dem, der ikke laver uroligheder.

Det bemærkes, at adgangsbegrænsningen for unge under 15 år, uden følge af en voksen, er ikke overensstemmende med Sikker By programmets indsatsområde om ’stabil drift’, hvor effektmålet er, at *Ingen institutioner eller servicenydelser skal lukke ned ved episoder med uro eller krise i et område*, jf. BR beslutning den 10. februar 2011.”

Retsregler

Udover de styrelsesmæssige regler, jf. den kommunale styrelseslov, gælder en række uskrevne regler for kommunens styrelse og virke. Disse uskrevne regler hviler på almindelige retsgrundsætninger og administrative sædvaner. De vigtigste i denne sammenhæng er grænserne for kommunalfuldmagten, den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning og anstaltsanordningen.

Kommunalfuldmagten er indbegrebet af de opgaver, som kommunen lovligt kan varetage. Kommunalfuldmagten sætter grænserne for, hvilke opgaveområder kommunen kan tage op, så længe formålet med aktiviteterne er lovlige. Oftest anvendes almennytte som afgørende kriterium for lovligheden af et opgaveområde. Herved forstås, at aktiviteten skal fremme almene interesser og ikke vilkårligt må

begunstige enkelte personer og/eller grupper, virksomheder og lign. Der skal således være et behov for aktiviteten, og behovet skal udspringe af en fælles interesse fra kommunens borgere.

Der findes i den danske forvaltningstradition tillige en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. alder i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, så kan kommunen ikke tage hensyn til alder og derved stille f.eks. yngre personer dårligere end andre i en tilsvarende situation. Lighedsgrundsætningen er for så vidt en integreret del af kommunalfuldmagten (lighedskravet).

Anstaltsanordningen giver hjemmel til at fastsætte nærmere regler vedrørende en anstalts drift, brug m.v.

Borgerrådsgiverens konklusion

Jeg er enig med forvaltningen i, at borgernes adgang til en kommunal svømmehal er reguleret af kommunalfuldmagten, og at kommunen inden for den enkelte svømmehal har hjemmel til at fastsætte nærmere ordensregler i medfør af anstaltsanordningen.

Jeg er endvidere enig med forvaltningen i, at der i kommunalfuldmagten er et lighedskrav, der fordrer, at en kommunal indretning som udgangspunkt skal stå åben som et tilbud til alle borgere i kommunen på samme vilkår, men at kommunen kan begrænse sine foranstaltninger således, at de kun kan udnyttes af en afgrænset gruppe, hvis blot afgrænsningen af gruppen er saglig i forhold til foranstaltningens formål. Kommunen kan endvidere kun påberåbe sig et saglig kriterium for indgreb eller begrænsninger, der ikke går videre end højst nødvendigt (proportionalitetsbetragtningen).

Den ordensregel (adgangsbegrænsning) som blev indført, var direkte rettet imod borgere i en bestemt aldersgruppe, som hermed blev forskelsbehandlet. Dette kunne kun lovligt ske, hvis ordensreglen var sagligt begrundet og ikke gik videre end højst nødvendigt.

Forvaltningen har blandt andet henvist til, at der havde været forsøgt mindre indgribende foranstaltninger, som ikke havde ført til et acceptabelt resultat. Forvaltningen har endvidere henvist til, at det ikke var muligt konkret at afgrænse gruppen af personer og dermed håndhæve karantæner og sanktioner i forhold til de pågældende.

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at der samtidig med den ændrede ordensregel blev iværksat en række andre tiltag for at dæmme op for problemerne (lige for alle). Endvidere kom det op til overvejelse, at udstede billedlegitimation for unge under 15 år, som skal fremvises, hver gang vedkommende skal have adgang til svømmehallen.

Jeg er enig med forvaltningen i, at ordensreglen var lovlig.

Jeg finder således, at aldersbegrænsningen var begrundet i sikkerhedsbetragtninger og hensynet til beskyttelse af ejendom, hvilket efter min opfattelse, er tungtvejende saglige hensyn.

Jeg finder endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte forvaltningens vurdering af, at der i den aktuelle situation ikke var reelle alternative løsningsmuligheder. Jeg finder således, at forvaltningen havde udfoldet tilstrækkelige relevante bestræbelser på at løse problemet uden at forskelsbehandle børn og unge under 15 år, herunder havde forvaltningen inddraget relevante aktører og forsøgt sig med mindre indgribende tiltag.

Jeg finder således, at aldersbegrænsningen byggede på saglige kriterier og ikke gik videre end nødvendigt og at den derfor udgjorde lovlig forskelsbehandling.

Jeg har noteret mig, at ændring af ordensreglen herefter blev ophævet.

Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere i sagen.

En kopi af denne udtalelse er dags dato fremsendt til Kultur- og Fritidsforvaltningens direktion.

Med venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver