Betænkning nr. 1307 fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur

Indenrigsministeriet
December 1995

Betænkning nr. 1307 fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur.

Udgiver: Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 33 92 33 80
Fax:33 11 12 39

Tryk: J.H. Schultz Grafisk A/S

Betænkningen: ISBN 87-601-5907-3
Materialesamling. Bilag a-d: ISBN 87-601-5908-1
Materialesamling. Bilag e-j: ISBN 87-601-5910-3
Materialesamling. Bilag k-1: ISBN 87-601-5911-1
Den samlede betænkning: ISBN 87-601-5913-8
Resumé - vurderinger og forslag: ISBN 87-601-5917-0

Oplag: Betænkningen: 5.000 stk.
Hver af de 3 materialesamlinger: 2.000 stk.
Resumé: 3.000 stk.

Betænkningen er tilgængelig på Internet på: http: //www.schultz.dk

Pris: 125 kr. inkl. moms pr. bind. 400 kr. inkl. moms for alle 4 bind samlet.
30 kr. inkl. moms for resumé - vurderinger og forslag.

Publikationerne kan købes ved henvendelse til:

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 33 92 36 66
Fax: 33 11 12 39

eller

Statens Information, INFOservice
Postbox 1103
1009 København K
Tlf.: 33 37 92 28
Fax: 33 37 92 99

eller

J.H. Schultz Grafisk A/S
Herstedvang 10-12
2620 Albertslund
Tlf.: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 79

Redaktionen er afsluttet den 19. december 1995

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Indledning

1.1. Hovedstadskommissionens nedsættelse og kommissorium 11
1.2. Hovedstadskommissionens sammensætning 12
1.3. Hovedstadskommissionens arbejde 13
1.4. Betænkningens opbygning 14

Kapitel 2. Tidligere overvejelser og initiativer for hovedstadsområdet

2.1. Indledning 17
2.2. Perioden frem til kommunalreformen 17
2.2.1. Indledning 17
2.2.2. København, Frederiksberg og Gentofte-udligningen af 1937 18
2.2.3. Hovedstadskommissionen af 1939 18
2.2.4. Hovedstadskommunernes Samråd 19
2.3. Kommunalreformen i 1970 19
2.3.1. Indledning 19
2.3.2. Principperne for den kommunale inddeling 20
2.3.3. Hovedstadsreformudvalget af 1970 21
2.3.4. Udligningsreformen i 1973 22
2.4. Hovedstadsrådets funktionsperiode 1974-89 23
2.4.1. Indledning 23
2.4.2. Udvalg om Hovedstadsrådet 1977 25
2.4.3. Udligningsreformerne i 1979 og 1980 . . . 26
2.4.4. Kommission om Hovedstadsrådet og alternative løsninger 1981 26
2.4.5. Udligningsreformen i 1983 27
2.4.6. Udtynding af Hovedstadsrådets opgaver 28
2.4.7. Ændring af hovedstadsudligningen i 1988 28
2.4.8. Udvalg om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder 1987 29

2.5. Nyere initiativer 29
2.5.1. Initiativgruppen 29
2.5.2. Hovedstadens Udviklingsselskab 30
2.5.3. Udligningsreformen i 1995 31

Kapitel 3. Byudvikling og planlægning

3.1. Indledning 32
3.2. Planlægning frem til etableringen af Hovedstadsrådet 32
3.3. Hovedstadsrådet som regionplanmyndighed 35
3.4. Planlægningen efter Hovedstadsrådet 36
3.5. Hovedstadskommissionens vurdering af regionplanarbejdet i hovedstadsområdet 39

Kapitel 4. Karakteristik af hovedstadsområdet

4.1. Indledning 42
4.2. Befolkningen 46
4.2.1. Befolkningsudviklingen 46
4.2.2. Aldersfordeling 47
4.2.3. Udenlandske statsborgere i hovedstadsområdet 48
4.3. Boligerne 51
4.4. Erhvervsudvikling og beskæftigelse 58
4.5. Indkomster 63
4.6. Pendling 66
4.7. Kommunale og amtskommunale udgifter .. 72
4.8. Kommunale og amtskommunale indtægter 77

Kapitel 5. Udligningen i hovedstadsområdet

5.1. Indledning 81
5.2. Den nuværende hovedstadsudligning 81
5.2.1. Indledning 81
5.2.2. Udligning af forskelle i skattegrundlag .. 82
5.2.3. Udligning af forskelle i udgiftsbehov 83
5.2.4. Boligstøtteudligning i hovedstadsområdet 83

5.2.5. Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet 84
5.3. Omfordeling via tilskuds- og udligningssystemet 84
5.4. Virkningerne af udligningsreformen i 1995 . 86
5.5. Generelt om behovet for en særlig hovedstadsudligning 88
5.6. Forhøjelse af udligningsgraden 89
5.6.1. Indledning 89
5.6.2. Øget udligning af forskelle i skattegrundlag 90
5.6.3. Øget udligning af forskelle i udgiftsbehov 93
5.7. Antallet af kommuner, der er omfattet af hovedstadsudligningen 94
Appendiks. Ændringer i hovedstadsudligningen ved en ændret afgrænsning af kommunerne i hovedstadsområdet 100

Kapitel 6. Københavns Kommunes økonomi

6.1. Indledning 101
6.2. De tidligere initiativer vedrørende Københavns Kommunes økonomi 102
6.3. Københavns Kommunes skatteudskrivning 105
6.4. Den fremtidige udvikling i Københavns Kommunes økonomi 106
6.5. Gældsproblemer 108
6.5.1. Størrelsen og omfanget af gældsætningen 108
6.5.2. Tidligere regler for kommunernes låneoptagelse 112
6.5.3. Opdeling og afvikling af Københavns Kommunes gæld 113
Appendiks. Beregningsmæssig illustration af en fordeling af Københavns Kommunes finansiering 118

Kapitel 7. Opgaveløsningen i hovedstadsområdet

7.1. Indledning 120
7.2. Opgavevaretagelsen set i forhold til effektivitet og kvalitet 122
7.2.1. Indledning 122
7.2.2. Opgaver af regional karakter 122
7.2.3. Udlægning af amtskommunale og statslige opgaver 129
7.2.4. Organisering af opgaveløsning i selskabsform 132
7.3. Opgavevaretagelsen set i forhold til demokratiperspektivet 134
7.3.1. Indledning 134
7.3.2. Det kommunedelte bysamfund 135
7.3.3. Opgavernes organisering 137
7.3.4. Lokal versus central styring 138
7.4. Opgavevaretagelsen set i forhold til forskelle inden for hovedstadsområdet 140
7.5. Opgavevaretagelsen set i forhold til frivillighed og udvikling 144
7.6. Hovedstadskommissionens vurdering af opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet 148

Kapitel 8. Udviklingsperspektiver for hovedstadsområdet

8.1. Indledning 152
8.2. Erhvervsudviklingen i hovedstadsområdet . 152
8.2.1. Indledning 152
8.2.2. Erhvervsstrukturen i hovedstadsområdet 152
8.2.3. Forskningsindsatsen i hovedstadsområdet
8.2.4. Erhvervspolitiske initiativer og markedsføring af hovedstadsområdet 158
8.2.5. Turisme 161
8.3. Infrastrukturinvesteringer i hovedstadsområdet 162

8.3.1. Indledning 162
8.3.2. Øresundsbroen 162
8.3.3. Ørestaden 163
8.3.4. Andre udviklingsområder 165
8.3.5. De nye trafiksystemer 166
8.4. Vækst- og udviklingspotentialerne i hovedstadsområdet 168

Kapitel 9. Udenlandske storbyerfaringer og reformovervejelser

9.1. Indledning 175
9.2. Storbyregionernes befolkning og areal 177
9.3. Storbyregionernes administrative struktur . . 177
9.3.1. Norge 177
9.3.2. Sverige 178
9.3.3. Finland 179
9.3.4. Holland 180
9.3.5. Antallet af kommunale myndigheder i storbyregionerne 181
9.3.6. Centerkommunernes størrelse i forhold til storbyregionerne 182
9.4. Økonomi og udligning 183
9.5. Det nuværende samarbejde i storbyregionerne 186
9.5.1. Norge 186
9.5.2. Sverige 188
9.5.3. Finland 190
9.5.4. Holland 191
9.6. Overvejelser om en ændret struktur i storbyregionerne 193
9.6.1. Norge 193
9.6.2. Sverige 195
9.6.3. Finland 197
9.6.4. Holland 197
9.7. Sammenfatning 199

Kapitel 10. Styrelsesmæssige forhold i hovedstadsområdet

10.1. Indledning 203
10.2. Behovet for nye eller ændrede styreformer i de kommunale styrelseslove i relation til kommunerne i hovedstadsområdet 203
10.3. Den historiske baggrund 205
10.4. Den nugældende styrelsesordning i Københavns Kommune 205
10.5. Forskelle mellem styreformerne 207
10.6. Problemerne ved den nuværende styrelsesordning i Københavns Kommune 208
10.7 Bydelsstyreforsøg i Københavns Kommune 209
10.8. Overvejelser om ændring af styreformen i Københavns Kommune 210
10.9. Høring af Københavns Kommune 212

Kapitel 11. Principper for en hovedstadsreform

11.1 Indledning 214
11.2 Opstilling af principperne 214
11.3. Principperne for en hovedstadsreform 215
11.4. Vurderingskriterierne 221
11.5. Brugen af principperne i det videre arbejde 225

Kapitel 12. Modeller for en hovedstadsreform

12.1 .Indledning 224
12.2. Opstilling af modeller 224
12.3. Præsentation af de fire modeller 226
12.4. Drøftelsen af modellerne 240
12.5. Tilkendegivelser om modellerne i hovedtræk 242

Kapitel 13. Hovedstadskommissionens forslag og anbefalinger

13.1. Indledning 252

13.2. Hovedstadsområdet - et kommunedelt bysamfund 253
13.2.1. Indledning 253
13.2.2. Den geografiske afgrænsning af hovedstadsområdet 253
13.2.3. Problemer med det kommunedelte bysamfund 255
13.3. Grundlaget for kommissionens vurderinger 256
13.3.1. Indledning 256
13.3.2. Principper for en hovedstadsreform 256
13.3.3. Opgaveløsningen i hovedstadsområdet . 257
13.3.4. De fremtidige udviklingsmuligheder 259
13.3.5. De udenlandske erfaringer og reformovervejelser 259
13.3.6. De indkomne tilkendegivelser fra kommuner og amtskommuner m.fl. 260
13.3.7. Sammenfattende om grundlaget for kommissionens reformforslag 261
13.4. Kommissionens vurderinger 263
13.4.1. Den administrative struktur i hovedstadsområdet 263
13.4.2. Nærmere om de to modeller 269
13.4.2.1. Overvejelser om løsningen af de regionale opgaver 269
13.4.2.2. Overvejelser om udlægning af amtskommunale opgaver 274
13.4.2.3. Overvejelser om løsningen af sygehusopgaven 279
13.5. Københavns Kommunes styrelse 282
13.6. De økonomiske konsekvenser 282
13.6.1. Indledning 282
13.6.2. Udligning og byrdefordeling 283
13.6.3. Københavns Kommunes gæld 283
13.7. Hovedstadskommissionens forslag og anbelinger 284

Kapitel 1. Indledning

1.1. Hovedstadskommissionens nedsættelse og kommissorium

Indenrigsministeren nedsatte den 15. november 1994 en hovedstadskommission.

Hovedstadskommissionen fik følgende *kommissorium:*

"Der nedsættes en Hovedstadskommission, der har til opgave at belyse forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet.

Belysningen skal tage sit udgangspunkt i et sæt af principper for den kommunale struktur og opgavevaretagelse, som udformes på baggrund af en dialog med de berørte kommunale parter, forskere m.fl. Kommissionen skal på dette grundlag fremkomme med forslag til en bedre fordeling og finansiering af de kommunale opgaver i hovedstadsområdet.

Forslagene skal have til formål at effektivisere og samordne den kommunale opgavevaretagelse i regionen, sådan at den offentlige service for borgerne forbedres, samtidig med at der opnås en mere ligelig fordeling af byrderne. Arbejdet skal ses i sammenhæng med den bebudede udligningsreform.

Kommissionens forslag kan omfatte ændringer i den amtskommunale struktur, i fordelingen af byrder mellem de kommunale enheder i regionen samt i fordelingen af opgaver mellem de administrative niveauer.

Kommissionen skal desuden vurdere indpasningen af en række opgaver, f.eks. erhvervspolitik, byudvikling, arealanvendelse i øvrigt, herunder affaldsdeponering, forsyningsvirksomhed, kulturelle opgaver samt flygtningeplacering og -integration.

Den primærkommunale inddeling forudsættes opretholdt. Hensynet til en enkel og klar opgavefordeling i regionen indebærer, at antallet af administrative og politiske niveauer ikke bør øges.

Kommissionen skal i sammenhæng med ovennævnte spørgsmål vurdere behovet for nye eller ændrede styrelsesformer. Udenlandske erfaringer med decentralisering indgår i vurderingen.

Overvejelserne skal omfatte det samlede hovedstadsområde, d.v.s. Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Kommissionens forslag skal dog ikke nødvendigvis vedrøre hele området.

Kommissionen sammensættes af repræsentanter for Finansministeriet, Økonomiministeriet, Miljø- og energiministeriet, Erhvervsministeriet og Indenrigsministeriet. Hvert ministerium udpeger ét medlem. Indenrigsministeriet udpeger formanden for kommissionen, ligesom sekretariatsbetjeningen varetages af Indenrigsministeriet.

Det er forudsat, at kommissionen løbende inddrager alle berørte kommunale parter i arbejdet. Derudover inddrages repræsentanter for den samfundsvidenskabelige forskning og andre eksperter."

1.2. Hovedstadskommissionens sammensætning

Hovedstadskommissionen har haft følgende medlemmer:
Departementschef Ole Asmussen, Indenrigsministeriet (formand)
Afdelingschef Jørgen Lotz, Finansministeriet
Afdelingschef Niels Østergård, Miljø- og Energiministeriet
Kontorchef Holger Eriksen, Erhvervsministeriet
Konsulent Hilmar Bojesen, Økonomiministeriet
Kontorchef Grethe Løgstrup, Indenrigsministeriet

Kontorchef Merete Eldrup, Erhvervsministeriet, var medlem af kommissionen i perioden indtil den 3. maj 1995, hvor hun blev afløst af kontorchef Holger Eriksen.

Sekretariatet for Hovedstadskommissionen har været varetaget af Indenrigsministeriets 1. økonomiske kontor.

I *sekretariatsarbejdet* har medvirket følgende:

Kontorchef Paul Schiider
Konsulent Pernille Seaton
Specialkonsulent Henrik Høigaard
Specialkonsulent Henrik Kyvsgaard
Fuldmægtig Nils Majgaard Jensen
Fuldmægtig Ulrik Christensen
Fuldmægtig Mette Rasmussen

Stiftamtmand Henning Strøm har indtil sin fratræden den 1. august 1995 virket som særlig rådgiver for sekretariatet.

Edb-konsulent Lennart Nilsson, assistent Susan Strøbæk og stud. polit Jørn Korsbø Petersen har endvidere stået for den tekniske bearbejdning af betænkningen.

1.3. Hovedstadskommissionens arbejde

Hovedstadskommissionen har afholdt 15 møder i perioden 10. januar - 19. december 1995.

Ud over de nævnte møder har kommissionen afholdt et seminar for indbudte forskere m.fl. den 8. februar 1995, og to konferencer - den 13. marts 1995 og den 31. oktober 1995 - for repræsentanter for de kommunale myndigheder i hovedstadsområdet m.fl.

Hovedstadskommissionen har afsluttet sit arbejde med denne betænkning, der omfatter de emner, som kommissionen har fået til opgave at belyse.

Kommissionen har alene set det som sin opgave at komme med forslag til en reform, der forholder sig til de specifikke problemer i hovedstadsområdet. Kommissionen har herved ikke taget stilling til mere generelle problemstillinger om den administrative struktur og opgavefordeling i det øvrige land. De argumenter og synspunkter, der er anført i betænkningen, kan derfor heller ikke umiddelbart anvendes i forbindelse med en eventuel stillingtagen til den administrative struktur og opgavefordeling i resten af landet.

Det fremgår af kommissoriet, at kommissionen løbende har skullet inddrage alle berørte kommunale parter i arbejdet. Derudover skulle kommissionen inddrage repræsentanter for den samfundsvidenskabelige forskning og andre eksperter.

Dette er konkret udmøntet ved, at Hovedstadskommissionen under sit arbejde har afholdt et seminar for indbudte forskere den 8. februar 1995, hvor de principper, der skulle lægges til grund for en hovedstadsreform, blev drøftet.

Herefter udarbejdede kommissionen en pjece, der indeholdt et samlet oplæg om principperne for en hovedstadsreform. Dette oplæg dannede baggrund for drøftelserne på Hovedstadskommissionens første konference den 13. marts 1995 i Eigtveds Pakhus for repræsentanter for kommuner og amtskommuner i området, de kommunale organisationer, Folketingets Kommunaludvalg og andre.

I efteråret udarbejdede kommissionen en ny pjece med beskrivelse af fire grundmodeller for en hovedstadsreform. Oplægget med modelskitserne dannede baggrund for Hovedstadskommissionens anden konference for repræsentanter for kommuner og amtskommuner i området, de kommunale organisationer, Folketingets Kommunaludvalg og andre, der blev afholdt på Hotel Eremitage i Lyngby den 31. oktober 1995. Forskerkredsen blev ligeledes hørt over de opstillede modeller.

Herudover har der været afholdt en række møder med de otte ministerier, der har det ressortmæssige ansvar for den helt overvejende del af den amtskommunale og kommunale opgavevaretagelse i hovedstadsområdet. Det drejer sig om Arbejdsministeriet, Boligministeriet, Kulturministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Socialministeriet, Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Sundhedsministeriet.

Endelig har sekretariatet for Hovedstadskommissionen indhentet oplysninger om de udenlandske storbyerfaringer og reformovervejelser ved besøg i Oslo, Stockholm, Malmö, Helsinki, Amsterdam og Rotterdam i perioden fra juni til november 1995.

1.4. Betænkningens opbygning

I tilknytning til hovedbetænkningen fra Hovedstadskommissionen er optrykt en omfattende materialesamling.

Betænkningen består herefter af et hovedbetænkningsbind samt en materialesamling, der er opdelt i tre bilagsbind. Dertil kommer et resumé, der indeholder kommissionens vurderinger og forslag.

Hovedbetænkningen indeholder sammendrag af de centrale elementer i analyserne og konklusionerne, som er behandlet i materialesamlingen, og betænkningen kan derfor læses uafhængigt af bilagene i materialesamlingen.

Materialesamlingens bilag indeholder derimod en mere uddybende og detaljeret gennemgang og beskrivelse af de opgavefelter og problemstillinger, der er indgået i kommissionens overvejelser, og som er nævnt i betænkningen.

Ho vedbetænkningen

Efter dette indledende kapitel gives i *kapitel 2* en kort omtale af de tidligere overvejelser og særlige initiativer for hovedstadsområdet vedrørende tilrettelæggelsen af den administrative struktur og mellemkommunale udligning. I *kapitel 3* beskrives i hovedtræk byudviklingen siden voldenes fald og de planmæssige rammer og initiativer for denne udvikling. Herefter indeholder

kapitel 4 en karakteristik af hovedstadsområdet ud fra en række statistiske forhold. Det gælder bl.a. i forhold til befolknings- og boligsammensætning, pendling og kommunernes indtægter og udgifter.

I *kapitel 5* er der redegjort for den nuværende hovedstadsudligning og overvejelser om ændringer i udligningen, der kan blive aktuelle i tilknytning til en hovedstadsreform. Københavns Kommunes økonomi er beskrevet i *kapitel 6,* herunder særligt spørgsmålet om kommunens gæld. I *kapitel 7* beskrives opgaveløsningen i hovedstadsområdet med særlig vægt på de opgaveområder, hvor der kan gøre sig særlige hovedstadsrelaterede forhold gældende. *Kapitel 8* handler om udviklingsperspektiverne for hovedstadsområdet, og indeholder herunder en kortfattet beskrivelse af erhvervsstrukturen, de nye investeringer i infrastruktur og udviklings- og vækstpotentialerne. I *kapitel 9* beskrives den nuværende administrative struktur i storbyregionerne i Norge, Sverige, Finland og Holland samt overvejelser om at ændre strukturen omkring de store byer. *Kapitel 10* indeholder en redegørelse for kommissionens overvejelser om behovet for nye eller ændrede styreformer i de kommunale styrelseslove med særligt henblik på styrelsesforholdene i Københavns Kommune.

I *kapitel 11 er* kommissionens arbejde med at opstille principper for en hovedstadsreform og debatten om disse principper beskrevet. *Kapitel 12* indeholder en redegørelse for fire forskellige principielle modeller for en hovedstadsreform, processen vedrørende offentliggørelse og debat om modellerne samt en beskrivelse af hovedtrækkene i de tilkendegivelser, som kommissionen har modtaget.

Endelig indeholder *kapitel 13* kommissionens forslag og anbefalinger. Kapitlet indledes med et kortfattet resumé af kommissionens overvejelser og konklusioner i de foregående kapitler.

Materialesamlingen

Materialesamlingen er som nævnt opdelt i tre bilagsbind.

Det første bilagsbind indeholder bilagene *a til d.* Disse bilag knytter sig til kapitlerne 2 - 4, og omhandler de tidligere strukturovervejelser og de økonomiske initiativer vedrørende hovedstadsområdet, byudviklingen og planlægningen i hovedstadsområdet samt den statististiske analyse og beskrivelse af hovedstadsområdet.

Det andet bilagsbind omfatter bilagene *e til j,* som har sammenhæng med kapitlerne 5 - 1 0 . Heri beskrives udvikling og status for Københavns

Kommunes økonomi, de offentlige opgavers fordeling og organisering i hovedstadsområdet, samarbejdsrelationerne i hovedstadsområdet, erhvervsudvikling og udviklingspotentialer i området, udenlandske storbyerfaringer og reformovervejelser samt de kommunale styrelsesregler med særlig henblik på den københavnske styrelseslov.

I *det tredie bilagsbind* er optrykt bilagene *k til l*, der knytter sig til kapitlerne 11 - 12, og som omhandler de to offentlighedsfaser i forbindelse med kommissionens arbejde. Det vil sige processen omkring opstilling og drøftelse af principper for en hovedstadsreform og processen omkring opstilling og drøftelse af modeller for en hovedstadsreform. I dette bilagsbind er også optrykt de henvendelser om principper og om modeller, som kommissionen har modtaget fra amtsråd og kommunalbestyrelser i området, fra de kommunale organisationer og fra andre interesserede.

I betænkningen er der flere steder refereret til *hovedstadsområdet* uden nærmere angivelse af den geografiske afgrænsning af området. Hvor der ikke er angivet andet, forstås ved hovedstadsområdet, det geografiske område som Hovedstadskommissionen har fået til opgave at undersøge. Hovedstadsområdet dækker således Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter svarende til afgrænsningen af HT-området, jf. kommissoriet.

Kapitel 2. Tidligere overvejelser og initiativer for hovedstadsområdet

2.1 Indledning

Dette kapitel indeholder en kortfattet beskrivelse af de tidligere overvejelser om den kommunale struktur i hovedstadsområdet, og af de gennemførte økonomiske initiativer i forhold til området.

I afsnit 2.2 beskrives perioden frem til kommunalreformen. Herefter beskrives i afsnit 2.3 de væsentligste principper for kommunalreformen fra 1970. Hovedstadsreformen af 1974 og Hovedstadsrådets funktionsperiode 1974-89 er beskrevet i afsnit 2.4. Endelig indeholder afsnit 2.5 en beskrivelse af initiativerne efter Hovedstadsrådets nedlæggelse i 1989.

For en mere uddybende beskrivelse af de tidligere overvejelser om den kommunale struktur i hovedstadsområdet henvises til betænkningens *bilag a.* Desuden henvises til den mere detaljerede gennemgang af de tidligere økonomiske initiativer vedrørende hovedstadsområdet i betænkningens *bilag b.*

2.2. Perioden frem til kommunalreformen

2.2.1. Indledning

I hele dette århundrede har der været bestræbelser på at løse problemerne i det kommunedelte bysamfund i hovedstadsområdet.

Umiddelbart efter århundredeskiftet søgte Københavns Kommune at løse sine problemer gennem indlemmelser af områder fra nabokommunerne. Det resulterede i forholdsvis omfattende arealudvidelser, hvorved Frederiksberg Kommune kom til at ligge som en enklave i Københavns Kommune.

I 1920'erne og 1930'erne var der fortsat overvejelser om en udvidelse af Københavns Kommune. Navnligt i 1920'erne foretog Københavns Kommune betydelige jordopkøb i nabokommunerne. Frederiksberg, Rødovre, Hvidovre, Gladsaxe og Lyngby-Taarbæk Kommuner var i denne periode omfattet af overvejelser om sammenlægning med Københavns Kommune. Forhandlingerne imellem kommunerne førte dog ikke til sammenlægninger.

Som en udløber af drøftelserne mellem Københavns og Frederiksberg Kommuner nedsatte Indenrigsministeriet imidlertid i 1930 en kommission til

vurdering af, i hvilket omfang økonomiske, sociale og tekniske forhold gjorde et nærmere fælleskab mellem de to kommuner ønskeligt.

2.2.2. København, Frederiksberg og Gentofte-udligningen af 1937

Kommissionsarbejdet resulterede i en betænkning fra 1935, der bl.a. indeholdt forslag om en udligningsordning. På baggrund af disse overvejelser, og en efterfølgende debat om også at inddrage Gentofte Kommune i udligningsordningen, fremsatte regeringen lovforslag om en hovedstadsudligning. Loven blev vedtaget i 1937.

Loven indeholdt regler om økonomisk udligning mellem Københavns, Frederiksberg og Gentofte Kommuner og var dermed den første egentlige hovedstadsudligningsordning. Udligningen var alene en indtægtsudligning, der omfattede kommunernes skattegrundlag, d.v.s. opholdskommuneskat, selskabsskat og ejendomsskatter. I store træk var der tale om en fuld udligning af forskellene i de tre kommuners skattegrundlag.

2.2.3. Hovedstadskommissionen af 1939

En hovedstadskommission blev nedsat i 1939, men afgav på grund af krigen først betænkning i 1948. Kommissionens flertal gik ind for et sammenhængende forslag bestående af 5 elementer.

Forslaget omfattede:

indlemmelse af 7 kommuner i Københavns Kommune,

* ophævelse af Københavns Amtskommune,

dannelse af 2 nye storkommuner vest for København med en status svarende til Gentofte Kommunes,

oprettelse af "Omegnskommunernes forbund" med opgaver på bl.a. sygehusområdet og

etablering af et "hovedstadsråd" til varetagelse af områdets fælles interesser med repræsentanter for de 5 omegnskommuner og Københavns og Frederiksberg Kommuner.

I forslaget var der indbygget en mulighed for geografisk udvidelse af hovedstadsrådets kompetence til også at omfatte kommuner i Roskilde og Frederiksborg amter.

Desuden blev det i betænkningen drøftet, om 1937-udligningen burde udvides til en større del af hovedstadsområdets kommuner. Det blev fremhævet, at en udligning for at opfylde sit egentlige formål måtte inkludere en fuld udjævning af forskellighederne mellem bæregrundlag og udgiftsbehov. Flertallet kunne principielt støtte udligningstanken, men fandt dog, at en øget udstrækning af udligningen ikke i fornødent omfang ville kunne løse de grundliggende problemer, der lå i kommunestrukturen.

Hovedstadskommissionens forslag fik hverken tilslutning i den daværende regering eller i den efterfølgende regering, og blev derfor aldrig fremsat.

2.2.4. Hovedstadskommunernes Samråd

I 1956 etablerede kommunerne i hovedstadsområdet på frivillig basis et fælles organ "Hovedstadskommunernes Samråd". Samrådet fik ikke beslut-tende myndighed, men kunne Iværksætte undersøgelser og rette henstillinger til kommunerne om løsning af fælles problemer.

Et udvalg nedsat af samrådet udarbejdede i 1963 to skitseforslag. Dels en tre-ledsordning baseret på et kommuneforbund og dels en to-ledet ordning med ét amtsråd for området. Ingen af de to forslag opnåede større tilslutning blandt kommunerne.

I 1965 udarbejdede samrådet et forslag om et pligtmæssigt kommuneforbund. Dette fik tilslutning fra samrådets medlemmer og blev fremsendt til Indenrigsministeriet. Indenrigsministeren fandt dog ikke forslaget egnet som grundlag for lovgivning. Derimod blev der på samrådets initiativ optaget forhandlinger med Frederiksborg og Roskilde amtsråd om de fælles planlægningsproblemer. I 1966 blev der opnået enighed om at etablere et *egnsplanråd,* der skulle stå for den overordnede planlægning i det udvidede hovedstadsområde.

Overvejelserne om en ændret struktur i hovedstadsområdet var i øvrigt i disse år præget af arbejdet med kommunalreformen i resten af landet.

2.3. Kommunalreformen i 1970

2.3.1. Indledning

Den 1. april 1970 gennemførtes kommunalreformen. Herved blev 1386 sognekommuner og købstadskommuner til 273 kommuner, 25 amtskommuner blev til 14 amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner med både kommunale og amtskommunale opgaver.

Københavns og Frederiksberg Kommuner samt kommunerne i Københavns amt var ikke omfattet af den ny inddelingslov.

2.3.2. Principperne for den kommunale inddeling

Den nye kommunale inddeling hvilede på 3 hovedprincipper.

For det første skulle de nye kommuner have en mindstestørrelse på normalt ikke under 5-6.000 indbyggere. Dette skulle skabe grundlaget for en forsvarlig administration af de lokale opgaver indenfor skolevæsen, social forsorg, vejvæsen m.v.

For det andet skulle et befolkningsmæssigt og erhvervsmæssigt sammenhørende bysamfund normalt udgøre én kommune.

Endelig *for det tredie* skulle de nye amtskommuner være fælles for land og by, have mindst 200-250.000 indbyggere og afgrænses under hensyn til de befolkningsmæssige og erhvervsmæssige kontakter i landsdelene.

I inddelingsloven blev det overladt til indenrigsministeren efter indstilling fra en særlig Kommunalreformkommission at gennemføre reformen i praksis.

For de tre store provinsbyer (Århus, Odense, Aalborg) gennemførte Folketinget en særlig lovgivning. Ligesom i resten af landet blev princippet "ét bysamfund - én kommune" lagt til grund, hvilket førte til, at de tre nye kommuner blev dannet ved sammenlægning af et større antal kommuner. F.eks. blev Århus Kommune skabt ved sammenlægning af den gamle købstadskommune med 21 omegnskommuner.

Baggrunden for princippet "ét bysamfund-én kommune" var en række konkrete undersøgelser af forholdene i kommunedelte byområder.

Undersøgelserne viste, at der var stor forskel på de borgervendte ydelser, som kommunerne stillede til rådighed i de forskellige dele af byområdet, og på kommunernes økonomiske vilkår. Hensynet til byens udvikling og mulighederne for at tiltrække nye arbejdspladser talte afgørende for, at samle de økonomiske kræfter i byområdet og overlade planlægningen af bl.a. byudviklingen til én myndighed. Kun derved kunne det sikres, at byområdets borgere kunne bevare ansvaret for byens fremtid, og at investeringer blev foretaget ud fra en samlet vurdering af byområdets muligheder.

Enhver opdeling af et byområde i flere administrative enheder ville nødvendiggøre et samarbejde mellem enhederne og en økonomisk udligning. Dette

indebar en risiko for statslig indblanding, i det omfang kommunerne ikke selv kunne sikre den ligelighed og den overordnede styring, der var behov for i bysamfundet.

Kommunalreformen betød, at der inden for de nye kommuner blev gennemført en lige behandling af borgerne inden for samme bysamfund. De blev genstand for en ensartet beskatning, og de havde lige adgang til den kommunale service. De deltog på samme vilkår i finansieringen af de kommunale driftsudgifter og de kommunale investeringer. Der blev således i provinsens byer gennemført total økonomisk udligning i forhold til de hidtidige kommuner.

Som nævnt omfattede kommunalreformen af 1970 ikke hovedstaden. Under Folketingets behandling af inddelingsloven og ordningerne i de tre store provinsbyer blev hovedstadsområdet imidlertid fra flere sider opfordret til selv at løse områdets inddelingsproblemer.

Kommunerne i hovedstadsområdet havde på dette tidspunkt nedsat et udvalg med professor Bent Christensen som formand. Udvalget kunne ikke samle sig om en løsning, men formandens forslag blev dog med udvalgets samtykke sendt til Indenrigsministeriet i 1969.

Efter formandens forslag skulle der etableres en overbygning på den bestående inddeling ved dannelse af et hovedstadsråd bestående af 101 medlemmer fordelt på de 5 sekundærkommuner efter indbyggertal. Rådet skulle have besluttende myndighed i relation til egnsplanlægning, sygehusopgaver, vandforsyning, kloakering, rensningsanlæg og kollektiv trafik. Ved siden af rådet skulle der dannes et trafikselskab og et vandforsyningsselskab.

2.3.3. Hovedstadsreformudvalget af 1970

Efter vedtagelsen af inddelingsreformen i resten af landet blev hovedstadsspørgsmålet rejst i Folketinget. Socialdemokratiet fremsatte i december 1969 et lovforslag om at bemyndige Kommunalreformkommissionen til også at løse hovedstadsproblemerne på baggrund af erfaringerne med arbejdet i resten af landet.

Regeringen nedsatte imidlertid i foråret 1970 et Hovedstadsreformudvalg, der fik til opgave at overveje ændringer i de kommunale forhold i hovedstadsområdet. Udvalget bestod af medlemmer fra de politiske partier, og repræsentanter for kommunerne i området. I modsætning til Kommunalreformkommissionen fik udvalget ikke besluttende myndighed.

Der var enighed i udvalget om, at en løsning efter princippet "ét bysamfund - én kommune" ikke kunne komme på tale på grund af bysamfundets størrelse. Derimod overvejede man både en storamtsløsning og en tre-ledet model med en overbygning over områdets 5 sekundærkommuner.

Hovedstadsreformudvalgets flertal gik i betænkningen fra april 1971 ind for den tre-ledede model med oprettelse af et Hovedstadsråd. Rådet skulle have opgaver inden for regionplanlægning, trafik, sygehusplanlægning, vandindvinding, kloakering og spildevandsrensning. Rådets 37 medlemmer skulle vælges ved indirekte valg, og virksomheden finansieres ved direkte skatter som et tillæg til de amtskommunale skatter.

2.3.4. Udligningsreformen i 1973

Fra og med finansåret 1970-71 var der indført et generelt statstilskud til kommunerne. Statstilskuddet svarede til den statslige besparelse ved regulering af refusionsordningerne for bl.a. vejområdet, sygehuse og lærerlønningerne, og tilskuddet blev i de følgende år reguleret i takt med de gennemførte omlægninger af de statslige refusioner.

Tilskuddet til amtskommunerne omfattede en statsfinansieret skattegrundlagstilskud, mens tilskuddet til primærkommunerne blev fordelt efter objektive kriterier for kommunernes udgiftsbehov. Statstilskud til amtskommuner efter objektive kriterier blev indført fra 1975.

I tilknytning til kommunalreformen og omlægningen fra refusion til generelle tilskud, indførtes i årene 1971 til 1973 en generel skatteudligning for primærkommunerne i hele landet.

I Hovedstadsreformudvalgets betænkningen blev også spørgsmålet om en udvidelse af hovedstadsudligningen overvejet. Konklusionen var, at der inden for det sammenhængende byområde var behov for en udligning imellem kommunerne, og at en skatteudligning måtte suppleres med en form for udgiftsbehovsudligning.

I 1973 vedtog Folketinget en særlig hovedstadsudligning. Kommunerne i hovedstadsområdet var herefter omfattet af såvel de landsdækkende tilskuds- og udligningsordninger, som den særlige udligning for kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet.

Den nye hovedstadsudligning afløste således den oprindelige udligning mellem Københavns, Frederiksberg og Gentofte Kommuner, der havde været gældende siden 1937 - fra 1959-60 havde udligningsbeløbene dog været fikseret.

I forhold til 1937-udligningen var der med den nye hovedstadsudligning tale om en betydelig geografisk udvidelse af det område, som indgik i hovedstadsudligningen.

Hovedstadsudligningen indebar i forlængelse af landsudligningen en sammenhængende udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Hovedstadsudligningen blev for primærkommunerne beregnet som 40 pct. af forskellen mellem et beregnet udgiftsbehov og udskrivningen af indkomstskat, sømandsskat, og grundskyld i året forud for beregningsåret, ganget med en beregnet fælles skatteprocent. For amtskommunerne var der tale om en tilsvarende udligning, idet udligningsgraden dog her var fastsat til 50 pct.

I hovedstadsudligningen indgik desuden en ny særtilskudsordning for vækstkommunerne i området.

I 1969 var der med virkning for regnskabsårene 1970-71 og 1972-73 blevet indført et særligt vækstkommunalt tilskud for hovedstadsområdet. Begrundelsen for tilskuddet var, at hovedstadskommunernes meget forskellige struktur gjorde det nødvendigt at give et særligt tilskud til vækstkommunerne i området, da disse kommuner generelt var i en vanskelig økonomisk situation, præget af store udgifter til udbygning af den kommunale service.

Det vækstkommunale tilskud blev ved udligningsreformen i 1973 erstattet af en ny særtilskudsordning for vækstkommunerne i hovedstadsområdet. Tilskudsordningen indebar, at alle hovedstadskommuner bidrog med 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. Herefter blev der generelt ydet tilskud til alle kommuner, der i den forudgående periode havde haft en gennemsnitlig årlig befolkningsvækst på over 5 pct.

2.4. Hovedstadsrådets funktionsperiode 1974-89

2.4.1. Indledning

I 1973 blev der indgået forlig i Folketinget om en hovedstadsordning byggende på et Hovedstadsråd med 37 medlemmer, valgt af partiernes valggrupper i områdets 5 sekundærkommunale råd. Rådets opgavesammensætning skulle stort set svare til Hovedstadsreformudvalgets forslag. Derimod skulle rådets virksomhed finansieres ved indirekte beskatning ved påligning af bidrag på de fem sekundærkommuner. Desuden skulle der gennemføres den ovenfor nævnte særlige hovedstadsudligning.

Herudover var der enighed om, at loven skulle tages op til revision i folketingsåret 1976/77. Det var den daværende regerings hensigt at etablere et hovedstadsamt fra 1978, således at hovedstadsrådet alene blev et overgangsorgan.

Hovedstadsrådet blev etableret ved lov med virkning fra 1. april 1974. Loven var en del af et lovkompleks på yderligere fire love, der omfattende udligning i hovedstadsområdet, sygehusplanlægning, regionplanlægning og den kollektive personbefordring. Det geografiske område var Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Efter loven skulle Hovedstadsrådet varetage opgaver vedrørende:

* regionplanlægning,

  samordning, udbygning og drift af kollektiv lokaltrafik og medvirken til en samlet trafikplanlægning,

  medvirken ved planlægning og gennemførelse af en samlet miljøbeskyttelse og

* overordnet sygehusplanlægning.

På disse opgaveområder varetog Hovedstadsrådet som hovedregel de opgaver, der ellers normalt blev varetaget af amtsrådene. På enkelte områder havde Hovedstadsrådet imidlertid videregående beføjelser. Da hovedstadsområdet ikke som landets øvrige bysamfund var samlet i én kommune, omfattede regionplanen for hovedstadsområdet flere emner end de øvrige regionplaner, herunder bl.a. retningslinier for trafikbetjening og for områdets forsyning med sygehuse. Desuden var Hovedstadsrådet tillagt særlige styringsbeføjelser på planområdet. F.eks. kunne rådet pålægge en kommune at udarbejde lokalplaner eller undlade at medvirke til byggemodning, der var i strid med regionale hensyn.

Herudover kunne Hovedstadsrådet yde støtte til kommunale og amtskommunale projekter til gennemførelse af regionplanlægningen. I forhold til de formål, som de øvrige amtsråd kunne støtte via fondene for frigørelses- og afståelsesafgift, havde rådet en videregående adgang til at yde lån eller tilskud. Rådet kunne bl.a. yde støtte til sanering og byfornyelse.

Endelig var det tanken, at Hovedstadsrådet skulle bidrage til udligning af investeringsomkostningerne i området. I bemærkningerne til lovforslaget om oprettelse af en særlig fond til dette formål blev det - på baggrund af et

skøn over investeringsbehovet i hovedstadsområdet - anslået, at maksimumrammen for Hovedstadsrådets fond skulle være på 660-675 mill. kr. Hovedstadsfonden blev imidlertid nedlagt ved en lovændring i 1981. Herefter kom indsatsen til at afhænge af de årlige bevillinger, som Hovedstadsrådet traf beslutning om. Der blev ikke tale om initiativer i den målestok, det var tiltænkt, og støtten blev begrænset til hovedsagelig regionale kollektive trafikanlæg og anlæg til fritidsaktiviteter.

Det blev besluttet at udskyde den planlagte revision af hovedstadsloven i folketingssamlingen 1976/77 med fire år til folketingssamlingen 1980/81.

2.4.2. Udvalg om Hovedstadsrådet 1977

I 1977 nedsatte Indenrigsministeriet et embedsmandsudvalg, der fik til opgave at foretage en gennemgang af sektorlovgivningen vedrørende Hovedstadsrådet, og analysere de administrative spørgsmål i forbindelse med Hovedstadsrådets hidtidige struktur og virksomhed. I udvalget indgik repræsentanter for de ministerier, hvor Hovedstadsrådet havde kompetence.

I udvalgets betænkning fra 1979 blev der peget på, at de opgaver, der var tillagt Hovedstadsrådet, hver for sig havde betydning for det fælles bysamfund og krævede en fælles løsning på tværs af de kommunale og amtslige grænser. Omvendt mente udvalget ikke, at der var behov for at overføre flere opgaver til rådet. Udvalget fandt, at Hovedstadsrådet havde taget væsentlige initiativer til løsning af de tværgående planlægningsopgaver, og konklusionen var herefter, at Hovedstadsrådet fungerede i overensstemmelse med intentionerne bag lovgivningen.

Regeringen tilsluttede sig udvalgets synspunkter i en skriftlig redegørelse til Folketinget i 1980.1 redegørelsen blev det påpeget, at der under alle omstændigheder ville være behov for at etablere særlige organer, der kunne varetage planlægningsopgaverne i hovedstadsområdet. Ellers ville man miste den koordination af de forskellige sektorer, som Hovedstadsrådets sammenfattende planlægningsvirksomhed sikrede.

En revision af hovedstadsrådsloven blev herefter påny udskudt til folketingssamlingen 1983/84. Regeringen tilkendegav imidlertid, at den ville nedsætte en bredt sammensat kommission, der skulle gennemgå og vurdere opgavefordelingen samt den styrelsesmæssige og administrative struktur i hovedstadsområdet.

2.4.3. Udligningsreformerne i 1979 og 1980

I 1979 og 1980 blev der ved et kompleks af flere lovforslag gennemført en omfattende reform af tilskuds- og udligningssystemet. Reformens hovedsigte var, at der skulle tages større hensyn til kommunernes og amtskommunernes socialt betingede udgiftsbehov.

Ved fordeling af de generelle tilskud efter objektive kriterier havde man indtil da udelukkende taget udgangspunkt i aldersmæssige kriterier samt visse "fysiske" kriterier, såsom vejnet, areal, og antal udlejningsboliger.

Københavns Kommune havde i 1977 fremlagt en samlet gennemgang og kritik af det daværende bloktilskudssystem. Det blev heri påpeget, at der med de daværende kriterier kun i ringe omfang blev taget hensyn til de sociale merudgifter i storbyerne - samt til at Københavns Kommune havde haft et væsentligt tab på omlægningen fra refusionsordninger til generelle tilskud.

På baggrund af bl.a. denne rapport nedsatte indenrigsministeren i 1977 en arbejdsgruppe til at analysere de kommunale udgiftsbehov. Arbejdsgruppen afgav i 1978 sin betænkning. Konklusionerne i betænkningen blev i stor udstrækning fulgt i den følgende reform.

Der blev bl.a. indført sociale kriterier i udligningen. De sociale kriterier indgik i såvel landsudligning som hovedstadsudligningen. I hovedstadsudligningen søgte man dog at afbalancere virkningen ved en skærpelse af skatteudligningen, således at omlægningen ikke førte til for store tab for de hovedstadskommuner, der havde lavt beskatningsgrundlag.

Endelig blev bestemmelserne om særtilskud tilpasset, således at fordelingskriterierne kunne fastsættes mere nuanceret. Indenrigsministeren fik hjemmel til, at fastsætte de nærmere fordelingskriterier efter forhandling med Hovedstadsrådet. Særtilskuddet blev i de følgende år ydet til de kommuner, der havde særlige økonomiske vanskeligheder som følge af såvel tidligere som forestående befolkningsvækst.

2.4.4. Kommission om Hovedstadsrådet og alternative løsninger 1981

I 1981 nedsattes en kommission om Hovedstadsrådet. Kommissionen fik til opgave at gennemgå lovgivningen vedrørende Hovedstadsrådet med henblik på at opnå den mest hensigtsmæssige opgavefordeling på de enkelte områder. Det blev understreget i kommissoriet, at kommissionen også skulle vurdere mulighederne for alternative løsninger.

Kommissionen afgav betænkning i 1983. Omkring Hovedstadsrådet pegede kommissionen på, at enkelte konkrete administrative opgaver kunne udlægges til de 5 amtskommunale myndigheder, så Hovedstadsrådets overordnede og planlæggende funktioner blev understreget. Såfremt der skulle ske en styrkelse af løsningen af de tværgående opgaver i hovedstadsområdet pegede kommissionen på to områder. Det drejede sig om regionplanlægningen og sygehusplanlægningen, eventuelt kombineret med en egentlig fælles sygehusdrift. Kommissionen bemærkede dog, at hvis et tværgående organ fik ansvaret for løsningen af egentlige driftsopgaver, som f.eks. sygehusdriften, burde organet være direkte valgt, og have adgang til at udskrive skatter.

Kommissionen opstillede herudover en række alternativer til Hovedstadsrådet. Herunder bl.a. en model for et "storamt" omfattende hele hovedstadsområdet og et "lille amt", der alene omfattede Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt. Den lille model blev suppleret med en variant, hvorefter det lille hovedstadsamt blev udvidet med dele af Frederiksborg og Roskilde amter, der derefter for den resterende dels vedkommende blev lagt sammen med Storstøms og Vestsjællands amter. I betænkningen blev der redegjort for fordele og ulemper ved modellerne, men kommissionen undlod at pege på en enkelt model.

I forbindelse med betænkningen udtalte et flertal af kommunerne i hovedstadsområdet sig for at bevare Hovedstadsrådet.

I folketingssamlingen 1983/84 drøftede Folketinget som planlagt en revision af loven om Hovedstadsrådet. Debatten resulterede i, at Folketinget vedtog at ophæve revisionsbestemmelsen i loven.

2.4.5. Udligningsreformen i 1983

I 1983 gennemførtes en teknisk tilpasning af tilskuds- og udligningssystemet. Målsætningen var, at de byrdefordelingsmæssige forskydninger skulle være så små som mulige.

Med reformen blev hovedstadsudligningen - på linje med det generelle udligningssystem - opdelt i en særskilt udligning af forskelle i skattegrundlag, og en udligning af forskelle i udgiftsbehov. Fordelingen af det generelle statstilskud blev samtidig ændret, således at statstilskuddet var "neutralt" i forhold til udligningen.

For primærkommuner var der herefter tale om to udligningsordninger. Dels en landsudligning, hvor der udlignedes 50 pct. af forskellene i beskatnings-

grundlag og 30 pct. af forskellene i udgiftsbehov, og dels en særlig hovedstadsudligning, hvor der udlignedes 30 pct. af forskellene i beskatningsgrundlag og 30 pct. af forskellene i udgiftsbehov.

Den amtskommunale skatteudligning blev opbygget som en mellemkommunal udligningsordning, hvor der blev udlignet 80 pct. af forskellene mellem amtskommunerne. I tilknytning hertil afskaffedes den særlige hovedstadsudligning for amtskommunerne.

2.4.6. Udtynding af Hovedstadsrådets opgaver

I 1985 gennemførtes en revision af sygehusloven. Revisionen indebar, at der reelt ikke længere var opgaver for Hovedstadsrådet inden for sygehusplanlægningen.

En yderligere udtynding af Hovedstadsrådets opgaver skete på baggrund af et frikommuneforsøg for Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner, der blev godkendt i 1988. Herved blev ansvaret for sagsbehandlingen, og tilsynet med spildevandsforhold, recipienttilsyn, vandindvinding og grundvandsbeskyttelse samt godkendelse og tilsynet med særligt forurenende virksomheder, overført fra Hovedstadsrådet til de tre amtsråd.

2.4.7. Ændring af hovedstadsudligningen i 1988

For tilskudsåret 1988 blev hovedstadsudligningen ændret igen. Omlægningen var en konsekvens af en reform af skatteudligningen, hvorefter landsudligningen blev ændret til en "statsfinansieret" landsudligning.

Indførelsen af den "statsfinansierede" landsudligning betød, at skatteudligningen for primærkommunerne fra 1988 blev finansieret af det samlede statstilskud til kommunerne. I ordningen blev der udlignet i forhold til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i hovedstadsområdet, og kommunerne i hovedstadsområdet indgik som én kommune. Det betød, at hovedstadskommunerne ikke mere indgik direkte i landsudligningen, men alene bidrog indirekte til finansieringen i kraft af statstilskuddet.

Herefter bestod skatteudligningen for hovedstadskommunerne alene af én mellemkommunal hovedstadsudligning, hvor der nu blev udlignet 90 pct. af forskellene i hovedstadskommunernes beskatningsgrundlag.

For så vidt angik udligningen af forskelle i udgiftsbehov indgik hovedstadskommunerne fortsat i både en landsudligning og den særlige hovedstadsudligning.

2.4.8. Udvalg om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder 1987

Kort forinden - i 1987 - var der blevet nedsat et udvalg om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. I betænkningen fra dette udvalg blev det bl.a. foreslået, at Hovedstadsrådet skulle nedlægges med udgangen af 1989, og at rådets opgaver skulle overføres til de tre amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. Udvalget anbefalede, at to af Hovedstadsrådets opgaver fortsat blev varetaget af (amts)kommunale fællesskaber. Det drejede sig om driften af den kollektive trafik og om ansvaret for regionplanlægningen.

11989 vedtog Folketinget en lov om ophævelse af Hovedstadsrådet, og med virkning fra 1. januar 1990 blev Hovedstadsrådets opgaver overført til de fem amtskommunale myndigheder. Opgaverne vedrørende den kollektive bustrafik blev samlet i det nye selvstændige trafikselskab HT. HT's bestyrelse blev sammensat af repræsentanter for de fem amtskommunale enheder. Der blev derimod ikke etableret et særskilt organ med ansvaret for regionplanlægningen i hele hovedstadsområdet.

Fra den daværende regerings side blev det understreget, at forslaget om nedlæggelse af Hovedstadsrådet ikke skulle tages som udtryk for, at der ikke også i hovedstadsområdet var væsentlige tværgående problemer, som skulle løses i et samarbejde mellem amtskommunerne og kommunerne. Efter regeringens opfattelse burde de tværgående problemer løses ved etablering af samarbejder mellem områdets kommuner og amtskommuner med vekslende deltagerkredse, således at samarbejdet blev afpasset efter opgavens karakter og de lokale forhold.

2.5. Nyere initiativer

2.5.1. Initiativgruppen

I 1989 nedsatte regeringen en særlig Initiativgruppe, der skulle fremkomme med idéer og forslag til en forbedret erhvervsudvikling i hovedstaden.

Baggrunden for gruppens nedsættelse var beslutningen om, at udflytte store dele af søværnet fra Holmen, hvilket ville forværre beskæftigelsessituationen i hovedstaden. Gruppen var sammensat af repræsentanter for kommunerne og erhvervslivet i området, og afgav samme år redegørelsen "Hovedstaden-hvad vil vi med den?".

Redegørelsen indeholder en række forslag til forbedring af erhvervs- og beskæftigelsessituationen samt en generel vurdering af baggrunden for, at ho-

vedstaden havde gennemgået en anden udvikling end andre bysamfund i landet og andre storbyer i Europa.

I redegørelsen påpeges det, at staten i 1970'erne og 1980'erne bevidst havde søgt at dæmpe udviklingen i hovedstadsområdet ud fra en antagelse om, at hovedstaden ellers ville blive for stor. Som led heri blev investeringer drejet væk fra hovedstadsområdet, og økonomiske ressourcer overførtes via udligningsordningerne fra hovedstadsområdet til provinsen. I provinsen var lokalområderne takket være kommunalreformen egnede til at "fange udviklingen op", mens hovedstadsområdet på grund af en opsplittet beslutningskompetence ikke havde de samme muligheder for at fremme erhvervsudbygningen.

Derfor fik hovedstadsområdet tilbagegang, og de uheldige virkninger forstærkedes af, at Københavns Kommune, der skulle fungere som lokomotiv for udviklingen i hovedstadsområdet, var den hårdest ramte del af området.

Initiativgruppen fremsatte en række forslag til investeringer, der kunne fremme aktiviteten i hovedstadsområdet. Der blev bl.a. peget på etablering af en fast forbindelse over Øresund, fortsat udbygning af Københavns Lufthavn, forbedring af de trafikale forbindelser til lufthavnen og til Københavns Havn og udbygning af sports-, hotel- og kongresfaciliteter i København. Gruppen pegede også på, at en ændring af udligningen og af den kommunale struktur i området kunne bidrage til større udvikling.

2.5.2. Hovedstadens Udviklingsselskab

Initiativgruppens redegørelse førte til en debat i Folketinget i 1990, som viste bred politisk enighed om at styrke erhvervsudviklingen i hovedstaden.

På denne baggrund blev det besluttet at etablere Hovedstadens Udviklingsselskab, der som et særligt selskab skulle sikre en samordnet indsats omkring udbygningen i hovedstadsområdet. I tilknytning hertil nedsattes Hovedstadens Udviklingsråd, der skulle rådgive om den overordnede hovedstadspolitik, fremkomme med forslag til den kommunale og statslige indsats samt formidle forslag om nødvendige lovændringer.

Udviklingsrådet blev oprettet for en 3-årig forsøgsperiode med repræsentanter for regeringen og de kommunale myndigheder i området. Efter 3-års periodens udløb blev udviklingsrådet imidlertid nedlagt, da forventninger til rådets virke ikke var blevet indfriet. Der var bl.a. ikke blevet fremsat lovforslag om at etablere Hovedstadens Udviklingsselskab.

2.5.3. Udligningsreformen i 1995

I juni 1995 vedtog Folketinget en ny samlet reform af tilskuds- og udligningssystemet. Reformen havde især til formål at sikre den sociale balance mellem kommunerne ved en forøget udligning af forskelle i kommunernes udgiftsbehov. Dette indebar dels en revision af de sociale kriterier, som indgår i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, og dels en forhøjet udligningsgrad for forskellene i udgiftsbehov.

Reformen indebar endvidere, at den særlige boligstøtteudligning i hovedstadsområdet blev indarbejdet i det generelle udligningssystem, men således at ordningen videreføres stort set uændret i forhold til tidligere lovgivning. Der foretages altså fortsat en 100-procents udligning af de udgifter, som kommunerne i hovedstadsområdet har til individuel boligstøtte.

Kapitel 3. Byudvikling og planlægning

3.1 Indledning

Indtil midten af 1800-tallet, da industrialiseringen begyndte, var hovedstaden stort set afgrænset af voldene omkring København. Med opgivelsen af den snævre befæstning af København skete der imidlertid en kraftig udvikling i først og fremmest brokvarterene. København voksede hermed fra ca. 150.000 indbyggere i 1860 til ca. 360.000 ved århundredeskiftet. Efter århundredeskiftet fortsatte væksten i hovedstadsområdet, der geografisk bredte sig længere og længere ud fra Københavns middelalderby.

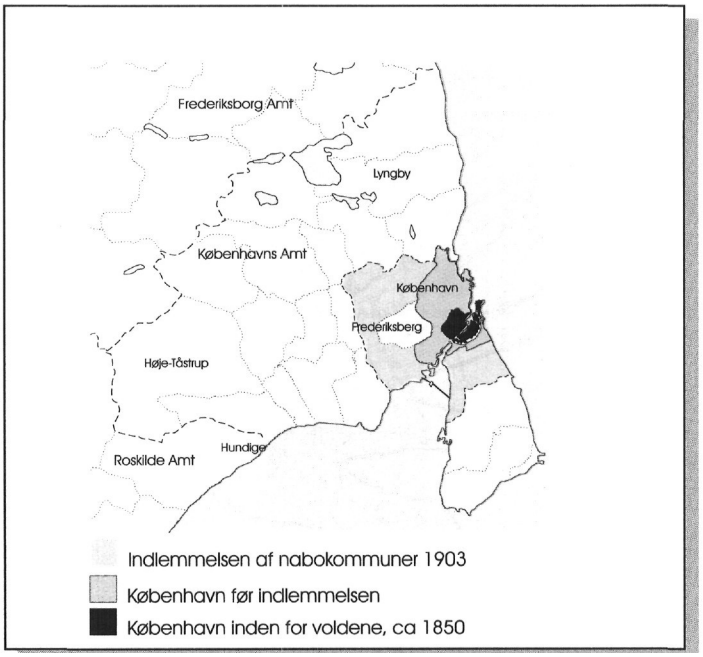
I dag omfatter det område, der betjenes af Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT), og som er udgangspunkt for Hovedstadskommissionens arbejde, et samlet areal på 2.861 km^2 med ca. 1,7 mill. indbyggere. Det er opdelt i 48 kommuner og 3 amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, der både varetager primær- og amtskommunale opgaver.

I dette kapitel er givet en kortfattet beskrivelse af de planmæssige rammer og initiativer, der har medvirket til at forme og regulere denne udvikling. I afsnit 3.2 beskrives perioden frem til kommunalreformen, og etableringen af Hovedstadsrådet i 1974. Herefter beskrives i afsnit 3.3. Hovedstadsrådets opgaver og initiativer på planområdet. Perioden efter nedlæggelsen af Hovedstadsrådet beskrives i afsnit 3.4. Endelig indeholder afsnit 3.5 kommissionens vurderinger af den aktuelle situation vedrørende den overordnede planlægning i hovedstadsområdet.

For en mere uddybende beskrivelse af byudviklingen og planlægningen i hovedstadsområdet henvises til betænkningens *bilag c*.

3.2. Planlægningen frem til etableringen af Hovedstadsrådet

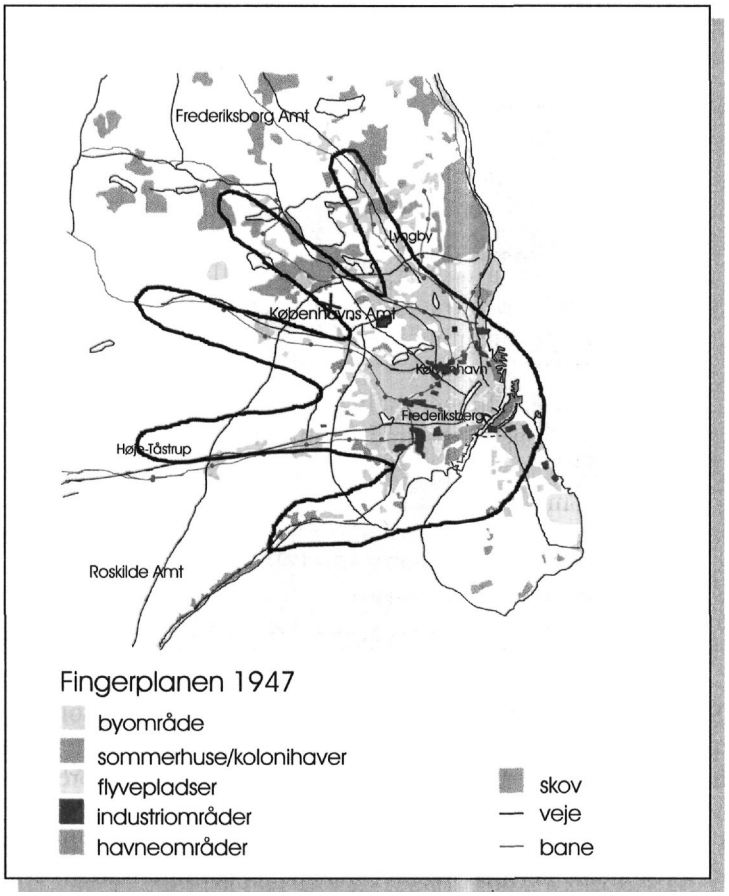
Før år 1900 blev der ikke gennemført nogen samlet planlægning af byudviklingen, der var karakteriseret ved en omfattende byggeaktivitet. Som følge af denne udvikling blev der i perioden 1901 - 02 indgået frivillige aftaler om indlemmelse af flere omegnskommuner i Københavns Kommune, som herved arealmæssigt voksede til det tredobbelte.



I årene 1907-1909 afholdt Københavns Kommune en international byplankonkurrence om bebyggelse af de indlemmede kommuner. Dette var optakten til en omfattende debat om byplanlægning og gennemførelsen af en byplanlov.

Der blev i forbindelse hermed taget en række forskellige initiativer på planområdet. Dansk Ingeniørforening nedsatte eksempelvis i 1922 et udvalg om trafiklinier i københavnsområdet, der afgav betænkning i 1926. Det blev til den første egnsplan, der gik på tværs af kommunegrænserne. Et andet eksempel var oprettelsen "Dansk Byplanlaboratorium" - et uafhængigt selskab til byplanlægningens fremme. På initiativ af Dansk Byplanlaboratorium nedsattes i 1928 "Egnsplanudvalget" - et udvalg vedrørende planlægning i københavnsområdet. Egnsplanudvalget stod for forskellige initiativer, der bl.a. førte til udarbejdelsen af Egnsplanudvalgets "Fingerplan" i 1947.

Fingerplanen var en skitseplan, der byggede på et enkelt planprincip med fingre, der pegede fra "håndfladen" ud mod købstæderne Køge, Roskilde, Frederikssund, Hillerød og Helsingør. Det var i disse fingre, at byudviklingen skulle ske. Kilerne mellem fingrene skulle forbeholdes friluftsinteresser, land- og skovbrug m.m. Til at gennemføre planen nedsattes nogle byudviklingsudvalg.



Fingerplanen var en plan for langsom vækst langs fingrene. I 1950'erne løb udviklingen fra Fingerplanen på grund af velstandsstigningen, og det deraf følgende øgede boligforbrug og det stigende antal personbiler. Denne udvikling skete især i de nye omegnskommuner til København. Befolkningstallet i selve Københavns Kommune nåede sit maximum med ca. 770.000 indbyggere i 1950.

Der blev på denne baggrund taget initiativ til udarbejdelsen af en ny egnsplanskitse. Resultatet blev principskitsen til en egnsplan for Storkøbenhavn fra 1960. Denne egnsplanskitse byggede - i modsætning til Fingerplanen - på en forventning om en meget betydelig vækst i hovedstadsområdet. Planskitsen rummede derfor på en række punkter forslag til ændringer i Fingerplanens bystruktur. Skitsen foreslog bl.a., at der blev oprettet to nye "storfingre" mod sydvest med nye bydele på hver 250.000 indbyggere og et større motorvejsnet.

Principskitsen fik bl.a. på grund af de valgte forudsætninger en blandet modtagelse. Dette førte til, at regeringen iværksatte en teknisk gennemgang af principskitsen. Resultatet heraf blev to alternative langtidsskitser samt et forslag til en 1. etapeplan frem til 1970, der var fælles for de to langtidsskitser. 1. etape planen omfattede en byvækst på 100.000 boliger dels gennem udnyttelse af eksisterende lokaliseringsmuligheder dels gennem udlægning af nye arealer i Roskilde- og Køge fingrene. Dertil kom etablering af storcentre i Høje-Taastrup og Lyngby til aflastning af Københavns centrum. 1. etapeplanen blev tiltrådt af Byplannævnet i 1963, som vejledende for den kommunale planlægning.

I 1967 blev der efter forhandlinger mellem regeringen, Hovedstadskommunernes Samråd [1] og regionens amtsråd, kommuner og byudviklingsudvalg dannet et egnsplanråd. Egnsplanrådet skulle overtage ansvaret for den regionale planlægning, som herved for første gang blev placeret hos et af kommunerne etableret fællesskab. Egnsplanrådet udarbejdede - i dialog med statslige myndigheder - en omfattende regionplan (Regionplan 1973), som i 1975 blev vedtaget af det dengang oprettede Hovedstadsråd, og principgodkendt af regeringen i 1976 på visse nærmere vilkår for den videre planlægning.

3.3. Hovedstadsrådet som regionplanmyndighed

I forlængelse af kommunalreformen fra 1970 og Hovedstadsreformudvalgets betænkning fra 1971 blev Hovedstadsrådet etableret i 1974 - jf. *bilag a.* Hovedstadsrådet fik bl.a. til opgave at varetage regionplanlægningen i hovedstadsområdet, og rådet vedtog som nævnt i 1975 sin første regionplan for det samlede hovedstadsområde. Vedtagelsen af denne plan og den efterfølgende 1. etapeplan betød, at der for første gang kunne disponeres ud fra en fælles regionplan udført og besluttet med hjemmel i lovgivningen, og med gennemførelsesbestemmelser i planlovgivningen.

Med hovedstadsregionplanloven fra 1973 fik Hovedstadsrådet tillagt en række stærke beføjelser, som amtsrådene i det øvrige land ikke havde. Formålet var at give Hovedstadsrådet de fornødne redskaber til at styre byudviklingen i det samlede hovedstadsområdet.

Regionplanen i hovedstadsområdet skulle i hovedtræk angive fordelingen af bebyggelsesarterne i byzone og tidsfølgen for udbygningen af byzonerne. Planen skulle desuden rumme hovedretningslinier for byfornyelsen samt for sektorområder som trafikbetjening, vandforsyning og spildevandsafledning,

[1] For en nærmere beskrivelse af Hovedstadskommunernes Samråd henvises til betænkningens *bilag a.*

sygehusforsyning og forsyning med rekreative anlæg. Den skulle også rumme retningslinier for tidsfølgen af de nødvendige anlæg m.v. inden for disse sektorer.

Hovedstadsrådet kunne endvidere pålægge en kommune at tilvejebringe lokalplaner i overensstemmelse med kommuneplanen, og at bringe et i en lokalplan forudsat kommunalt anlæg til udførelse. I tilfælde, hvor kommunen ikke fulgte pålægget, kunne Hovedstadsrådet overtage kommunens beføjelser, og for kommunens regning virkeliggøre pålæggene. Såfremt en i regionplanen fastlagt bydannelse omfattede flere kommuner, kunne rådet overtage den nærmere byplanlægning for området og udøve kommunernes beføjelser. For at få opfyldt regionplanmæssige hensyn kunne Hovedstadsrådet også pålægge en kommune ikke at medvirke ved privat og offentlig byudvikling.

Endelig kunne Hovedstadsrådet påvirke udviklingen i hovedstadsområdet gennem den formelle myndighed, det var tillagt med hensyn til kollektiv trafik, miljø- og naturbeskyttelse og sygehusplanlægning samt som bestyrer af hovedstadsfonden.

Det kan dog efterfølgende konstateres, at Hovedstadsrådet kun i begrænset omfang udnyttede de stærke beføjelser, som rådet havde på planområdet.

Byudviklingen i 1980'erne blev i øvrigt kendetegnet af stagnation, hvilket skabte nye og ændrede krav til regionplanlægningen i hovedstadsområdet. Resultatet af Hovedstadsrådets arbejde hermed blev Regionplan 1989. Det blev en plan for begrænset vækst, hvor hovedvægten var lagt på kultivering af den bestående bystruktur, udnyttelse af "stationsnære arealer", hensigtsmæssig anvendelse af det åbne land, prioritering af miljøbeskyttelse og formulering af en trafikpolitik. Dette blev den sidste regionplan, som Hovedstadsrådet vedtog.

3.4. Planlægningen efter Hovedstadsrådet

Hovedstadsrådet blev nedlagt i 1989 på baggrund af anbefalingerne i betænkning nr. 1123/1987 om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. I betænkningen blev det endvidere overvejet, om de opgaver, som Hovedstadsrådet varetog, kunne udføres af de enkelte amtskommunale myndigheder. Det var i betænkningen opfattelsen, at alene regionplanopgaven og den kollektive trafik i hovedstadsområdet havde en sådan tværgående karakter, at disse opgaver under alle omstændigheder forudsatte et særligt og på forhånd struktureret samarbejde inden for hovedstadsområdet. Der blev imidlertid ikke ved Hovedstadsområdets nedlæggelse etableret et samordningsorgan eller lignende til varetagelse af regionplanopgaven.

I stedet blev der i planlovgivningen indsat en bestemmelse om, at regionplanlægningen af de 5 regionplanmyndigheder i hovedstadsområdet - Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner og Københavns og Frederiksberg Kommuner - skal udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed.

Retningslinierne i områdets regionplaner skal endvidere fastsættes med særlig hensyntagen til den kollektive trafikplan for det samlede område, ligesom der skal fastlægges retningslinier for fordeling og tidsfølge for byggeaktivitet i byzoner og for vandforsynings- og spildevandsafledning.

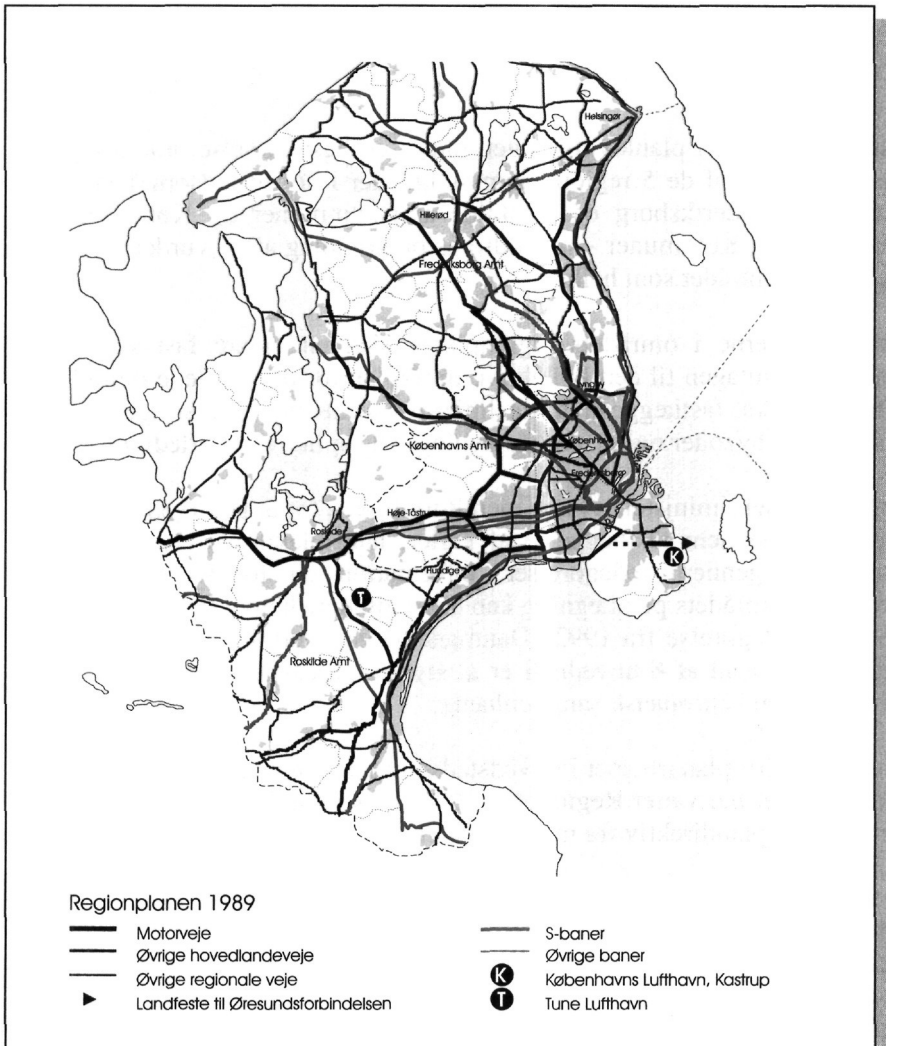
Miljø- og energiministeren har generelt mulighed for at påvirke regionplanlægningen gennem fastlæggelse af regler, landsplandirektiver, vetobeføjelser samt gennem redegørelser, information og forsøg. Specielt for hovedstadsområdets planlægning kan der endvidere henvises til regeringens landsplanredegørelse fra 1992 "Danmark på vej mod år 2018", hvoraf det fremgår, at et ud af 6 hovedmål er at styrke hovedstadsområdets position som byregion i europæisk sammenhæng.

Grundlaget for planarbejdet i hovedstadsområdet efter nedlæggelsen af Hovedstadsrådet har været Regionplan 1989, hvis indhold blev fastholdt gennem et landsplandirektiv fra miljøministeren.

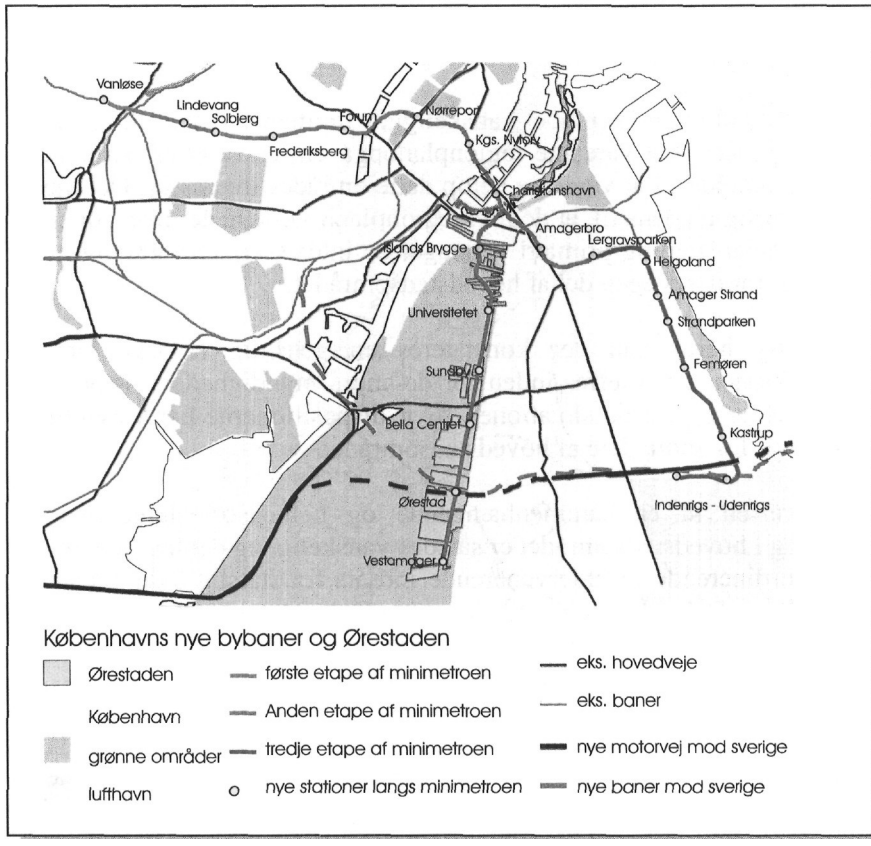
I 1990 blev Hovedstadens Udviklingsråd oprettet. Rådet og et selskab tilknytning hertil skulle benytte offentligt ejede grunde til at få sat gang i udviklingen i hovedstadsområdet. Der kom imidlertid ingen resultater ud af dette frivillige initiativ, og Udviklingsrådet blev som konsekvens heraf nedlagt efter nogle år - jf. også *bilag a.*

Efter 1990 er regionplanlægningen blevet suppleret fra statslig side med bl.a. en række miljø-, energi- og trafikpolitiske handlingsplaner, hvori bl.a. er opstillet målsætninger om øget grundvandsbeskyttelse, reduktion i CO_2-udledning med 20 pct. inden år 2005, og sikring af mere miljøvenlige og effektive transportsystemer samt styrkelse af den kollektive trafik i først og fremmest hovedstadsområdet.

Endvidere er der ved lov blevet truffet beslutning om konkrete anlæg i hovedstadsområdet. Det drejer sig om loven fra 1991 om anlæg af en fast forbindelse over Øresund, loven fra 1992 om Ørestaden m.m. og loven ligeledes fra 1992 om Københavns Havn.



I de senere år er der blevet etableret en række samarbejder og selskaber i hovedstadsområdet, som kan få stor betydning for områdets udvikling. Nogle af selskaberne er etableret med baggrund i lovgivningen, og er tillagt særlige kompetencer. Det drejer sig bl.a. om Ørestadsselskabet, der er et interessentskab mellem Københavns Kommune og staten. Selskabet har ansvaret for at planlægge og udvikle Ørestaden, og for at bygge de letbaner, der blev truffet beslutning om i forbindelse med loven om Ørestaden. Endvidere skal nævnes Københavns Havn, der også har statslig deltagelse. Københavns Havn har til formål at drive havnevirksomhed samt at omdanne de havnearealer i København, der ikke længere skal anvendes til havneformål. Disse forskellige initiativer og selskaber er nærmere omtalt i *kapitel 8.*



3.5. Hovedstadskommissionens vurdering af regionplanarbejdet i hovedstadsområdet.

I hovedstadsområdet varetages regionplanlægningen efter Hovedstadsrådets nedlæggelse af 5 forskellige regionplanmyndigheder - Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. I 1993-94 har de tre amtsråd vedtaget regionplaner, og Københavns og Frederiksberg kommuner har vedtaget regionplanretningslinier i deres kommuneplaner.

Det er fastsat i planlovgivningen, at regionplanlægningen i hovedstadsområdet skal udføres under anlæggelse af en helhedsvurdering af den ønskede udvikling i det samlede område, og at de fem regionplanmyndigheder derfor skal samarbejde om udarbejdelsen af regionplanforslagene. Det er herved forudsat, at de fem myndigheder selv kan finde fælles løsninger og

etablere eventuelle nødvendige samarbejdsfora under hensyn til hovedstadsområdets karakter af ét sammenhængende bysamfund.

Myndighedsstrukturen i området vanskeliggør imidlertid dette, idet de fem myndigheder, der skal varetage regionplanopgaven, er valgt af borgerne i hvert deres område til at varetage netop dette områdes interesser. Det medfører en naturlig tendens til, at de fem regionplanmyndigheder hver for sig i deres regionplanlægning primært varetager de interesser, som gør sig gældende inden for deres egen del af hovedstadsområdet.

I tilknytning hertil kan der konstateres en gensidig respekt for de plandispositioner, der træffes inden for de andre myndigheders planområder. Det gælder også i de situationer, hvor dispositionerne har væsentlige konsekvenser for andre dele af hovedstadsområdet.

Gennemførelsen af en sammenhængende og helhedsorienteret regionplanlægning i hovedstadsområdet er således vanskelig, og det har bl.a. medført en koordinerende og intervenerende indsats fra statslig side. Sådanne statslige tiltag i forhold til regionplanerne i hovedstadsområdet kan imidlertid risikere at føre til en ansvarsforskydning, hvor den enkelte regionplanmyndigheds ansvar for helheden i planlægningen forringes.

Der er derfor en risiko for, at det lokale ansvar for områdets samlede udvikling reduceres, og at ansvaret for varetagelse af de overordnede planlægningshensyn i hovedstadsområdet som resultat heraf - i højere grad, end det er tilfældet i resten af landet - kommer til at påhvile regering og Folketing.

Denne særlige situation i hovedstadsområdet skal også ses i forhold til de opgaver, der tegner sig i de kommende år på planområdet. Miljø- og Energiministeriet har i udmeldingen om "Regionplanrevision 1997" især peget på udnyttelsen af investeringerne i den kollektive trafik, en strategi for erhvervsområdernes udvikling, en bevarelse af "de grønne kiler" og deres tilgængelighed for befolkningen, lokalisering af særligt forurenende virksomheder i området m.v.

Den fulde udnyttelse af potentialet i de betydelige infrastrukturinvesteringer og plandispositioner, der er truffet beslutning om inden for de seneste år, forudsætter ligeledes en koordinering mellem de involverede statslige, amtskommunale og kommunale myndigheder samt de særlige selskaber som f.eks. Ørestadsselskabet.

Derfor må der efter kommissionens opfattelse alt i alt konstateres et behov for at styrke den overordnede fysiske planlægning i hovedstadsområdet, så

området får de bedste muligheder for selv at gennemføre en planlægning, der kan udgøre et solidt grundlag for den fremtidige udvikling i området.

Kapitel 4. Karakteristik af hovedstadsområdet.

4.1. Indledning

Hovedstadsområdet er traditionelt opfattet som det område, der dækkes af Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Denne afgrænsning svarer til det område, der var omfattet af det tidligere hovedstadsråd, og som på nuværende tidspunkt dækkes af HT, og er omfattet af den kommunale hovedstadsudligningsordning. Området omfatter 50 kommuner med i alt 1,7 mio. indbyggere. I området findes landets største sammenhængende byområde.

Selve afgrænsningen af det sammenhængende byområde kan ske ud fra forskellige kriterier.

I Danmarks Statistiks publikationer er i tidens løb anvendt en afgrænsning, der har taget udgangspunkt i områdets *bymæssighed.*

Denne afgrænsning har derfor i årenes løb ændret sig i takt med udbygningen af hovedstadsområdet, jf. *figur 4.1.*

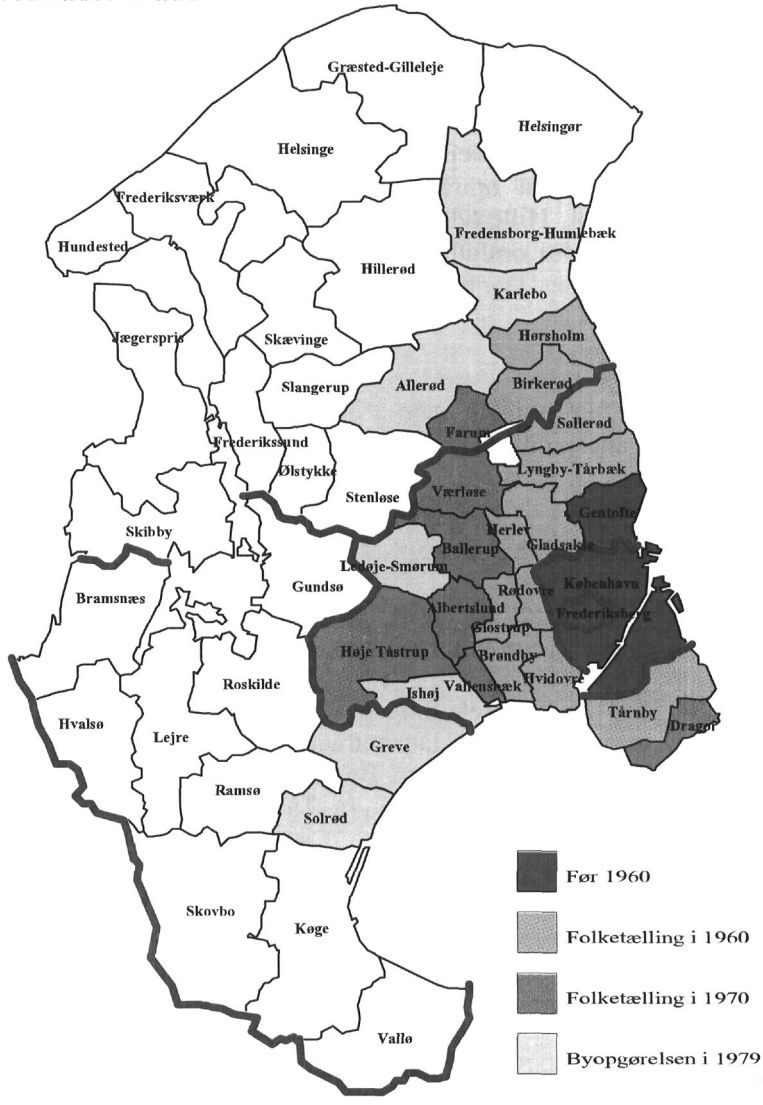
Indtil 1960 omfattede begrebet "hovedstaden" i statistisk henseende Københavns og Frederiksberg Kommuner, og fra 1921 Gentofte Kommune.

Ved offentliggørelsen af folketællingen i 1960 anvendte Danmarks Statistik for første gang begrebet "hovedstadsområdet". Det omfattede kommunerne: København, Frederiksberg, Gentofte, Brøndbyvester-Brøndbyøster, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Søllerød og Tårnby.

Ved folketællingen i 1970 henregnedes følgende kommuner til hovedstadsområdet: København, Frederiksberg, kommunerne i Københavns amt (med undtagelse af Ledøje-Smørum, Sengeløse og Torslunde-Ishøj) samt Birkerød, Farum og Hørsholm.

Siden byopgørelsen i 1979 har Danmarks Statistik henregnet følgende kommuner til hovedstadsområdet: København, Frederiksberg, kommunerne i Københavns amt samt Allerød, Birkerød, Farum, Fredensborg-Humlebæk, Hørsholm, Karlebo, Greve og Solrød.

Figur 4.1. Danmarks Statistiks afgrænsning af hovedstadsområdet

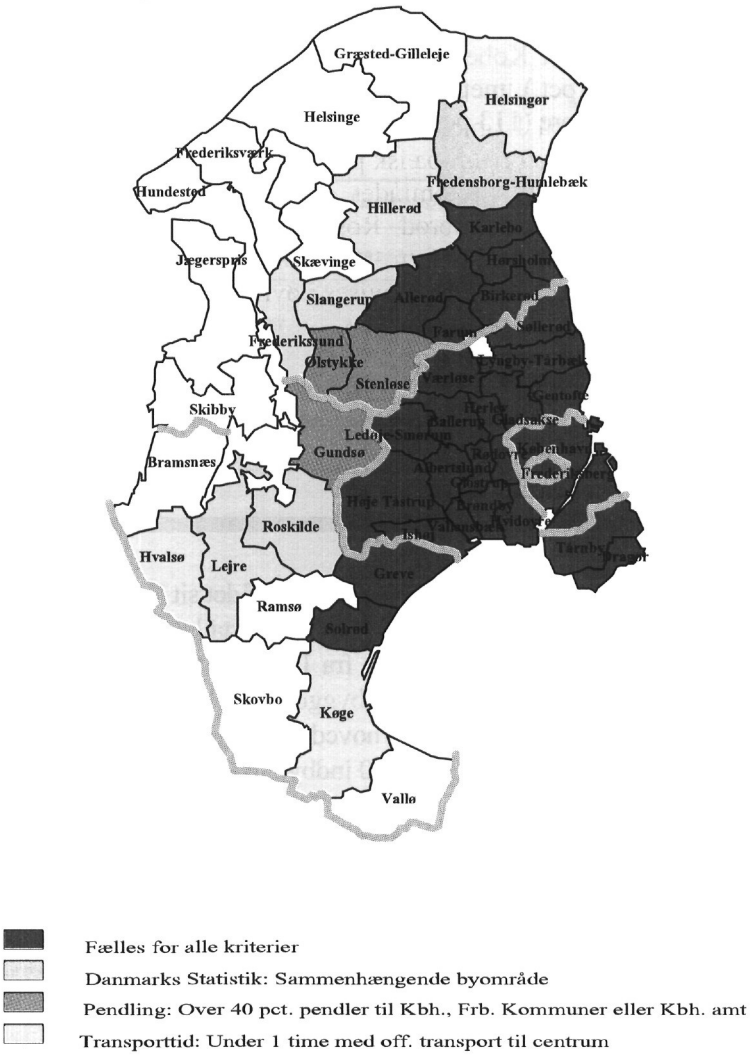


En anden indgangsvinkel til afgrænsningen af hovedstadsområdet er omfanget af *pendling*. En afgrænsning ud fra et kriterium om, at mere end 40 pct. af en kommunes arbejdsstyrke har arbejde i det centrale område

(Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt), vil føre til stort set samme afgrænsning, som anvendt af Danmarks Statistik. Forskellen til det ovenfor nævnte område vil være, at Fredensborg-Humlebæk Kommune vil falde udenfor, mens til gengæld kommunerne Gundsø, Stenløse og Ølstykke vil blive omfattet.

En tredje indgangsvinkel kan være *transporttiden* til centrum. Et regionsbegreb, der bygger på 1 times transporttid til centerkommunen, anerkendes i stigende grad inden for europæisk planlægning. En afgrænsning ud fra dette kriterium vil føre til, at området også vil omfatte bl.a. de større bykommuner Helsingør, Hillerød, Roskilde, Køge og Frederikssund. Denne afgrænsning vil således omfatte størstedelen af befolkningen i Frederiksborg og Roskilde amter. Der henvises i øvrigt til *figur 4.2*.

Figur 4.2. Funktionel afgrænsning af hovedstadsområdet ud fra forskellige kriterier



I det følgende gennemgås en række statistiske og økonomiske forhold. Disse forhold er nærmere beskrevet i *bilag d.*

4.2. Befolkningen

4.2.1. Befolkningsudviklingen

Befolkningsudviklingen i hovedstadsområdet har siden krigen været præget af en kraftig udflytning fra de centrale områder til forstæderne. Siden 1950 er indbyggertallet i Københavns og Frederiksberg Kommuner faldet med ca. 330.000 (37 pct.), mens det i de tre hovedstadsamter er steget med ca. 628.000 indbyggere (113 pct.).

Tabel 4.2.1.1. Indbyggertal

1.000	1950	1960	1970	1980	1990	1995
København og Frederiksberg	887	836	734	587	552	559
Hovedstadsamterne: København, Frederiksborg og Roskilde	552	772	1.015	1.159	1.159	1.180
Hovedstadsområdet	1.439	1.608	1.749	1.746	1.711	1.739

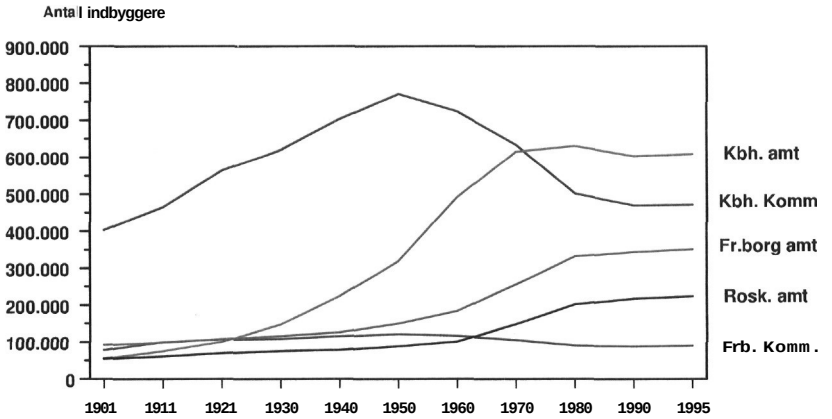
I 1975 nåede indbyggertallet i hovedstadsområdet sit hidtil højeste niveau med 1.768.000 indbyggere. Herefter faldt indbyggertallet i området for første gang i dette århundrede. I 15-årsperioden fra 1975 til 1990 faldt indbyggertallet således med 57.000 til 1.711.000 indbyggere i 1990. I de seneste 5 år har der igen været stigende indbyggertal i hovedstadsområdet. I alt er indbyggertallet i perioden 1990-95 steget med 28.000 indbyggere.

Tabel 4.2.1.2. Befolkningsudviklingen i dette århundrede i hovedstadsområdet

	Kbh. Komm.	Frb. Komm.	Kbh. amt	Fr.borg amt	Roskilde amt	Hoved-stads-området
1901	400.575	76.231	52.940	89.666	54.702	674.114
1911	462.161	97.237	72.429	96.213	61.112	789.152
1921	561.344	104.815	97.702	105.582	70.007	939.450
1930	617.069	106.251	144.653	113.831	75.778	1.057.582
1940	700.465	113.208	221.007	123.743	78.658	1.237.081
1950	68.105	118.993	315.564	147.695	88.469	1.438.826
1960	721.381	114.285	488.886	181.663	101.311	1.607.526
1970	630.816	102.960	612.349	253.791	148.679	1.748.595
1980	498.850	88.287	627.245	329.141	202.017	1.745.540
1990	466.723	85.611	600.889	341.067	216.964	1.711.254
1995	471.300	88.002	605.868	350.236	224.052	1.739.458

I de senere år har ca. 1/3 af indbyggerne i hovedstadsområdet boet i de to centrale kommuner København og Frederiksberg. Før krigen var de to centrale kommuner helt dominerende for hovedstadsområdet. Ca. 2/3 af indbyggerne i det nuværende hovedstadsområde boede i disse to kommuner, og indtil 1960 boede stadig over halvdelen af befolkningen i området i disse to kommuner.

Figur 4.3. Befolkningsudviklingen i hovedstadsområdet i dette århundrede



Befolkningstilvæksten i de enkelte ti-år fremgår af nedenstående *tabel 4.2.1.3. Før krigen* var befolkningsudviklingen koncentreret til Københavns og Frederiksberg Kommuner, men allerede i 1920'erne og 1930'erne var der også en betydelig befolkningstilvækst i Københavns amt.

I *1940'erne* var der stadig en betydelig befolkningstilvækst i Københavns og Frederiksberg Kommuner, men den mest markante vækst i perioden skete i Københavns amt.

1*1950'erne* begyndte befolkningstilbagegangen i Københavns og Frederiksberg Kommuner, mens der var en meget kraftig vækst i Københavns amt. Alene i denne ti-års periode voksede indbyggertallet i Københavns amt med 173.000 indbyggere.

I 1*960'erne* forstærkes befolkningstilbagegangen i Københavns og Frederiksberg Kommuner, mens den kraftige vækst i Københavns amt fortsatte. I denne periode kom der også for alvor gang i væksten i Frederiksborg og Roskilde amter.

Tabel 4.2.1.3. Befolkningstilvæksten i 10-års perioder

Indbyggere	Kbh. Komm.	Frb. Komm.	Kbh. amt	Fr.borg amt	Roskilde amt	Hoved-stads-området
1901-11	61.586	21.006	19.489	6.547	6.410	115.038
1911-21	99.183	7.578	25.273	9.369	8.895	150.298
1921-30	55.725	1.436	46.951	8.249	5.771	118.132
1930-40	83.396	6.957	76.354	9.912	2.880	179.499
1940-50	67.640	5.785	94.557	23.952	9.811	201.745
1950-60	-46.724	-4.708	173.322	33.968	12.842	168.700
1960-70	-90.565	-11.325	123.463	72.128	47.368	141.069
1970-80	-131.966	-14.673	14.896	75.350	53.338	-3.055
1980-90	-32.127	-2.676	-26.356	11.926	14.947	-34.286
1990-95	4.577	2.391	4.979	9.169	7.088	28.204

1*1970'erne* skete den hidtil kraftigste befolkningstilbagegang i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Alene i denne ti-års periode faldt indbyggertallet i Københavns Kommune med ca. 132.000 indbyggere, og i Frederiksberg Kommune med ca. 15.000 indbyggere. Samtidig ophørte den kraftige befolkningstilvækst i Københavns amt, mens til gengæld Frederiksborg og Roskilde amter oplevede den hidtil højeste befolkningstilvækst på henholdsvis 75.000 og 53.000 indbyggere.

I *1980'erne* stabiliseredes befolknigsudviklingen i hovedstadsområdet noget. Der var i denne periode fortsat en vis befolkningstilbagegang i Københavns og Frederiksberg Kommuner. I Københavns amt indtrådte der ligeledes et mindre fald i indbyggertallet, mens der fortsat var en moderat vækst i Frederiksborg og Roskilde amter.

1 starten af *1990 'erne* vendte udviklingen i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Efter et uafbrudt fald i indbyggertallet igennem 40 år begyndte indbyggertallet igen at vokse. I de tre hovedstadsamter var der samtidig en meget moderat vækst i befolkningen.

4.2.2. Aldersfordeling

Udflytningen fra de centrale områder i hovedstadsområdet har betydet, at der nu er forholdsvis få børnefamilier, og til gengæld mange ældre i Københavns og Frederiksberg Kommuner, mens det omvendte er tilfældet i de tre hovedstadsamter.

Tendensen er dog mindre markant nu, end den var tidligere. F.eks. udgjorde børnene, dvs. de 0-16 årige, i 1980 ca. 28-29 pct. af befolkningen i Frederiksborg og Roskilde amter, mens andelen i 1995 er faldet til ca. 20 pct. I Københavns Kommune har de 0-16 årige både i 1980 og i 1995 udgjort ca. 14 pct. af befolkningen.

Der er sket en tilsvarende udjævning af forskellene med hensyn til de ældste aldersgrupper. I Frederiksborg og Roskilde amter er andelen af over 65-årige steget fra ca. 9 pct. i 1980 til ca. 12 pct. i 1995, mens den i Københavns Kommune er faldet fra ca. 23 pct. i 1980 til ca. 18 pct. i 1995.

Herudover er specielt Københavns Kommune præget af mange unge, hvilket hænger naturligt sammen med de mange uddannelsesinstitutioner i byen. Denne tendens er blevet tydeligere i de seneste 15 år, idet de unge, d.v.s. de 17-29 årige, nu udgør ca. 27 pct. af befolkningen mod ca. 21 pct. i 1980. Alderssammensætningen for hovedstadsområdet som helhed svarer nogenlunde til landsgennemsnittet.

Tabel 4.2.2.1. Befolkningens aldersfordeling i 1980

	0-6 år	7-16 år	17-29 år	30-64 år	65-79 år	80+ år	I alt
København	5,8	8,3	21,4	41,0	18,7	4,8	100,0
Frederiksberg	5,4	8,2	17,3	43,0	20,2	5,8	100,0
Københavns amt	8,7	15,7	18,7	46,5	8,7	1,8	100,0
Frederiksborg amt	10,2	17,7	17,5	45,2	7,6	1,8	100,0
Roskilde amt	10,3	18,7	17,2	45,0	7,3	1,6	100,0
Hovedstadsområdet	8,2	13,9	19,0	44,3	11,8	2,8	100,0
Århus	9,0	13,9	23,9	40,3	10,4	2,5	100,0
Odense	8,8	14,4	20,3	41,9	11,9	2,7	100,0
Ålborg	8,4	14,9	19,7	43,3	11,2	2,4	100,0
Landet udenfor hovedstadsområdet	9,5	15,9	19,0	41,3	11,5	2,8	100,0
Hele landet	9,1	15,2	19,0	42,3	11,6	2,8	100,0

Tabel 4.2.2.2. Befolkningens aldersfordeling i 1995

	0-6 år	7-16 år	17-29 år	30-64 år	65-79 år	80+ år	I alt
København	7,4	6,3	27,5	41,2	11,8	5,8	100,0
Frederiksberg	6,5	5,5	22,4	44,1	14,3	7,2	100,0
Københavns amt	9,1	10,6	16,4	48,4	12,1	3,3	100,0
Frederiksborg amt	9,1	11,4	16,3	50,5	9,9	2,8	100,0
Roskilde amt	9,2	11,1	18,1	50,7	8,5	2,5	100,0
Hovedstadsområdet	8,5	9,4	19,9	46,9	11,2	4,0	100,0
Århus	9,1	9,8	25,3	43,4	9,2	3,2	100,0
Odense	8,5	9,7	23,4	43,6	10,9	3,8	100,0
Ålborg	8,3	9,8	22,7	44,1	11,7	3,5	100,0
Landet udenfor hovedstadsområdet	8,9	11,6	18,4	45,7	11,5	3,9	100,0
Hele landet	8,8	10,9	18,9	46,1	11,4	3,9	100,0

4.2.3. Udenlandske statsborgere i hovedstadsområdet.

Over halvdelen af alle udenlandske statsborgere i Danmark bor i hovedstadsområdet. 1 hovedstadsområdet udgør de udenlandske statsborgere 6,7 pct. af befolkningen, mod 3,1 pct. for landet uden for hovedstadsområdet.

Tabel 4.2.3.1. Antal udenlandske statsborgere pr. 5. september 1995 fordelt på henholdsvis 3.lande, asylansøgere, EU, Norden og Nordamerika samt udenlandske statsborgere i alt opgjort pr. 1.000 indbyggere

	Antal udenlandske statsborgere fra 3.lande pr. 1.000 indbyggere	Asylansøgere pr. 1.000 indbyggere	Antal udenlandske statsborgere fra EU, Norden og Nordamerika pr. 1.000 indbyggere	Antal udenlandske statsborgere i alt pr. 1.000 indbyggere
Københavns Kommune	67	2	32	100
Frederiksberg Kommune	35	3	27	65
Københavns amt	43	2	17	62
Frederiksborg amt	30	3	15	49
Roskilde amt	27	2	10	39
Hovedstadsområdet	44	2	20	67
Udenfor hovedstadsområdet	17	6	9	31
Århus Kommune	46	1	15	62
Odense Kommune	38	4	11	53
Ålborg Kommune	**22**	3	10	35
Hele landet	**26**	**4**	**13**	**43**

I hovedstadsområdet ligger de kommuner i landet, hvor de udenlandske statsborgere udgør den største andel af befolkningen. Men der ligger også en række kommuner, hvor der kun bor ganske få udenlandske statsborgere.

Nedenfor er vist de kommuner i hovedstadsområdet, hvor der bor mere end 80 udenlandske statsborgere pr. 1.000 indbyggere, henholdsvis færre end 20 udenlandske statsborgere pr. 1.000 indbyggere. De kommuner, der har mange udenlandske statsborgere, er hovedsageligt kommuner med mange almennyttige boliger.

Antal udenlandske statsborger
pr. 1.000 indbyggere:

Ishøj:	149
Albertslund:	114
Brøndby:	110
Karlebo:	105
København:	100
Høje-Taastrup:	90
Farum:	83
Skovbo:	19
Gundsø:	17
Vallø:	17
Lejre:	15
Skævinge:	15
Bramsnæs:	14
Jægerspris:	14
Ramsø:	12
Skibby:	10

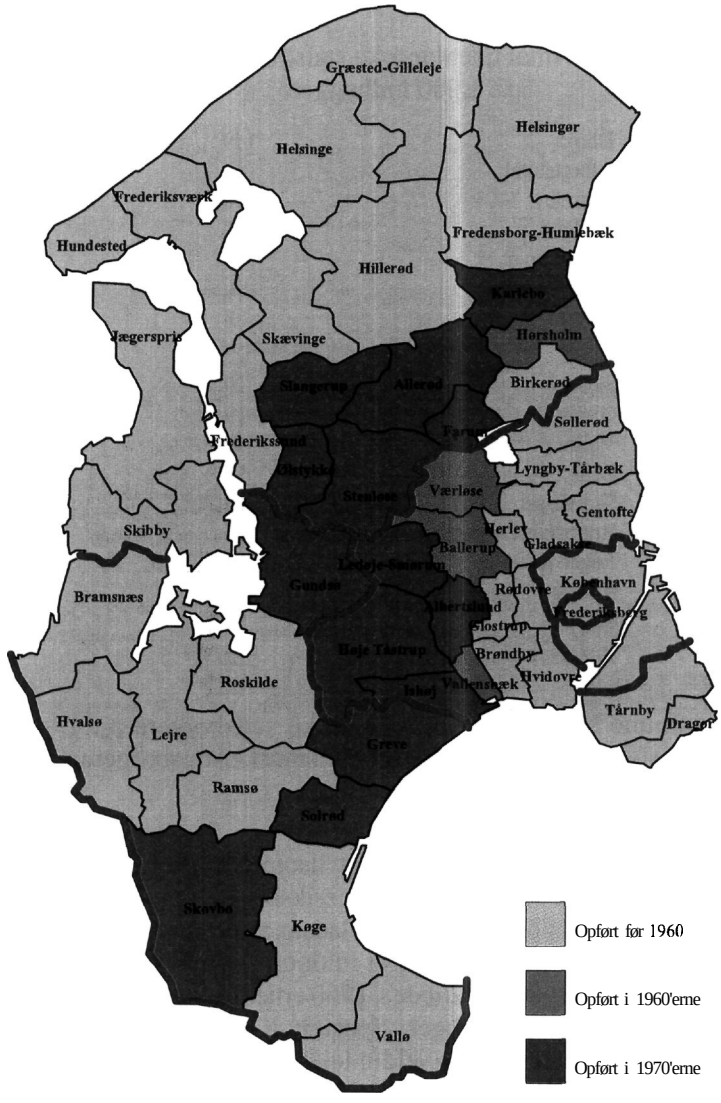
Ishøj Kommune har med 149 udenlandske statsborgere pr. 1.000 indbyggere landets største koncentration af udenlandske statsborgere.

4.3. Boligerne

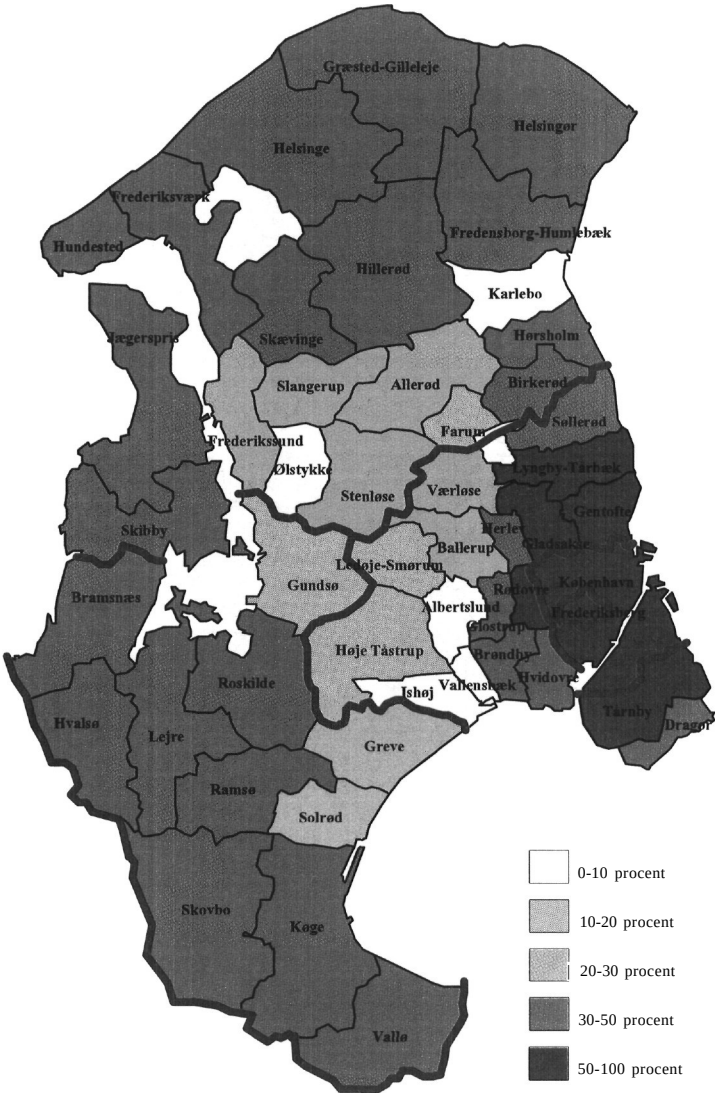
Før krigen skete udbygningen i hovedstadsområdet hovedsageligt i det centrale område, dvs. Københavns og Frederiksberg Kommuner og i de umiddelbare nabokommuner Gentofte, Gladsaxe, Rødovre og Tårnby. Det betyder, at disse kommuner har været fuldt udbyggede allerede før den kraftige vækst i boligbyggeriet startede i 1960'erne. De er derfor i dag præget af forholdsvis mange ældre boliger. Specielt Københavns og Frederiksberg Kommuner er præget af små og ældre lejeboliger, hvoraf mange har dårlige installationsforhold.

Omegnskommunerne er omvendt præget af mange nye boliger - for en stor dels vedkommende bygget i 1960'erne og 1970'erne i takt med udflytningen fra de centrale områder.

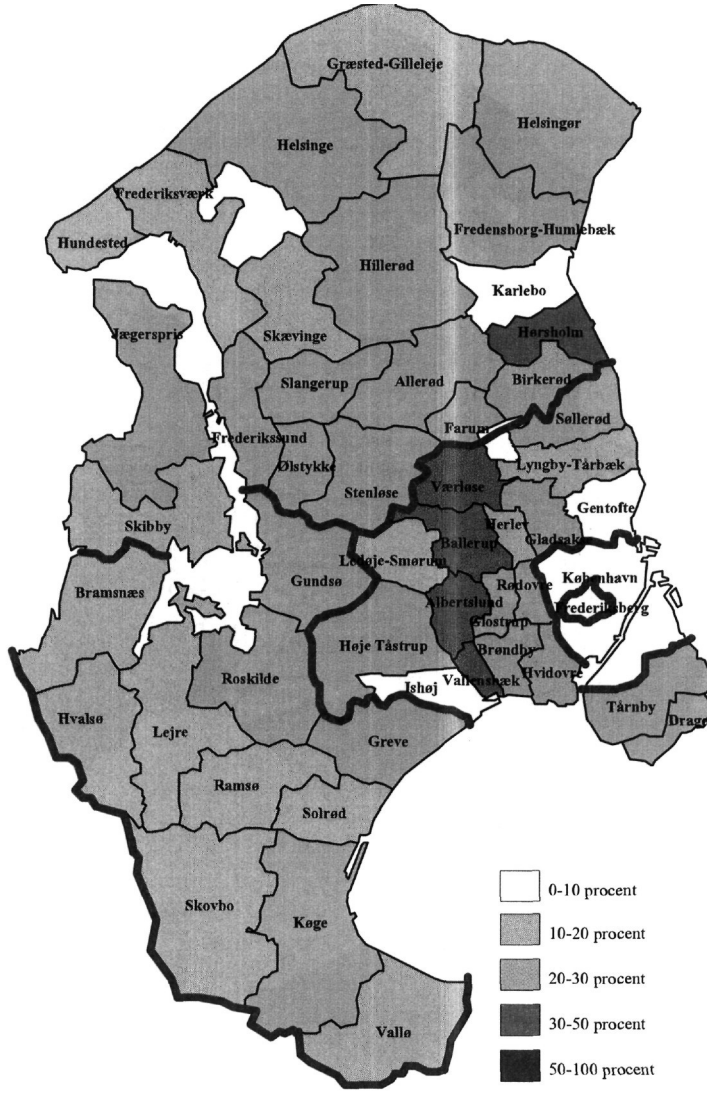
Figur 4.4. Den største udbygning af boligmassen
i forhold til den nuværende boligmasse



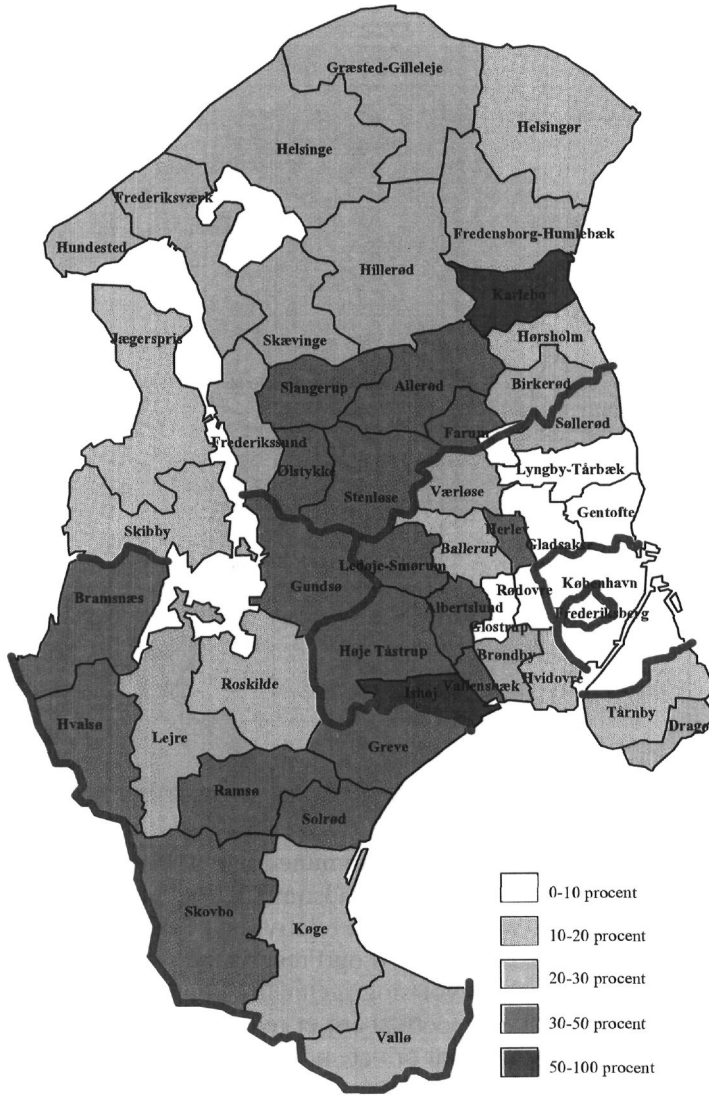
Figur 4.5. Andel af kommunens nuværende boliger opført før 1960



Figur 4.6. Andel af kommunens nuværende boliger opført i 1960'erne



Figur 4.7. Andel af kommunens nuværende boliger opført i 1970'erne

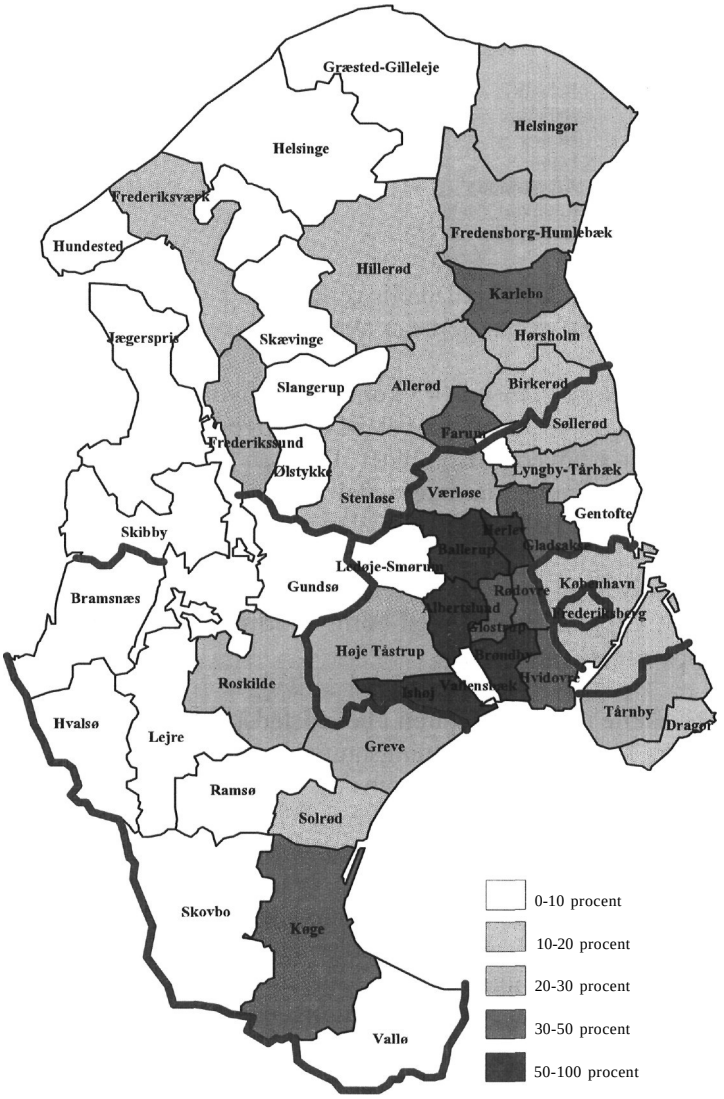


I *tabel 4.3.1* er vist de nuværende boliger i de enkelte kommuner fordelt på opførelsesår, og i figur 4.4 er det markeret, i hvilken af de nævnte perioder, den enkelte kommune har haft den største vækst.

	Andel af boliger	Andel af boliger	Andel af boliger	Andel af boliger	Andel af boliger	
101 Kaibenhavn	84,9	5,7	5,4	3,1	0,9	100,0
147 Frederiksberg	81,2	5,3	7,0	4,7	1,7	100,0
151 Ballerup	23,7	47,2	18,5	7,0	3,6	100,0
153 Brøndby	40,1	28,6	27,6	3,0	0,8	100,0
155 Dragør	40,8	20,8	29,9	6,3	2,2	100,0
157 Gentofte	87,5	5,1	3,1	2,6	1,7	100,0
159 Gladsakse	58,8	27,2	7,6	4,1	2,3	100,0
161 Glostrup	48,7	26,6	9,0	11,8	4,0	100,0
163 Herlev	46,7	16,6	30,2	3,6	2,9	100,0
165 Albertslund	6,0	41,7	43,7	7,3	1,4	100,0
167 Hvidovre	46,5	27,9	17,9	6,6	1,1	100,0
169 Høje Tåstrup	19,8	28,4	33,8	12,8	5,2	100,0
171 Ledøje-Smørum	10,8	12,7	45,3	22,6	8,7	100,0
173 Lyngby-Tarbæk	73,0	11,1	8,5	5,6	1,7	100,0
175 Rødovre	61,1	25,5	5,7	6,3	1,4	100,0
181 Søllerød	46,9	22,5	20,7	8,3	1,7	100,0
183 Ishøj	5,4	7,3	80,0	6,6	0,7	100,0
185 Tårnby	55,8	20,7	14,3	7,2	2,0	100,0
187 Vallensbæk	7,4	48,6	32,0	7,3	4,6	100,0
189 Værløse	26,7	37,5	23,1	10,7	2,0	100,0
201 Allerød	23,5	27,3	32,3	11,7	5,3	100,0
205 Birkerød	39,8	29,6	22,2	7,2	1,2	100,0
207 Farum	16,9	23,7	42,8	11,4	5,2	100,0
208 Fredensborg-Humlebæk	34,0	21,2	26,0	15,5	3,3	100,0
209 Frederikssund	28,1	23,1	24,2	21,3	3,3	100,0
211 Frederiksværk	44,9	18,8	23,5	10,9	1,9	100,0
213 Græsted-Gilleleje	40,9	16,3	23,4	15,7	3,8	100,0
215 Helsinge	34,7	21,1	29,2	11,3	3,7	100,0
217 Helsingør	47,3	23,7	18,7	7,4	3,0	100,0
219 Hillerød	37,4	25,7	23,1	8,9	4,9	100,0
221 Hundested	36,0	18,1	24,7	15,6	5,5	100,0
223 Hørsholm	31,7	33,2	16,9	16,5	1,8	100,0
225 Jægerspris	44,3	20,6	17,1	14,7	3,2	100,0
227 Karlebo	9,4	9,4	64,3	14,5	2,4	100,0
229 Skibby	46,8	15,0	19,8	15,7	2,7	100,0
231 Skævinge	43,3	17,9	20,9	14,1	3,8	100,0
233 Slangerup	26,0	22,4	31,8	15,6	4,3	100,0
235 Stenløse	20,2	29,0	33,9	15,0	1,9	100,0
237 Ølstykke	9,0	27,7	43,4	14,8	5,1	100,0
251 Bramsnæs	38,5	13,6	33,8	12,1	2,0	100,0
255 Gundsø	18,6	21,1	31,0	24,5	4,8	100,0
257 Hvalsø	35,9	15,3	30,6	13,0	5,3	100,0
259 Køge	33,7	24,1	21,9	15,9	4,3	100,0
265 Roskilde	39,7	29,9	15,1	10,9	4,4	100,0
267 Skovbo	31,3	11,6	37,1	17,1	2,8	100,0
269 Solrød	16,7	16,6	39,8	23,0	3,8	100,0
271 Vallø	43,9	18,1	21,1	12,8	4,0	100,0

Københavns og Frederiksberg Kommuner har forholdsvis få ejerboliger sammenlignet med resten af hovedstadsområdet og landet som helhed. Antallet af almennyttige boliger er også relativt lavt i de pågældende kommuner, hvilket skyldes, at København og Frederiksberg var udbyggede før det almennyttige byggeri for alvor slog igennem efter 2. Verdenskrig. Til gengæld har København og Frederiksberg et relativt stort antal private andelsboliger, og et meget stort antal private udlejningsejendomme (ca. 45 pct. for begge kommuners vedkommende).

Figur 4.8. Andel almennyttige boliger i kommunen i forhold til samtlige boliger i kommunen



Landets største koncentration af almennyttige boliger findes i Københavns amt, hvor ca. 33 pct. af boligerne er almennyttige boliger (mod et

landsgennemsnit på ca. 18 pct.). Kun i Københavns amt findes der kommuner, hvor andelen af *almennyttige boliger udgør over 40 pct.* af samtlige boliger. Det drejer sig om:

Andel af almennyttige boliger i kommunen (1993)

- Brøndby:	68 pct.
- Ballerup:	60 pct.
- Herlev:	54 pct.
-Ishøj:	51 pct.
- Albertslund:	51 pct.
- Rødovre:	45 pct.
- Glostrup:	44 pct.

I den modsatte ende af skalaen ligger Gentofte og Vallensbæk Kommuner, hvor kun ca. 3 pct. af boligerne er almennyttige.

I hele landet findes der kun 15 kommuner, hvor andelen af private ejer- og andelsboliger udgør under 60 pct. af samtlige boliger. 13 af disse 15 kommuner ligger i hovedstadsområdet. Det kan desuden nævnes, at Brøndby Kommune har landets laveste andel af private ejer- og andelsboliger (29 pct.) samt landets højeste andel af almennyttige boliger (68 pct.).

Ejerboligsektoren - især for parcelhusenes vedkommende - er hovedsageligt domineret af parhusstande med børn, hvorimod der i de øvrige sektorer er overrepræsentation af enlige.

Disse forskelle i boligstrukturen i hovedstadsområdet betyder tilsvarende, at der er store forskelle i befolkningsammensætningen i de enkelte kommuner i hovedstadsområdet. I Københavns og Frederiksberg Kommuner består således over halvdelen af husstandene af enlige, mens det i de tre hovedstadsamter kun er 27-35 pct. af husstandene, der består af enlige.

Udviklingen har ført til en koncentration af udenlandske statsborgere, og af familier med sociale problemer i bestemte kommuner eller i bestemte områder. Forskellene i boligsammensætningen medvirker til at fastholde disse skævheder i befolkningssammen sætningen.

4.4. Erhvervsudvikling og beskæftigelse

Arbejdspladserne i hovedstadsområdet er koncentreret i de centrale områder. Alene Københavns Kommune har et overskud af arbejdspladser på ca. 95.000, forstået på den måde, at der i kommunen er 95.000 flere arbejdspladser, end der er beskæftigede personer med bopæl i kommunen. Også i Københavns amt er der et overskud af arbejdspladser, mens der i Frederiksborg og Roskilde amter til gengæld er et underskud af arbejdspladser på henholdsvis ca. 43.000 og 37.700.

Tabel 4.4.1. Beskæftigede personer og antal arbejdspladser i kommunerne i hovedstadsområdet den 1. januar 1993

	Besk. personer med bopæl i komm.	Antal arbpl. i komm.	Overskud af arb.pladser
København	212.549	308.151	95.602
Frederiksberg	43.446	38.360	-5.086
Kbh. og Frb.i alt	255.995	346.511	90.516
Ballerup	24.411	30.473	6.062
Brøndby	16.466	19.113	2.647
Dragør	7.253	2.945	-4.308
Gentofte	34.091	29.254	-4.837
Gladsakse	29.965	32.852	2.887
Glostrup	10.523	19.879	9.356
Herlev	13.473	17.423	3.950
Albertslund	15.228	21.225	5.997
Hvidovre	24.208	25.413	1.205
Høje Tåstrup	24.384	28.639	4.255
Ledøje-Smørum	6.303	1.952	-4.351
Lyngby-Tårbæk	24.610	29.956	5.346
Rødovre	17.627	16.930	-697
Søllerød	16.646	14.261	-2.385
Ishøj	10.497	8.272	-2.225
Tårnby	21.110	24.742	3.632
Vallensbæk	7.724	3.212	-4.512
Værløse	9.970	7.864	-2.106
Kbh. amt i alt	314.489	334.405	19.916
Allerød	12.938	10.985	-1.953
Birkerød	11.133	13.783	2.650
Farum	9.842	7.791	-2.051
Fredensborg-Humlebæk	10.264	6.378	-3.886
Frederikssund	9.464	7.814	-1.650
Frederiksværk	9.307	7.249	-2.058
Græsted-Gilleleje	9.501	5.562	-3.939
Helsinge	9.939	5.897	-4.042
Helsingør	28.080	23.798	-4.282
Hillerød	18.806	20.301	1.495
Hundested	4.536	2.812	-1.724
Hørsholm	13.278	10.496	-2.782
Jægerspris	4.582	2.971	-1.611
Karlebo	10.103	5.646	-4.457
Skibby	3.284	2.129	-1.155
Skævinge	3.109	1.998	-1.111
Slangerup	4.757	3.113	-1.644
Stenløse	7.755	4.143	-3.612
Ølstykke	8.309	3.169	-5.140
Fr.borg amt i alt	188.987	146.035	-42.952
Bramsnæs	4.814	2.041	-2.773
Greve	26.989	14.334	-12.655
Gundsø	7.920	3.137	-4.783
Hvalsø	4.135	1.771	-2.364
Køge	19.969"	18.141	-1.828
Lejre	5.115	2.745	-2.370
Ramsø	5.298	3.090	-2.208
Roskilde	26.651	30.303	3.652
Skovbo	7.562	4.176	-3.386
Solrød	11.559	4.928	-6.631
Vallø	5.241	2.912	-2.329
Rosk. amt i alt	125.253	87.578	-37.675
Hovedstadsområdet i alt	884.724	914.529	29.805

For hovedstadsområdet som helhed er der et overskud af arbejdspladser på knap 30.000, men området har i ti-års perioden 1984-93 mistet ca. 14.000 arbejdspladser, mens der i resten af landet i denne periode var en vækst på ca. 83.000 arbejdspladser. Alene i ti-året 1984-93 mistede Københavns og Frederiksberg Kommuner således ca. 58.000 arbejdspladser, mens de tre hovedstadsamter fik ca. 44.000 flere arbejdspladser.

Tabel 4.4.2. Vækst i antal arbejdspladser 1984-93 efter kommune og erhverv

	SKOV-BRUG, FISKERI	VIRK-SOMHED	VIRK-SOMHED	TION, HOTEL	SOMHED	RINGS-VIRKSOM HED	social- og sund-heds-	ser. adm i øvrigt	i øv-rigt		
Kbh. Komm.	-382	-15.703	-3.382	-14.056	-9.974	1.385	-6.776	-7.563	1.695	382	-54.374
Fr.borg amt	-1.255	1.791	-1.153	4.315	454	4.304	1.097	994	397	638	11.582
Roskilde amt	-756	2.345	247	1.837	487	1.889	2.541	-1.638	697	376	8.025
Hovedst.omr.	-2.947	-18.143	-2.668	-4.461	-3.511	25.436	-2.073	-11.052	2.426	2.481	**-14.512**
Århus	-406	-507	-757	4.018	1.690	3.629	6.557	-1.695	204	446	13.179
Odense	406	-1.708	-650	1.382	833	1.044	1.933	-558	25	162	2.869
Primærkomm.											
hovedst.omr.	-43.994	30.058	-3.821	22.857	11.524	16.683	37.374	1.247	7.446	3.758	83.132
Hele landet	-46.973	11.990	-5.986	18.398	6.523	42.361	35.313	-8.639	9.992	6.603	69.582

Erhvervsfrekvensen i hovedstadsområdet svarer til landsgennemsnittet, d.v.s. en erhvervsfrekvens på ca. 79,5 pct. af de 16-66 årige. Erhvervsfrekvensen er et mål for, hvor stor en del af befolkningen i den pågældende aldersgruppe (her 16-66 årige), som indgår i arbejdsstyrken. Arbejdsstyrken omfatter både personer i beskæftigelse og arbejdsløse.

Roskilde amt er det amt i landet, der har den højeste erhvervsfrekvens - 83,5 pct., men også Frederiksborg amt har en erhvervsfrekvens betydeligt over landsgennemsnittet (81,7).

Københavns Kommune har en af landets laveste erhvervsfrekvenser - 74,7 pct. I Københavns Kommune indgår altså en forholdsvis mindre del af befolkningen i den erhvervsaktive alder i arbejdsstyrken. En del af forklaringen er, at der i Københavns Kommune bor mange uddannelsessøgende, hvoraf en del ikke indgår i arbejdsstyrken, og at der i Købehavns Kommune er forholdsvis mange førtidspensionister.

Ledigheden i hovedstadsområdet var i 1994 godt 12 pct., svarende til ledighedsprocenten på landsplan. I 11 af områdets 50 kommuner er ledigheden større end 12 pct. De øvrige 39 kommuner har en ledighedsprocent på under 12 pct., og dermed også en ledighed under landsniveauet. Lavest er

ledigheden i Hørsholm (ca. 6 pct), og højest i Ishøj (ca. 18 pct.). I de centrale kommuner København og Frederiksberg er ledigheden henholdsvis 17 pct. og 13,7 pct. De alvorlige ledighedsproblemer i hovedstadsområdet er koncentreret i nogle få kommuner, jf. *figur 4.9.*

Figur 4.9. Arbejdsløshedspct. i 1994 i forhold til landsgennemsnittet

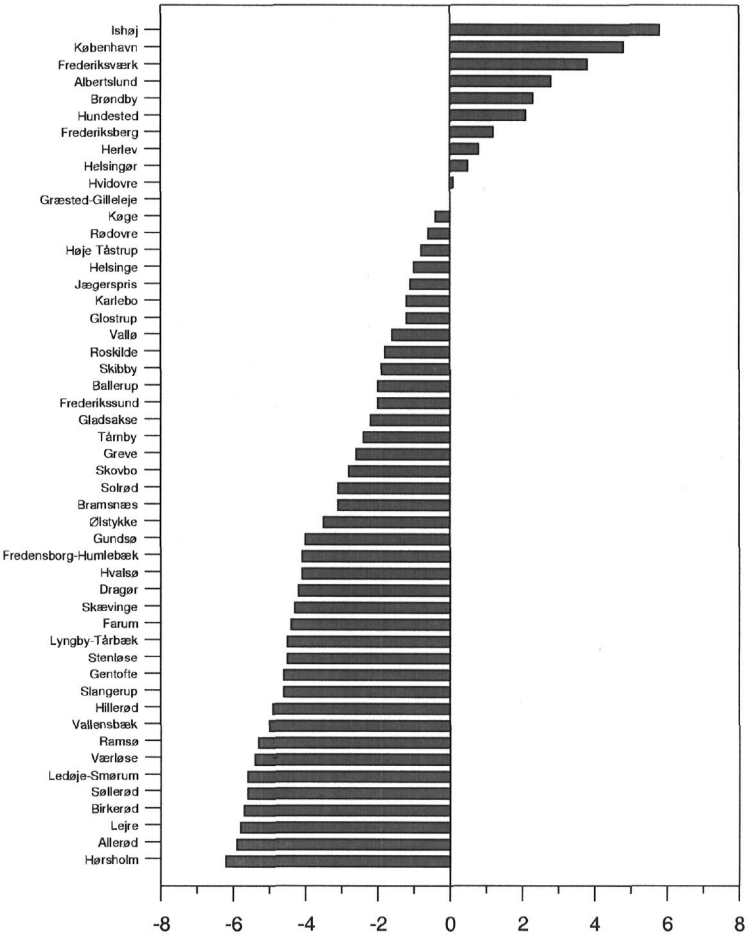
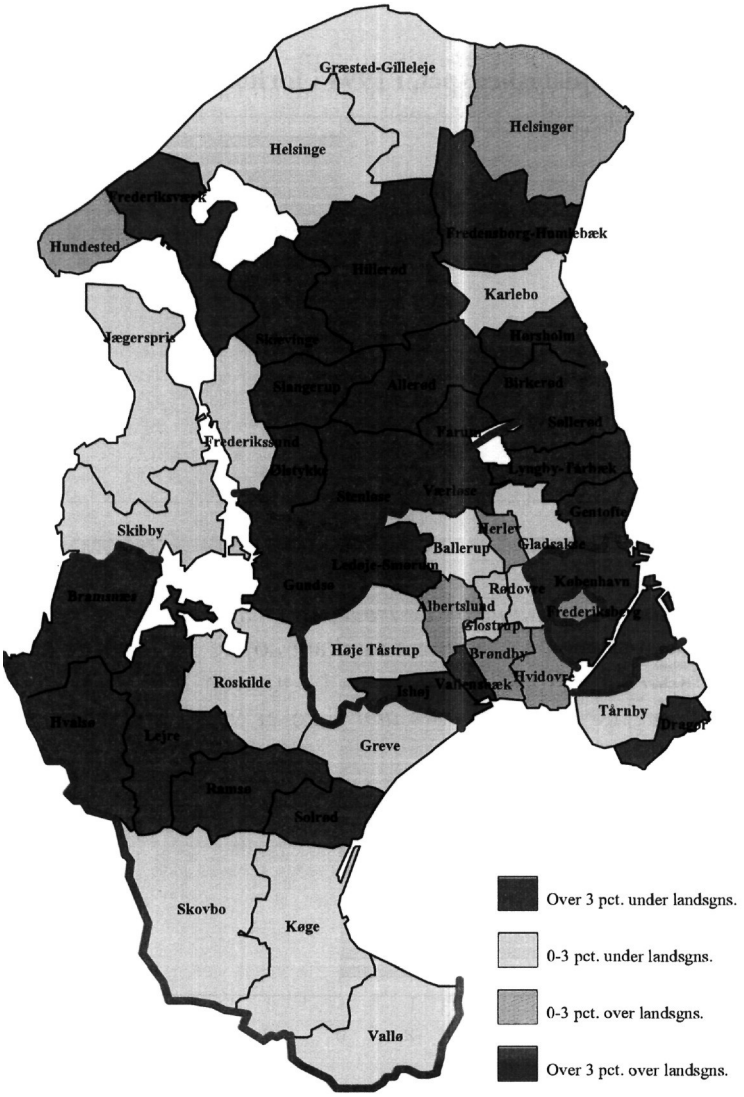


Fig 4.10. Gennemsnitligt antal ledige i procent af arbejdsstyrken i 1994 i forhold til landsgennemsnittet



Det kan herudover nævnes, at i hovedstadsområdet er ledighedsprocenten for udenlandske statsborgere på ca. 35 pct, mod ca. 10 pct. for danske statsborgere.

4.5. Indkomster

Den gennemsnitlige skattepligtige indkomst pr. indbygger i hovedstadsområdet er ca. 15 pct. højere end landsgennemsnittet på 102.745 kr. pr. indbygger i *1993, jf. tabel 4.5.1.*

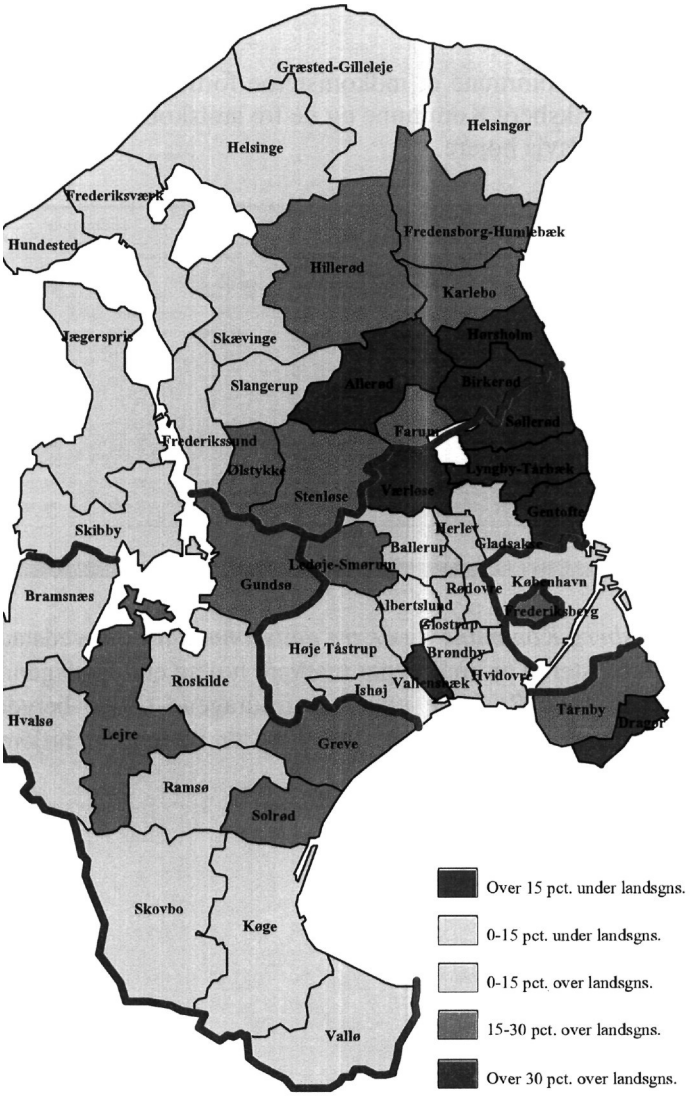
I Københavns Kommune er indkomsterne forholdsvis lave, mens indkomsterne i Frederiksberg Kommune og de tre amtskommuner i hovedstadsområdet er forholdsvis højere.

Tabel 4.5.1. Indkomster og fradrag 1993 opjort pr. indbygger

Kbb. komm.	124.814	17.525	107.289	25.356	81.933
Frb. kom».	160.927	24.832	136.095	27.480	108.616
Kbh. amt	155.647	31.084	124.563	22.449	102.114
Fr.borg amt	156.428	37.416	119.012	22.254	96.758
Roskilde amt	149.748	35.253	114.495	21.855	92.640
Hovedstadsområdet	146.980	28.909	118.071	23.373	94.697
Århus	131.828	28.907	102.920	22.209	80.711
Ålborg	126.852	27.938	98.915	23.921	74.994
hovedstadsområdet	125.752	30.684	95.068	22.734	72.334
Hele landet	132.837	30.092	102.745	22.947	79.797

I *Frederiksberg Kommune og de tre amtskommuner* i hovedstadsområdet er bruttoindkomsterne pr. indbygger markant højere end landsgennemsnittet. I *Frederiksborg og Roskilde amter* er fradragene tillige betydeligt højere, mens fradragene i *Københavns amt* ikke er væsentligt højere end landsgennemsnittet.

Figur 4.11. Gennemsnitlig skattepligtig indkomst pr. skattepligtig



I kraft af de høje indkomster og de forholdsvis lave fradrag får Københavns amt hermed en forholdsvis høj skattepligtige indkomst pr. indbygger.

I *Københavns Kommune* er den gennemsnitlige bruttoindkomst pr. indbygger ca. 6 pct. lavere end landsgennemsnittet. Fradragene pr. indbygger i Københavns Kommune er klart de laveste i landet, og også i Frederiksberg Kommune er fradragene blandt de laveste i landet. Dette skyldes formentlig især den meget lave andel af ejerboliger i disse to kommuner.

For Københavns Kommune betyder det, at selv om bruttoindkomsterne pr. indbygger er 6 pct. lavere end landsgennemsnittet, bliver den skattepligtige indkomst pr. indbygger alligevel ca. 4 pct. højere end landsgennemsnittet.

I 1993 var de gennemsnitlige beregningsmæssige fradrag for Københavns og Frederiksberg Kommuner forholdsvis høje. Det skyldes formentlig især den høje andel af pensionister i disse to kommuner. Fra og med 1994 er der dog gennemført en bruttoficering af pensionerne, som bl.a. har betydet, at pensionisterne fra og med 1994 har samme personfradrag som andre skatteydere. Der kan således ikke længere forventes højere gennemsnitlige beregningsmæssige fradrag for årene efter 1994.

Tabel 4.5.2 og 4.5.3 viser udviklingen i de skattepligtige indkomster pr. skattepligtig i Københavns Kommune, hovedstadsområdet og hele landet fra 1970 til 1992.

Tabel 4.5.2. Gennemsnit1ig skattepligtig indkomst pr. skattepligtig

Kroner	1970	1975	1980	1985	1992
Københavns Kommune	21 201	37.958	61.460	87.300	119.972
Hovedstadsområdet	23 288	42.385	66.972	97.600	137.632
Hele landet	19 741	36.054	57.433	85.800	122.287

Tabel 4.5.3. Gennemsnitlig skattepligtig indkomst pr. skattepligtig
Indeks: landsgennemsnit = 100

Indeks	1970	1975	1980	1985	1992
Københavns Kommune	107	105	107	102	98
Hovedstadsområdet	118	118	117	114	113
Hele landet	100	100	100	100	100

Som det fremgår af tabel 4.5.3, var forholdet mellem den gennemsnitlige skattepligtige indkomst pr. skattepligtig i de tre områder relativt stabilt

igennem 1970'erne. Igennem 1980'erne er der imidlertid sket et relativt fald i indkomsterne i hovedstadsområdet. I 1980 lå den gennemsnitlige skattepligtige indkomst i hovedstadsområdet således 17 pct. over landsgennemsnittet, mens den i 1992 var faldet til 13 pct. over landsgennemsnittet.

I Københavns Kommune har faldet været kraftigere, idet den gennemsnitlige skattepligtige indkomst i Københavns Kommune i 1980 lå 7 pct. *over* landsgennemsnittet, mens den i 1992 er faldet til 2 pct. *under* landsgennemsnittet.

4.6. Pendling

Pendling betyder transport mellem bopæl og arbejdssted. Pendlingsstatistikken for hver enkelt kommune viser antallet af beskæftigede personer med bopæl i kommunen fordelt efter arbejdsstedskommune.

Pendlingsmønstret i hovedstadsområdet er karakteriseret ved:

* 20-50 pct. har arbejde i bopælskommunen.
* en betydelig pendling til Københavns Kommune og Københavns amt.
* en vis pendling til nabokommunerne.
* en helt ubetydelig pendling til Frederiksborg og Roskilde amter.
* en helt ubetydelig pendling til arbejdssteder uden for hovedstadsområdet.

I *tabel 4.6.1* er vist, at ca. 93 pct. af de beskæftigede personer med bopæl i centerkommunerne (Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt) også har arbejde inden for dette område.

Tabel 4.6.1. Antal beskæftigede fordelt efter arbejdssted i procent af samtlige beskæftigede med bopæl i kommunen. 1. januar 1993

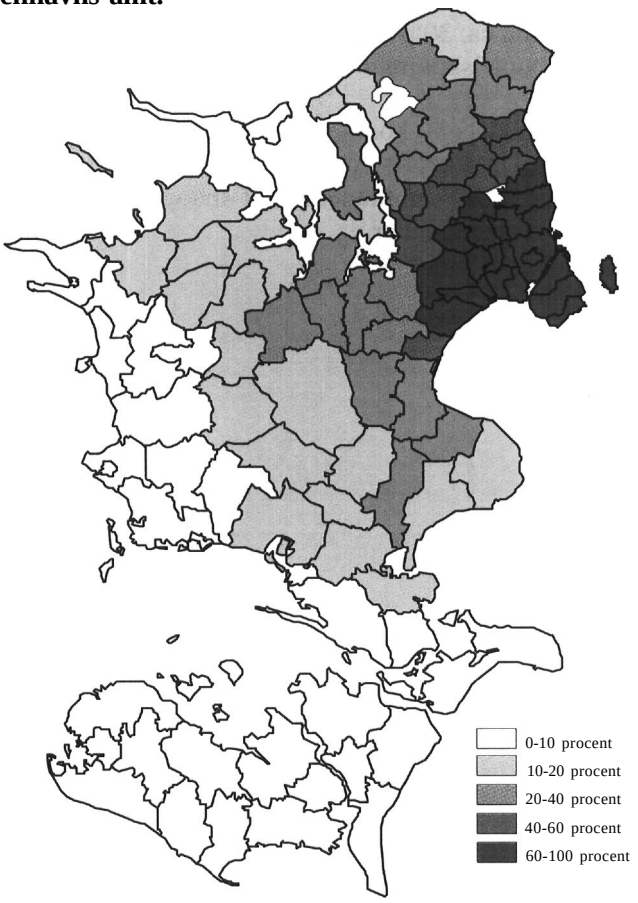
Bopælskomm.	Arbejdssted: Kbh. og Prb. Komm.	Kbh. amt	Fr.borg amt	Rosk. amt	I øvr.	Besk. i alt	Kbh og Frb. komm. og Kbh. amt
København	68,5	24,1	3,2	1,5	2,7	100,0	92,6
Frederiksberg	69,7	22,9	3,2	1,6	2,6	100,0	92,6
Kbh. og Frb. i alt	68,7	23,9	3,2	1,5	2,7	100,0	92,6
Ballerup	23,8	69,7	4,0	1,3	1,2	100,0	93,5
Brøndby	31,6	62,8	1,8	2,2	1,6	100,0	94,4
Dragør	38,4	58,0	1,3	0,7	1,6	100,0	96,4
Gentofte	40,9	51,6	4,5	1,0	2,0	100,0	92,6
Gladsakse	28,2	65,2	4,0	1,0	1,5	100,0	93,4
Glostrup	24,8	69,5	2,0	2,0	1,6	100,0	94,4
Herlev	26,1	68,5	3,0	1,0	1,3	100,0	94,6
Albertslund	24,8	68,5	2,0	2,7	1,9	100,0	93,3
Hvidovre	39,5	55,3	1,7	1,9	1,6	100,0	94,8
Høje Tåstrup	22,5	67,2	2,0	6,3	2,1	100,0	89,6
Ledøje-Smørum	22,2	69,6	4,9	1,7	1,5	100,0	91,8
Lyngby-Tårbæk	27,1	63,8	6,3	0,8	2,0	100,0	90,9
Rødovre	35,7	59,4	2,3	1,3	1,3	100,0	95,1
Søllerød	29,9	58,0	9,2	0,9	2,1	100,0	87,9
Ishøj	27,7	62,2	1,9	6,4	1,8	100,0	89,9
Tårnby	46,3	51,0	1,1	0,5	1,1	100,0	97,3
Vallensbæk	32,1	61,7	1,7	3,0	1,4	100,0	93,9
Værløse	26,1	63,8	7,7	1,2	1,2	100,0	89,9
Kbh. amt i alt	31,2	61,7	3,5	1,9	1,6	100,0	93,0
Allerød	20,7	24,0	53,1	0,7	1,5	100,0	44,7
Birkerød	24,3	25,7	47,9	0,6	1,6	100,0	50,0
Farum	23,5	29,3	44,7	0,9	1,6	100,0	52,8
Fredensborg-Humlebæk	19,0	15,8	63,3	0,6	1,3	100,0	34,8
Frederikssund	10,9	17,7	67,4	2,2	1,9	100,0	28,5
Frederiksværk	5,5	7,8	84,3	0,6	1,8	100,0	13,3
Græsted-Glleleje	8,7	9,8	79,6	0,6	1,3	100,0	18,5
Helsinge	9,3	12,8	76,0	0,5	1,3	100,0	22,2
Helsingør	12,4	9,0	76,7	0,4	1,6	100,0	21,4
Hillerød	13,2	13,8	70,8	0,7	1,5	100,0	27,1
Hundested	6,1	6,3	84,1	0,6	3,0	100,0	12,4
Hørsholm	26,4	23,6	47,3	0,8	2,0	100,0	49,9
Jægerspris	8,7	12,8	73,7	2,6	2,1	100,0	21,5
Karlebo	23,6	22,2	52,1	0,6	1,5	100,0	45,8
Skibby	7,0	12,7	69,0	7,7	3,6	100,0	19,7
Skævinge	8,5	13,4	76,5	0,6	1,1	100,0	21,8
Slangerup	12,3	20,0	64,1	2,1	1,4	100,0	32,3
Stenløse	20,7	37,2	38,2	2,5	1,5	100,0	57,8
Ølstykke	21,0	35,6	38,2	4,0	1,3	100,0	56,6
Fr.borg amt i alt	15,8	18,0	63,4	1,1	1,6	100,0	33,8
Bramsnæs	12,7	17,8	7,0	55,4	7,1	100,0	30,4
Greve	29,0	32,9	1,7	34,3	2,1	100,0	61,9
Gundsø	16,4	30,1	9,4	42,0	2,1	100,0	46,5
Hvalsø	16,6	17,3	2,1	55,5	8,5	100,0	33,9
Køge	13,2	15,2	1,3	65,8	4,5	100,0	28,4
Lejre	11,9	16,9	1,7	64,6	4,9	100,0	28,8
Ramsø	16,0	18,7	1,4	59,9	4,1	100,0	34,7
Roskilde	15,0	17,9	2,0	61,7	3,4	100,0	32,9
Skovbo	15,4	18,6	1,2	57,4	7,4	100,0	34,0
Solrød	26,0	27,4	1,6	42,3	2,6	100,0	53,5
Vallø	10,9	13,4	1,1	66,6	8,0	100,0	24,3
Rosk. amt i alt	18,6	22,2	2,3	52,9	4,0	100,0	40,7

Ca. 63 pct. af de beskæftigede personer i Frederiksborg amt har arbejde inden for amtet. Af de ca. 37 pct., der har arbejde uden for amtet, pendler de 34 pct. til centerkommunerne, mens mindre end 3 pct. pendler til Roskilde amt eller uden for hovedstadsområdet.

Ca. 53 pct. af de beskæftigede personer i Roskilde amt har arbejde inden for amtet. Af de ca. 47 pct., der har arbejde uden for amtet, pendler de 41 pct. til centerkommunerne, mens ca. 6 pct. pendler til Frederiksborg amt eller uden for hovedstadsområdet.

Mere end 97 pct. af de beskæftigede med bopæl i hovedstadsområdet har også arbejde i hovedstadsområdet.

Figur 4.12. Andel af arbejdsstyrken med arbejdssted i Københavns og Frederiksberg Kommuner samt i Københavns amt.



Der er ca. 20.000 personer med bopæl i hovedstadsområdet, der pendler til et arbejdssted udenfor hovedstadsområdet, svarende til ca. 2,3 pct. af de beskæftigede i hovedstadsområdet. Omvendt er der ca. 50.000 personer med

bopæl udenfor hovedstadsområdet, der pendler til et arbejdssted i hovedstadsområdet, således at "nettoindpendlingen" til hovedstadsområdet udgør ca. 30.000 personer.

I alt pendler ca. 58 pct. af de beskæftigede personer i hovedstadsområdet til et arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen. Uden for hovedstadsområdet er det kun ca. 30 pct. af de beskæftigede, der pendler til en arbejdsplads uden for bopælskommunen.

I 45 af hovedstadsområdets 50 kommuner pendler over halvdelen af de beskæftigede personer til et arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen, jf. *tabel 4.6.2*. I 20 kommuner er det endog mere end 70 pct. af de beskæftigede personer, der pendler.

Tabel 4.6.2. Ud- og indpendling i hovedstadsområdets kommuner pr. 1. januar 1993. Kommunerne er opstillet efter graden af udpendling fra kommunen

Bopæls-kommune	Besk. personer med bopæl i komm.	Besk. udpend-lere	Besk. indpend-lere i	Antal arbpl. komm.	Udpendlernes andel af besk. med bopæl i komm.
Vallensbæk	7.724	6.665	2.153	3.212	86,3
Ledøje-Smørum	6.303	5.197	846	1.952	82,5
Ølstykke	8.309	6.546	1.406	3.169	78,8
Solrød	11.559	8.873	2.242	4.928	76,8
Frederiksberg	43.446	33.119	28.033	38.360	76,2
Karlebo	10.103	7.692	3.235	5.646	76,1
Dragør	7.253	5.459	1.151	2.945	75,3
Brøndby	16.466	12.281	14.928	19.113	74,6
Stenløse	7.755	5.736	2.124	4.143	74,0
Værløse	9.970	7.364	5.258	7.864	73,9
Gundsø	7.920	5.842	1.059	3.137	73,8
Hvalsø	4.135	2.990	626	1.771	72,3
Rødovre	17.627	12.708	12.011	16.930	72,1
Greve	26.989	19.440	6.785	14.334	72,0
Ishøj	10.497	7.549	5.324	8.272	71,9
Søllerød	16.646	11.959	9.574	14.261	71,8
Gentofte	34.091	24.477	19.640	29.254	71,8
Lejre	5.115	3.671	1.301	2.745	71,8
Ramsø	5.298	3.723	1.515	3.090	70,3
Glostrup	10.523	7.394	16.750	19.879	70,3
Farum	9.842	6.871	4.820	7.791	69,8
Bramsnæs	4.814	3.352	579	2.041	69,6
Albertslund	15.228	10.602	16.599	21.225	69,6
Herlev	13.473	9.350	13.300	17.423	69,4
Hvidovre	24.208	16.547	17.752	25.413	68,4
Hørsholm	13.278	9.009	6.227	10.496	67,8
Allerød	12.938	8.777	6.824	10.985	67,8
Skævinge	3.109	2.099	988	1.998	67,5
Slangerup	4.757	3.191	1.547	3.113	67,1
Fredensborg-Humlbæk	10.264	6.870	2.984	6.378	66,9
Skovbo	7.562	5.031	1.645	4.176	66,5
Gladsakse	29.965	19.931	22.818	32.852	66,5
Birkerød	11.133	7.359	10.009	13.783	66,1
Vallø	5.241	3.396	1.067	2.912	64,8
Lyngby-Tårbæk	24.610	15.803	21.149	29.956	64,2
Ballerup	24.411	15.472	21.534	30.473	63,4
Høje Tåstrup	24.384	15.152	19.407	28.639	62,1
Tårnby	21.110	12.802	16.434	24.742	60,6
Jægerspris	4.582	2.749	1.138	2.971	60,0
Helsinge	9.939	5.700	1.658	5.897	57,3
Skibby	3.284	1.827	672	2.129	55,6
Græsted-Gilleleje	9.501	5.237	1.298	5.562	55,1
Frederikssund	9.464	5.045	3.395	7.814	53,3
Hundested	4.536	2.291	567	2.812	50,5
Hillerød	18.806	9.488	10.983	20.301	50,5
Køge	19.969	9.226	7.398	18.141	46,2
Frederiksværk	9.307	4.288	2.230	7.249	46,1
Roskilde	26.651	11.940	15.592	30.303	44,8
København	212.549	78.662	174.264	308.151	37,0
Helsingør	28.080	10.234	5.952	23.798	36,4

Udpendling:

- 80-90 pct: 2 kommuner
- 70-80 pct: 18 kommuner
- 60-70 pct: 19 kommuner
- 50-60 pct: 6 kommuner
- 40-50 pct: 3 kommuner
- 30-40 pct: 2 kommuner

I tabel 4.6.2 er kommunerne stillet op efter graden af udpendling fra kommunen. Øverst i tabellen står de kommuner, hvor den største del af arbejdstyrken pendler. Nederst står de kommuner, hvor den relativt mindste del af arbejdsstyrken pendler, det vil sige kommuner, hvor forholdsvis mange har både bopæl og arbejde i kommunen.

Nederst i tabellen findes foruden København hovedstadsområdets bykommuner: Helsingør, Roskilde, Frederiksværk, Køge og Hillerød. I disse kommuner er der en forholdsvis stor del af arbejdsstyrken, der både bor og arbejder i samme kommune. Disse kommuner fungerer således også i betydeligt omfang som lokale centre.

4.7. Kommunale og amtskommunale udgifter.

Kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet har generelt et højere udgiftsniveau end kommunerne og amtskommunerne uden for hovedstadsområdet.

I 1995 er de samlede primær- og amtskommunale udgifter i hovedstadsområdet budgetteret til ca. 36.700 kr. pr. indbygger, hvilket er 9 pct. højere end landsgennemsnittet.

Tendensen gør sig gældende for både de primærkommunale og de amtskommunale udgifter. Det skal bemærkes, at udgifterne i Københavns og Frederiksberg Kommuner i denne opgørelse er opdelt på det primær- og amtskommunale område i forholdet 60:40. Denne opdeling af udgifterne må naturligvis tages med et vist forbehold.

I Københavns og Frederiksberg Kommuner er de samlede driftsudgifter pr. indbygger henholdsvis 25 og 11 pct. over landsgennemsnittet. I Københavns amt er primærkommunernes udgifter pr. indbygger 11 pct. højere end landsgennemsnittet, mens amtskommunens udgifter er tæt på landsgennemsnittet. I Frederiksborg og Roskilde amter er såvel de primærkommunale som de amtskommunale udgifter pr. indbygger tæt på eller i underkanten af landsgennemsnittet.

Inden for hovedstadsområdet er der således betydelige forskelle i udgifterne pr. indbygger. Udgifterne i det centrale område er betydeligt højere end udgifterne i yderområderne. Københavns Kommune bruger således over 9.000 kr. mere pr. indbygger en gennemsnittet for Roskilde amt.

Tabel 4.7.1. Primær- og amtskommunale nettodriftsudgifter pr. indbygger.Budgetl995

	Primær-kommunale udgifter pr. indb.	Amts-kommunale udgifter pr. indb.	Primær- og amts-kommunale udgifter pr. indb.
Københavns Kommune*	25.189	16.793	41.982
Frederiksberg Kommune*	22.339	14.893	37.232
Københavns Amtskomm.	23.700	12.339	36.040
Frederiksborg Amtskomm.	21.434	11.697	33.131
Roskilde Amtskomm.	20.863	11.604	32.467
Hovedstadsområdet	23.213	13.451	36.664
Udenfor hovedstadsområdet	20.533	11.171	31.703
Århus Kommune	22.79 6		
Odense Kommune	21.618		
Ålborg Kommune	22.672		
Hele landet	21.427	12.136	33.563

*: Udgifterne i Københavns og Frederiksberg Kommuner er opdelt på det primær- og amtskommunale område i forholdet 60:40.

Tabel 4.7.2. Primær- og amtskommunale nettodriftsudgifter pr. indbygger. Budget 1995. Indeks: landsgennemsnit = 100

	Primær-kommunale udgifter pr. indb.	Amts-kommunale udgifter pr. indb.	Primær- og amts-kommunale udgifter pr. indb.
Københavns Kommune*	118	138	125
Frederiksberg Kommune*	104	123	111
Københavns Amtskomm.	111	102	107
Frederiksborg Amtskomm	100	96	99
Roskilde Amtskomm.	97	96	97
Hovedstadsområdet	108	111	109
Udenfor hovedstadsområdet	96	92	94
Århus Kommune	106		
Odense Kommune	101		
Ålborg Kommune	106		
Hele landet	100	100	100

*: Udgifterne i Københavns og Frederiksberg Kommuner er opdelt på det primær- og amtskommunale område i forholdet 60:40.

En del det høje forbrug i Københavns og Frederiksberg Kommuner kan forklares af disse kommuners forholdsvis høje udgiftsbehov. Beregnet efter den metode, der anvendes i den primærkommunale og amtskommunale udgiftsbehovsudligning, er de samlede primærkommunale og amtskommunale udgiftsbehov i Københavns og Frederiksberg Kommuner dog kun henholdsvis 5 og 3 pct. højere end landsgennemsnittet, mens udgiftsbehovene i de tre hovedstadsamter er lidt under landsgennemsnittet, jf. *tabel 4.7.3.*

Tabel 4.7.3. Udgiftsbehov pr. indbygger, indeks: landsgennemsnit = 100.

Indeks	Primær-kommunale udgifts-behov	Amts-kommunale udgifts-behov	Samlede kommunale udgifts-behov
Københavns Kommune	104	109	105
Frederiksberg Kommune	98	111	103
Københavns amtskommune	98	101	99
Frederiksborg amtskommune	96	96	96
Roskilde amtskommune	95	93	94
Hovedstadsområdet	99	102	100
Udenfor hovedstadsområdet	101	99	100
Århus Kommune	103		
Odense Kommune	104		
Ålborg Kommune	101		
Hele landet	100	100	100

Det højere udgiftsniveau i hovedstadsområdet går igen på alle de større kommunale og amtskommunale serviceområder, jf. tabel 4.7.4.

Tabel 4.7.4. Nettodriftsudgifterne pr. indbygger i 1995 på de større primærkommunale og amtskommunale serviceområder.Indeks: Hele landet=100

Indeks	Dagpleje og pr. 0-6 årig	Skole og fritids- pr. 7-16 årig	Udgifter til 75 årig og derover	Udgifter til overførsler pr. indb.	Sygehus- pr. indb.	Sygesikrings- pr. indb	Gymnasie- pr. 16-19 årig
Københavns Kommune	172	125	104	157	168	115	111
Frederiksberg Kommune	134	127	101	118	147	118	126
Københavns amtskom	126	123	97	98	97	111	118
Frederiksborg amtskom	107	111	99	93	85	105	120
Roskilde amtskommune	109	115	108	90	88	96	105
Hovedstadsområdet	131	119	101	113	115	109	115
Udenfor hovedstadsomr.	85	92	99	94	92	95	94
Hele landet	100	100	100	100	100	100	100

Den generelle tendens - både på det primær- og amtskommunale område - er altså et forholdsvis højt udgiftsniveau i Københavns og Frederiksberg Kommuner, og et forholdsvis lavt udgiftsniveau i Frederiksborg og Roskilde amter. Der er dog betydelige variationer mellem de enkelte kommuner. Disse forhold er gennemgået nærmere i *bilag d.*

Fra bilaget skal her fremdrages et enkelt forhold, nemlig fordelingen af to-sprogede elever i folkeskolen. Der er i enkelte kommuner i hovedstadsområdet en meget stor koncentration af to-sprogede elever.

I 8 kommuner i hovedstadsområdet er mere end 15 pct. af eleverne to-sprogede. Det drejer sig om følgende kommuner:

	Andel af tosprogede elever:
Ishøj Kommune:	30,5 pot.
Brøndby Kommune:	26,6 pct.
Københavns Kommune:	23,8 pct.
Albertslund Kommune:	21,1 pct.
Frederiksberg Kommune:	19,0 pct.
Høje-Taastrup Kommune:	17,7 pct.
Karlebo Kommune:	15,7 pct.
Farum Kommune:	15,5 pct.

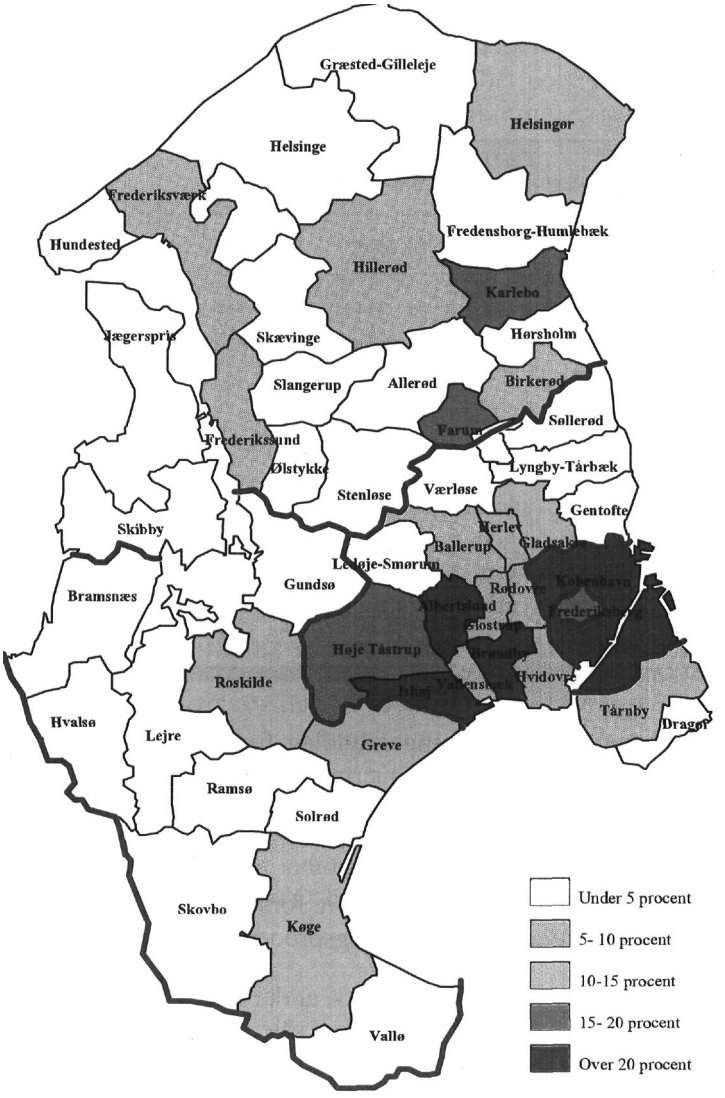
Hovedstadsområdets yderkommuner har alle forholdsvis få tosprogede elever, mens de største koncentrationer findes i de centrale kommuner, i kommunerne vest for København samt i Farum og Karlebo Kommuner. Herudover findes der forholdsvis mange tosprogede elever i de tre bykommuner: Helsingør, Roskilde og Køge.

I hovedstadsområdet som helhed er 12 pct. af eleverne to-sprogede, mod et gennemsnit på 3,6 pct. for kommunerne uden for hovedstadsområdet.

En statistisk analyse viser en vis sammenhæng mellem en kommunes folkeskoleudgifter pr. 7-16 årig og andelen af tosprogede elever i kommunen. Der er således en tendens til, at kommuner, der har en relativt høj andel af tosprogede elever, ligeledes har forholdsvis høje folkeskoleudgifter pr. 7-16 årig.

Det skal dog i den forbindelse påpeges, at der i det kommunale tilskuds- og udligningssystem er taget højde herfor, således at kommuner med mange tosprogede elever kompenseres for de forøgede udgifter.

Figur 4.13. Andelen af tosprogede elever i folkeskolen i skoleåret 1994/95



4.8. Kommunale og amtskommunale indtægter

Primærkommunernes og amtskommunernes indtægter består primært af skatter, tilskud og udligning. I dette afsnit er kun ganske kort vist nogle

hovedtal vedrørende kommunernes og amtskommunernes indtægter, idet der i øvrigt henvises til *kapitel 5.*

De høje skattepligtige indtægter i hovedstadsområdet betyder, at udskrivningsgrundlaget i området generelt er højt sammenlignet med resten af landet, jf. *tabel 4.8.1.*

Tabel 4.8.1. Udviklingen i udskrivningsgrundlaget pr. indbygger.Indeks Hele landet = 100

Indeks	1980	1985	1990	1995
Københavns Kommune	114	105	105	108
Frederiksberg Kommune	142	136	137	138
Københavns Amt	136	134	132	124
Frederiksborg Amt	118	120	124	118
Roskilde amt	110	113	116	112
Hovedstadsområdet	124	121	121	118
Udenfor hovedstadsområdet	88	90	89	91
Århus Kommune	101	100	101	100
Odense Kommune	97	94	94	93
Ålborg Kommune	95	94	93	95
Hele landet	100	100	100	100

Det gennemsnitlige udskrivningsgrundlag for kommunerne i hovedstadsområdet har i perioden 1980-95 nærmet sig landsgennemsnittet. I 1980 lå det 24 pct. over landsgennemsnittet, mens det i 1995 kun ligger 18 pct. over landsgennemsnittet.

Indenfor hovedstadsområdet er der store forskelle på såvel størrelsen af udskrivningsgrundlaget som udskrivningsprocenten fra kommune til kommune, jf. *tabel 4.8.2.*

Tabel 4.8.2. Udskrivningsgrundlag pr. indbygger samt den samlede primærkommunale og amtskommunale udskrivningsprocent for 1995 fordelt på kommunerne i hovedstadsområdet

Kroner	Udskrivnings-grundlag pr. indb.	Udskrivnings-procent
København	98.007	30,8
Frederiksberg	124.821	27,9
Ballerup	104.897	31,2
Brøndby	94.031	31,3
Dragør	120.261	29,9
Gentofte	156.618	28,7
Gladsaxe	100.998	30,9
Glostrup	105.375	30,3
Herlev	99.691	30,3
Albertslund	91.685	30,3
Hvidovre	94.101	31,8
Høje-Taastrup	96.371	30,3
Ledøje-Smørum	108.385	30,0
Lyngby-Tårbæk	126.073	29,6
Rødovre	98.398	31,4
Søllerød	161.028	28,3
Ishøj	85.444	29,9
Tårnby	102.278	29,3
Vallensbæk	118.472	29,9
Værløse	134.624	30,0
Allerød	114.276	28,6
Birkerød	133.183	28,3
Farum	124.903	27,3
Fredensborg-Humlebæk	110.718	28,6
Frederikssund	99.193	29,5
Frederiksværk	84.820	29,7
Græsted-Gilleleje	89.689	28,5
Helsinge	95.701	28,7
Helsingør	97.721	30,9
Hillerød	105.116	29,8
Hundested	86.065	29,7
Hørsholm	159.261	23,5
Jægerspris	93.198	29,6
Karlebo	101.329	29,7
Skibby	84.881	29,8
Skævinge	89.440	30,4
Slangerup	96.728	29,6
Stenløse	109.384	29,9
Ølstykke	101.714	29,3
Bramsnæs	95.517	29,5
Greve	107.473	28,9
Gundsø	105.071	28,0
Hvalsø	94.869	29,9
Køge	93.373	30,0
Lejre	110.759	25,7
Ramsø	97.533	29,1
Roskilde	104.092	30,2
Skovbo	95.383	28,5
Solrød	104.900	28,4
Vallø	93.357	28,4
Gennemsnit for hovedstadsområdet	106.438	29,75
Århus	89.911	30,2
Odense	84.001	31,2
Ålborg	85.945	31,3
Landsgennemsnit	90.355	29,88

I 1995 varierer udskrivningsgrundlaget for kommunerne i hovedstadsområdet mellem 161.028 kr. pr. indbygger i Søllerød Kommune og 84.820 kr. pr. indbygger i Frederiksværk Kommune.

Kun 6 kommuner i hovedstadsområdet budgetterer i 1995 med et udskrivningsgrundlag pr. indbygger, der er lavere end landsgennemsnittet.

De samlede primær- og amtskommunale indtægter fra skatter, tilskud og udligning fremgår af *tabel 4.8.3.*

Tabel 4.8.3. De samlede amts- og primærkommunale indtægter i 1995 pr.indbygger fordelt på skatter og tilskud/udligning

Kroner	Skatte-indtægter ialt	Tilskud og udligning ialt	Indtægter alt
Københavns Kommune	33.871	11.065	44.936
Frederiksberg Kommune	37.392	3.983	41.376
Københavns Amt	38.046	1.971	40.018
Frederiksborg Amt	33.771	2.995	36.766
Roskilde amt	31.910	3.803	35.713
Hovedstadsområdet	35.231	4.979	40.210
Udenfor hovedstadsområdet	26.666	7.963	34.629
Hele landet	29.522	6.968	36.490

Sammenlignet med resten af landet har kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet forholdsvis høje indtægter fra skatter, men til gengæld forholdsvis lave indtægter fra tilskud og udligning.

I alt er de primærkommunale og amtskommunale indtægter pr. indbygger i hovedstadsområdet ca. 5.600 kr. højere end de gennemsnitlige indtægter for kommunerne og amtskommunerne udenfor hovedstadsområdet.

Kapitel 5. Udligningen i hovedstadsområdet

5.1. Indledning

Allerede ved indførelsen af den første kommunale hovedstadsudligning i 1937 - der omfattede Københavns, Frederiksberg og Gentofte Kommuner - blev det fremhævet, at der inden for et sammenhængende byområde vil være behov for en særlig udligning mellem kommunerne, hvis man skal undgå uacceptable forskelle i kommunernes beskatning og service.

Det nuværende tilskuds- og udligningssystem tager udgangspunkt i de ordninger, der blev indført i begyndelsen af 1970'erne. Som beskrevet i *kapitel 2* og uddybet i *bilag b,* har der siden da været tale om en lang række omlægninger af udligningsordningerne.

Der har hyppigt været politisk diskussion om udligningssystemets udformning. Generelt har der dog været almindelig enighed om, at de strukturelle forskelle i hovedstadskommunernes aldersfordeling, sociale problemer, boligforhold og andel af erhvervsaktive nødvendiggør en særlig grad af udligning inden for hovedstadsområdet. Behovet for en særlig hovedstadsudligning har også været understreget af de særlige problemer, som tidligere har været udpræget for "vækstkommunerne".

I dette kapitel er der først redegjort for den nuværende hovedstadsudligning og de overvejelser, der har været bærende for dens udformning. Herefter er der set på de overvejelser om ændringer i udligningen, der vil kunne blive aktuelle i tilknytning til en hovedstadsreform, herunder spørgsmålet om udligningsgrad og spørgsmålet om hvilke kommuner, der bør indgå i en hovedstadsudligning.

5.2. Den nuværende hovedstadsudligning

5.2.1. Indledning

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er opbygget af følgende:

En generel udligning af forskelle i henholdsvis skattegrundlag og udgiftsbehov mellem kommunerne i hele landet, - i kombination med en særlig ekstra udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

* et generelt statstilskud, der ikke har udligningsmæssig virkning, men generelt indgår som del af kommunernes og amtskommunernes finansiering.

Forskellige særtilskuds- og udligningsordninger, herunder tilskud og udligning vedrørende flygtninge og indvandrere, særtilskud til vanskeligt stillede kommuner, boligstøtteudligning i hovedstadsområdet m.v.

5.2.2. Udligning af forskelle i skattegrundlag

I skatteudligningen indgår hovedstadskommunerne først i den generelle landsudligning, hvor der udlignes 45 pct. af forskellene i forhold til landsgennemsnittet. Udligningen tager udgangspunkt i kommunens beskatningsgrundlag, der opgøres som kommunens udskrivningsgrundlag tillagt 6,5 pct. af de afgiftspligtige grundværdier.

Stort set alle hovedstadskommuner bidrager til landsudligningen. For 1996[1] har kun én kommune i Københavns amt - Ishøj Kommune - og tre kommuner i Frederiksborg amt - Frederiksværk, Hundested og Skibby Kommuner - et beskatningsgrundlag, der ligger under landsgennemsnittet.

Mellem kommunerne i hovedstadsområdet udlignes yderligere 40 pct. af forskellene mellem hovedstadskommunernes beskatningsgrundlag. Denne ordning er også opbygget som en mellemkommunal udligningsordning.

Udligningsbeløbene beregnes som forskellen til det gennemsnitlige beskatningsgrundlag for hovedstadsområdet ganget med udligningsgraden (45 pct.) og en fælles beregnet skatteprocent(skattetryksfaktor).

For 1996 bidrager 17 kommuner til denne del af udligningsordningen, mens 33 kommuner modtager tilskud.

I udligningen af forskelle i beskatningsgrundlag gælder for primærkommunerne en overudligningsbestemmelse - et udligningsloft - der skal sikre, at en kommune højst kan komme til at aflevere 90 pct. af provenuet af en stigning i udskrivningsgrundlaget til de kommunale udligningsordninger.

Muligheden for, at en kommune kommer til at aflevere mere end 90 pct. til udligningsordningerne, opstår især på grund af forskellen mellem kommunens udskrivningsprocent og den skatteprocent (skattetryksfaktor), der bruges i udligningen. Såfremt en kommune bliver omfattet af "overudligningsbestemmelsen", nedsættes udligningsbeløbet, således at den faktiske udligning for kommunen maksimalt svarer til det beregnede "maksimale udligningsniveau". For 1996 er 21 kommuner i hovedstadsudligningen omfattet af overudligningsbestemmelsen. Heraf modtager 10 kommuner tilskud, mens 11 kommuner bidrager til udligningen af beskatningsgrundlag.

[1] Opgjort ud fra det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 1996.

5.2.3. Udligning af forskelle i udgiftsbehov

Udligningen af forskelle i udgiftsbehov bygger på en udligning af de beregnede forskelle i kommuners og amtskommuners udgiftsbehov. Det er altså ikke kommunernes eller amtskommunernes faktiske udgifter, som udlignes, men derimod det "objektive udgiftsbehov", som opgøres ud fra dels aldersmæssige kriterier og dels sociale kriterier. I hovedstadsudligningen indgår følgende sociale kriterier - med en samlet vægt på 25 pct. - i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov.

* Antal børn af enlige forsørgere.

* Antal udlejningsboliger.

* Antal udlændinge fra 3. lande.

* Antal personer uden erhvervsuddannelse.

  Antal 20-59 årige uden beskæftigelse, ud over 5 pct. af det samlede antal 20-59 årige.

For 1996 modtager 9 kommuner tilskud i hovedstadsudligningen af udgiftsbehov, mens de øvrige 41 kommuner bidrager til ordningen. De 9 kommuner, der modtager tilskud i denne del af udligningen, er Københavns, Brøndby, Herlev, Albertslund, Hvidovre, Høje-Taastrup, Ishøj, Helsingør og Karlebo Kommuner.

5.2.4. Boligstøtteudligning i hovedstadsområdet

Siden 1967 [2] har der i hovedstadsområdet eksisteret en særlig boligstøtteudligning, hvorefter alle boligstøtteudgifter m.v. bliver fordelt i forhold til kommunernes beskatningsgrundlag.

Der er altså tale om en fuld udligning af hovedstadskommunernes udgifter til boligstøtte. Herudover indgår visse kommunale udgifter til bl.a. byfornyelse, boligforbedring og ydelsesstøtte til almennyttigt byggeri m.v. i udligningen.

I forbindelse med udligningsreformen i 1995 er bestemmelsen om boligstøtteudligning fra tilskudsåret 1996 overført fra lov om individuel boligstøtte til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. Dette indebærer, at boligstøtteudligningen opgøres i tilknytning til det generelle tilskuds- og udligningssystem, ligesom bidraget

En lignende ordning for udgifter til huslejetilskud havde eksisteret fra 1955.

til ordningen nu indgår ved beregningen af hovedstadskommunernes overudligningsbestemmelse, jf. ovenfor.

5.2.5. Tilskud til særligt vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet

I henhold til § 20 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner ydes der tilskud til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder. Samtlige kommuner i hovedstadsområdet bidrager hertil med 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. Tilskuddet fordeles af indenrigsministeren. Hovedparten af tilskuddet har normalt været fordelt efter nogle nærmere fastlagte kriterier, såsom kommunernes skat/serviceforhold. Herudover ydes der tilskud til hovedstadskommuner med belastede boligområder. Endeligt er der i mindre omfang tale om en mere skønsmæssig fordeling.

5.3. Omfordeling via tilskuds- og udligningssystemet

I *tabel 5.1* er vist størrelsen af de udligningsbeløb, der for 1996 omfordeles i hovedstadsudligningen.

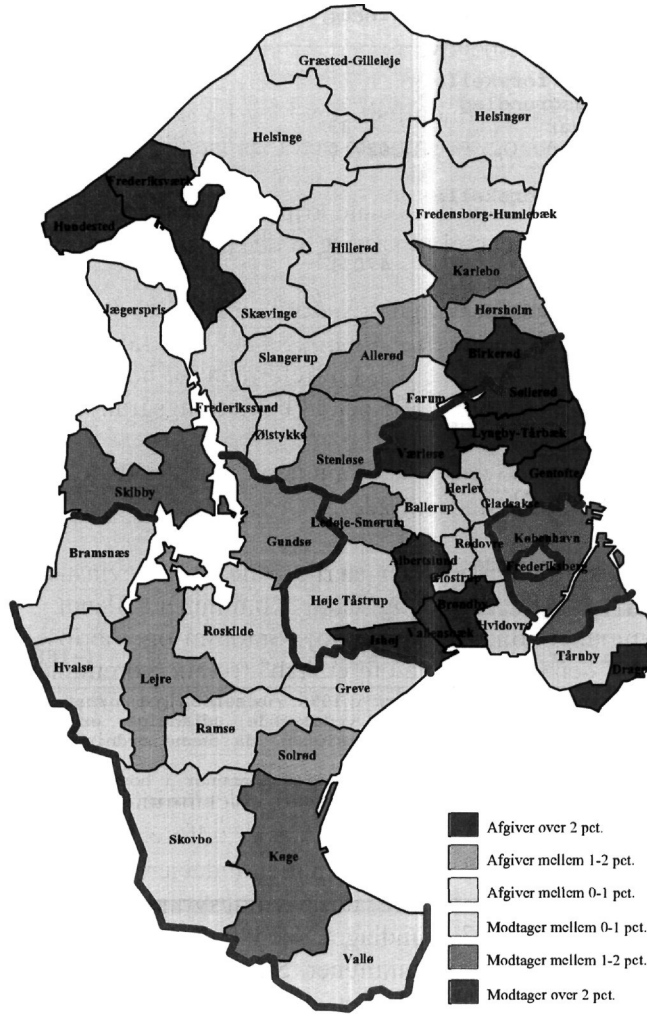
I *figur 5.1 er* hovedstadskommunernes samlede bidrag til - eller tilskud fra - hovedstadsudligningen vist som pct. af kommunens beskatningsgrundlag. Opgørelsen omfatter den samlede udligning via skatte- og udgiftsbehovsudligning, særtilskud og boligstøtteudligning.

Tabel 5.1. Omfordeling via hovedstadsudligningen 1996

Mio. kr.	Kommuner der får tilskud	Kommuner der bidrager til udligningen
Udligning af forskelle i beskatningsgrundlag		
antal kommuner	33	17
beløb i mio.kr.	-1.027,0	1.027,0
Udligning af forskelle i udgiftsbehov		
antal kommuner	9	41
beløb i mio.kr.	470,1	.470,1
Udligning af udgifter til boligstøtte		
antal kommuner	17	33
beløb i mio.kr.	203,4	-203,4
Tilskud til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet		
Antal kommuner *)	. -	
beløb i mio.kr.	207,2	-207,2
Udligning vedrørende udlændinge (landsudligning)		
beløb i mio.kr.	(276,3)	(-188,1)

Anm: Omfatter udligning for 1996 baseret på statsgaranteret udskrivningsgrundlag.Udligningen vedrørende udlændige er en lands-udligning, men er medtaget i oversigten, da denne ordning spiller en særlig rolle i hovedstadsområdet.
*) Tilskudspuljen finansieres af samtlige kommuner i hovedstadsområdet. Antallet af kommuner, der får tilskud, vil afhænge af den konkrete fordeling det pågældende år.

Figur 5.1. Samlet hovedstadsudligning 1996
i procent af beskatningsgrundlag



5.4. Virkningerne af udligningsreformen i 1995

Den reform af tilskuds- og udligningssystemet, som Folketinget vedtog i juni 1995, havde som et af de overordnede mål at sikre den sociale balance

mellem kommunerne ved en forstærket udligning af forskellene i kommunernes udgiftsbehov.

Reformen indebar dels en revision af de sociale kriterier, som indgår i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, og dels en forhøjet udligningsgrad for forskellene i udgiftsbehov.

Udligningen af forskelle i udgiftsbehov blev forøget fra 25 til 40 pct. i hovedstadsudligningen, og fra 35 til 45 pct. i landsudligningen.

Herudover blev der tillagt de sociale kriterier en højere vægt i opgørelsen, ligesom der skete en generel tilpasning af de sociale kriterier.

Ser man på virkningen af udligningsreformen for hovedstadsområdet under ét, medførte reformen ingen forskydninger mellem hovedstadsområdet og resten af landet. Den samlede effekt af reformen for hovedstadsområdet under ét svarede således kun til 0,05 pct. af beskatningsgrundlaget.[3]

Forskydningerne for hovedstadskommunerne havde i stedet karakter af ændringer *indenfor* hovedstadsområdet.

Ved udligningsreformen var der særligt tale om "gevinster" for Københavns, Brøndby, Albertslund og Ishøj Kommuner. Blandt "taberne" var navnlig kommuner som Dragør, Ledøje-Smørum og Værløse Kommuner. Herudover var der generelt tale om et "tab" for alle kommuner i Frederiksborg amt - på nær Karlebo Kommune - og for alle kommuner i Roskilde amt.

Ved vurderingen af udligningsreformen må der imidlertid også tages hensyn til den finansieringsmæssige virkning af indførelsen af det *statsgaranterede udskrivningsgrundlag.* Statsgarantien indebærer, at kommunerne fra 1996 kan vælge et statsgaranteret udskrivningsgrundlag, der er baseret på en fremskrivning af 1993-grundlaget. Ved fremskrivningen anvendes en ensartet pct. for alle landets kommuner. Statsgarantien er således til særlig fordel for de kommuner, som har en økonomisk vækst, der er lavere end landsgennemsnittet.

Af de 53 kommuner, der i 1996 har valgt garantiordningen, er de 31 hovedstadskommuner. De 19 kommuner i hovedstadsområdet, der ikke har valgt statsgarantien, omfatter Frederiksberg Kommune, én kommune i Københavns amt, 9 kommuner i Frederiksborg amt samt 8 kommuner i Roskilde amt.

Efter udløb af overgangsordning.

Denne fordeling af tilmeldingen til "garantiordningen" indikerer, at særligt kommunerne i hovedstadsområdet har set fordele ved at anvende det statsgaranterede udskrivningsgrundlag.

5.5. Generelt om behovet for en særlig hovedstadsudligning

Det overordnede formål med tilskuds- og udligningssystemet er at sikre en sammenhæng mellem skat og service i alle kommuner. Kommunerne skal have mulighed for at tilbyde et nogenlunde ensartet serviceniveau til nogenlunde samme skatteprocent - eller herudfra vælge et lavere/højere serviceniveau med tilsvarende lavere/højere skatteprocent til følge.

For kommunerne i hovedstadsområdet kan der herudover generelt argumenteres for en særlig kraftig udligning.

Som beskrevet i *kapitel 4* og *bilag d* kan forskellene i beskatningsgrundlaget i hovedstadsområdet i betydeligt omfang forklares ud fra forskelle i aldersfordeling, og i antallet af erhvervsaktive.

Den gradvise boligudbygning og fordelingen af de forskellige boligtyper har betydet, at der naturligt vil være en overvægtaf erhvervsaktive i de kommuner, der har størst andel af ejerboliger.

Forskellene i hovedstadskommunernes indtægtsgrundlag kan således i væsentlig grad henføres til den tilpasning i boligform, der oftest sker i forhold til indtægtsgrundlaget. Dette skal ses i sammenhæng med, at hovedstadsområdet udgør et sammenhængende arbejdskraftsopland, hvor boligplaceringen ikke nødvendigvis har nogen tæt tilknytning til placering af arbejdspladsen.

Forskellene i kommunernes udgiftsbehov, herunder aldersfordeling og tyngden af sociale problemer, vil tilsvarende i betydelig omfang kunne henføres til forskelle i hovedstadskommunernes boligstruktur.

I et system uden kommunal udligning, eller kun en begrænset udligning, vil disse forskelle kunne blive selvforstærkende. Det vil kunne ske ved, at de socialt belastede kommuner får et højere skattetryk og en dårligere service - og dermed dårligere mulighed for at fastholde skatteydere.

I udformningen af hovedstadsudligningen har der tidligere også været lagt vægt på de særlige problemer, der opstår i kommuner med stærk udvikling. Den gradvise byudvikling i hovedstadsområdet har netop betydet, at flere

omegnskommuner i en periode har haft betydelige merudgifter til udbygning af især institutions- og skoleområdet. Herudover har flere vækstkommuner haft en meget markant ændring i befolkningssammensætningen.

Ud over selve de økonomiske argumenter for en kommunal udligning, kan der endeligt peges på, at udligningen også har været anvendt til at løse visse "samordningsproblemer" i hovedstadsområdet. Dette gælder eksempelvis den fulde udligning af kommunernes udgifter til boligstøtte m.v., der har medvirket til at fremme interessen for at bygge almennyttige boliger. Ligeledes gælder det for tilpasningen af udligningsordningerne vedrørende udlændinge. De har haft det klare mål, at skabe større interesse hos kommunerne for at modtage flygtninge og indvandrere, og dermed medvirke til en større spredning af disse imellem kommunerne.

5.6. Forhøjelse af udligningsgraden

5.6.1. Indledning

Det nuværende udligningssystem bygger som nævnt på en udligningsgrad, der er under 100 pct. For skatteudligningen er der i hovedstadsområdet tale om en udligningsgrad på op mod 90 pct., mens der for udgiftsbehovsudligningen - efter den netop gennemførte udligningsreform - er tale om en "samlet" udligning på omkring 85 pct.

I forbindelse med en hovedstadsreform er der imidlertid grund til at rejse spørgsmålet, om der ikke inden for det sammenhængende - men kommunedelte - bysamfund bør ske en fuld udligning af forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov.

Hvis man sammenligner hovedstadsområdet med landets øvrige bysamfund er disse lagt sammen til én kommunal enhed. Det betyder, at service og skat er ensartet for hele det sammenhængende bysamfunds vedkommende, både kommunalt og amtskommunalt. Kommunestrukturen har altså sikret en fuld udligning i landets øvrige bysamfund. For hovedstadsområdets vedkommende er en sådan sammenlægning næppe realistisk, men det er muligt at foretage en fuld udligning af indkomstgrundlag og udgiftsbehov. Som det fremgår af *kapitel 2* og *bilag b* byggede "1937-udligningen", der var gældende helt frem til 1973, netop på en fuld udligning af forskelle i de berørte kommuners skattegrundlag.

Når der ikke i dag er tale om fuld udligning af forskellene inden for hovedstadsområdet, er det da heller ikke det principielle spørgsmål om *behovet* for udligning, der har været afgørende. Udover rent byrdefordelingsmæssige betragtninger har spørgsmålet om udligningsgraden derimod været

sammenknyttet med den virkning, der på øvrige områder ville kunne være ved en fuld udligning, ligesom der har været lagt vægt på den usikkerhed, der f.eks. ligger i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov. For skatteudligningen har der især været lagt vægt på de virkninger, som en fuld udligning kunne have på kommunernes incitament til at gennemføre en effektiv skatteligning. Dette forhold må imidlertid vurderes anderledes i dag. Således indgår kommunernes provenu ved skatteligning fra 1996 ikke længere i udligningen.

5.6.2. Øget udligning af forskelle i skattegrundlag

Hovedstadskommissionen har på denne baggrund ønsket at belyse, hvilke virkninger det vil have, at øge skatteudligningen til 100 pct.

Kommissionen er opmærksom på, at en gennemførelse af fuld udligning på skatteområdet vil kræve stillingtagen til en række "systemmæssige" ændringer. Det drejer sig navnlig om reglerne for kommunernes budgettering og afregning af indkomstskat (selvbudgettering/statsgaranti), og om regler i tilskuds- og udligningssystemet, herunder fordelingsgrundlaget for bloktilskud.

Det er af de nævnte grunde ikke muligt - rent teknisk - uden videre at foretage egentlige beregninger over virkningerne af en fuld udligning af forskelle i skattegrundlag.

Til illustration af den effekt en fuld skatteudligning ville have i hovedstadsområdet, er der i det følgende vist et beregningseksempel, hvor det antages, at alle kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet har samme udskrivningsgrundlag og grundværdi pr. indbygger. Beregningen viser den samlede forskel mellem kommunens og amtskommunens nuværende indtægtsgrundlag og det nye indtægtsgrundlag under de anførte forudsætninger. Beregningsforeudsætningerne er nærmere uddybet i appendiks.

Beregningen har alene karakter af en illustration af "udligningsmuligheden", da der ikke er tale om en gennemarbejdet udligningsmodel. For eksempel er der ikke i opgørelsen foretaget tilpasning af tilskud til vanskeligt stillede kommuner m.v. Behovet for et sådant tilskud må naturligvis overvejes i en situation, hvor der i øvrigt udlignes 100 pct. Herudover vil modellen indebære, at der opstår et finansielt "restbeløb", idet summen af de udlignede skattebeløb, som følge af forskellene i kommunernes beskatning, ikke svarer til de faktiske opkrævede skatter. I beregningen er det forudsat, at dette "restbeløb" på knap 500 mio. kr. bliver fordelt forholdsmæssigt mellem hovedstadskommunerne.

For *primærkommunerne* viser beregningen, at virkningen af fuld skatteudligning i hovedstadsområdet for næsten alle kommuner vil være under 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget.

For Søllerød Kommune vil der være et tab på 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget, mens tabet for Hørsholm, Lyngby-Taarbæk og Gentofte Kommuner vil ligge mellem 0,3 og 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget.

For Frederiksværk, Hundested og Skibby Kommuner vil en fuld skatteudligning indebære en gevinst på mellem 0,5 og og 0,6 pct. af beskatningsgrundlaget. Gennemgående er der tale om gevinst for kommunerne i Frederiksborg og Roskilde amter.

For *amtskommunerne* i hovedstadsområdet vil en fuld hovedstadsudligning medføre en gevinst for Københavns Kommune på 0,5 pct. af beskatningsgrundlaget, mens der for Københavns Amtskommune vil være tale om et tab op mod på 0,3 pct.

Virkningerne ifølge beregningen fremgår i øvrigt af *tabel 5.2* og *tabel 5.3.*

Tabel 5.2. Illustration af virkningerne af fuld hovedstadsudligning af beskatningsgrundlag

	Primærkommuner	Samlet udligning, tilskud og skat. Basis kørsel	Samlet udligning, tilskud og skat. Ændr.kørsel	Samlet virkning (+=gevinst, -=tab) (2)-(1)	Ændr. i beskatningsniveau (-=gevinst, +=tab)
(1)	(2)	(3)	(4)		
101	København	11.735.603	11.872.017	136.414	-0,27
147	Frederiksberg	1.813.566	1.830.821	17.255	-0,14
151	Ballerup	1.144.090	1.137.958	-6.132	0,11
153	Brøndby	953.242	959.297	6.055	-0,17
155	Dragør	255.509	249.889	-5.620	0,33
157	Gentofte	1.385.310	1.325.861	-59.449	0,49
159	Gladsaxe	1.498.394	1.493.716	-4.678	0,07
161	Glostrup	477.495	474.919	-2.576	0,11
163	**Herlev**	679.508	680.212	704	-0,02
165	Albertslund	854.144	858.283	**4.139**	-0,13
167	Hvidovre	1.277.620	1.284.478	6.858	-0,13
169	Høje-Taastrup	1.139.013	1.142.778	3.765	-0,08
171	Ledøje-Smørum	205.851	203.519	-2.332	0,19
173	Lyngby-Tårbæk	1.070.609	1.045.511	-25.098	0,34
175	Rødovre	872.273	873.531	1.258	-0,03
181	Søllerød	605.544	573.127	-32.417	0,57
183	Ishøj	614.211	620.358	6.147	-0,30
185	Tårnby	819.263	814.540	-4.723	0,10
187	Vallensbæk	240.381	235.725	-4.298	0,27
189	Værløse	359.381	350.977	-8.404	0,33
201	Allerød	434.343	427.209	-7.134	0,25
205	Birkerød	404.354	395.858	-8.496	0,28
207	Farum	370.524	364.876	-5.648	0,24
208	Fredensborg-Humlebæk	402.750	398.753	-3.997	0,17
209	Frederikssund	391.048	391.372	324	-0,02
211	Frederiksværk	453.882	463.184	9.302	-0,52
213	Græsted-Gilleleje	396.984	397.33	349	-0,02
215	Helsinge	372.280	369.863	-2.417	0,12
217	Helsingør	1.501.833	1.506.001	4.168	-0,07
219	Hillerød	775.096	774.937	-159	0,00
221	Hundested	217.477	222.616	5.139	-0,60
223	Hørsholm	346.171	328.521	-17.560	0,44
225	Jægerspris	198.007	198.640	633	-0,07
227	Karlebo	509.384	508.007	-1.377	0,06
229	Skibby	135.562	138.167	2.605	-0,45
231	Skævinge	108.678	110.288	1.610	-0,31
233	Slangerup	170.029	169.792	-237	0,03
235	Stenløse	261.740	258.581	-3.159	0,20
237	Ølstykke	269.243	267.930	-1.313	0,09
251	Bramsnæs	164.969	166.381	1.412	-0,16
253	Greve	1.016.429	1.012.356	-4.073	0,08
255	Gundsø	240.589	239.862	-727	0,05
257	Hvalsø	158.662	160.501	1.839	-0,25
259	**Køge**	904.793	910.243	5.450	-0,14
261	Lejre	122.790	121.750	-1.040	0,10
263	Ramsø	172.474	173.175	701	-0,07
265	Roskilde	1.228.988	1.226.633	-2.355	0,04
267	Skovbo	251.197	251.062	-135	0,01
269	Solrød	360.708	358.831	-1.877	0,08
271	Vallø	181.348	182.718	1.370	-0,14

Anm. Virkning i pct. af beskatningsgrundlag er opgjort ud fra kommunens beskatningsgrundlag for 1996

Tabel 5.3. Illustration af virkningerne af fuld hovedstadsudligning af beskatningsgrundlag

Amtskommuner		Samlet udligning,tilskud og skat. Basis kørsel	Samlet udligning,tilskud og skat. Ændr.kørsel	Samlet virkning (+=gevinst, -=tab) (2)-(l)	Ændr. i beskatningsniveau **(-»gevinst,** +=tab)
(1)	(2)	(3)	(4)		
13	København Kommune	7.305.429	7.558.647	253.218	-0,50
14	Frederiksberg Kommune	1.358.614	1.310.296	-48.318	0,40
15	Københavns Amtskommune	7.954.267	7.756.151	-198.116	0,25
20	Frederiksborg Amtskm.	4.159.853	4.131.259	-28.594	0,07
25	Roskilde Amtskommune	2.598.927	2.620.738	21.811	-0,09

Anm. Virkning i pct. af beskatningsgrundlag er opgjort ud fra kommunens beskatningsgrundlag for 1996

5.6.3. Øget udligning af forskellene i udgiftsbehov

Som nævnt kan man - med en vis tilnærmelse - i hovedstadsområdet tale om en 85 procents udligning af forskelle i udgiftsbehov (45 pct. for landsudligning og 40 pct. i hovedstadsudligning). Herudover skal der imidlertid tages hensyn til, at der igennem særordninger som udligning vedrørende udlændinge, boligstøtteudligning i hovedstadsområdet, udligning på beskæftigelsesområdet samt dele af tilskuddet til vanskeligt stillede kommuner i hovedstadsområdet, også sker en udligning af forskellene i udgiftsbehov.

En forhøjelse af udligningsgraden i udgiftsbehovsudligningen vil kunne gennemføres med forholdsvis få tilpasninger af det nuværende udligningssystem. Men det vil her være nødvendigt at vurdere samspillet mellem de forskellige særlige udligningsordninger - beskæftigelse, boligstøtte, udlændinge, særtilskud m.v. - og det generelle udligningssystem, så det sikres, at der ikke samlet udlignes med over 100 pct.

Herudover må den usikkerhed, der er ved opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov, naturligvis indgå i overvejelserne. Dette gælder særligt de "socialt betingede" udgiftsbehov.

Endelig må overvejes risikoen for at skabe utilsigtede incitamentsvirkninger ved, at der bliver tilknyttet uhensigtsmæssige høje udligningsbeløb til enkelte kriterier, der indgår i opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov. Det gælder f.eks. antal personer uden beskæftigelse, eller antal udlejningsboliger. Dette vil kunne forstærke kritikken af, at kommuner "straffes" for at føre en velfungerende aktiveringspolitik, eller præmieres for at fremme en "skæv" befolkningssammensætning.

Kommissionen har ikke foretaget særskilte beregninger over virkningerne af en fuld udligning på udgiftssiden, bl.a. fordi "spillerummet" fra den nuværende udligningsgrad til 100 pct. som nævnt må afklares nærmere forud for en sådan beregning.

5.7. Antallet af kommuner, der er omfattet af hovedstadsudligningen

I tilknytning til en hovedstadsreform, hvor den amtskommunale struktur og den kommunale opgavefordeling vurderes, er det nærliggende også at inddrage spørgsmålet om den geografiske udstrækning af hovedstadsudligningen - altså spørgsmålet om, hvilke kommuner, der skal indgå i udligningsordningen.

Hovedstadsområdet indbefatter landets største sammenhængende byområde. Selve afgrænsningen af det sammenhængende byområde kan gøres til genstand for mere detaljerede overvejelser. I *kapitel 4* er belyst resultatet af tre forskellige afgrænsningsmetoder: bymæssig bebyggelse, pendling og 1 times transporttid.

Uanset det konkrete metodevalg rejser disse overvejelser spørgsmålet om den geografiske afgrænsning af hovedstadsområdet - også i relation til hvilke kommuner, der bør indgå i hovedstadsudligningen. Det skal dog for en ordens skyld bemærkes, at der naturligvis ikke i forhold til tilskuds- og udligningssystemet i sig selv er noget til hinder for at anvende en kommuneafgrænsning, der går på tværs af den amtskommunale inddeling. En ændret amtskommunal struktur er altså ikke i sig selv forbundet med en ændret afgrænsning af hovedstadsudligningen. Hensyn, der i forhold til planlægning, trafikudvikling m.v. måtte begrunde en given amtskommunal struktur, behøver heller ikke nødvendigvis at begrunde en tilsvarende kommuneafgrænsning i hovedstadsudligningen.

I det omfang en hovedstadsreform medfører, at der på væsentlige områder bliver tale om forskelle i opgavefordelingen mellem kommunerne i hovedstadsområdet og kommunerne i det øvrige land, er det på den anden side åbenbart, at hovedstadsudligningens afgrænsning må følge den amtskommunale opdeling.

Kommissionen har derfor foretaget beregninger til illustration af virkningerne af en anden afgrænsning af kommunerne i hovedstadsudligningen end den, der gælder i dag.

Beregningerne er foretaget for to af de alternative afgrænsninger af det sammenhængende byområde, som er belyst i kapitel 4.

I *tabel 5.5* er vist virkningen af de to forskellige afgrænsninger af hovedstadsområdet i relation til udligningssystemet. Ændringerne er vist som pct. af kommunens beskatningsgrundlag. Opgørelsen er nærmere uddybet i appendiks til dette kapitel. De to modeller i beregningerne er:

1. Danmarks Statistiks afgrænsning af det bymæssige område omfattende Københavns og Frederiksberg Kommuner, kommunerne i Københavns amt samt Allerød, Birkerød, Farum, Fredensborg-Humlebæk, Hørsholm, Karlebo, Greve og Solrød Kommuner.

2. En pendlingsmodel, omfattende Københavns og Frederiksberg Kommuner, kommunerne i Københavns amt samt Allerød, Birkerød, Farum, Hørsholm, Karlebo, Stenløse, Ølstykke, Greve, Gundsø, og Solrød Kommuner.

En ændret afgrænsning af hovedstadsområdet i relation til hovedstadsudligningen vil berøre både de kommuner, som herved udgår af hovedstadsudligningen, og de kommuner der stadig er omfattet heraf.[4]

De kommuner, som udgår af hovedstadsudligningen, vil typisk have et beskatningsgrundlag og udgiftsbehov, der ligger under gennemsnittet for hovedstadsområdet. Disse kommuner vil således som hovedregel "tabe" ved, at de udgår af hovedstadsudligningens skatteudligning, og "vinde" ved at de ikke længere skal bidrage til den del af udligningen, som vedrører udgiftsbehov og boligstøtte.

For de kommuner, der "bliver" i hovedstadsudligningen, ændres skatteudligningen som følge af det ændrede gennemsnit for hovedstadsområdet. I de tre modeller vil der være tale om en mindre stigning i det gennemsnitlige beskatningsgrundlag i forhold til i dag, jf. *tabel 5.4.*

[4] Der vil også opstå en vis effekt for kommuner uden for det nuværende hovedstadsområde. Det skyldes, at der i landsudligningen indgår kriteriet "antal personer i socialt belastede boligområder udenfor hovedstadsområdet". En ændret afgrænsning af hovedstadsområdet medfører ændringer i opgørelsen heraf, og i kommunernes andele af kriteriet. Herudover vil der kunne være tale om mindre forskydninger i forbindelse med tilpasning af puljer til særligt vanskeligt stillede kommuner, jf. appendiks.

Tabel 5.4. Gennemsnitligt beskatningsgrundlag og udgiftsbehov ved alternative afgræsninger af hovedstadsområdet

Gennemsnit for hovedstadsområde	Beskatnings grundlag pr. indbygger	Udgifts-behov pr. indbygger
Det nuværende hovedstadsområde	118.535	24.352
Danmarks Statistiks afgrænsning	121.327	24.731
En pendlingsmodel	121.171	24.659

Anm: Opgjort ud fra det statsgaranterede udskrivningsgrundlag for 1996, og udligningsopgørelse for 1996.

I udgiftsbehovsudligningen fører en ændret afgrænsning af hovedstadsområdet til ændring af såvel kommunens udgiftsbehov som af det gennemsnitlige udgiftsbehov.

I *tabel 5.5* er for hver af de to modeller vist den samlede ændring af tilskud og udligning, der vil blive resultatet af en ændret afgrænsning af hovedstadsudligningen. Virkningen er vist i pct. af kommunens beskatningsgrundlag, og et minus udtrykker, at kommunen har en "gevinst". De kommuner, som i den enkelte model udgår af hovedstadsudligningen, er fremhævet.

For modellen, der bygger på Danmarks Statistiks afgrænsning, er virkningerne endvidere illustreret *i figur 5.2*.

I appendiks er nærmere redegjort for de anvendte beregningsforudsætninger.

Tabel 5.5. Virkningerne af en ændret afgrænsning af kommunerne i hovedstadsudligningen (1996)

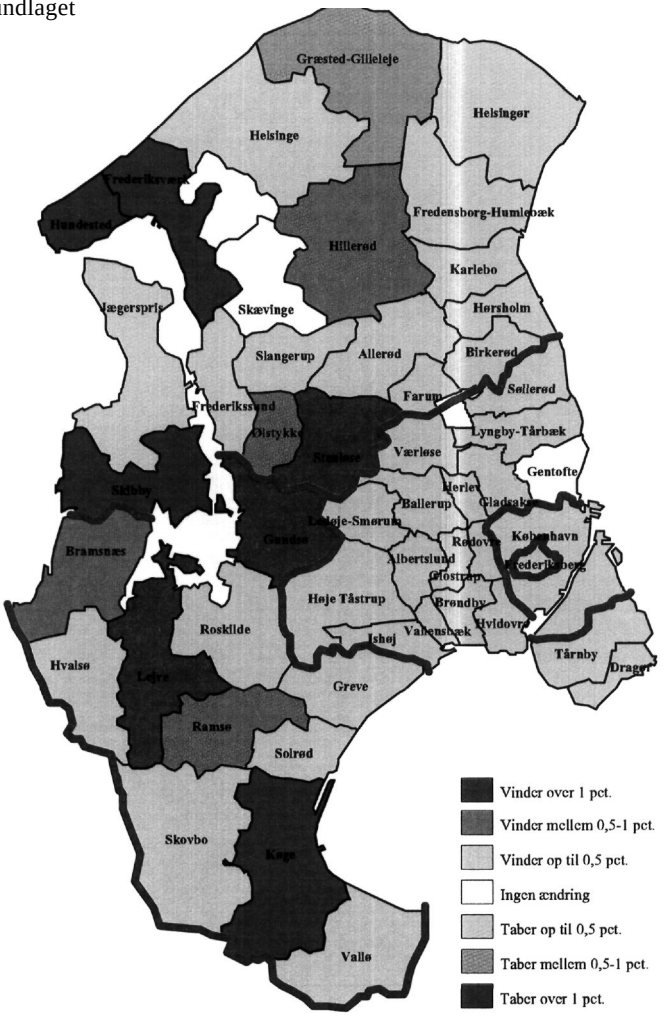
+ = tab
- = gevinst
Procent af beskatningsgrundlag

Kommuner der i model udgår af hovedstadsudligning er vist med rødt

		Model 1 Danmarks Statistiks afgrænsning	Model 2 Pend-lings-model
101	Københavns Kommune	0,08	0,04
147	Frederiksberg Kommune	0,08	0,04
151	Ballerup	-0,11	-0,12
153	Brøndby	-0,16	-0,17
155	Dragør	-0,14	-0,15
157	Gentofte	0,00	-0,02
159	Gladsaxe	-0,07	-0,09
161	Glostrup	-0,07	-0,09
163	Herlev	-0,11	-0,12
165	Albertslund	-0,25	-0,25
167	Hvidovre	-0,09	-0,10
169	Høje Tåstrup	-0,15	-0,15
171	Ledøje-Smørum	-0,21	-0,20
173	Lyngby-Tårbæk	-0,01	-0,04
175	Rødovre	-0,06	-0,08
181	Søllerød	-0,04	-0,05
183	Ishøj	-0,37	-0,39
185	Tårnby	-0,10	-0,11
187	Vallensbæk	-0,18	-0,18
189	Værløse	-0,14	-0,15
201	Allerød	-0,16	-0,16
205	Birkerød	-0,08	-0,09
207	Farum	-0,10	-0,11
208	Fredensborg-Humlebæk	-0,11	-0,91
209	Frederikssund	0,21	0,21
211	Frederiksværk	1,73	1,73
213	Græsted-Gilleleje	0,51	0,51
215	Helsinge	-0,45	-0,45
217	Helsingør	0,16	0,15
219	Hillerød	-0,81	-0,81
221	Hundested	2,01	2,01
223	Hørsholm	0,01	0,00
225	Jægerspris	0,18	0,18
227	Karlebo	-0,30	-0,31
229	Skibby	1,31	1,31
231	Skævinge	0,00	0,00
233	Slangerup	-0,08	-0,08
235	Stenløse	-1,92	-0,18
237	Ølstykke	-0,99	-0,22
251	Bramsnæs	-0,57	-0,57
253	Greve	-0,18	-0,18
255	Gundsø	-1,40	-0,16
257	Hvalsø	0,21	0,21
259	Køge	1,01	1,01
261	Lejre	-1,89	-1,89
263	Ramsø	-0,60	-0,60
265	Roskilde	-0,48	-0,48
267	Skovbo	-0,12	-0,12
269	Solrød	-0,17	-0,17
271	Vallø	-0,27	-0,27

@cor4@

Figur 5.2. Virkning af ændret afgrænsning af hovedstadsområdet
Model 1: Danmarks Statistiks afgrænsning af byområdet
Virkningen er i procent af beskatnings-grundlaget



Appendiks. Illustration af fuld udligning af beskatningsgrundlag

Til illustration af den effekt en fuld skatteudligning vil have i hovedstadsområdet, er der foretaget en beregning, hvor det antages, at alle kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet har samme udskrivningsgrundlag og grundværdier pr. indbygger.

Beregningen viser den samlede forskel mellem (amts)kommunens nuværende indtægter, og de nye indtægter under de anførte forudsætninger.

I et system med fuld udligning vil der opstå et restbeløb, der efterfølgende skal finansieres. Restbeløbet opstår eksempelvis ved, at de kommuner, der har det højeste beskatningsgrundlag, ofte har en lavere beskatning end de øvrige kommuner. De udlignede skatteindtægter svarer dermed ikke til de skatter, der faktisk opkræves.

I beregningseksemplet, som er vist i *afsnit 5.6.2*, udgør det samlede restbeløb godt 100 mio. kr. for amtskommunerne, og knap 400 mio. kr. for primærkommuner. I beregningseksemplet er det antaget, at restbeløbet fordeles efter kommunens udlignede beskatningsgrundlag, hvilket i øvrigt helt svarer til en fordeling efter indbyggertal.

Under de anvendte forudsætninger vil der være tale om en fuld udligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet. Da hovedstadskommunerne som udgangspunkt har samme beskatningsgrundlag, vil bidragene til særtilskudsordninger såsom boligstøtteudligning, tilskud til vanskeligt stillede kommuner, momsudligning og udligning vedrørende indvandrere dermed svare til et ensartet bidrag pr. indbygger.

Virkning i pct. af beskatningsgrundlag er i *tabel 5.2 og 5.3* vist i forhold til nuværende beskatningsgrundlag (dvs. før udligning).

Appendiks. Ændringer i hovedstadsudligningen ved en ændret afgrænsning af kommunerne i hovedstadsområdet

Beregningen, som er vist i afsnit 5.7, er foretaget på tilskuds- og udligningssystemet for 1996, baseret på det statsgaranterede udskrivningsgrundlag. Beregningen omfatter tilskuds- og udligningsvirkninger samt virkninger i forhold til særtilskud og boligstøtteudligningen.

Ved beregningen er det beregningsmæssigt antaget, at:

* tidligere hovedstadskommuner, der "udgår" af hovedstadsudligningen, og som hidtil netto har fået særtilskud fra § 20-ordningen, tildeles et særtilskud, der netto svarer til det beløb, som kommunen hidtil har modtaget. Dette finansieres ved en forhøjelse af § 19-puljen.

* for de øvrige kommuner i hovedstadsudligningen "skaleres" særtilskuddene i forhold til den ændrede puljestørrelse.

Kapitel 6. Københavns Kommunes økonomi

6.1. Indledning

Københavns Kommune har siden begyndelsen af 1980'erne været præget af finansieringsproblemer. Samtidig har der været tale om en betydelig gældsætning. Disse problemer er de seneste 4-5 år kulmineret med et direkte likviditetsproblem, og en betydelig finansiel ubalance.

Udviklingen har givet sig udslag i en kombination af et voksende finansieringsunderskud, og en stadig stigende rente- og afdragsbyrde. Københavns Kommunes gæld pr. indbygger er i dag godt tre gange så stor som den kommunale gæld i resten af hovedstadsområdet. Nettorenteudgifter og afdrag svarer til 1½-2 pct. af beskatningsgrundlaget.

På denne baggrund har udviklingen i Københavns Kommunes økonomi naturligt stået i centrum for en stor del af den løbende debat om såvel ændring af den kommunale udligning som de generelle kommunaløkonomiske forhandlinger. Udviklingen i Københavns Kommunes økonomi har også dannet baggrund for de seneste års store statslige-kommunale initiativer, herunder dannelsen af Hovedstadens Sygehusfælleskab og det statsligt—kommunale boligselskab TOR I/S.

Blandt andet på baggrund af de initiativer, der er gennemført fra statslig side, og de tiltag, som Københavns Kommune selv har iværksat, er der fra budgetlægningen for 1996 sket en forbedring af Københavns Kommunes økonomi. Likviditetsproblemet er løst, og der budgetteres nu med en vis gældsafvikling. Samtidig er det lykkedes Københavns Kommune at fastholde uændret skat i 1996 - mens der på landsplan har været tale om en stigning i de kommunale skatter på i alt 0,5 procentpoint.

Uanset den seneste forbedring af Københavns Kommunes økonomi vil spørgsmålet om Københavns Kommunes situation spille ind på overvejelserne og debatten om en hovedstadsreform.

Det gælder i forhold til såvel spørgsmålet om den fremtidige finansieringssituation som spørgsmålet om kommunens betydelige gæld. Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen har i debatoplæg peget på, at en håndtering af Københavns Kommunes gæld vil være af central betydning for en hensigtsmæssig gennemførelse af en hovedstadsreform. Debatoplæggene er nærmere omtalt i *kapitel 12* og optrykt i det tilhørende *bilag 1*.

I dette kapitel er fokuseret på Københavns Kommunes økonomi og gæld. Der er herunder peget på de principielle spørgsmål, der - i forbindelse med en hovedstadsreform, der indebærer en opdeling af kommunens primær- og amtskommunale funktioner - må overvejes omkring opdeling og afvikling af gælden. Det skal bemærkes, at der i forbindelse med en hovedstadsreform, som indebærer en sådan ændring, naturligvis også vil være en række andre væsentlige spørgsmål, der vil skulle tages stilling til. Der skal her særligt peges på spørgsmålet om finansiering af den omfattende pensionsforpligtigelse for kommunens tidligere ansatte tjenestemænd. Disse spørgsmål vil dog ikke adskille sig principielt fra tilsvarende spørgsmål, der har været fremme i forbindelse med tidligere gennemførte opgaveomlægninger. Kommissionen har derimod fundet, at spørgsmålet om Københavns Kommunes gæld udgør en særskilt problemstilling.

Der henvises i øvrigt til *bilag e*, hvor der i en mere uddybet form er redegjort for de tidligere initiativer i forhold til Københavns Kommune, og for udviklingen i kommunens rente- og gældsbyrde.

6.2. De tidligere initiativer vedrørende Københavns Kommunes økonomi

Københavns Kommunes aktuelle situation må ses på baggrund af de løbende finansieringsproblemer fra midten af 1980'erne, og de mange foranstaltninger, der samtidig er truffet fra såvel Københavns Kommunes side som fra statslig side.

Udviklingen i Københavns Kommunes økonomi, og debatten herom, kan i hovedsagen opdeles i følgende "hovedforløb":

* *Perioden 1978-85*, der især var præget af diskussioner om omlægning af den kommunale udligning.

* *Periode 1986-90*, hvor der blev ydet et direkte særtilskud til Københavns Kommune.

* *1991*, hvor Københavns Kommune fremlagde en 3-årsplan for genopretning af kommunens økonomi.

* *1992-96*, hvor der hvert år har været særlige aftaler mellem regeringen og Københavns Kommune om finansieringen.

I perioden *1978-85* foregik der en løbende diskussion om den udligningsmæssige dækning af de sociale merudgifter i Københavns Kommune og andre storbykommuner. I flere analyser og udredningsarbejder blev der

set på sammenhængen mellem storbykommunernes sociale struktur og de sociale merudgifter. I 1979 og 1980 blev på baggrund heraf gennemført en omfattende reform af det kommunale tilskuds- og udligningssystem, hvorved der i højere grad blev taget hensyn til de socialt bestemte merudgifter. Denne reform gav under ét Københavns Kommune en udligningsmæssig gevinst på godt 425 mio. kr. pr. år målt i 1979 pris- og lønniveau.

I *perioden 1986 til 1990* blev der ydet et særtilskud til Københavns Kommune på 250 mio. kr. årligt, ligesom Københavns Kommunes låneramme for 1986 ekstraordinært blev forhøjet med 500 mio. kr. Særtilskuddet blev i lovforslaget begrundet med "hensyn til Københavns Kommunes øjeblikkelige økonomiske problemer", og "for at give tid til nødvendige tilpasninger i kommunens økonomi, styrelse og struktur". Særtilskuddet var delvist finansieret af de øvrige kommuner i hovedstadsområdet, og i tilknytning til særtilskuddet blev der fastsat krav om, at Københavns Kommune skulle gennemføre en reduktion af udgiftsniveauet. Dette krav blev udmøntet ved de årlige forhandlinger med regeringen, hvor der bl.a. også blev stillet krav om uændret beskatning. Særtilskuddet og de øvrige initiativer i denne periode skal også ses i sammenhæng med, at Københavns Kommune i årene frem til 1983 havde et stort likviditetsforbrug, og i perioden herefter et direkte likviditetsproblem.

I aftalen af 9. maj 1990 mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om økonomien i 1991 indgik bl.a., at skatteafregningen for skatteårene 1989 og 1990, der ellers skulle indbetales i 1990 og 1991, blev udskudt. Om tilbagebetalingen hed det i aftalen, at "tilbagebetaling påbegyndes, når der bliver overskud i amtskommunernes økonomi". Dette aftalepunkt kom også til at omfatte Københavns Kommune, hvor de udsatte novemberafregninger i alt udgjorde 523 mio. kr.

Budgetlægningen for *1991* indebar et brud i den økonomiske udvikling. For det første var der nu tale om en betydelig ubalance i kommunens økonomi. For det andet lykkedes det ikke at nå frem til en særlig aftale med regeringen - ud over de generelle aftaleelementer, som indgik i aftalerne med de kommunale parter. Budgetlægningen for 1991 tog på denne baggrund udgangspunkt i en økonomisk 3-årsplan, der havde til formål at løse det strukturelle problem. 3-årsplanen omfattede en skatteforhøjelse på 1,9 pct., et ekstraordinært ejendomssalg og et samlet sparemål for de tre år på i alt 1,0 mia. kr.

På trods af 3-årsplanen blev finansieringsunderskuddet de følgende år gradvis større. Det skyldtes især en lav vækst i indtægtsgrundlaget og stigende udgifter til overførsler.

Siden 1992 har der været tale om årlige aftaler med regeringen indeholdende særlige finansieringselementer for Københavns Kommune.

Regeringens aftaler med de kommunale parter for *1992-93* indeholdt en generel omlægning af skatteafregningen for de tidligere år. Det betød, at afregningen for skatteåret 1991 blev udskudt fra 1992 til 1993. Herudover indgik et tilsagn om statslige Hypotekbanklån for 1993. For Københavns- og Frederiksberg Kommuner fremgik lånerammen direkte af forhandlingsresultatet. Der indgik heri en lånemulighed for Københavns Kommune på 550 mio. kr., som i øvrigt efterfølgende blev forhøjet til 850 mio. kr.

Budgetlægningen for *1994* var især præget af de forskydninger i kommunernes økonomi, der opstod i forbindelse med regeringens skattereform og den gennemførte bruttoficering af de sociale ydelser. De byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne som følge af skattereformen og bruttoficeringen, gav Københavns Kommune en betydelig gevinst. Samtidig blev der gennemført en begrænset omlægning af den amtskommunale udligning, som opfølgning på tidligere analyser vedrørende Københavns og Frederiksberg Kommuners sygehusudgifter. Som særlige foranstaltninger blev der givet en statslig garanti for skattegrundlaget i 1994, ligesom staten ydede et Hypotekbanklån på 1,2 mia. kr.

Forud for aftaleforhandlingerne *for 1995* var der tale om en finansiel manko i Københavns Kommune på over 2 mia. kr. Herudover havde kommunen i 1994 et direkte likviditetsproblem, som gav sig udsving i, at man fik dispensation fra den normale "kassekreditregel". Den indgåede aftale mellem regeringen og Københavns Kommune i juni 1994 om økonomien for 1995 tog sigte på en langsigtet løsning af flere af de strukturelle problemer i kommunen. Ud over de aftaleelementer, som indgik i de generelle aftaler med de kommunale parter, indebar aftalen med Københavns Kommune således etablering af Hovedstadens Sygehusfællesskab, en statslig finansieringsgaranti for skattegrundlaget for 1995 og et omfattende ekstraordinært ejendomssalg, herunder frasalg af beboelsesejendomme til det statsligt-kommunale boligselskab TOR I/S.

De særlige aftaleelementer i regeringens aftale med Københavns Kommune *for 1996* omfatter bl.a. et vist ejendomssalg samt aftale om, at undersøge muligheden for etablering af et fælles kommunalt-statsligt aktieselskab til overtagelse af Københavns Kommunes EDB-central. Herudover har den i 1995 gennemførte finansieringsreform medvirket til sikring af en mere permanent løsning af finansieringssituationen. Dette er bl.a. sket gennem

indførelse af en frivillig statsgaranti for kommunernes udskrivningsgrundlag. Denne har for 1996 sikret Københavns Kommune et højere skattegrundlag end man ellers kunne have lagt til grund. Herudover har ændringerne i udligningssystemet givet Københavns Kommune en væsentlig gevinst.

Gennemgangen ovenfor viser, at Københavns Kommunes særlige forhold og finansieringsproblemer i perioden har ført til en række initiativer, som enten har berørt de øvrige hovedstadskommuner via udligningssystemet eller har forudsat en statslig medvirken i finansieringen. Der har i stor udstrækning været tale om midlertidige foranstaltninger. Navnlig har en ekstraordinær låneadgang ved flere lejligheder indgået i finansieringen af den almindelig driftsvirksomhed.

6.3. Københavns Kommunes skatteudskrivning

Fra 1980 til 1991 er udskrivningsprocenten i Københavns Kommune hævet fra 26 pct. til 30,8 pct. Den seneste skattestigning i Københavns Kommune er gennemført i 1991, hvor udskrivningsprocenten blev forhøjet med 1,9 procentpoints.

I begyndelsen af 1980'erne lå udskrivningsprocenten godt 1,5 procentpoints over landsgennemsnittet, mens den i 1996 kun er 0,4 pct. højere end landsgennemsnittet. I forhold til beskatningen i de øvrige hovedstadskommuner og andre storbykommuner som Århus, Odense, Esbjerg og Aalborg Kommuner er der ikke tale om nogen væsentlig forskel.

Ved sammenligning af tallene må det imidlertid holdes for øje, at der i Københavns Kommunes finansiering for 1996 indgår flere ekstraordinære finansieringsposter. Ud over ejendomssalg er der især tale om det særlige statstilskud til Hovedstadens Sygehusfællesskab, hvoraf Københavns Kommunes andel udgør 840 mio. kr.

Tabel 6.1. Samlet primær- og amts-kommunal udskrivningsprocent 1996

	Procent
Københavns Kommune	30,8
Frederiksberg Kommune	27,9
Københavns amt*	30,6
Frederiksborg amt*	29,5
Roskilde amt*	29,9
Hovedstadsområdet	30,2
Odense Kommune	31,8
Esbjerg Kommune	31,0
Århus Kommune	30,6
Ålborg Kommune	31,7
Hele landet	30,4

* Vægtet gennemsnit for kommunerne.

6.4. Den fremtidige udvikling i Københavns Kommunes økonomi

Til brug for de kommunaløkonomiske forhandlinger med Københavns Kommune har Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) på bestilling fra Finansministeriet foretaget nærmere analyser af udviklingen i Københavns Kommunes økonomi.[1]

I den seneste analyse er fremlagt en fremskrivning af udviklingsmulighederne for Københavns Kommunes økonomi. Fremskrivningen er foretaget med udgangspunkt i situationen ved budgetlægningen for 1995. I forhold hertil er der efterfølgende sket en vis forbedring af økonomien, jf. *afsnit 6.2.* Det skyldes bl.a. de faldende udgifter til overførsler, ligesom Københavns Kommune har haft en gevinst ved den gennemførte kommunale finansieringsreform.

Analysen kan derfor ikke umiddelbart bruges til at belyse budgetsituationen for de kommende år. Derimod kan analysen give et billede af, hvorledes udviklingen i Københavns Kommune vil være i forhold til resten af landet.

[1] *"Udvikling i indkomster og det demografiske udgiftsbehov i Frederiksberg og Københavns Kommuner, hovedstadsregionen og hele landet"*, Hans Hummelgaard, Leif Husted, AKF, 1994. *"Københavns Kommunes Økonomi"*, AKF, Oktober 1995. Anders Holm, Hans Hummelgaard, Thomas C. Jensen, Erik Kristiansen, Bjarne Madsen.

AKF´s fremskrivning tager udgangspunkt i det skøn for vækstforløbet for hele landet, der er fremlagt i Finansministeriets Finansredegørelse for 1995. Heri forudsættes bl.a. en årlig vækst i eksporten på 5,0 pct., og en vækst i det private forbrug på 3,8 pct.

Til brug for fremskrivningen har AKF herefter opstillet to beregningsmodeller:

> Et *"trend forløb"*, hvor det er antaget, at erhvervs- og indkomstudviklingen i Københavns Kommunes vil ligge lidt under landsgennemsnittet, hvilket svarer til det forløb, der har været i erhvervsudviklingen fra 1984-1995.
>
> Et *"nationalt forløb"*, hvor det er antaget at udviklingen i produktion og beskæftigelse i Københavns Kommune vil svare til udviklingen på landsplan.

På baggrund af den forventede befolkningsudvikling og sammensætning af skatteindtægter m.v. er herefter opstillet et "beregningsforløb" for udviklingen i kommunens udskrivningsgrundlag.

I den første beregningsmodel ("trendforløb") vil der være tale om en vækst i Københavns Kommunes udskrivningsgrundlag på 3,3 pct. årligt, mod 4,8 pct. for hele landet.

Også i den anden beregningsmodel ("nationalt forløb") vil væksten i udskrivningsgrundlag ligge lidt under landsgennemsnit. Det skyldes bl.a. befolkningssammensætningen og udviklingen i fradragene.

På baggrund af disse skøn og en fremskrivning af udgifterne i forhold til befolkningsudviklingen har AKF herefter opstillet en model for kommunens finansielle balance.

I den første beregningsmodel ("trendforløb") vil der være en fortsat ubalance i kommunens økonomi frem til år 2000. I forhold til en finansiering af kommunens drifts- og anlægsudgifter, herunder rentebyrde, falder underskuddet fra 2,2 pct. af udskrivningsgrundlaget til 1,3 pct. i år 2000. Dette svarer til et fald i det strukturelle underskud fra ca. 1 mia. kr. til 0,7 mia. kr.

I den anden beregningsmodel ("nationalt forløb") er der en mere gunstig udvikling i Københavns Kommunes økonomi. Det beregnes således, at underskuddet falder fra 2,2 pct. til 0,5 pct. i år 2000. Den gunstigere udvikling

skyldes bl.a. den lidt højere vækst i udskrivningsgrundlaget, ligesom der er tale om faldende udgifter til kontanthjælp og aktivering.

I modellen er der taget hensyn til, at den kommunale udligning vil "opsuge" en del af en gunstigere udvikling - d.v.s. at en stigning i skattegrundlaget vil indebære et mindre udligningstilskud.

Samlet pegede rapporten fra AKF på, at der med vækst i beskæftigelse og produktion var udsigt til en væsentlig forbedring af Københavns Kommunes økonomi, omend forbedringen i begge fremskrivningsmodeller ville ligge under væksten på landsplan. Beregningerne pegede samtidig på, at en nedbringelse af rente- og afdragsbyrden var en forudsætning for en egentlig strukturel balance. Som allerede nævnt omfattede beregningerne ikke virkningerne af de i 1995 gennemførte omlægninger i tilskuds- og udligningssystemet.

6.5. Gældsproblemet

6.5.1. Størrelsen og omfanget af gældsætningen

Den langfristede gæld i Københavns Kommune er vokset fra 4,2 mia. kr. i 1980 til 15,2 mia. kr. i 1994.1 løbet af 1995 forventes gælden at blive reduceret til skønsmæssigt 12,6 mia. kr. Denne gæld skal sammenholdes med, at kommunen har et tilgodehavende hos forsyningsvirksomhederne på 2,1 mia. kr., jf. nedenfor. Den "kommunale" gæld - d.v.s. den gæld, der ikke kan dækkes via forsyningstakster - udgør således ultimo 1995 omkring 10,5 mia. kr.

Afdraget på gælden i 1995 på 2,6 mia. kr. skyldes hovedsageligt salg af beboelsesejendomme til TOR I/S og de tilknyttede afdrag af Hypotekbanklån.

Det skal bemærkes, at der i opgørelsen af gælden i *tabel 6.2* ikke er indregnet den særlige gæld på 523 mio. kr. til staten i forbindelse med de "indefrosne" novemberafregninger for skatteårene 1989 og 1990.

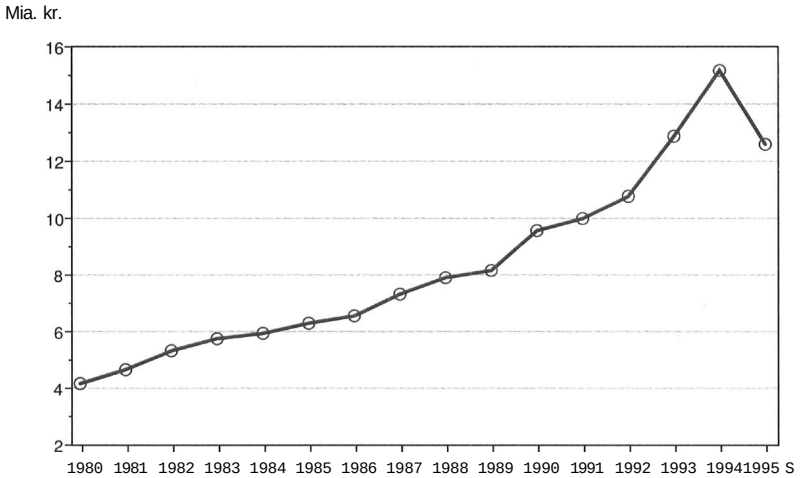
I *figur 6.1* er vist udviklingen i Københavns Kommunes langfristede gæld fra 1980 til 1995. Som det fremgår, har der været tale om en konstant vækst i gælden siden slutningen af 1970'erne. Dog har der været en særlig stor stigning i årene 1990-94, hvor der i finansieringsløsningerne med regeringen har indgået forskellige former for særlig låneoptagelse. Herunder de statslige Hypotekbanklån på i alt 2,1 mia. kr.

Tabel 6.2. Finansiel opdeling af Københavns Kommunes gæld

	Mio. kr.
Samlet langfristet gæld, ultimo 1994	15.174
Kommunens tilgodehavende i forsyningsvirksomheder, 1994	2.110
Hypotekbanklån - afdraget i 1995	2.068
Øvrig gældsafvikling i 1995 * ca.	500
"Kommunal gæld" ultimo 1995 ca.	10.500

* Heraf omfatter 250 mio. kr. afdrag på gæld i beboelsesejendomme i forbindelse med etablering af TOR I/S.

Figur 6.1.: Langfristet gæld ultimo året
Københavns Kommune
Inc. statslige Hypotekbanklån



Gældsætningen har betydet, at kommunens renteudgifter i dag udgør godt 825 mio. kr. årligt. Inddrages kommunens renteindtægter i opgørelsen, andrager "netto" renteudgiften 480 mio. kr.

I *tabel 6.3 og 6.4* er Københavns Kommunes gæld ultimo 1994 sammenlignet med gælden i de tre hovedstadsamter. Tabellerne viser den samlede gæld for primær- og amtskommuner i de tre hovedstadsamter samt for Frederiksberg Kommune. Tabellen er opdelt på henholdsvis den samlede langfristede gæld og den langfristede gæld fratrukket udlæg vedrørende forsyningsvirksomheder.

Tabel 6.3. Langfristet gæld ultimo 1994

	Gæld I alt mio.kr.	Gæld pr. indbygger kr.	I pct. af beskat-nings-grundlag
Københavns Kommune	15.174	31.945	32,6
Frederiksberg Kommune	1.120	12.696	10,4
Kommuner og amtskommune i Københavns amt	5.425	8.957	7,7
Kommuner og amtskommune i Frederiksborg amt	3.259	9.333	8,6
Kommuner og amtskommune i Roskilde amt	1.599	7.151	7,0
Hovedstadsområdet i alt	26.578	15.259	14,1

Tabel 6.4. Langfristet gæld fratrukket mellemværende med forsyningsvirksomheder

	Gæld I alt mio. kr.	Gæld pr. indbygger kr.	I pct. af beskat-nings-grundlag
Københavns Kommune	13.064	27.503	28,1
Frederiksberg Kommune	942	10.671	8,7
Kommuner og amtskommune i Københavns amt	5.184	8.559	7,4
Kommuner og amtskommune i Frederiksborg amt	3.112	8.912	8,2
Kommuner og amtskommune i Roskilde amt	1.281	5.730	5,6
Hovedstadsområdet i alt	23.584	13.540	12,5

Anm. Status ultimo 1994, Befolkning 1.1.1995, Budgetteret beskatningsgrundlag 1994 for primærkommuner.

Den langfristede gæld pr. indbygger i Københavns Kommune udgjorde ultimo 1994 knap 32.000 kr. Korrigeret for mellemværender med forsyningsvirksomhederne udgjorde gælden 27.500 kr. pr. indbygger.

Gælden i Københavns Kommune er såvel pr. indbygger som i forhold til beskatningsgrundlaget godt tre gange så høj som den samlede gæld for kommuner og amtskommuner i den øvrige del af hovedstadsområdet.

Gennemsnittet for hovedstadsområdet dækker over en betydelig spredning mellem de enkelte kommuner. Men selv når man sammenligner med de primærkommuner, der i øvrigt har en høj gæld, indtager Københavns Kommune en særstilling.

Til sammenligning kan nævnes, at korrigeret for mellemværender med forsyningsvirksomheder, udgør den langfristede gæld i Ishøj Kommune 18.000 kr. pr. indbygger, hvortil der ved sammenligningen skal lægges Københavns Amtskommunes langfristede gæld på 3.500 kr. pr. indbygger. Altså i alt 21.500 kr.

De statslige Hypotekbanklån, der er udbetalt til Københavns Kommune i 1993 og 1994, udgør i alt 2,1 mia. kr. Dette svarer til 4.300 kr. pr.

indbygger. Denne gæld er afdraget til staten i 1995 i forbindelse med overdragelse af beboelsesejendomme til TOR I/S. Afdraget skal dog sammenholdes med, at TOR I/S har optaget et selvstændigt finansieringslån, som afdrages i forbindelse med det efterfølgende salg af ejendomme.

6.5.2. Tidligere regler for kommunernes låneoptagelse

Kommunernes låneoptagelse er reguleret ved en lånebekendtgørelse, udstedt af indenrigsministeren i henhold til den kommunale styrelseslov (Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 343 af 5. maj 1994). Udviklingen i Københavns Kommunes låneoptagelse må derfor ses i sammenhæng med de låneregler, der har været gældende i perioden.

Før 1970 blev kommunale anlægsarbejder i almindelighed lånefinansieret. Låneoptagelsen krævede dog normalt tilladelse fra tilsynsmyndigheden. Op igennem 1970' erne fandt der en væsentlig begrænsning af låneadgangen sted, således at der reelt kun var låneadgang til anlægsopgaver i forbindelse med de takstfinansierede forsyningsvirksomheder. Senere blev undtagelsen udvidet til at omfatte områder såsom energibesparende foranstaltninger, sanering og jordforsyning.

Frem til 1987 var Københavns Kommune imidlertid holdt uden for de almindelige låneregler. Indenrigsministeren fastsatte i stedet med hjemmel i lånebekendtgørelsen en årlig låneramme for Københavns Kommune. Denne låneadgang var altså ikke direkte knyttet til bestemte anlægsudgifter i kommunen.

Ved bekendtgørelse nr. 410 af 13. august 1981 fastsattes en generel låneramme for Københavns Kommune på 495 mio. kr. Denne låneramme blev i 1982 forøget til 600 mio. kr., og i de følgende år til 650 mio. kr.

I perioden 1983-85 havde Københavns Kommune egentlige likviditetsproblemer, og kommunen måtte ved flere lejligheder søge tilladelse til brug af de kommende års låneadgang, ligesom der blev givet tilladelse til en ekstraordinær låneoptagelse. For 1985 fik Københavns Kommune således tilladelse til at låne 250 mio. kr. til styrkelse af kassebeholdningen. For 1986 indgik det i den samlede løsning af kommunens økonomiske problemer, at lånerammen blev forøget med 500 mio.kr. til i alt 1,1 mia. kr.

Fra 1987 har Københavns Kommunes låneoptagelse været reguleret efter de almindelige låneregler. Der er dog ved flere lejligheder indgået aftale om en ekstraordinær lånemulighed. Dette gælder bl.a. 1988 og 1991, hvor der som led i de økonomiske aftaler om en finansieringsløsning blev givet en ekstraordinær lånemulighed på 100 mio. kr. for hvert af årene. Herudover

er der for 1993 og 1994 ydet et samlet statsligt hypotekbanklån på i alt 2,1 mia. kr.

6.5.3. Opdeling og afvikling af Københavns Kommunes gæld

I det omfang en hovedstadsreform medfører en ændring i Københavns Kommunes status som både primær- og amtskommune, vil der skulle tages stilling til spørgsmålet om en eventuel opdeling af den tidligere optagne gæld.

Udover de forskydninger i skat og service, der kan ligge i en ændring af gældsansvaret, har rente- og afdragsbyrden således et omfang, der naturligt må vurderes i forhold til muligheden for at etablere en ny bæredygtig amtskommunal enhed.

Det er derfor væsentligt, at der som led i reformovervejelserne tages stilling til spørgsmålet om fordeling af afdragsforpligtigelsen for den gæld, som Københavns Kommune har optaget.

Der må herunder bl.a. tages stilling til følgende:

> Kan gælden på en direkte og entydig måde henføres til henholdsvis den amtskommunale og primærkommunale opgavevaretagelse?
>
> Hvilke problemer kan der ligge i andre former for gældsafvikling?
>
> I hvilket omfang kan gældsansvaret sammenholdes med de realiserbare aktiver, herunder ejendomme, grunde og tilbagekøbsrettigheder, som nye amtskommunale myndigheder vil få overdraget?
>
> Hvilke muligheder vil nye amtskommunale enheder have for at afvikle gælden, og er der forskel på sådanne nye enheders finansieringsmuligheder?

Opdeling af gælden på amts- og primærkommunale opgaver

Spørgsmålet om en opdeling af Københavns Kommunes gæld har senest været aktuelt ved oprettelsen af Hovedstadens Sygehusfællesskab i 1994. Her blev der ikke overført gæld fra Københavns eller Frederiksberg Kommuner til den nye forvaltningsmyndighed, uanset at visse mindre anlægsprojekter på sygehusområdet tidligere har været lånefinansieret.

Som omtalt ovenfor, var Københavns Kommunes låneadgang frem til 1987 reguleret ud fra en selvstændig "låneramme", ligesom låneadgangen i et vist omfang blev anvendt til finansiering af almindelig driftsvirksomhed og

kasseopbygning. Dette gælder både ved forhøjelsen af lånerammen i 1983 og de senere ekstraordinære lånemuligheder for 1985 og 1986. Men også i årene 1988 og 1990 har der været givet tilladelse til en begrænset låneoptagelse til almindelig drift.

Uanset at det derfor ikke er muligt direkte at foretage en egentlig opdeling af den optagne gæld før 1987, må det dog som udgangspunkt vurderes, at hovedparten af gældsoptagelsen har vedrørt anlægsopgaver i relation til forsyningsområdet samt sanering og byfornyelse.

Der har kun undtagelsesvis været en - endog begrænset - almindelig låneadgang for amtskommunerne. Amtskommunernes låntagning har næsten udelukkende været reguleret ved særlige puljer i tilknytning til de kommunaløkonomiske forhandlinger, og ved den aftalte adgang til optagelse af Hypotekbanklån.

Af den "ordinære" låneoptagelse efter 1990 kan godt halvdelen af låneadgangen henføres til lånefinansierede anlægsopgaver inden for forsyningsområdet, og den øvrige del til anlægsopgaver i forbindelse med sanering og byfornyelse samt energibesparende foranstaltninger. Fra 1995 er udgifterne til sanering og byfornyelse dog faldet markant. I budgetforslaget for 1996 er de lånefinansierede anlægsopgaver fordelt som vist i *tabel 6.5.*

Tabel 6.5. Fordeling af Københavns Kommunes låneadgang

Mio. kr. Budgetforslag 1996	
Forsyningsvirksomhed	518
Sanering og byfornyelse	146
Ældreboliger	56
Låneomlægning m.v.	463
I alt	1.183

Som anført har en stor del af gældsoptagelsen vedrørt anlægsopgaver i forhold til de takstfinansierede forsyningsvirksomheder. Imidlertid vil der normalt være et forskelligt tidsforløb for gældsafviklingen og den samlede takstfinansiering.

Københavns Kommune har ultimo 1994 et tilgodehavende i forsyningsvirksomhederne på 2,1 mia. kr. Dermed vil man over en årrække principielt

kunne finansiere en tilsvarende gældsafvikling via overskud fra forsyningsvirksomhed.

Selvom udgangspunktet er en vurdering af, at Københavns Kommunes gæld især vedrører de primærkommunale opgaver, må det ved "fordeling af gældsansvar" tages i betragtning, at de øvrige amtskommunale myndigheder i hovedstadsområdet også har en vis gæld. Eksempelvis udgør gælden for Københavns Amtskommune 2,1 mia. kr., for Frederiksborg Amtskommune 0,7 mia. kr. og for Roskilde Amtskommune 0,3 mia. kr.

Målt i forhold til gæld pr. indbygger for de tre hovedstadsamter under ét, ville en hermed sammenlignelig "amtskommunal" gæld for Københavns Kommune udgøre 1,3 mia. kr. Sammenlignes alene med Københavns Amtskommune ville beløbet udgøre 1,7 mia. kr.

Til en sådan "amtskommunal gæld" for Københavns Kommune må endvidere henføres den særlig gæld til staten i forbindelse med de "indefrosne" novemberafregninger for skatteårene 1989 og 1990 på i alt 0,5 mia. kr.

Andre muligheder for en gældsafvikling

I Amtsrådsforeningens debatoplæg er anført det synspunkt, at staten bør finansiere en hel eller delvis gældssanering for Københavns Kommune.

Hertil skal bemærkes, at en række andre kommuner ligesom Københavns Kommune har en betydelig gæld. Det gælder bl.a. hovedstadskommuner såsom Ishøj og Karlebo, men også flere kommuner uden for hovedstadsområdet.

Tabel 6.6. Hovedstadskommuner med stor gæld

Gæld pr. indbygger kr.	Primær kommunal	Amts kommunal	I alt
Københavns Kommune			27.503
Ishøj Kommune	18.054	3.508	21.562
Vallensbæk Kommune	12.340	3.508	15.848
Karlebo Kommune	12.314	2.007	14.321

Anm: Gæld ultimo 1994, fratrukket udlæg vedr. forsyningsvirksomhed

Det forekommer derfor vanskeligt at argumentere for en særlig statsligt eller kommunalt finansieret gældsafvikling for Københavns Kommune. Hertil kommer, at en gældsafvikling ikke kan vurderes uden samtidig at se på

de fremtidige finansieringsmuligheder og de realiserbare aktiver, som Københavns Kommune i øvrigt har.

Kommunernes Landsforening har i sit debatoplæg peget på det alternativ, at en gældsafvikling sammenkobles med forskellige former for afhændelse af aktiver. Dette svarer til den model, der har været anvendt ved salg af Københavns Kommunes beboelsesejendomme til TOR I/S.

Københavns Kommunes aktiver

Som beskrevet i *bilag e,* har Københavns Kommune siden 1991 haft et betydeligt ejendomssalg. Kommunen har dog stadig betydelige aktiver - bl.a. i form af ejendomme og grunde, hjemfaldsklausuler til boligarealer og andel af Ørestadsselskabet. Værdien af disse aktiver kan vanskeligt opgøres, og vil bl.a. være afhængig af den fremtidige udvikling i hovedstadsområdet.

Spørgsmålet om fordeling af Københavns Kommunes gæld kan imidlertid ikke vurderes, uden at man samtidig inddrager spørgsmålet om de aktiver, som Københavns Kommune har mulighed for at realisere.

Muligheden for at finansiere en gældsafvikling

Som omtalt i *afsnit 6.4* pegede AKF's analyse på, at der med vækst i beskæftigelse og produktion var udsigt til en væsentlig forbedring af Københavns Kommunes økonomi. Beregningerne pegede dog samtidig på, at en nedbringelse af rente- og afdragsbyrden var en af forudsætningerne for en egentlig strukturel balance.

I forhold til en eventuel opdeling af Københavns Kommunes primær- og amtskommunale funktioner gælder imidlertid, at finansieringsmulighederne for henholdsvis de primærkommunale og amtskommunale områder kan blive forskellige. Ved flere undersøgelser af Københavns Kommunes udgiftsniveau, har det således været påpeget, at Københavns Kommune især har merudgifter på de amtskommunale udgiftsområder. Med hensyn til indtægtssiden gælder endvidere, at Københavns Kommune som primærkommune på flere områder har relativt store indtægter i forhold til andre kommuner i hovedstadsområdet.

Det gælder bl.a. "primærkommunale" indtægter som andel af selskabsskat, grundskyld og dækningsafgifter. Alene dækningsafgifter og andel af selskabsskat er budgetteret til 1,2 mia. kr. i 1996.

I appendiks til dette kapitel er til illustration vist en beregningsmæssig opdeling af Københavns Kommunens finansieringsbehov for henholdsvis den primære- og amtskommunale del. Denne beregningsmæssige illustration

peger på, at Københavns Kommune - betragtet som primærkommune alene - vil kunne opnå balance ved en forholdsvis lav kommunal udskrivningsprocent. I beregningseksemplet er opgjort en primærkommunal udskrivningsprocent på 19,1 pct, hvilket skal sammenholdes med landsgennemsnittet på 19,9 pct. Beregningen antyder dermed, at Københavns Kommune - som primærkommune - vil have bedre muligheder for en gældsafvikling end under den nuværende status som både primær- og amtskommune.

Appendiks. Beregningsmæssig illustration af en fordeling af Københavns Kommunes finansiering

Opgørelsen er foretaget ud fra budget 1996. Opgørelsen er alene tænkt til illustration af finansieringsfordelingen.

Nettodriftsudgifter tillagt statstilskud til Hovedstadens Sygehusfællesskab er fordelt efter forholdet 40/60. Denne fordelingsnøgle anvendes i udligningssystemet, og ud fra en gennemgang af budget for 1995, må det antages, at denne beregningsmæssige fordelingsnøgle stadig giver en rimlig dækkende fordeling af udgifterne på henholdsvis amts- og primærkommunale opgaver.

Fordelingsnøglen 40/60 er oprindeligt fastsat ud fra udgiftsfordelingen i Københavns- og Frederiksberg Kommuner, idet hver enkelt udgiftsområde opdeles ud fra udgiftsfordelingen for resten af hovedstadsområdet.

Anlægsudgifterne er beregningsmæssigt fordelt således, at anlægsudgifter for henholdsvis miljøområdet, forsyningsområdet og socialområdet er henført til den primærkommunale del (hovedkonto 0, 1, og 5).

Anlægsudgifter vedrørende vejområdet, undervisningsområdet og administration er beregningsmæssigt fordelt 40/60.

Statstilskud til Hovedstadens Sygehusfællesskab for 1996 er henført til den amtskommunale opgavevaretagelse.

Renteudgifterne er beregningsmæssigt fordelt ved, at Københavns Kommune antages at have en sammenlignelig "amtskommunal" gæld som øvrige amtskommuner i hovedstadsområdet (godt 1,3 mia. kr.).

"Nettoafdrag på lån" er beregningsmæssigt fordelt, jf. ovenfor.

Indtægtsfordelingen er opgjort eksklusiv ekstraordinære poster som efterregulering af tilskud og udligning for tidligere indkomstår.

Ejendomsskatterne er fordelt på den primær- og amtskommunale sektor efter de gældende regler for opkrævning af bl.a. dækningsafgift og maksimal grundskyldpromille. Dækningsafgift af offentlige ejendommes forskelsværdi er dog beregningsmæssigt opdelt på henholdsvis statslige institutioner og andre offentlige myndigheder.

Den beregnede udskrivningsprocent viser, hvilken udskrivningsprocent henholdsvis den primær- og amtskommunale del ville skulle opkræve for 1996. Den samlede beregnede udskrivningsprocent afviger 0,4 procentpoint fra den faktiske udskrivningsprocent for 1996. Det skyldes, at der i opgørelsen ikke er indregnet poster vedrørende afregning for tidligere år (bl.a. efterregulering af tilskud og udligning).

Illustration af en beregningsmæssig opdeling af Københavns Kommunes budget 1996. Finansiering er opgjort eksklusiv efterregulering for tidligere år

Indtægt angivet med (-) Mio. kr.	Primær-kommune	Amts-kommune	I alt
Nettodriftsudgifter, opdelt med forhold 60-40, og fraregnet H:S-tilskud	12.120	8.080	20.200
Anlægsudgifter, primær-kommunale	670		670
Øvrige anlægsudgifter *)	103	69	172
Statstilskud til H:S		-861	-861
Udgifter til finansiering	12.894	7 .288	20.182
Renteudgifter *)	443	51	495
Nettoafdrag på lån *)	178	21	199
Særlig indkomstskat	-10		-10
Anden skat	7		7
Selskabsskat	-499		-499
Grundskyld	-755	-315	-1.070
Brandbidrag	-218		-218
Dækningsafgift	-614	-41	-655
Budgetteret øvrige skatter	-88		-88
Tilskud og udligning efter lov om kommunal udligning	-2.583	-1.379	-3.962
Øvrige udligningsordninger			
- udligning beskæftigelse	-21		-21
- momsudligning, tilsvar	595	315	910
Til skattefinansiering	9.328	5.940	15.269
"Beregnet udskrivningsprocent"			
- Inklusiv statstilskud til H:S	19,1	12,1	31,2
- Eksklusiv statstilskud til H:S	19,1	13,9	33,0

*) Beregningsmæssig opdeling.

Kapitel 7. Opgaveløsningen i hovedstadsområdet

7.1. Indledning

Hovedstadskommissionen har til opgave at belyse forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet. En vurdering af opgaveløsningen i hovedstadsområdet indgår dermed som et centralt element i kommissionens arbejde. Det følger endvidere af kommissoriet, at det særligt er de amtskommunale opgaver og de kommunale opgaver, der forudsætter samarbejder på tværs af kommunegrænser samt de regionale statslige opgaver, der er i centrum for kommissionens arbejde.

Som grundlag for vurderingen af opgaveløsningen i hovedstadsområdet har kommissionen afholdt møder med de otte ministerier, der har det ressortmæssige ansvar for den helt overvejende del af den amtskommunale og kommunale opgavevaretagelse i hovedstadsområdet. Det drejer sig om:

* Arbejdsministeriet
* Boligministeriet
* Kulturministeriet
* Miljø- og Energiministeriet
* Socialministeriet
* Sundhedsministeriet
* Trafikministeriet
* Undervisningsministeriet

På disse møder er opgaveløsningen i hovedstadsområdet blevet drøftet med særligt fokus på, om der inden for de enkelte områder gjorde sig forhold eller problemer gældende, der var begrundet i hovedstadsområdets særlige karakter. Herudover er de otte ministerier blevet anmodet om, at udarbejde en kort beskrivelse af opgavevaretagelsen inden for deres respektive områder med særligt henblik på de amtskommunale opgaver, kommunale opgaver, hvis løsning forudsætter samarbejde på tværs af kommunegrænser, og statslige regionale opgaver. Disse 8 bidrag fra ministerierne om opgaveløsningen i hovedstadsområdet er optrykt i *bilag f.*

Bilag f indeholder herudover også en kort beskrivelse af øvrige opgaveområder, der har været inddraget i kommissionens arbejde. Det gælder opgaver inden for Erhvervsministeriets og Indenrigsministeriets område.

I dette kapitel vurderes de opgaveområder, hvor der efter Hovedstadskommissionens opfattelse kan gøre sig særlige hovedstadsrelaterede forhold gældende, og hvor der som følge heraf kan være behov for nye initiativer til at sikre den bedst mulige løsning af opgaverne. Der er derimod ikke i kapitlet indeholdt en mere systematisk og udtømmende gennemgang af samtlige amtskommunale og kommunale opgaver i hovedstadsområdet. Herom henvises til bilag f.

Udgangspunktet for vurderingen af opgavevaretagelsen er de særlige forhold, der gør sig gældende for opgaveløsningen i hovedstadsområdet. Her tænkes først og fremmest på, at området som beskrevet i kapitel 4 er kendetegnet ved små geografiske afstande og stor befolkningstæthed samt stor indbyrdes sammenhæng.

I tilknytning til vurderingen af opgavevaretagelsen skal det fra kapitel 4 især fremdrages, at hovedstadsområdet arealmæssigt er mindre end samtlige amter uden for hovedstadsområdet - bortset fra Bornholms amt. Samtidig er hovedstadsområdet med godt 1,7 mill, indbyggere det absolut tættest befolkede område i Danmark. Endelig har området gode trafikforbindelser og en meget betydelig pendling. 60 pct. af de beskæftigede i hovedstadsområdet pendler således til et arbejdssted i en anden kommune end bopælskommunen. I resten af landet gælder dette kun for 30 pct. af de beskæftigede.

Det er karakteristisk for hovedstadsområdet, der jo administrativt er opdelt i 48 kommuner, 3 amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, at mange af de enkelte kommuner ikke har en naturlig afgrænsning som bysamfund i forhold til nabokommunerne, men indgår i en samlet bystruktur, der strækker sig ud fra det centrale København. Der er betydelige forskelle mellem de enkelte kommuner i hovedstadsområdet, når det gælder bolig- og befolkningssammensætning samt økonomi.

Kommissionens har vurderet om - og i givet fald på hvilken måde - disse centrale karakteristika påvirker den måde, opgaverne løses på i området. Nedenfor i afsnit 7.2 - 7.5 er de særlige forhold beskrevet under overskrifterne:

* Effektivitet og kvalitet
* Demokrati
* Forskelle inden for et sammenhængende byområde
* Frivillighed og udvikling

De omtalte problemstillinger er naturligvis ikke enestående for hovedstadsområdet, men kan tværtimod også genfindes i andre områder i Danmark, da de er af generel karakter. Det er imidlertid problemstillinger, der efter kommissionens opfattelse er særlig grund til at vurdere i forhold til hovedstadsområdet, fordi der her er tale om et sammenhængende - men kommunedelt - byområde. Det giver andre vilkår for varetagelsen af en række opgaver i hovedstadsområdet end i det øvrige land, hvor princippet om et bysamfund - en kommune blev gennemført ved kommunalreformen i 1970.

I afsnit 7.6 sammenfattes kommissionens vurderinger af opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet.

7.2. Opgavevaretagelsen set i forhold til effektivitet og kvalitet

7.2.1. Indledning

Spørgsmålet om sikring af en effektiv opgaveløsning med høj kvalitet kan anskues fra tre synsvinkler.

For det *første* er der spørgsmålet om, hvorvidt der vil kunne opnås rationaliseringsgevinster og en bedre kvalitet ved en koordineret løsning af opgaver, der har regional karakter.

For det *andet* er der spørgsmålet om, hvorvidt der i hovedstadsområdet bør ske en udlægning af amtskommunale og statslige opgaver.

Endelig er der for det *tredie* spørgsmålet om, hvorvidt en løsning af nogle opgaver i særlige selskaber kan fremme effektivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen.

7.2.2. Opgaver af regional karakter

Kommissionen har overvejet, om der er opgaver, hvor der vil kunne opnås en rationaliseringsgevinst og/eller en højere kvalitet i opgaveløsningen ved at lade en regional enhed overtage opgaver fra amtskommunerne og kommunerne i hovedstadsområdet.

Dette spørgsmål har særlig betydning i forhold til netop hovedstadsområdet, på grund af de mange myndigheder, der hver især har kompetence til at træffe beslutninger for deres egen del af området. Denne situation kan medføre, at der for området som helhed ikke altid træffes de optimale beslutninger om opgavevaretagelsen.

Det skyldes, at den enkelte myndighed er valgt af borgerne i en bestemt del af hovedstadsområdet til at varetage netop dette områdes særlige interesser. Beslutninger, der isoleret set er til fordel for det enkelte område, er ikke nødvendigvis også de bedst mulige for hovedstadsområdet under ét.

Nedenfor er på grundlag af bilag f angivet en række opgaveområder, hvor denne problemstilling gør sig gældende:

Sygehusvæsenet

I hovedstadsområdet er der i dag 4 sygehusmyndigheder, Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Tidligere var der 6 sygehusmyndigheder, idet Københavns og Frederiksberg Kommuner samt staten (Rigshospitalet) var selvstændige sygehusmyndigheder.

Der er i hovedstadsområdet i alt 16 sygehuse, hvoraf 7 er placeret i HS, 4 i Københavns Amtskommune, 4 i Frederiksborg Amtskommune og 2 i Roskilde Amtskommune. Inden for HS er Hvidovre Hospital geografisk placeret i Københavns amt og Skt. Hans hospital i Roskilde amt. Tilsvarende er Københavns Amtskommunes Hospital Skt. Elisabeth på Amager placeret inden for HS-området.

Seks sygehuse inden for henholdsvis HS og Københavns Amtskommune har afdelinger, der varetager lands- og landsdelsfunktioner.

I hovedstadsområdet er der således inden for et forholdsvis lille geografisk område 4 sygehusmyndigheder, 16 sygehuse og et meget specialiseret sygehusvæsen. Dette har præget varetagelsen af sygehusopgaven med den konsekvens, at der i dag er for mange specialiserede afdelinger i hovedstadsområdet.

Det er bl.a. blevet udtrykt i det "Forslag til specialefordeling i det storkøbenhavnske område" som Københavns Amtskommune, Københavns Kommune og Rigshospitalet i 1990 udarbejdede. Forslaget hvilede på en udtrykkelig erkendelse af, at der var blevet etableret for mange specialiserede afdelinger i hovedstadsområdet. Der blev imidlertid ikke opnået enighed om en løsning af problemet.

I lovforslaget om HS er det angivet, at formålet med HS- konstruktionen er at sikre en bedre udnyttelse af den samlede sygehuskapacitet i hovedstadsområdet gennem fælles planlægning og drift af sygehusfællesskabets sygehuse.

Det var oprindeligt hensigten, at Københavns Amtskommunes sygehuse også skulle indgå i HS. Dette blev dog ikke gennemført.

HS blev etableret pr. 1. januar 1995, og i juni 1995 fremlagde HS en "Grovskitse til sygehusplan H:S 2000", som i oktober 1995 blev efterfulgt af den første plan for det nye sygehusfællesskab: "Forslag til sygehusplan H:S 2000". Planen, der nu er vedtaget, indeholder forslag til rationaliseringer, der i år 2000 angives at medføre årlige nettobesparelser på selve sygehusdriften på 435 mio. kr. Besparelsen på de 435 mio. kr. stammer dermed først og fremmest fra, at Kommunehospitalet nedlægges, at antallet af døgnbemandede afdelinger beskæres som følge af koncentrationen af de lægelige specialer, og at alle højtspecialiserede behandlinger samles på Rigshospitalet. Samtidig med rationaliseringsgevinsten opnås en bedre kvalitet ved samling af ekspertise med henblik på forskning og uddannelse.

I Københavns Amtskommunes "Forslag til fremtidig sygehusstruktur i Københavns amt" fra april 1995 fremgår det bl.a. af målsætningerne for amtskommunens sygehusvæsen, at det skal være i stand til at tilbyde undersøgelse og behandling inden for alle lægelige specialer, bortset fra to interne medicinske grenspecialer. Endvidere bygger Københavns Amtskommunes forslag på, at lands- og landsdelsspecialerne bevares på flere af amtskommunens sygehuse.

De aktuelle sygehusplaner for henholdsvis HS og Københavns Amtskommune viser, at begge sygehusmyndigheder med få undtagelser har de samme specialer - jf. specialeoversigten i bilag f. Sygehusvæsenerne i Frederiksborg og Roskilde amtskommuner varetager ikke lands- og landsdelsfunktioner.

Det kan derfor konstateres, at de enkelte sygehusvæsener prioriterer muligheden for at kunne tilbyde deres borgere en meget bred vifte af sygehusbehandlinger på egne sygehuse særdeles højt. Dette resulterer for området som sådan i en dårlig udnyttelse af de anvendte ressourcer. Mest markant kommer dette til udtryk mellem HS og Københavns Amtskommune. En samlet planlægning og specialefordeling for sygehusvæsnet må her antages både at kunne hæve kvaliteten af ydelserne og indeholde et betydeligt rationaliseringspotentiale, sådan som det allerede har vist sig inden for HS. Særligt for sygehusbetjeningen af borgerne på Amager har bestyrelsesformanden for HS og amtsborgmesteren i Københavns Amtskommune i eftersommeren 1995 indgået en aftale, der søger at sikre fælles løsninger på Amager. Bestyrelsen for HS har godkendt aftalen, men Københavns Amtskommune har efter en høringsrunde ønsket aftalen genforhandlet.

Der har i mange år manglet en samlet planlægning for sygehusvæsenet i hovedstadsområdet. Det tidligere Hovedstadsråd havde indtil nedlæggelsen 31. december 1989 til opgave at sikre en sådan sammenhængende planlægning mellem de dengang 6 forskellige sygehusmyndigheder. Hovedstadsrådet havde dog vanskeligt ved at løse denne opgave, bl.a. fordi rådet ikke havde noget ansvar for driften af sygehusvæsenet. Hovedstadsrådets opgaver vedrørende sygehusplanlægningen ophørte reelt i forbindelse med ophævelsen af de detaljerede planbestemmelser i sygehusloven i 1985. Heller ikke senere frivillige forslag til samordning - jf. ovenfor - har resulteret i de ønskede rationaliseringer.

Sammenhængen mellem sygehusvæsenet og speciallægerne

Ved udskillelsen af sygehusopgaven til HS skete der inden for HS-området en adskillelse mellem sygehusvæsenet og speciallægerne, idet speciallægerne fortsat hører under henholdsvis Københavns og Frederiksberg Kommuner.

De opgaver, som speciallægerne varetager, har imidlertid en meget tæt sammenhæng med aktiviteterne inden for sygehusvæsenet, hvilket gør denne adskillelse uhensigtsmæssig - uanset at det i lovgivningen om HS er forudsat, at der skal ske en tæt koordinering mellem de to områder. Det bør derfor overvejes at knytte speciallægerne til det organ, der varetager sygehusopgaven.

Planlægning og miljøopgaver

De beslutninger, der træffes af myndighederne i hovedstadsområdet, på såvel regionplanområdet som på miljøbeskyttelsesområdet, har ofte konsekvenser, der rækker uden for den enkelte amtskommune eller kommune. Der er derfor behov for at sådanne beslutninger ses i en sammenhæng, der omfatter hele hovedstadsområdet, således at der kan ske en fælles planlægning.

Eksempelvis er det vigtigt, at vandløb og kystnære områder i hovedstadsområdet miljømæssigt betragtes i en helhed i henseende til recipientkvaliteter og spildevandsudledninger. Tilsvarende er det vigtigt, at grundvandsbeskyttelsen og vandindvindingsområderne i hovedstadsområdet ses i en regional helhed.

Et andet eksempel på behovet for koordinering er lokaliseringen af nye indkøbscentre, hvor kundeoplandene i flere tilfælde er amtsgrænseoverskridende med deraf følgende betydelige konsekvenser for naboamtskommunernes planlægning af udviklingen i detailhandelen.

For det tredje kan nævnes lokalisering af f.eks. store enkelt-anlæg til affaldsdeponering, forbrænding eller telekommunikation. Placeringen af sådanne anlæg vanskeliggøres typisk af, at ingen ønsker at have disse anlæg inden for deres område - uanset om det er den miljømæssigt bedste placering. Dette gælder naturligvis særligt i de situationer, hvor anlæggenes brugerkreds omfatter andre end borgerne i den pågældende kommune eller det pågældende amt.

Videre kan peges på den for hovedstadsområdet overordnede interesse i at fastholde regionens grønne træk gennem en bevarelse af de grønne områder, der ligger som kiler mellem byfingerne. Her er der også brug for sammenhængende initiativer, der - ligesom de grønne områder - går på tværs af kommune- og amtsgrænser. Endelig kan nævnes, at der generelt er behov for nye udflugtsmuligheder for storbysamfundets indbyggere, hvilket vil kunne fremmes gennem en for området fælles planlægningsindsats.

Som et hovedelement i hovedstadsområdets vandforsyning indgår to regionale vandforsyninger (Københavns Vandforsyning og Fællesudvalget for vandindvinding ved Sjælsø), der til sammen står for 60 pct. af den totale distribution. Denne struktur indebærer, at hovedparten af områdets vand oppumpes og distribueres af nogle få store vandforsyningsselskaber.

Af hovedstadsområdets 50 kommuner har de 41 en kommunal vandforsyning, der helt eller delvist forsyner kommunen. Nogle kommuner i hovedstadsområdet har dermed ikke egen vandforsyning, men modtager hele forsyningen fra Københavns Vandforsyning. Mens andre kommuner blot supplerer deres egen forsyning med vand fra Københavns Vandforsyning.

Vandforsyningen i hovedstadsområdet løses dermed i dag i vid udstrækning ved kommunernes køb af vand fra de to regionale vandforsyninger, især fra Københavns Vandforsyning. Københavns Vandforsyning er hermed en monopollignende forsyningsvirksomhed i området, men ejet af en enkelt kommune, hvilket giver anledninger til konflikter om prisfastsættelser og leveringsaftaler med de øvrige berørte kommuner.

På denne baggrund samt tillige for at kunne opnå større koordination - og muligvis stordriftsfordele - i den regionale vandforsyning kunne det overvejes at omstrukturere denne.

Trafikplanlægning

Den nuværende beslutningsstruktur i hovedstadsområdet indebærer, at planlægningen af henholdsvis den individuelle og den kollektive trafik foregår i forskellige regier.

Med hensyn til den kollektive trafikbetjening i hovedstadsområdet sker betjeningen af borgerne ved hjælp af HT's busser, DSB's S-tog og regionaltog samt nogle private lokalbaner. Med vedtagelsen af lov om Ørestaden er der herudover skabt grundlag for etableringen af et nyt kollektivt trafiksystem i København i form af bybaner. Der er dermed flere forskellige aktører med hvert deres transportsystem inden for den kollektive trafik i hovedstadsområdet.

Planlægningsmæssigt er det HT, der i samarbejde med DSB og Ørestadsselskabet, skal udarbejde en samlet plan for den kollektive persontrafik. Planen skal angive retningslinier for anlæg, linieføring, kørselsomfang og køreplanlægning for den kollektive trafik. Placering og indretning af busstoppesteder m.v. er derimod i sidste instans en kommunal opgave.

På vejområdet er det de enkelte vejbestyrelser (kommunalbestyrelser, amtsråd og staten), der for henholdsvis kommuneveje, landeveje og hovedlandeveje/motorveje har ansvaret for anlæg og vedligeholdelse af vejanlæg.

Der er ingen formel fælles koordinering mellem den kollektive og den individuelle trafik. I en rapport fra Transportrådet [1] er det konkluderet, at "det største problem ved den eksisterende organisation af hovedstadsregionens trafik er, at der ikke er én problem-ejer - én myndighed eller ét organ - der har' ansvaret for at formulere og gennemføre en samlet areal- og trafikplanlægning for hovedstaden. . . . . .Resultatet er, at hver aktør ganske naturligt planlægger med udgangspunkt i egne interesser. Der tegner sig et billede af to organisatoriske søjler med hver sit ansvarsområde. Den ene er vejene og dermed den individuelle biltrafik. Her deles ansvaret mellem staten, amtskommunerne og kommunerne. Den anden søjle er den kollektive trafik. Her ligger ledelsen hos nogle meget selvstændige trafikselskaber. Det bevirker, at der er to slags trafikpolitik - én for den individuelle biltrafik, og én for den kollektive trafik. Det vil i praksis sige, at der ikke er en overordnet trafikpolitik for regionen". I praksis foregår koordineringen i dag i Trafikministeriet.

Erh vervsudvikling

Hovedstadsområdet udgør i vidt omfang et fælles arbejdsmarked, og dermed også et fælles område for lokalisering af virksomheder. På grund af områdets kommunedelte karakter er der imidlertid en tendens til, at de enkelte lokale myndigheder konkurrerer om at sikre erhvervsudvikling i netop deres del af hovedstadsområdet.

[1] Transportrådet: Organisering af hovedstadsområdets trafik - kommentar til Hovedstadskommissionen, november 1995.

Konkurrence mellem de enkelte kommuner og amtskommuner om tiltrækning af virksomheder er ikke i alle tilfælde den bedste måde at sikre erhvervsudvikling i området på. Den enkelte kommune kan ikke tilbyde den samme brede vifte af faciliteter, som hovedstadsområdet som helhed er i stand til.

Med hensyn til markedsføring af området og tiltrækning af nye virksomheder er det en fordel at kunne trække på områdets samlede kvaliteter, herunder bl.a. Københavns status som hovedstad og uddannelses- og forskningsby.

Der har imidlertid været vanskeligheder med at finde fælles løsninger. Hovedstadens Udviklingsråd, som KVR-regeringen etablerede med sigte på at styrke udviklingen i hovedstadsområdet, er et eksempel herpå.

Etableringen af frivillige amtskommunale samarbejder som Wonderful Copenhagen (turisme) og Copenhagen Capacity (erhvervsudvikling) er omvendt eksempler på samarbejder mellem de kommunale parter om markedsføring og tiltrækning af nye erhvervsvirksomheder og turister til hovedstadsområdet, der er blevet realiseret.

Der henvises i øvrigt til kapitel 8 om udviklingsperspektiver for hovedstadsområdet, hvor problemstillingen om uddybet.

Social- og Sundhedsuddannelserne

HS er sammen med Københavns og Frederiksberg Kommuner ansvarlig for løsning af opgaver i forbindelse med social- og sundhedsuddannelserne (SOSU). Det gælder bl.a. i forhold til praktikuddannelsen. I Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter har amtskommunerne ansvaret for løsning af opgaverne.

Der er idag koordinationsproblemer mellem disse enheder med hensyn til opfyldelse af SOSU-lovens uddannelseskrav. Der er således en ubalance mellem uddannelsen af SOSU-elever og efterspørgslen efter færdiguddannede SOSU-assistenter. Eleverne uddannes i Københavnsområdet, men ansættes i de omkringliggende amter. Undervisningsministeriet har f.eks. måtte pålægge Frederiksborg Amtskommune at oprette flere praktikpladser, for at skabe større balance indenfor amtet mellem antallet af elever og færdiguddannede.

Dette problem vil kunne løses ved at placere ansvar for skoledrift, etablering af en fælles bestyrelse og etablering af praktikpladser på regionalt niveau.

De nævnte eksempler vedrører overvejende amtskommunale opgaver, hvor den nuværende opdeling af det amtskommunale niveau i hovedstadsområdet i fem administrative enheder medfører, at koordineringen vanskeliggøres. Der er derfor muligheder for - gennem fælles koordinerede løsninger - at opnå rationaliseringer og serviceforbedringer.

7.2.3. Udlægning af amtskommunale og statslige opgaver

Spørgsmålet om yderligere udlægning af opgaver til kommunerne og amtskommunerne er en generel problemstilling, hvor flere forhold må afvejes i forhold til hinanden for at kunne vurdere, hvordan der for de enkelte opgaver sikres de bedst mulige resultater.

I denne afvejning indgår overvejelser om forholdet mellem stordrift kontra konkurrence mellem flere mindre enheder, om faglig specialisering overfor lokal viden og om behovet for etablering af mellemkommunale betalingsordninger i forbindelse med udlægning af opgaver.

Kommunalreformen i 1970 og de senere opgaveudlægninger har været baseret på, at de offentlige opgaver skal løses så tæt som muligt på de borgere, de vedrører (nærhedsprincippet). Derfor bør der være særlige begrundelser i de tilfælde, hvor opgaver ikke løses af kommunerne.

Mulighederne for udlægning af opgaver fra amtskommunerne til kommunerne har tidligere været overvejet - især inden for det sociale område. I betænkning nr. 1168/1989 om de kommunale opgavers fordeling og finansiering blev der generelt peget på mulighederne for at udlægge de amtskommunale opgaver på det sociale område til kommunerne. I et senere udvalgsarbejde under Socialministeriet om den sociale opgavefordeling (1992) konkluderede "Landsudvalget vedrørende den sociale opgavefordeling" imidlertid, at der var en positiv dialog mellem kommunerne og amtskommunerne om de sociale opgaver, der burde fortsættes, og at der ikke aktuelt var grundlag for udlægning af amtskommunale opgaver til kommunerne. I stedet anbefalede Landsudvalget, at der blev gennemført en lovændring, så socialministeren efter indstilling fra en kommunalbestyrelse for en forsøgsperiode kunne give tilladelse til kommunal drift af en social foranstaltning, som normalt var amtskommunal, såfremt dette var fagligt og økonomisk bæredygtigt i forhold til det pågældende lokalområde og amt. Denne adgang er efterfølgende blevet indført ved en ændring af bistandsloven.

På undervisningsområdet er der aktuelle overvejelser om at gennemføre en generel udlægning til kommunerne af den vidtgående specialundervisning i folkeskolen.

Kommissionen har i sine overvejelser om udlægning af opgaver til kommunerne alene vurderet mulighederne herfor i forhold til hovedstadsområdet, der på flere punkter adskiller sig fra kommunerne i det øvrige land.

Hovedstadsområdet er karakteriseret ved befolkningsmæssigt store kommuner i forhold til det øvrige land. 17 kommuner har over 30.000 indbyggere. Heraf har 11 kommuner et større befolkningstal end Bornholms Amtskommune (over 45.000 indbyggere). I Københavns amt er den gennemsnitlige kommunestørrelse på 34.000 indbyggere, mens den i Frederiksborg og Roskilde amter er på 20.000 indbyggere. Uden for hovedstadsområdet er indbyggertallet i gennemsnit på 15.000.

Endvidere er kommunerne i hovedstadsområdet generelt ressourcestærke med veludbyggede forvaltninger.

Dette giver andre muligheder for placering af de amtskommunale opgaver i hovedstadsområdet end i det øvrige land.

Af bilag f fremgår det for uddannelsesområdet, at befolkningsgrundlaget for en gymnasieskole i hovedstadsområdet varierer fra i gennemsnit 27.000 indbyggere i Frederiksborg amt til 39.000 i Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt. Det vil dermed elevmæssigt være muligt at udlægge gymnasierne til kommunerne. Også for andre amtskommunale opgaver på uddannelsesområdet, som f.eks. den videregående specialundervisning og dansk undervisning af voksne indvandrere, vil det være muligt at gennemføre en udlægning af opgaverne til kommunerne. En udlægning af disse opgaver vil dog bl.a. forudsætte etablering af mellemkommunale betalingsordninger. Det skyldes, at ikke alle kommuner har sådanne uddannelsesinstitutioner liggende i kommunen, og at eleverne typisk har mulighed for selv at vælge uddannelsesinstitution på tværs af kommunegrænser.

Inden for det sociale område vurderes det, at befolkningsunderlaget til løsning af de fleste amtskommunale opgaver er af størrelsesordenen 30.000 indbyggere. Mange af kommunerne i Københavns amt har altså et befolkningsunderlag, der gør det muligt for dem at løse disse amtskommunale opgaver. Hertil kan føjes, at der i flere af hovedstadskommunerne er større forekomster af visse typer af sociale problemer end i mange amter.

Københavns Kommune antages eksempelvis at rumme 2/3 af de socialt udstødte i hele landet. Andre kommuner vil derimod på trods af deres størrelse ikke have et klient-grundlag, der muliggør, at de selv kan drive specialiserede sociale institutioner.

Inden for sundhedsområdet kan det ligeledes overvejes, om nogle opgaver vil kunne udlægges til kommunerne. Med hensyn til speciallægerne har kommissionen - jf. afsnit 7.2.2 - dog peget på, at disse opgaver bør være knyttet til det organ, der varetager sygehusopgaven. Opgaverne vil derfor ikke kunne udlægges til kommunerne. Det samme hensyn gør sig imidlertid efter kommissionens opfattelse ikke gældende for en række andre opgaver på sundhedsområdet - som alment praktiserende læger, medicin, fysioterapi og tandpleje.

I forbindelse med strukturændringer i hovedstadsområdet kan det altså overvejes at udlægge amtskommunale opgaver på uddannelsesområdet, sundhedsområdet og det sociale område til kommunerne.

Spørgsmålet om udlægning af amtskommunale opgaver til kommunerne i hovedstadsområdet må afklares ud fra en samlet vurdering af, om der ved ændringer i den administrative struktur, vil kunne opnås gevinster - i form af større nærhed til brugerne, større sammenhæng til de kommunale traditioner for organisering af institutioner og en tættere faglig sammenhæng til de primærkommunale opgaver - ved at udlægge disse opgaveområder til kommunerne.

Med hensyn til spørgsmålet om udlægning af statslige opgaver til regionalt niveau i hovedstadsområdet kan bl.a. peges på følgende opgaver:

På det sociale område driver staten ved Socialministeriet 3 institutioner, der har tæt tilknytning til den amtskommunale opgaveløsning. Det drejer sig om *Statens Øjenklinik* - et socialmedicinsk tilbud for synshandicappede - der modtager lidt over halvdelen af sine klienter fra hovedstadsområdet. Øjenklinikken er beliggende i Københavns Kommune. Dertil kommer *John F. Kennedy Instituttet*, der beskæftiger sig med forskning, diagnosticering og vejledning vedrørende psykisk udviklingshæmning, og varetager behandlingen af stofskiftelidelserne Føllings sygdom og Alkaptonuri. Instituttet er beliggende i Københavns amt. Endelig drejer det sig om *Kofoeds Skole* (resocialiseringsarbejde for socialt udstødte), der er beliggende i Københavns Kommune. Kofoeds Skole indgår i det samlede udbud af forsorgshjem i hovedstadsområdet.

De tre nævnte statslige særinstitutioner under Socialministeriet bør indgå i overvejelser om den fremtidige opgavefordeling på det sociale område i hovedstadsområdet på grund af deres nære sammenhæng til løsningen af de amtskommunale opgaver.

I forbindelse med de ovennævnte overvejelser kan også peges på Arbejdsformidlingen (AF).

Af bilag f fremgår, at AF-systemet i hovedstadsområdet er opdelt i tre AF-regioner/arbejdsmarkedsråd. Et samlet for Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt og et for henholdsvis Frederiksborg og Roskilde amter. Mellem de tre AF-regioner er der etableret et samarbejde om tværregionale opgaver ud fra en erkendelse af, at hovedstadsområdet udgør et samlet fælles arbejdsmarked.

Såfremt den amtskommunale struktur ændres afgørende i forhold til den nuværende, vil der være grund til at overveje, om der ikke vil være fordele ved samtidig at ændre strukturen inden for AF-systemet i hovedstaden i overensstemmelse hermed. Der kan bl.a. peges på, at der hermed også kan opnås en bedre sammenhæng mellem arbejdsmarkedspolitiske og erhvervspolitiske initiativer.

7.2.4. Organisering af opgaveløsning i selskabsform

Kommissionen har endelig vurderet spørgsmålet om, hvorvidt en overførelse af opgaver til særlige selskaber kan fremme effektivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet.

Denne vurdering må dels tage udgangspunkt i, at det normalt antages, at der ved en udskillelse af offentlige opgaver til løsning i selskabsform kan opnås en tydeliggørelse af de omkostninger, der er forbundet med opgavens løsning. Hermed skabes der grundlag for en mere effektiv løsning af de pågældende opgaver. Dels bidrager selskabernes ledelses- og organisationsstruktur til at sikre en klarere fokusering på en effektiv løsning af den konkrete opgave. Endelig kan selskabsformen være egnet til løsning af opgaver, hvor der kræves omstillingsparathed og beslutningskraft.

I forbindelse med vurderingen af opgaveløsning i selskabsform må der sondres mellem løsning af drifts- og myndighedsopgaver. Selskabsformen forudsætter - hvis den skal løse myndighedernes opgaver, som det skete ved dannelsen af HS - en lovregulering med indførelse af særlige bestemmelser om selskabets virke m.v.

Der er i hovedstadsområdet på to store amtskommunale opgaveområder ved lov etableret særlige selskaber. Det gælder HT, der har ansvaret for den kollektive trafikbetjening i hovedstadsområdet og HS, der har ansvaret for sygehusbehandling af borgerne i Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT)

HT har ansvaret for den kollektive buskørsel i hele hovedstadsområdet, herunder for udarbejdelse af en kollektiv trafikplan for den kollektive trafik i hovedstadsområdet i samarbejde med DSB, Ørestadsselskabet og privatbanerne.

I loven om hovedstadsområdets kollektive persontrafik er det fastlagt, at al buskørsel i HT-området skal udføres efter udbud. Efter indførelsen af dette generelle udbudskrav i HT-loven blev HT's driftsenhed "Busdivisionen" udskilt i et selvstændigt aktieselskab i 1995. Allerede forud for dette havde HT dog gennemført en opdeling af HT i 2 divisioner - en administrationsdivision med opgaver stort set svarende til de øvrige amtskommunale trafikselskaber, og en busdivision, som udfører buskørsel på samme vilkår som private busselskaber. Siden 1. januar 1992 er der blevet indgået egentlige kørselsaftaler mellem de to divisioner.

Erfaringerne med udbud af buskørslen og etablering af en selvstændig busdivision har ud fra en økonomisk betragtning været positive. Den samlede økonomiske besparelse for HT ved gennemførelse af de hidtidige udbud kan skønsmæssigt beregnes til ca. 150 mio. kr. årligt i perioden 1989-1993 ud af de samlede årlige omkostninger på ca. 1,7 mia. kr. Det forventes, at den årlige besparelse efter 1993 er steget til godt ca. 300 mio. kr. Det svarer til en samlet besparelse i perioden 1989-1995 på over 1 mia. kr. Disse besparelser skal ses i sammenhæng med, at HT i den samme periode har søgt at hæve serviceniveauet ved bl.a. at indføre S-busser og nyt materiel, herunder f.eks. lavgulvsbusser og ved at udvide handicapkørslen.

Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS)

Med etableringen af HS blev der - som nævnt - ikke alene taget et initiativ til en samlet planlægning for og rationalisering af - sygehusvæsenet i København og Frederiksberg Kommuner samt Rigshospitalet. Der er samtidig introduceret en ny organisationsform for sygehusvæsenet, hvor sygehusopgaven i sin helhed løses i selskabsform. Det vil sige såvel myndighedsopgaver som egentlige driftsfunktioner.

Gennemgangen ovenfor af varetagelsen af sygehusopgaven i hovedstadsområdet har peget på, at der er et betydeligt rationaliseringspotentiale inden for HS-området. En forudsætning for at kunne realisere hele dette

rationaliseringspotentiale er, at der er sket en sammenlægning af de tidligere tre selvstændige sygehusvæsener i én enhed. Det er endnu for tidligt at vurdere, i hvilket omfang den konkrete organisationsform, der er valgt med etableringen af HS, vil få betydning for realiseringen af den rationaliseringsgevinst, der er peget på i den netop vedtagne sygehusplan for HS. Men selve planen viser vilje til at realisere de mulige rationaliseringsgevinster, og samtidig sikre en sygehusbetjening af høj kvalitet.

Eksistensen af særlige selskaber som HT og HS, der ikke alene varetager driftsopgaver, men som også har ansvaret for løsning af myndighedsopgaver, kan efter kommissionens opfattelse ses som et tegn på, at den nuværende kommunale struktur i hovedstadsområdet på nogle opgaveområder kræver en omlægning, hvilket på disse områder har ført til dannelsen af særlige selskaber.

Udover sådanne selskaber er der også en række selskaber og kommunale samarbejder af driftsmæssig karakter i hovedstadsområdet. Det gælder først og fremmest inden for områder som renovation, varme/gas og miljø- og levnedsmiddelkontrol. Men også på andre kommunale opgaveområder er der etableret samarbejder mellem kommunerne. For en nærmere omtale heraf henvises til betænkningens *bilag g* om kommunale samarbejdsrelationer samt til betænkningens kapitel 8.

7.3. Opgavevaretagelsen set i forhold til demokratiperspektivet

7.3.1. Indledning

Sammenhæng mellem indflydelse på opgavevaretagelsen og benyttelse af de resulterende ydelser er et helt centralt element i det lokale demokrati.

Borgernes indflydelse på den kommunale opgavevaretagelse knytter sig i det danske kommunestyre først og fremmest til, at medlemmerne af kommunalbestyrelser og amtsråd er direkte valgte. Dermed sikres det, at kommunalpolitikerne må stå til ansvar overfor borgerne for de beslutninger, som de træffer. Borgerne kan desuden øve indflydelse gennem den høringsprocedure, der bl.a. findes omkring region-, kommune- og lokalplaner, eller gennem deltagelse i brugerbestyrelser m.v. Borgerne er herigennem sikret nogle formelle indflydelsesmuligheder.

Kommissionen har i sine overvejelser om borgernes indflydelse på opgaveløsningen i hovedstadsområdet lagt vægt på den indflydelse, som det direkte valg af kommunalbestyrelser og amtsråd giver.

Udgangspunktet for kommissionens overvejelser er, at hovedstadsområdet i mange henseender udgør et sammenhængende område. På trods heraf har borgerne alene indflydelse på udviklingen i *den* kommune og i *det* amt, hvor de har deres bopæl. Dette forhold giver derfor anledning til at vurdere, på hvilke opgaveområder, der især mangler *sammenhæng* mellem brugen af kommunale og amtskommunale serviceydelser, og muligheden for at øve indflydelse på udformningen af ydelserne.

Dernæst er der grund til at vurdere, i hvilket omfang selve *organiseringen* af opgaveløsningen har betydning for borgernes muligheder for at øve indflydelse på de beslutninger, der tages om indholdet og omfanget af de producerede ydelser.

Endelig er der efter kommissionens opfattelse grund til at vurdere spørgsmålet om indflydelse i forhold til de opgaveområder, hvor der som følge af det store antal kommuner og amtskommuner i området opstår *koordinationsbehov*, som de enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd ikke selv kan løse, og som derfor i stedet ofte løses af de pågældende ressortministerier.

Nedenfor uddybes disse tre aspekter af demokratiperspektivet:

* Det kommunedelte bysamfund
* Opgavernes organisering
* Lokal versus central styring

7.3.2. Det kommunedelte bysamfund

Problemstillingen omkring sammenhæng mellem indflydelse og benyttelse relaterer sig først og fremmest til de opgaver, hvor benyttelsen ikke er knyttet til bopælskommunen. Fælles for sådanne opgaver er, at mange borgere i hovedstadsområdet i forbindelse med deres arbejde eller fritidsinteresser bliver konfronteret med virkningerne af beslutninger, som de ikke har indflydelse på, og som de ofte ikke kan unddrage sig.

Problemstillingen er af generel karakter, og en udtømmende opregning af samtlige de opgaveområder, hvor den kan tænkes at gøre sig gældende, er derfor ikke mulig. Nedenfor er peget på nogle eksempler til illustration.

Regionplanlægning

Regionplanlægningen er kendetegnet ved, at den skal udføres under anlæggelse af en helhedsvurdering af den ønskede udvikling i det samlede hovedstadsområde. Borgerne er ligeledes brugere - bolig, arbejdssted, indkøb, fritidsaktiviteter, transport, infrastrukturanlæg m.v. - af store dele af områ-

det, mens den umiddelbare politiske indflydelse er bundet til den enkelte borgers bopælskommune og -amtskommune.

Byudviklingen i kommunerne - og herunder specielt i Københavns centrum - har derfor interesse for mange af hovedstadsområdets indbyggere. Men de har ikke mulighed for at øve indflydelse på, hvordan byudviklingen tilrettelægges, eller hvordan de offentlige arealer, anlæg og pladser m.v. udnyttes uden for deres bopælskommune.

Miljøopgaver

Miljøopgaver i bred forstand er ofte karakteriseret ved, at de i en amtskommune eller kommune besluttede miljøafgørelser (planer, godkendelser, anlæg m.v.) har virkninger, der rækker ud over den enkelte kommunes eller amts grænser. Det gælder f.eks. for en række tilladelser inden for spildevands- og vandforsyningsområdet, hvor spildevandsoplande og - afstrømningsmuligheder samt vandindvindingsområder i de fleste tilfælde dækker over flere amter. Tilsvarende gælder med hensyn til etableringen af større energiforsyningsanlæg, hvis ressourceanvendelse og forsyningsområder typisk har konsekvenser for større områder end de enkelte amter. Endvidere er det almindeligt, at indbyggerne i København og i de omkring liggende kommuner søger deres rekreative oplevelser i grønne områder uden for bopælskommunen og -amtet.

Vejene

På vejområdet er det de enkelte vejbestyrelser (kommunalbestyrelser, amtsråd og Trafikministeriet), der for henholdsvis kommuneveje, landeveje og hovedlandeveje/motorveje træffer beslutning om vedligeholdelse, fremme af trafiksikkerhed og fremkommelighed m.v. Kommunalbestyrelserne træffer endvidere beslutning om bl.a. parkeringspladser og parkeringsafgifter.

Den enkelte bruger af vejene i hovedstadsområdet har imidlertid for amts- og kommunevejene kun indflydelse på de beslutninger, der træffes for vejtrafikken i den pågældendes bopælskommune og amt - uanset at den betydelige pendling i området bevirker, at mange dagligt krydser flere kommune- og amtsgrænser.

Som konkret eksempel kan nævnes, at Københavns Kommune gennem bl.a. parkeringsafgifter søger at begrænse biltrafikken i Københavns centrum, mens indfaldsvejene til kommunen omvendt forbedres af andre vejmyndigheder. Hermed kommer brugerne af det sammenhængende vejsystem mellem centrum og omegnskommunerne i den situation, at de kun har indflydelse på beslutninger for en del af vejsystemet.

7.3.3. Opgavernes organisering

Spørgsmålet om sammenhæng mellem indflydelse på og benyttelse af de offentlige serviceydelser har også været i fokus i forbindelse med overvejelser om, hvorvidt opgaver skal løses af direkte valgte kommunalbestyrelser og amtsråd eller af mellemkommunale samarbejder - herunder eventuelt i selskabsform.

Problemstillingen er gammel, og blev f.eks. behandlet i betænkning nr. 420/1966 "Kommuner og Kommunestyre" afgivet af Kommunallovskommissionen. Heri peges der på, at mellemkommunale samarbejder i visse tilfælde kan betyde en bedre betjening af borgerne, idet der gennem samarbejder kan opnås den fornødne kapacitet i opgaveløsningen. Der peges dog samtidig i betænkningen på især to væsentlige ulemper ved sådanne samarbejder.

Det gælder *for det første* adskillelsen mellem den besluttende og den bevilgende myndighed. Mellemkommunale organer vil således "ikke have samme adgang og opfordring som de enkelte kommunalbestyrelser til at afveje værdien af fællesopgaven mod kommunernes samlede behov og økonomiske formåen. Resultatet kan i visse tilfælde blive, at der bevilges mere til fællesopgaven end rimeligt er, når hensyn tages til de deltagende kommuners øvrige opgaver. Hertil kommer, at det er vanskeligt for de enkelte kommunalbestyrelser at foreslå besparelser på et budget for et område, for hvilket de ikke har den daglige ledelse og indsigt."

For det andet "sammensættes sådanne fællesskabsorganer ved indirekte valg, og da fællesskabsorganets medlemstal normalt er ret begrænset, vil mindretal i de enkelte kommunalbestyrelser ofte afskæres fra indflydelse på fællesorganets virksomhed."

Set i forhold til demokratiperspektivet er det centrale, at indirekte valg medfører et indirekte ansvar i forhold til borgerne. Det er vanskeligere for den enkelte at opnå indflydelse på beslutninger om omfanget og indholdet af ydelser, der tilvejebringes af indirekte valgte organer.

Denne ulempe ved at organisere opgaveløsningen i selskabsform må efter kommissionens opfattelse afvejes i forhold til de fordele med hensyn til fokusering på effektivetet i løsningen og beslutningskraft, der kan være ved at løse opgaverne i selskabsform, jf. afsnit 7.2.4.

I hovedstadsområdet er Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT) og Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS) eksempler på store indirekte valgte orga-

ner. HT og HS er samtidig eksempler på to forskellige måder at sammensætte bestyrelser på.

HT's bestyrelse består af 5 medlemmer udpeget med et medlem fra hver af Københavns og Frederiksberg Kommunalbestyrelser samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtsråd.

Bestyrelsen for HS består af 15 medlemmer, hvoraf 7 er udpeget af Københavns Kommune, 2 af Frederiksberg Kommune og 6 af sundhedsministeren. De kommunale medlemmer er udpeget blandt kommunalbestyrelsernes/magistratens medlemmer. Fra statslig side er udpeget embedsmænd og erhvervsledere.

Særligt den model for sammensætning af bestyrelsen, der er anvendt i forbindelse med HS, har givet anledning til diskussion af, hvorvidt der ved en sådan bestyrelsessammensætning opstår et "demokratiske underskud". Det har især været deltagelsen af de statslige bestyrelsesmedlemmer, der ikke er folkevalgte, der har været diskuteret. På den ene side er det blevet fremhævet, at disse medlemmer er med til at tilføre bestyrelsen dynamik og nytænkning. På den anden side er der blevet argumenteret med, at borgerne i HS-området kun har beskeden mulighed for at øve indflydelse på disse bestyrelsesmedlemmer. Det skyldes, at disse medlemmer er personligt udpegede af sundhedsministeren, der er ansvarlig over for Folketinget, hvilket giver meget indirekte indflydelsesmuligheder.

7.3.4. Lokal versus central styring

Det tredje aspekt af demokratiperspektivet vedrører forholdet mellem lokale og centrale beslutninger. Også her er der tale om en generel problemstilling, der knytter sig til opgaveområder, hvor opgaveløsningen forudsætter en koordinering mellem flere lokale myndigheder eller - som alternativ hertil - en central statslig koordinering. På følgende opgaveområder kan denne problemstilling iagttages:

Regionplanlægning

Regionplanlægningen skal udføres af de fem regionplanmyndigheder på grundlag af en helhedsvurdering af den ønskede udvikling i det samlede område. De fem myndigheder er valgt af borgerne i hvert deres område, hvorfor der er en naturlig tendens til, at de primært varetager de interesser, der gør sig gældende inden for hver deres del af hovedstadsområdet.

Gennemførelsen af en sammenhængende og helhedsorienteret planlægning er således vanskelig, og den har medført et behov for en betydelig statslig indsats (Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen) med koordination m.v.

En virkning heraf kan være, at regionplanmyndighederne føler, at der tages væsentlige dele af regionplanlægningen fra dem, og at de derfor føler et mindre ansvar for områdets samlede udvikling. Det samlede resultat kan blive en samlet set dårligere løsning for området, end hvis den regionale myndighedsstruktur i højere grad var afpasset til opgaven.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 3, hvor denne problemstilling er nærmere beskrevet.

Energiforsyningsprojekter

Mange energiforsyningsprojekter, som f.eks. kraftvarmeanlæg, affaldsforbrændingsanlæg m.v. overskrider kommune- og amtsgrænser, og har regional betydning. For sådanne projekter varetages de overordnede energipolitiske hensyn, herunder koordineringen af el- og varmekapacitet i hovedstadsområdet, af Energistyrelsen som statslig instans. Særligt vedrørende affaldsforbrændingsanlæg sker den overordnede koordinering i et samarbejde mellem Energistyrelsen og Miljøstyrelsen.

Trafikinvesteringer

Med rapporten i 1991 fra udvalget om hovedstadsområdets trafikinvesteringer - det såkaldte Würtzen-udvalg - blev der tilvejebragt en række forslag til kommende trafikinvesteringer i hovedstadsområdet og deres finansiering. Baggrunden for rapporten var et bredt politisk ønske i Folketinget om at styrke især den kollektive trafik i hovedstadsområdet.

Rapporten indeholder en række forslag, herunder om Ørestadsprojektet og sammenhængen til den faste forbindelse over Øresund, der har været retningsgivende for de beslutninger om investeringer i hovedstadsområdet, der efterfølgende er blevet truffet.

Alle de større investeringer i den trafikale infrastruktur i hovedstadsområdet er på grund af investeringernes størrelse blevet besluttet og gennemført af staten ved Trafikministeriet. Det gælder bl.a. planlægning og projektering vedrørende de større veje, udbygning af S-togsnettet og investeringer i regional togtrafik samt i Kastrup Lufthavn og Øresundsforbindelsen - jf. bilag f. Vedrørende Ørestadsprojektet og bybanerne er det dog det statsligt/kommunale Ørestadsselskab, der står for styring og finansiering.

Også i resten af landet er det staten, der beslutter og finansierer alle investeringer i trafikanlæg, der har national betydning. Det særlige ved situationen i hovedstadsområdet er imidlertid, at det er meget vanskeligt at sondre mellem overordnede og lokale trafikanlæg. Dermed kan der opstå uklarhed om, hvem der skal tage initiativ og have finansieringsforpligtelsen i forbindelse

med nye trafikinvesteringer. Ansvarsplaceringen kompliceres yderligere af, at anlægsprojekter på trafikområdet typisk overskrider såvel kommune- som amtsgrænser, og dermed involverer flere lokale myndigheder.

På grund af strukturen i hovedstadsområdet er der ikke et enkelt organ, som Trafikministeriet kan drøfte sådanne projekter med, og som kan varetage det lokale ansvar for en samlet planlægning og finansiering af de anlæg, der primært har betydning for hovedstadsområdet, og som derfor ikke indgår med så stor vægt i statens prioritering af trafikinvesteringer - som anlæg af national betydning. Hermed vanskeliggøres de lokale myndigheders muligheder for at få indflydelse på trafikinvesteringerne i området.

Også mulighederne for at indgå samfinansieringsaftaler mellem Trafikministeriet og de lokale myndigheder, hvor parterne begge skyder penge i projekter af fælles interesse, bliver besværliggjort af, at der ikke er et fælles lokalt organ, der kan træffe beslutninger på vegne af hele hovedstadsområdet for sådanne projekter, *jf. kapitel 13.*

Eksemplerne peger på, at der kan være en risiko for, at beslutninger om løsningen af opgaver, som i lovgivningen er udlagt til kommunalbestyrelser eller amtsråd, på grund af den særlige struktur i hovedstadsområdet, reelt må varetages af staten. Derved kan intentionerne om at sikre lokal indflydelse og nærhed i beslutningsprocessen ikke indfries.

7.4. Opgavevaretagelsen set i forhold til forskelle inden for hovedstadsområdet

I dette afsnit er særligt overvejet, hvilke konsekvenser forskellene mellem kommunerne i hovedstadsområdet kan have for opgavevaretagelsen.

Som der er redegjort for i betænkningens *kapitel 4* er der betydelige befolknings- og boligmæssige forskelle mellem de enkelte kommuner i hovedstadsområdet, der fører til forskelle i kommunernes økonomiske grundlag og udgiftsbehov.

Forskelle mellem kommuner behøver imidlertid ikke i sig selv at udgøre et problem i opgavemæssig forstand. Det skyldes, at følgerne af disse forskelle i vidt omfang kan afhjælpes gennem en mellemkommunal udligning af forskelle i henholdsvis indtægter og udgiftsbehov.

I nogle situationer kan bolig- og befolkningsmæssige forskelle imidlertid føre til selvforstærkende processer, hvor f.eks. et boligområde med boligsociale problemer blive stadig mere belastet, fordi de ressourcestærke beboere flytter,

og erstattes af ressourcesvage. I sådanne tilfælde kan mellemkommunal udligning ikke løse problemerne, men alene kompensere for virkningerne.

Gennemgangen af opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet har - jf. *bilag f* - peget på, at forskelle mellem kommunerne især på to områder kan give anledning til problemer for opgaveløsningen.

Opgaver vedrørende de socialt belastede boligområder

En spørgeskemaundersøgelse fra 1994 i alle landets kommuner foretaget af Socialministeriet for regeringens Byudvalg viste, at 70 ud af de i alt 186 områder, kommunerne udpegede som socialt belastede var beliggende i hovedstadsområdet. Herunder først og fremmest i de kommuner, der har et stort antal almennyttige boliger.

De sociale og boligmæssige problemer omkring belastede boligområder har været i centrum for arbejdet i regeringens Byudvalg. Byudvalget har taget en række initiativer til vilkårsforbedringer i disse boligområder.

Der har imidlertid i Byudvalget været en erkendelse af, at ikke alle problemer omkring de belastede boligområder kan løses af de pågældende kommuner selv. Det gælder specielt i forhold til at undgå boligsociale problemer som følge af koncentrationer af socialt udsatte danskere samt flygtninge og indvandrere i bestemte boligområder. Særligt i forhold til hovedstadsområdet kan det være vanskeligt for den enkelte kommune at undgå koncentrationsproblemer i bestemte boligområder, fordi kommunerne her ikke dækker et samlet byområde med en varieret befolknings- og boligsammensætning.

Det betyder, at den enkelte kommunes muligheder for at påvirke beboersammensætningen ved hjælp af de forskellige kommunale anvisningsmuligheder afhænger af såvel kommunens boligsammensætning som af hvilke boligsøgende, der søger bolig i kommunen, herunder først og fremmest de almennyttige boliger i kommunen via boligselskabernes ventelister. Kommuner med mange store, nyere, almennyttige boligområder og kun en lille andel af ældre udlejningsboliger har vanskeligt ved at tilbyde boligsøgende et alternativ til en ansøgt bolig i disse almennyttige boligområder.

Byudvalget stillede på denne baggrund forslag om, at der oprettes et regionalt fordelingsnævn for hovedstadsområdet, hvortil de enkelte kommuner kunne overlade en del af udnyttelsen af den kommunale anvisningsret med henblik på en fordeling af socialt truede boligsøgende i de almennyttige bebyggelser.

Dette forslag blev behandlet af en arbejdsgruppe under Boligministeriet, der i juni 1994 afgav en rapport om spørgsmålet. I denne rapport blev det anbefalet, at der etableres et regionalt nævn for hovedstadsområdet, som via formidling af alternative boligtilbud til socialt svagt stillede borgere skal muliggøre en mere hensigtsmæssig og afbalanceret beboersammensætning. Der kunne imidlertid ikke i denne arbejdsgruppe opnås enighed om, hvorvidt et sådant regionalt nævn skulle etableres som en frivillig ordning eller via en obligatorisk lovmæssig ordning. Det blev herefter besluttet, at spørgsmålet skulle indgå i Hovedstadskommissionens arbejde, da der er tale om en problemstilling, der har nær sammenhæng med de emner, der i øvrigt indgår i kommissionens arbejde.

I forlængelse af denne problematik skal der endvidere peges på, at der specielt i forbindelse med boligplacering af flygtninge er en tendens til, at disse placeres i kommuner, der har boligsociale problemer. Det skyldes, at det især er i kommuner med en høj andel af udlejningsbyggeri, at der er mulighed for at anvise flygtningene boliger, og at det samtidig er i disse kommuner, at de boligsociale problemer findes. Uanset at flygtningene ikke i sig selv skaber boligsociale problemer, bidrager en koncentration af flygtninge i bestemte bebyggelser til at sætte i forvejen udsatte boligområder under ekstra pres.

Fordeling af to-sprogede folkeskoleelever

En beslægtet problemstilling vedrører koncentrationen af to- sprogede elever i folkeskolen. I nogle kommuner i hovedstadsområdet udgør de to-sprogede elever over 20 pct. af samtlige elever i de pågældende kommuners folkeskoler. Som eksempler kan nævnes Ishøj - 30 pct., Brøndby - 27 pct. og København - 24 pct. Omvendt udgør de to-sprogede elever i f.eks. Dragør og Gentofte Kommuner henholdsvis 1 pct. og 2,5 pct. af samtlige elever. På landsplan udgør de to- sprogede elever ca. 6 pct. af det samlede elevtal.

Den betydelige koncentration af to-sprogede elever i nogle kommuner hænger naturligt sammen med de boligmæssige koncentrationsproblemer.

De kommunaløkonomiske konsekvenser af koncentrationen af fremmedsprogede elever i folkeskolen er løst gennem udligningsordningerne. Men der er - ud over de økonomiske problemer - en række andre problemer, der ikke er fundet en løsning på. Udviklingen har således i nogle kommuner ført til, at det er vanskeligt at gennemføre en fordeling af to-sprogede elever inden for de pågældende kommuner, og dermed sikre indlæringen samt integrationen mellem de danske og de to-sprogede elever.

Spørgsmålet om en mere hensigtsmæssig fordeling af de to-sprogede elever indgik også i Byudvalgets arbejde. I forlængelse heraf har Undervisningsministeriet igangsat et fire-årigt integrationsprojekt. Herigennem ydes der støtte til projekter, der har til formål ad frivillighedens vej at fremme en mere hensigtsmæssig fordeling af fremmedsprogede elever.

Hovedparten af de hidtil godkendte projekter retter sig imidlertid primært mod at fastholde danske elever på skoler med en høj andel af to-sprogede elever ved at skabe attraktive undervisningstilbud. Kun ganske få projekter har til formål at understøtte en egentlig fordeling af de to-sprogede elever. Det er derfor i rapporten om status for Byudvalgets arbejde fra april 1995 peget på, at spørgsmålet om fordeling af to-sprogede elever bør indgå i Hovedstadskommissionens arbejde, idet det især er inden for hovedstadsområdet, at problemet - som følge af det kommunedelte bysamfund - ikke i alle tilfælde kan løses af de enkelte kommuner.

De omtalte problemstillinger rejser naturligt spørgsmålet om, hvordan disse koncentrationsproblemer på længere sigt kan løses. Centrale redskaber hertil *er planlægning af nybyggeriet* og *byfornyelse*.

Med hensyn til muligheden for at benytte en bedre planlægning af nybyggeri er det - jf. bilag f - Boligministeriets opfattelse, at det ikke er muligt at påvirke boligfordelingen - og derigennem beboersammensætningen - væsentligt gennem en tilvækst i boligmassen. Det skyldes hovedstadsområdets fortættede og i forvejen udbyggede karakter.

Med hensyn til byfornyelse tegner Københavns Kommune sig for 41 pct. af landets samlede byfornyelsesbehov. Frederiksberg Kommune tegner sig for 8 pct., mens behovet i f.eks. Københavns amt kun udgør knapt 5 pct. af det samlede behov. Det helt overvejende nyfornyelsesbehov består altså i hovedstadsområdets centrum. Halvdelen af de kommunale udgifter til byfornyelse i hovedstadsområdet udlignes mellem kommunerne i området.

En styrkelse af byfornyelsesindsatsen vil kunne forventes at forbedre situationen i centerkommunerne København og Frederiksberg, men vil ikke i væsentligt omfang påvirke de eksisterende forskelle mellem omegnskommunerne syd, vest og nord for centrum. Det kan i denne forbindelse nævnes, at byfornyelse, kombineret med en omdannelse af erhvervslejemål til boliger, indgår som et centralt element i Københavns Kommunes boligpolitiske oplæg fra november 1994, der netop sigter på at skabe et mere varieret boligudbud i kommunen.

Det er på baggrund af ovenstående kommissionens opfattelse, at mellemkommunal udligning og initiativer til ændringer i den eksisterende boligsammensætning ikke alene vil kunne løse de koncentrationsproblemer inden for hovedstadsområdet, der har deres udgangspunkt i kommunernes forskellige befolknings- og boligsammensætning. En løsning af disse problemer må derfor findes ved hjælp af andre instrumenter, bl.a. etablering af fordelingsordninger.

7.5. Opgavevaretagelsen set i forhold til frivillighed og udvikling

På nogle opgaveområder, er der frit valg til offentlige tilbud, der ikke er lovfæstede eller indholdsmæssigt regulerede. Sådanne opgaver findes særligt inden for kultur- og fritidsområdet. Det gælder teatre, musik, museer, idrætsanlæg og grønne rekreative områder. Men de findes også inden for andre opgaveområder.

Disse opgaver afviger fra de lovfæstede og indholdsmæssigt regulerede opgaver, som omfatter hovedparten af de opgaver, kommunerne og amtskommunerne varetager. Derfor er der efter kommissionens opfattelse grund til særskilt at vurdere, om der gør sig særlige forhold gældende i hovedstadsområdet for varetagelsen af sådanne frivillige opgaver. Det kan enten ske ved, at alle kommuner vælger selv at tilbyde samtlige typer af tilbud til deres borgere - uafhængigt af den faktiske benyttelse af de enkelte tilbud, hvilket medfører en dårlig udnyttelse af ressourcerne i området som helhed. Det kan også ske ved, at nogle opgaver slet ikke bliver taget op, fordi ingen føler et selvstændigt ansvar for at sikre deres løsning.

Nedenfor er denne problematik uddybet på grundlag af beskrivelserne i *bilagf.*

Teatre

Udbudet af teaterforestillinger er meget skævt i hovedstadsområdet, idet hovedparten udbydes i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Omvendt er forbruget af teatre jævnt fordelt i hele hovedstadsområdet, idet der dog samlet set er et lidt højere forbrug i Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt i forhold til de to øvrige hovedstadsamter.[2] Finansielt støttes den storkøbenhavnske landsdelsscene af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner via Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab. Primærkommunerne yder ikke støtte hertil.

[2] Kilde: Socialforskningsinstituttet 94:6. "Kultur- og fritidsaktiviteter 1993".

På teaterområdet er der således en fælles ordning for så vidt angår de teatre, der indgår i den storkøbenhavnske landsdelsscene. Vedrørende de øvrige teatre er der ingen fælles koordinering eller finansiering.

Museer

Udbudet af museer er noget skævt fordelt inden for hovedstadsområdet. Til gengæld er forbruget jævnt fordelt over hele hovedstadsområdet efter samme mønster som på teaterområdet.[3] Glyptoteket, Louisiana, Teknisk Museum, Historisk-arkæologisk Forsøgscenter i Lejre, Vikingeskibshallen i Roskilde og Museet for Moderne Kunst ved Køge Bugt Strandpark modtager sammen med et par andre kulturelle institutioner i hovedstadsområdet driftsstøtte fra Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Udgifterne fordeles mellem deltagerne efter befolkningstal.

Samarbejdet vedrørende disse museer er med enkelte undtagelser en videreførelse af Hovedstadsrådets tilskudsordning. Udvidelser i kredsen af modtagere - bl.a. med Museet for Moderne Kunst ved Køge Bugt Strandpark - har imidlertid givet anledning til spændinger mellem de deltagende kommuner og amtskommuner.

Herudover findes der ingen fælles koordinering eller finansiering på museumsområdet, der er karakteriseret ved, at omegnskommunernes engagement i museumsområdet er lavere end landsgennemsnittet.

Idrætsanlæg

Forsyningen med idrætsanlæg - d.v.s. idrætshaller, svømmehaller og fodboldbaner i hovedstadsområdet, er betydeligt ringere end i resten af landet målt i forhold til antallet af indbyggere. Samtidig hermed er befolkningens deltagelse i idrætsudfoldelser i hovedstadsområdet markant højere end uden for byområderne.

Kommunernes opgaver vedrørende idrætsanlæg består primært i vedligeholdelse og drift af idrætsfaciliteterne. Der sker ingen koordinering af kommunernes og amtskommunernes indsats.

For at fremme idrætsbyggeri og oprettelse af værestede/ klublokaler - ikke mindst i storbyen - blev "Lokale- og Anlægsfonden" oprettet i 1994 i henhold til tips- og lottoloven. Fonden, som er på ca. 170 mio. kr., giver ydelsesgarantier på lån i realkreditinstitutioner ved idrætsbyggerier og yder egentlige etableringstilskud til værestede/klublokaler.

Kilde: Socialforskningsinstituttet 94:6. "Kultur- og fritidsaktiviteter 1993."

Kulturministeriet har desuden oprettet en pulje med henblik på at yde støtte til idræt i storbyer og idrætssvage storbyområder, hvor der er et udækket behov. Kulturministeriets pulje vil i 1996 udgøre 5 mill, kr., hvoraf projekter i Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns amt er blevet tildelt 3,9 mill. kr.

Kulturby 96

I formålsbestemmelsen for Kulturby 96 Fonden er anført, at fondens formål er at planlægge og yde støtte til gennemførelse af arrangementer og projekter i anledning af, at København skal være europæisk kulturby i 1996. Fonden er stiftet af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

Ikke alle kommuner i hovedstadsområdet har ønsket at deltage i Kulturby 96-projektet, idet nogle kommuner har vurderet, at de ikke fik tilstrækkeligt udbytte af de økonomiske midler, som de skulle indskyde i fonden.

Fælles for de nævnte opgaveområder er, at der i hovedstadsområdet generelt er en stor efterspørgsel efter tilbud på kultur- og fritidsområdet, og at der på grund af områdets struktur er en høj mobilitet. En del af denne efterspørgsel dækkes via de statslige, landsdækkende kulturinstitutioner, der findes i hovedstadsområdet, mens resten af efterspørgslen skal dækkes af kommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet samt af private tilbud. Her illustrerer eksemplerne, at der er betydelige forskelle i udbudet af kultur- og fritidstilbud, samtidig med at der kun for enkelte større kulturinstitutioners vedkommende finder en koordinering og fælles finansiering sted i hovedstadsområdet.

Der er dermed ikke nogen etablerede fora for hele hovedstadsområdet, hvor spørgsmål om samfinansiering af nye initiativer på kultur- og fritidsområdet tages op. Selv indenfor de få eksisterende samarbejder i hovedstadsområdet kan det være vanskeligt at opnå enighed om finansieringen af nye initiativer, hvad f.eks. sagen om Museet for Moderne Kunst ved Køge Bugt Strandpark viste.

Frivilligheden på kultur- og fritidsområdet betyder således, at nogle kommuner - som på museumsområdet - kan yde en forholdsmæssig meget beskeden indsats, fordi borgerne søger mod tilbuddene i først og fremmest centerkommunerne, hvilket er nemt på grund af de korte afstande og gode trafikforbindelser.

Omvendt er det vanskeligt for en enkelt kommune - selv om den yder en betydelig indsats - at løfte større initiativer selv. Sagen om musikhuset i

København illustrerer, at det selv for en stor kommune kan være vanskeligt at realisere sådanne projekter alene, på grund af den store økonomiske belastning.

I tilknytning til denne problematik er der fra forskellig side blevet gjort den opfattelse gældende, at hovedstadsområdet mangler kulturtilbud og attraktioner af internationalt format.

I rapporten "Hovedstaden - hvad vil vi med den?" fra 1989 peger Initiativgruppen om Hovedstadsregionen på, at "en verdensudstilling, en olympiade, et gigantbyggeri som "Globen" i Stockholm, som operaen i Sydney eller som den nye triumfbue i Paris, kunne være med til at skabe international opmærksomhed om byen København". Initiativgruppen peger endvidere i rapporten på behovet for en styrkelse af den kollektive trafik, bl.a. med en tunnelbane Frederiksberg - Nørreport - Amagerbro. Denne bane planlægges nu på statsligt initiativ gennemført i forbindelse af Ørestadsprojektet.

Organisationen Wonderful Copenhagen har i efteråret 1995 fået udarbejdet en analyse af Københavns konkurrenceevne som turistby. I denne analyse peges der bl.a. på, at København har en række huller i sit udbud. Der mangler et internationalt kongrescenter, et musikhus og en indendørs sportsarena til store begivenheder. Ifølge analysen er det vigtigt, at der inden for de næste år tages beslutning om at etablere alle tre dele. Samtidig peges der på, at der mangler en centralt beliggende busterminal.

Det er naturligvis ikke muligt generelt at pege på én bestemt årsag til, at sådanne projekter ikke er blevet gennemført i hovedstadsområdet - eller kun er blevet gennemført på statens initiativ.

En forklaring kan være, at centerkommunen København på den ene side ikke formår økonomisk at løfte sådanne projekter alene, samtidig med at der i kommunen er en opfattelse af, at omegnskommunerne bør bidrage til finansieringen, når deres borgere også har mulighed for at benytte de nye tilbud.

Omvendt er der tilsyneladende en opfattelse blandt omegnskommunerne af, at der er tale om projekter, der først og fremmest kommer Københavns Kommune til gode, og som de derfor ikke har nogen stor interesse i at deltage i realiseringen af.

Et aktuelt eksempel herpå er som nævnt ovenfor Kulturby 96- projektet, hvor en række omegnskommuner har valgt ikke at deltage.

Ovenstående synes at pege på, at de mange forskellige beslutningstagere i hovedstadsområdet kan medføre en risiko for, at opgaver der forudsætter fælles, frivillige initiativer, enten kun realiseres i mindre målestok eller strander/eventuelt aldrig bliver taget op.

Den samme problematik gør sig gældende i forbindelse med placeringen af større internationale institutioner i hovedstadsområdet, hvilket vanskeliggør tiltrækningen af de internationale institutioner.

Alt i alt må det konstateres, at opgaveløsningen på områder som bl.a. kultur- og fritidsområdet, hvor de enkelte kommuner og amtskommuner ikke gennem lovgivningen er forpligtet til at sikre tilvejebringelsen af bestemte tilbud, vanskeliggøres af den nuværende beslutningsstruktur i hovedstadsområdet.

7.6. Hovedstadskommissionens vurdering af opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet

Hovedstadskommissionen har i sin vurdering af opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet fokuseret på problemstillinger, hvor der på grund af områdets karakter som et sammenhængende - men kommunedelt - bysamfund kan forventes at være særlige forhold, der gør sig gældende for opgaveløsningen. Dette perspektiv på vurderingen af opgaveløsningen indebærer samtidig, at forhold, der må forventes at udgøre generelle problemstillinger for alle landets kommuner, ikke har indgået i kommissionens overvejelser.

Indledningsvis er der grund til at fastslå, at de fleste kommunale og amtskommunale opgaver i dag finder en løsning inden for den nuværende administrative struktur i hovedstadsområdet. Undtagelserne vedrører først og fremmest løsningen af de boligsociale problemer, boligplacering af flygtninge og fordelingen af to-sprogede elever.

Problemerne vedrørende opgaveløsningen i hovedstadsområdet er altså ikke, at der er lovpligtige opgaver, der ligger uløste hen.

Problemerne har en anden karakter. De kommer til udtryk på mange måder, men hidrører alle fra en uhensigtsmæssig beslutningsstruktur i hovedstadsområdet. De 48 kommuner og 3 amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, der er inden for det nuværende hovedstadsområde, medfører - uanset de mange bestræbelser på at afhjælpe problemerne fra såvel lokalt som statslig side - en række vanskeligheder for opgaveløsningen i området:

For det *første* drejer det sig om muligheden for at sikre borgerne i hovedstadsområdet de bedste og billigste løsninger af opgaverne.

De mange kommunale og amtskommunale myndigheder medfører, at man i hver enkelt kommune eller amtskommune naturligt fokuserer på, hvordan man bedst tilgodeser sit eget område. Dermed udnyttes ressourcerne i hovedstadsområdet som helhed ikke bedst muligt. Dette illustreres meget klart på sygehusområdet, hvor en fælles planlægning vil kunne rumme betydelige rationaliseringsgevinster. Men også på områder som regionplanlægning - herunder bl.a. lokalisering af større centerdannelser samt offentlige forsynings- og affaldsbehandlingsanlæg, bevarelse af hovedstadsområdets grønne kiler og beskyttelse af natur og miljø - og på kultur- og fritidsområdet er der muligheder for gennem fælles planlægning at opnå fordele for hovedstadsområdet som helhed.

På enkelte områder er forskellene i øvrigt så store mellem kommunerne, at enkelte kommuner ikke har kapacitet til at løse opgaverne inden for kommunens egne grænser. Her er fælles løsninger ikke blot ønskelige - men kan ligefrem være nødvendige. Det gælder i forhold til løsningen af boligsociale problemer og fordeling af flygtninge m.fl.

For det *andet* er der forholdet til medindflydelse og demokrati. For mange borgere i hovedstadsområdet opleves området som ét bysamfund, hvor bopæl, arbejdssted og fritidsinteresser ofte er placeret i forskellige kommuner. Uanset dette har den enkelte borger alene indflydelse på udviklingen, og de beslutninger der træffes, i bopælskommunen og amtskommunen.

De mange besluttende myndigheder medfører endvidere en tendens til, at mange amtskommunale og kommunale opgaver, der forudsætter koordination og fælles løsninger, forbliver uløste eller overtages af staten. Dermed mister de lokale myndigheder i hovedstadsområdet indflydelse på områdets udvikling på centrale områder som regionplanlægning og den fremtidige trafikstruktur.

For det *tredje* er der muligheden for at udnytte hovedstadsområdets mange udviklingspotentialer med henblik på at skabe vækst og ny fremgang i området. Et væsentligt element heri er en fælles erhvervsudviklings- og markedsføringsstrategi for hovedstadsområdet, således at hovedstadsområdets samlede styrkepositioner kan indgå med fuld vægt ved tiltrækning af nye virksomheder, og i forbindelse med fastholdelse og udvikling af de eksisterende virksomheder i området. På erhvervsudviklingsområdet har det været vanskeligt at nå frem til en sådan fælles indsats på grund af den indbyrdes konkurrence mellem de kommunale enheder.

Et andet væsentligt element i udviklingen af hovedstadsområdet er at få afprøvet områdets egne borgeres ønsker om markante kultur- og fritidstilbud. Der er således ikke et egnet forum for at drøfte ønsker og beslutningsvilje til et musikhus, en stor indendørsarena til idrætsstævner m.v. og lignende store kultur- og fritidstilbud.

Sådanne projekter må på grund af deres størrelse nødvendigvis have karakter af fælles projekter for hele hovedstadsområdet. Dette vil også være naturligt, fordi projekterne vil være til glæde for alle beboere i området - samtidig med at de kan medvirke til at markedsføre området i forhold til resten af Danmark og udlandet.

Den nuværende beslutningsstruktur i hovedstadsområdet vanskeliggør imidlertid afprøvningen af ønskerne og behovene for sådanne fælles projekter. Det er betegnende, at det er staten, der har taget initiativ til de projekter, det er blevet besluttet at gennemføre -f.eks. bybanen fra Frederiksberg til Amager.

Sammenfattende er resultatet af vurderingen af opgaveløsningen i hovedstadsområdet, at der efter kommissionens opfattelse på en række væsentlige opgaveområder er behov for overvejelser om ændringer i placeringen af ansvaret for opgavernes løsning. Det drejer sig primært om følgende områder:

* Regionplanlægning
* Sygehusvæsen
* Trafik
* Erhvervsudvikling
* Kultur og fritid
* Miljø og natur
* Løsning af boligsociale problemer
* Fordeling af flygtninge

Fælles for disse opgaver er, at de - uanset den aktuelle placering af ansvaret for deres løsning - har en regional karakter. Den tætte funktionelle sammenhæng i hovedstadsområdet medfører således, at der på disse områder er behov for fælles løsninger, der går på tværs af kommune- og amtsgrænser, og som dermed bygger på hovedstadsområdet som et sammenhængende bysamfund.

Afslutningsvis skal peges på, at der på nogle opgaveområder vil være mulighed for at foretage ændringer i den eksisterende opgavefordeling -

afhængigt af hvilke strukturændringer, der gennemføres. Det gælder for nogle amtskommunale opgaver på det sociale område, på uddannelsesområdet og på sundhedsområdet samt for statens varetagelse af tre institutioner på det sociale område. Endvidere er der grund til at overveje AF-regionsstrukturen i hovedstadsområdet i lyset af eventuelle strukturændringer.

Kapitel 8. Udviklingsperspektiver for hovedstadsområdet

8.1. Indledning

Hovedstadsområdets erhvervsstruktur er kendetegnet ved, at der er mange virksomheder inden for serviceerhvervene, få traditionelle fremstillingsvirksomheder, mange offentlige institutioner og en betydelig forskningsindsats både i det offentlige og i virksomhederne. Denne særlige erhvervsstruktur danner rammen for områdets fremtidige udviklingsmuligheder.

Dette gælder ligeledes de store investeringer i infrastruktur, der inden for de seneste år er blevet truffet beslutning om - den faste forbindelse over Øresund, Ørestaden og de nye bybaner.

Til sammen udgør disse særkender ved hovedstadsområdet hermed grundlaget for den fremtidige udvikling i området.

I dette kapitel er i afsnit 8.2. givet en kortfattet beskrivelse af erhvervsstrukturen i hovedstadsområdet og i afsnit 8.3. af de nye investeringer i infrastruktur. Endelig omtales udviklings- og vækstpotentialerne i hovedstadsområdet i afsnit 8.4.

For en nærmere beskrivelse af hovedstadsområdets erhvervsstruktur og styrkepositioner inden for forskning- og udvikling samt af de erhvervspolitiske initiativer henvises til *bilag h.*

8.2. Erhvervsudviklingen i hovedstadsområdet

8.2.1. Indledning

Erhvervsudviklingen i hovedstadsområdet er i dette afsnit belyst gennem en beskrivelse af erhvervsstrukturen, forskningsindsatsen, de erhvervspolitiske initiativer og turisme.

8.2.2. Erhvervsstrukturen i hovedstadsområdet

Branchestrukturen i hovedstadsområdet er domineret af servicesektoren. Handel, transport, bank- og forsikringsvirksomhed samt offentlige og private tjenesteydelser udgør ca. 80 pct. af hovedstadsområdets samlede antal arbejdssteder sammenlignet med ca. 60 pct. for landets øvrige kommuner.

Ligesom den øvrige del af landet er også hovedstadsområdet præget af små og mellemstore virksomheder. Sammenlignet med resten af landet er der dog en større andel af større virksomheder i hovedstadsområdet.

Tabel 8.1. Arbejdspladser 1. januar 1993 efter kommune og erhverv i pct. af samtlige arbejdspladser i kommunen

	LAND-BRUG, JAGT, SKOV-BRUG, FISKERI MV.	FREM-STIL-LINGS-VIRK-SOMHED	BYGGE- OG AN-LÆGS-VIRK-SOMHED	HANDEL, RESTAU-RA-TION, HOTEL	TRANS-PORT-VIRK-SOMHED	BANK- OG FOR-SIK-RINGS-VIRKSOM HED	UNDER-VIS-NING, FORSK-NING, SOCIAL- OG SUND-HEDS-VÆSEN	OFFENT-LIGE YDEL-SER, ADM I ØVRIGT	TJE-NESTE-YDELSER I ØV-RIGT	UOPLYST ERHVERV	I ALT
Kbh. Komm.	0,2	9,2	2,5	15,5	10,4	17,6	21,9	14,0	8,2	0,6	100,0
Frb. Komm.	0,2	9,8	5,4	13,6	3,8	13,1	31,1	9,4	12,2	1,4	100,0
Kbh. amt	0,5	15,7	6,6	20,7	8,6	13,0	21,6	7,8	4,8	0,7	100,0
Fr.borg amt	2,6	15,0	7,1	18,7	5,3	9,9	24,4	11,1	4,9	1,1	100,0
Roskilde amt	3,5	15,8	6,8	17,4	6,2	7,2	28,6	7,8	5,7	1,0	100,0
Hovedst.omr.	1,0	13,2	5,3	18,0	8,3	13,5	23,2	10,5	6,4	0,8	100,0
Primærkomm. udenfor hovedst.omr.	7,9	21,4	5,9	15,9	6,1	6,5	22,4	8,3	4,7	0,9	100,0
Hele landet	5,5	18,4	5,7	16,6	7,2	8,9	22,6	9,0	5,3	0,8	100,0

Hovedstadsområdet er endvidere karakteriseret ved, at en meget stor andel af landets højteknologiske virksomheder er lokaliseret i området. Væksten i beskæftigelsen i hovedstadsområdet har især fundet sted inden for de højteknologiske brancher. I perioden 1980-1990 blev der i disse brancher skabt omkring 4.000 nye arbejdspladser svarende til en vækst på godt 15 pct. Inden for såvel de mellemteknologiske som de lavteknologiske brancher har der i samme periode netto været tale om et tab af arbejdspladser.

Hovedstadsområdet er endelig karakteriseret ved en stor andel af personer med mellemlange eller lange videregående uddannelser. Hovedstadsområdet har 54 pct. af landets arbejdsstyrke med en lang videregående uddannelse, mens andelen med en mellemlang videregående uddannelse udgør 37 pct. Dette skal ses i forhold til, at hovedstadsområdet dækker en tredjedel af landets samlede arbejdsstyrke.

I rapporten: "Hvad skal Hovedstadsregionen leve af ?" [1] er identificeret en række erhvervsmæssige styrkepositioner for hovedstadsområdet. Det er områder, hvor der er en særlig specialisering i forhold til det øvrige land, og hvor hovedstadsområdet har udviklet særlige kompetencer. Det drejer sig om følgende områder:

* Serviceområdet,
* Medico/sundhedsområdet,
* Transport/kommunikationsområdet,

[1] "Hvad skal Hovedstaden leve af?". Rapport udarbejdet af Mandag Morgen, Strategisk Forum for Copenhagen Capacity, marts 1995.

* Miljø/energiområdet,
* Turisme/fritidsområdet og
* Bygge/boligområdet.

Fælles for flere af disse områder er, at de udgøres af landets mest internationalt orienterede virksomheder og kompetencecentre.

Serviceområdet er som nævnt beskæftigelsesmæssigt klart det dominerende område i hovedstadsområdets erhvervsstruktur. Serviceområdet omfatter bl.a. erhvervsservice, engros- og detailhandel, finansiel service og velfærdsservice inden for uddannelse, sundhed og sociale ydelser.

På *medico/sundhedsområdet* er hovedstadsområdet industriens ubestridte lokaliseringsvalg. Medico/sundhedsområdet udgør hovedstadsområdets klareste erhvervsmæssige styrkeposition med høj værditilvækst, kraftig eksportorientering, velkvalificerede jobs og gode fremtidsudsigter. Medico/sundhedsområdet omfatter bl.a. medicinal- og lægemiddelindustri samt elektromedicinsk industri.

Transport/kommunikationsområdet får stadig større betydning for de øvrige erhvervsområder, og i kraft af hovedstadsområdets geografiske placering er der store muligheder for en aktiv erhvervspolitisk indsats - ikke mindst i forhold til Østersøområdet.

Miljø/energiområdets betydning ligger i, at hovedstadsområdet i fremtiden kan blive et internationalt kompetencecenter i kraft af samspillet mellem de mange videninstitutioner, offentlige myndigheder og internationalt konkurrencedygtige virksomheder.

Turisme/fritidsområdet forventes at blive en stadig vigtigere del af hovedstadsområdets samlede økonomi - jf. nedenfor *afsnit 8.2.5.*

Byggel boligområdet indeholder en række specialiserede enkeltkompetencer, bl.a. arkitektonisk og håndværksmæssigt. Bygge/boligområdet er samtidig et centralt område, der kan danne rammen om tværsektorielle udviklingsprojekter, f.eks. med hensyn til handicap- og ældreboliger, miljø- og energiløsninger, byfornyelsesprojekter m.v.

Det er i følge rapporten især inden for disse seks områder, der skal satses på at fastholde og udbygge hovedstadsområdets styrkepositioner fremover.

8.2.3. Forskningsindsatsen i hovedstadsområdet

Hovedstadsområdet har en meget central placering i forhold til forskning og udvikling i Danmark. Dansk forskning og udvikling er således i vidt omfang koncentreret i hovedstadsområdet, idet ca. 67 pct. af den offentlige sektors forskning og ca. 64 pct. af erhvervslivets forskning foregår her.

I selve hovedstadsområdet er de offentlige forskningsinstitutioner især beliggende i Københavns og Frederiksberg Kommuner, hvor ca. 41 pct. af landets offentlige forsknings- og udviklingsindsats blev udført i 1993. Derimod er virksomhedernes forsknings- og udviklingsindsats i området koncentreret i Københavns amt, hvor godt 37 pct. af erhvervslivets samlede forsknings- og udviklingsindsats på landsplan blev udført i 1993.

Erhvervslivets forskning har et betydeligt omfang i hovedstadsområdet. Hovedstadsområdet er karakteriseret ved en meget stor andel af landets højteknologiske og forskningsintensive brancher. Det gælder bl.a. sundhedsindustrien, men også de serviceorienterede erhverv, herunder handel og transport, kommunikation og databehandlingsvirksomhed udfører en betydelig andel af erhvervslivets samlede forsknings- og udviklingsindsats. Det er især inden for de serviceorienterede erhverv, at der har været en kraftig stigning i den samlede forsknings- og udviklingsindsats.

Medicinalindustrien har dog fortsat på landsplan den højeste forskningsintensitet, d.v.s. forsknings- og udviklingsudgifter i forhold til værditilvækst. Medicinindustrien er også den største branche i hovedstadsområdet for så vidt angår forskning og udviklingsarbejde, og står alene for ca. 26 pct. af virksomhedernes samlede forsknings- og udviklingsarbejde i området.

Medicinindustrien har i hovedstadsområdet - især inden for lægemidler og medicoteknik - en meget høj specialiseringsgrad med i alt 99 pct. af forsknings- og udviklingsudgifterne på landsplan inden for denne branche. Lægemiddelproduktionen er primært specialiseret i Københavns og Frederiksberg Kommuner samt i Københavns amt, mens medicoteknik til gengæld er specialiseret i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Medicinindustrien er dermed meget dominerende i hele området. Men også højteknologiske brancher, der fremstiller måleinstrumenter og telemateriel investerer betydelige ressourcer i forskning og udvikling. Desuden er det iøjenfaldende, at serviceorienterede brancher som teknisk rådgivning og analyse, databehandlingsvirksomhed, handel og reparation samt transport

og kommunikation afholder 25 pct. af erhvervslivets samlede forsknings- og udviklingsudgifter i hovedstadsområdet.

Tabel 8.2. Forsknings- og udviklingsårsværk i erhvervslivet og den offentlige sektor fordelt på regioner. Pct 1983 og 1993

	1983			1993		
	Erhv.	Off.	I alt	Erhv.	Off.	I alt
Københavns og Frederiksberg Kommuner	23,0	44,3	33,3	15,9	41,2	26,9
Københavns amt	37,6	16,2	27,3	37,7	17,7	29,0
Frederiksberg amt	5,5	3,2	4,4	9,1	1,0	5,6
Roskilde amt	2,0	8,4	5,1	1,6	7,1	4,0
Hovedstadsområdet	68,1	72,1	70,1	64,3	67,0	65,5
Amter uden for hovedstadsområdet	31,9	27,9	29,9	35,7	33,0	34,5
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ej regionalt fordelt (årsværk)	1.193	76	1.269	1.241	86	1.327
Hele landet (årsværk)	9.928	8.214	18.142	15.973	11.417	27.390

Hovedstadsområdet har med hensyn til forskning og udvikling, store ressourcer at trække på.

En række *universiteter og højere læreanstalter* er placeret i hovedstadsområdet. Det gælder Københavns Universitet, Roskilde Universitetscenter, Handelshøjskolen i København, Danmarks Tekniske Universitet, Landbohøjskolen og Danmarks Farmaceutiske Højskole.

Herudover findes et stort antal *andre uddannelses- og forskningsinstitutioner*. Som eksempler kan nævnes Forskningscenter Risø, Danmarks Miljøundersøgelser, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser, Statens Byggeforskningsinstitut, Socialforskningsinstitutet, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, Dansk Sygehus Institut og universitetssygehusene, herunder Rigshospitalet. Lokaliseringen af alle disse store forsknings- og uddannelsesinstitutioner i hovedstadsområdet giver en række positive virkninger på erhvervsudviklingen - alene i kraft af samspillet i et større sammenhængende uddannelses- og forskningsmiljø.

I tilknytning hertil kan også nævnes de private non-profit organisationer. I denne gruppe er Kræftens Bekæmpelse langt den vigtigste. Kræftens Bekæmpelse, der administrerer ca. 50 pct. af de samlede forsknings- og udviklingsudgifter inden for non-profit institutionsområdet, har sine forskningslaboratorier i Københavns Kommune.

Forskerparkerne Symbion i Københavns Kommune og Center for Avanceret Teknologi (CAT) i Roskilde er et direkte tilbud til forsknings- og udviklingsintensive virksomheder, der kan drage fordel af at lokalisere sig i fysisk nærhed af et universitetsmiljø. Forskerparkerne støtter således etableringen af nye videnbaserede virksomheder. Det sker ved at stille kontorfaciliteter til rådighed og yde bistand i forbindelse udveksling af information, kontraktindgåelser, udtagelse af patenter og lign. Forskerparkerne støttes økonomisk af amtskommunerne og kommunerne.

Endvidere kan virksomhederne trække på de *Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter* (GTS-institutterne). GTS-institutterne er selvejende institutioner, som Erhvervsministeriet yder basistilskud til, og som Erhvervsudviklingsrådet har det overordnede ansvar for. GTS-institutternes opgave er, at opbygge og formidle viden til virksomhederne samt at hjælpe virksomhederne til at absorbere og anvende viden. Alle de specialiserede teknologiske serviceinstitutioner er placeret i hovedstadsområdet, herunder Dansk Teknologisk Institut, FORCE Institutterne, DELTA Lys & Akustik og Dansk Hydraulisk Institut. De tre sidstnævnte institutter hører til i kredsen af ATV-institutter (Akademiet for de Tekniske Videnskaber).

Ud over GTS-institutterne findes et landsdækkende net af *regionale Teknologiske Informations Centre (TIC)* med et TIC i hvert amt, herunder også i hovedstadsområdet: TIC-Storkøbenhavn, TIC Frederiksborg amt og TIC Roskilde amt. TIC's målgruppe er især de mindre virksomheder inden for industri og håndværk, især fremstillingsvirksomheder, teknologiorienterede håndværksvirksomheder samt videnbaserede servicevirksomheder og iværksættere inden for disse erhvervsområder. TIC's virksomhed finansieres normalt af staten og amtskommunerne. TIC- Storkøbenhavn modtager dog i øjeblikket ingen amtskommunal medfinansiering, men derimod en vis begrænset medfinansiering fra enkelte kommuner i hovedstadsområdet.

Med hensyn til *samspillet mellem forskning i henholdsvis offentligt og privat regi* i hovedstadsområdet har der været peget på, at der fortsat består en række barrierer. Virksomhedernes behov for umiddelbare løsninger af konkrete problemer kan stå i modsætning til den offentlige forsknings interesse for mere langsigtede forskningsprojekter, ligesom forskellige traditioner og fordomme mellem de respektive forskere i det offentlige og private kan

hæmme samarbejdsmulighederne. Men disse barrierer er på vej til at blive nedbrudt. Der kan fra år til år konstateres et stigende forsknings- og udviklingssamarbejde mellem de offentlige og de private virksomheder i hovedstadsområdet.

Flere forskningsnetværk med deltagelse af universiteterne og andre offentlige forskningsinstitutioner er i de seneste år blevet etableret. Erhvervslivets forskere har også muligheden for at knytte sig til disse netværk. Her foregår forskningen med aktiv deltagelse af, både offentligt og privat ansatte forskere. Mikroelektronik Centret og det nye Center for Teleinformation ved Danmarks Tekniske Universitet er eksempler på sådanne forskningsmiljøer, der som en af deres vigtigste opgaver skal medvirke til at stimulere samarbejdet med industrien, og dermed nyttiggøre hovedstadsområdets samlede forskningsaktiviteter.

8.2.4. Erhvervspolitiske initiativer og markedsføring af hovedstadsområdet

Kommunerne og amtskommunerne har mulighed for at varetage en række opgaver i forbindelse med erhvervsudvikling. Det gælder dels opgaver som tilvejebringelse af plangrundlaget for erhvervsudvikling og etablering af infrastruktur m.v., dels mere specifikke erhvervspolitiske initiativer. I det følgende gives nogle eksempler på de kommunale og amtskommunale erhvervspolitiske aktiviteter i hovedstadsområdet med hovedvægten lagt på de amtskommunale og regionale aktiviteter. Der er som nævnt alene tale om eksempler, da en udtømmende beskrivelse af samtlige erhvervspolitiske initiativer falder uden for rammerne af denne betænkning.

Erhvervschefer, erhvervskontorer og erhvervsråd udgør generelt vigtige led i kommunernes erhvervspolitiske indsats. En stor del af landets kommuner har iværksat sådanne initiativer. Sammenlignet med den øvrige del af landet er der dog en mindre dækning i kommunerne i hovedstadsområdet. Opgaverne for erhvervschefer, erhvervskontorer og erhvervsråd varierer fra kommune til kommune, men ligger især inden for lokal erhvervsservice, iværksætterrådgivning, rådgivning om eksportforhold, markedsføring af lokalområdet m.v.

Der er en klar tendens til, at erhvervscheferne bliver knyttet tættere til kommunerne. Flere kommuner vælger at etablere egentlige erhvervsforvaltninger som en del af den kommunale forvaltning. Det gælder f.eks. for Københavns Kommune og for Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

Også med hensyn til etablering af erhvervsråd er der en udvikling i gang i området. Et af de nyeste eksempler herpå er Københavns Kommune, der pr. 1. juni 1995 oprettede Københavns Kommunes Erhvervsråd. Rådet har som hovedopgave at udbygge samspillet mellem kommune og erhvervsliv. Rådet er sammensat af kommunalpolitikere samt repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter, erhvervsorganisationerne og byens uddannelses- og forskningsinstitutioner.

Der har i de seneste år været en tendens til, at kommunernes og amtskommunernes erhvervspolitiske initiativer finder sted som led i et samlet erhvervsprogram. Det gælder også for hovedstadsområdet. Der kan enten være tale om erhvervsprogrammer, der alene omfatter den enkelte kommune eller amtskommune eller om tværgående programsamarbejder, der omfatter flere kommuner og/eller amtskommuner, d.v.s. egentlige regionale erhvervsudviklingsprogrammer.

Fælles for disse programmer er, at hovedvægten typisk ligger på at styrke samspillet mellem de private virksomheder og det offentlige, at markedsføre området og at yde service til eksisterende og nye virksomheder. I hovedstadsområdet er sådanne programmer for de amtskommunale enheder blevet vedtaget inden for den seneste tid.

Københavns Kommune vedtog f.eks. i december 1994 Københavns Kommunes erhvervspolitiske handlingsplan. Handlingsplanen indeholder 4 indsatsområder: Københavns eksisterende og nye virksomheder - vækst og udvikling - København som hjemsted for forskning og internationalt orienterede virksomheder og organisationer, København som international kultur- og turistby samt Københavns erhvervsservice m.m.

Frederiksberg Kommune vedtog i 1995 en erhvervshandlingsplan for Frederiksberg Kommune omfattende en række områder: Større fokus på erhvervspolitikken i Frederiksberg Kommune, erhvervsservice, handels- og servicevirksomheder, fremstillings- og håndværksvirksomheder, turisterhvervet, iværksætterkurser og beskæftigelsesordninger, uddannelsesmæssige foranstaltninger, offentlig/privat samarbejde m.v.

Københavns Amtskommune offentliggjorde i oktober 1995 oplægget "En målrettet erhvervspolitik" med en række principper for amtskommunens erhvervspolitik samt en række hensigtserklæringer for Københavns Amtskommunes erhvervspolitik på konkrete områder. Amtsrådet vil i løbet af efteråret 1995 påbegynde udarbejdelsen af en egentlig erhvervspolitisk handlingsplan for Københavns Amtskommune.

Frederiksborg Amtskommune vedtog i 1994 en "Handlingsplan for erhvervsudvikling i Nordsjælland 1994 og 1995". Handlingsplanen omfatter 3 hovedaktivitetsområder, der både kan udøves inden for amtskommunen og i samarbejde med hovedstadsområdets øvrige amtskommunale enheder: Internationalisering, markedsføring og erhvervsfremmeprojekter.

Herudover har Københavns, Frederiksberg og Roskilde amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner i fællesskab taget initiativer, der omfatter hele hovedstadsområdet.

Det gælder bl.a. Copenhagen Capacity, der blev etableret pr. 1. januar 1994 af de fem enheder i fællesskab. Copenhagen Capacity medvirker til at tiltrække udenlandske virksomheder og investorer gennem udvikling af en lokaliserings- og markedsføringsprofil for hovedstadsområdet. Derudover medvirker Copenhagen Capacity til at øge internationaliseringen af virksomhederne i hovedstadsområdet. Indsatsen sigter i første række på at gennemføre en generel markedsføring af området, men omfatter også en markering af særlige styrkepositioner, herunder f.eks. på områderne miljø og bioteknologi samt transport og kommunikation.

I samarbejde med regionale og lokale myndigheder fra Skåne og statslige repræsentanter fra Danmark og Sverige har de tre amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner desuden med virkning fra 1. januar 1993 oprettet en Øresundskomité - jf. nedenfor *afsnit 8.3.2.*

I tilknytning hertil kan nævnes det grænseoverskridende samarbejde INTERREG under EU's strukturfonde - jf. nedenfor *afsnit 8.3.2.*

Det seneste udtryk for tværgående samarbejde om erhvervspolitiske initiativer mellem amtskommuner og kommuner i hovedstadsområdet er et fælles erhvervsudviklingsprogram for hovedstadsområdet, som blev vedtaget i oktober 1995 af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

Udgangspunktet for erhvervsudviklingsprogrammet er enhedernes fælles vision for hovedstadsområdets udvikling, der lægger vægt på at skabe gode betingelser for en økonomisk vækst kombineret med udvikling af det fysiske miljø og forbedring af livskvaliteten, herunder befolkningens beskæftigelse og levevilkår. Dette skal ske gennem den fælles erhvervspolitik, så der i samarbejde med de eksisterende virksomheder og organisationerne kan tilvejebringes stabile og velfungerende rammer for erhvervslivet.

Der er endvidere enighed om, at arbejde for at udvikle Øresundsregionen til Nordens mest konkurrencedygtige internationale storbyregion.

Der vil i den kommende tid blive arbejdet videre med det fælles erhvervsudviklingsprogram gennem formulering af konkrete projekter til opfølgning på målsætningerne.

8.2.5. Turisme

Turismeområdet omfatter en lang række forskellige aktiviteter, - bl.a. kongresser/messer, overnatning, rejseerhverv, bespisning, detailhandel, forlystelser/underholdning, medier, kultur/kunst, helse/sport/idræt og natur.

I hovedstadsområdet er i 1992 etableret Fonden Wonderful Copenhagen. Bag dette initiativ stod Københavns og Frederiksberg Kommuner, Københavns Amtskommune samt Industriministeriet. Det overordnede mål for Wonderful Copenhagen er at styrke turismen i hele området. Ved etableringen blev der lagt op til gradvis at samle alle eksisterende initiativer på turismeområdet i fondens regi. Fondens formål er således at fremme og udvikle turismen i Storkøbenhavn, herunder at tage initiativ til igangsætning og koordinering af aktiviteter inden for markedsføring, udvikling og service.

En aktuel analyse af hovedstaden som turistby, som Wonderful Copenhagen har fået udarbejdet, [2] konkluderer, at hovedstadens image er ved at være slidt, og at der er behov for nye stærke attraktioner, som f.eks. en levende havnefront, et musikhus og en indendørs sportsarena. Endvidere peges på, at priserne er for høje, servicen for dårlig og turisterhvervet ikke professionelt nok.

Samtidig står København over for en tiltagende konkurrence fra byer som Stockholm, Berlin, og Amsterdam. Byer, hvor der satses kraftigt på nye attraktioner og samarbejdsaftaler mellem turistorganisationer og erhvervsliv.

For at fastholde - og udbygge - hovedstadens position som turistmål er der iværksat en række handlingsplaner, der omfatter kampagner, produktudvikling samt etablering af helt nye attraktioner og begivenheder i området, herunder udnyttelse af de nye muligheder i Øresundsbroen og etableringen af en Øresundsregion samt tiltrækning af internationale hotelkæder.

Ambitionen er - inden 1998 - at øge antallet af hotelovernatninger i det storkøbenhavnske område med 35 pct. Samtidig sigtes mod en fremgang i

[2] Rapporten er udarbejdet af Wonderful Copenhagen i samarbejde med Carl Bro International og Hoff & Overgaard - jf. Mandag Morgen nr. 35, 9. oktober 1995.

antallet af besøgende til attraktioner, seværdigheder og forlystelser på 40 pct.

8.3. Infrastrukturinvesteringer i hovedstadsområdet

8.3.1. Indledning

I dette afsnit er kort beskrevet de initiativer vedrørende infrastrukturen, der er taget inden for de seneste år. Det gælder bl.a. beslutningen om en fast forbindelse over Øresund, Ørestaden og de nye trafiksystemer. Med hensyn til de udviklingsmuligheder, som disse nye initiativer rummer, henvises til *afsnit 8.4.*

8.3.2. Øresundsbroen

Den 23. marts 1991 indgik Danmark og Sverige en aftale om en fast forbindelse over Øresund. Aftalen, der blev ratificeret af Folketinget med vedtagelsen af anlægsloven i 1991, indebærer, at der bygges en kombineret jernbane- og vejbro fra Kastrup til Limhamn. Broen forventes færdig omkring årtusindeskiftet. Broen skal finansieres gennem opkrævning af bropenge.

Med etableringen af den faste forbindelse over Øresund bliver hovedstadsområdet rent fysisk koblet sammen med Malmø-regionen. Sammenhængende regionaltog- og vejforbindelser vil muliggøre integration og udvikling af sammenhængende arbejds-, bolig- og uddannelsesmarkeder. Øresundsregionen omfatter på den danske side af Øresund Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter, mens den på den svenske side omfatter Malmø Stad samt Malmöhus og Kristianstads Län. I alt dækker Øresundsregionen 2,8 mill, indbyggere, heraf 1,7 mill, i hovedstadsområdet, og et areal på i alt 13.889 km^2.

I forlængelse af beslutningen om den faste forbindelse over Øresund udarbejdede Miljøministeriet i samarbejde med Länsstyrelsen i Malmöhus län i 1993 rapporten "Øresundsregionen - en europæisk storby", hvor regionens potentialer og stærke sider blev belyst for at inspirere til et øget samarbejde mellem alle berørte parter.

På baggrund af beslutningen om etablering af en fast forbindelse over Øresund er der i 1993 oprettet en Øresundskomité. Komiteen består fra dansk side af Københavns og Frederiksberg Kommuner, Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner samt Miljø- og Energiministeriet. Fra svensk side deltager Malmöhus Läns Landsting, Kristianstads Läns Landsting, Malmö Stad, Helsingborg Kommun, Lund Kommun og repræsentanter for den svenske stat.

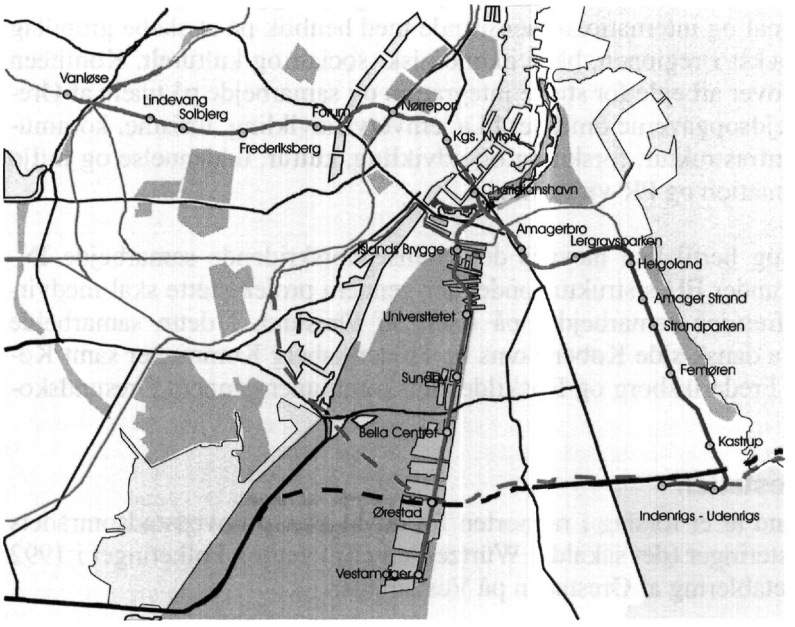
Øresundskomiteen har til formål at styrke og synliggøre regionens rolle i både national og international henseende med henblik på at skabe grundlag for øget vækst i regionen, både økonomisk, socialt og kulturelt. Komiteen skal derudover arbejde for større integration og samarbejde på tværs af Øresund. Arbejdsopgaverne omfatter bl.a. erhvervsudvikling, turisme, kommunikation, infrastruktur, forskning og udvikling, kultur, uddannelse og miljø samt information og PR-virksomhed.

I tilknytning hertil kan nævnes det grænseoverskridende samarbejde INTERREG under EU's strukturfonde, der gennem projektstøtte skal medvirke til at fremme samarbejder på tværs af Øresund. I dette samarbejde deltager fra dansk side Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner gennem Øresundskomiteen.

8.3.3. Ørestaden

På baggrund af et forslag i rapporten fra udvalget om hovedstadsområdets trafikinvesteringer (det såkaldte Würtzen-udvalg) vedtog Folketinget i 1992 loven om etablering af Ørestaden på Vestamager.

Til udvikling af denne nye bydel samt til anlæggelse af bane- og vejforbindelser blev herefter stiftet et interessentskab mellem staten og Københavns Kommune, hvori blev indskudt den østlige del af det areal på Vestamager, som staten og Københavns Kommune ejer i fællesskab, - Samejet af 1963. Staten og Københavns Kommune er hver repræsenteret med tre medlemmer i bestyrelsen for Ørestadsselskabet I/S.



Københavns nye bybaner og Ørestaden

Ørestaden	første etape af minimetroen	eks. hovedveje
København	Anden etape af minimetroen	eks. baner
grønne områder	tredje etape af minimetroen	nye motorvej mod sverige
lufthavn	nye stationer langs minimetroen	nye baner mod sverige

Med hensyn til udviklingen af selve Ørestaden har Ørestadsselskabet til opgave at byggemodne arealerne og i øvrigt lægge rammerne for, at Ørestaden kan blive et attraktivt erhvervsområde, der kombinerer erhvervslejemål med boliger, offentlige institutioner og kulturelle anlæg. Ørestaden forventes ifølge Københavns Kommuneplan 1993 at skulle rumme op mod 50.000 arbejdspladser.

Finansieringen af Ørestadsselskabets aktiviteter sker gennem låneoptagelse. Tilbagebetalingen af lånene sker dels gennem salg af arealer i Ørestaden dels gennem det overskud, som driften af bybanen forventes at give.

Vedrørende bybanerne henvises til *afsnit 8.3.5* nedenfor.

8.3.4. Andre udviklingsområder

Der indgår ud over Ørestaden også en række andre elementer i hovedstadsområdets fremtidige udvikling. I dette afsnit peges på to centrale eksempler herpå. Københavns Havns arealer og Københavns Lufthavn.

Københavns Havn

Københavns Havn ledes af en bestyrelse, der består af 12 medlemmer. Regeringen vælger 6 medlemmer, 3 vælges af Københavns Kommunes Magistrat, 1 af Det Danske Handelskammer og 2 medlemmer af medarbejderne.

Havnen har to ligestillede formål, nemlig at drive havnevirksomhed i København, og at tilrettelægge og gennemføre omdannelsen af de havneområder i København, som ikke skal anvendes til havneformål. Muligheden for at afhænde havnearealer har sin baggrund i, at Københavns Havn - ifølge kommuneplanen- planlægger at koncentrere havnedriften i Nordhavnen og på Prøvestenen.

Havnens bestyrelse har i 1994 vedtaget en foreløbig overordnet strategi for arealomdannelsen for de havneområder, der herefter ikke mere skal anvendes til havneformål. Havnens arealer er til det formål opdelt i en række områder, der naturligt hører sammen, og som må forventes udviklet efter samme retningslinier og inden for en kortere sammenhængende periode.

Efterfølgende har Københavns Kommune og Københavns Havn udarbejdet en mere detaljeret udviklingsstrategi.

Københavns Lufthavne

Københavns Lufthavne (KLH A/S) er organiseret som et aktieselskab, hvis formål er at drive og udbygge de offentlige lufthavne i Kastrup og Roskilde. Efter frasalg af 25 pct. af aktierne på det private kapitalmarked er selskabet 75 pct. statsejet.

Københavns Lufthavn i Kastrup er Danmarks hovedlufthavn med et antal passagerer, som i 1994 udgjorde i alt 14 mio., hvoraf 2,5 mio. er indenrigspassagerer. Ca. 25 pct. af indenrigspassagererne benytter lufthavnen i forbindelse med udenlandsrejser.

Med sin placering i Skandinavien er Kastrup det naturlige knudepunkt for trafik til og fra Skandinavien, og beliggenheden i EU's nordlige centrum betyder endvidere, at Kastrup er et af de førende trafikknudepunkter i Europa.

Som led i sine opgaver med en fortsat udvikling af Kastrup og tilpasning af lufthavnen til trafikbehovene opererer KLH A/S med et omfattende udbygningsprogram på i størrelsesordenen 5-6 mia. kr. for de næste ti år. Det drejer sig bl.a. om udbygning af kapaciteten i lufthavnens passagerterminaler og i standpladssystemerne for flyene.

Forsvarsministeriets arealer på Holmen

I forbindelse med forsvarsforliget i 1989 blev det besluttet at flytte dele af flådens aktiviteter fra Holmen. Flådens udflytning vil være tilendebragt omkring årsskiftet 1995/96, hvorefter de ledigblevne bygninger og arealer successivt vil kunne afhændes.

Betydelige arealer er allerede afhændet til Kulturministeriet med henblik på etableringen af Centret for Kunstneriske Uddannelser på Holmen. Centret skal omfatte Statens Teaterskole, Den Danske Filmskole, Kunstakademiets Arkitektskole og Rytmisk Musikkonservatorium.

Herudover har Dokøen været udbudt til salg, og de resterende arealer forventes udbudt i 1996 og de følgende år.

Den samlede bebyggelse vil omfatte ca. 170.000 etagemeter inkl. Kulturministeriets areal. Heraf forventes ca. 85.000 etagemeter at blive anvendt til boligformål.

Ud over arealerne på Holmen skal det nævnes, at Forsvarsministeriet disponerer over to andre centralt beliggende grundarealer i København. Det drejer sig om Ny-Tøjhus-grunden og Faste Batteri. Disse arealer påregnes afhændet, når de planmæssige forudsætninger herfor er tilvejebragt af København Kommune. De to arealer forventes i alt bebygget med ca. 210.000 etagemeter.

8.3.5. De nye trafiksystemer

Der er i tilknytning til den faste forbindelse over Øresund og Ørestaden truffet beslutning om etablering af nye trafiksystemer i hovedstadsområdet. Herudover er der truffet forskellige beslutninger om udbygning af de eksisterende trafiksystemer. Disse initiativer er kort beskrevet nedenfor, idet der for en uddybning henvises til *bilag f.*

Øresundsbanen

Ved etableringen af den faste forbindelse over Øresund anlægges en bane - Øresundsbanen - fra broen til Københavns Hovedbanegård. I 1998 forventes trafikken på Øresundsbanen at åbne i første omgang til Københavns

Lufthavn, og i 2000 videre over Øresundsforbindelsen. Der er frem til 1998 afsat 410 mio. kr. til indkøb af 7 elektriske regionaltogssæt til brug på Øresundsbanen.

Ørestadsbanen

Ørestadsselskabet I/S har som nævnt bl.a. til opgave at anlægge en ny bybane. Bybanen etableres i tre etaper. 1. etape går i tunnel fra Nørreport under Kgs. Nytorv og Christianshavn til Lergravparken på Amager samt i tunnel til Københavns Universitet, Amager og ned gennem Ørestaden. Etapen forventes ibrugtaget i 1999.1 2. etape forlænges banen til Frederiksberg og i 3. etape - via en forgrening på Østamager til lufthavnen. Etape 2 og 3 kan ibrugtages i henholdsvis 2001 og 2003.

Ørestadsselskabet står selv for 1. etape. Frederiksbergbaneselskabet, som ejes af Ørestadsselskabet og Frederiksberg Kommune står for 2. etape. Østamagerbaneselskabet, som ejes af Ørestadsselskabet og Københavns Amtskommune, står for 3. etape. Vedrørende 1. etape er der truffet beslutning i Ørestadsselskabets bestyrelse om etablering af denne banestrækning, der nu er blevet udbudt. Med hensyn til 2. og 3. etape, er der i bestyrelserne for henholdsvis Frederiksbergbaneselskabet og Østamagerbaneselskabet endnu ikke truffet endelig beslutning om etableringen af disse to banestrækninger. Begge bestyrelser har dog i udbudsmaterialet til 1. etape sikret sig option på at kunne benytte de løsninger vedrørende rullende materiel m.v., der vælges til 1. etape.

Ørestadsselskabets bestyrelse besluttede i 1994, at den nye bybane skal være en minimetro. Det samlede system omfattende alle tre etaper anslås at koste 5,2 mia. kr.

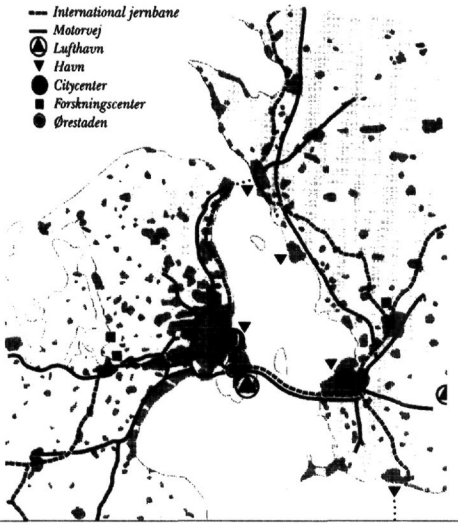
S-togene

Der er bl.a truffet beslutning om frem til 1998 at afsætte 260 mio. kr. til udbygning af Frederikssundsbanen til dobbeltspor.

Endvidere vil der over en 12 års periode blive investeret i alt godt 8 mia. kr. i anskaffelse af 120 nye S-togssæt.

Motorvejene

På finanslovsforslaget for 1996 er der i alt for finansåret 1996 og de efterfølgende budgetoverslagsår medtaget ca. 350 mio. kr. til større trafikinvesteringer i hovedstadsområdet. Det omfatter bl.a. en udvidelse af Helsingørmotorvejen og Amagermotorvejen samt en forlængelse af Hillerødmotorvejen.


International jernbane
Motorvej
Lufthavn
Havn
Citycenter
Forskningscenter
Ørestaden

Havnetunnellen

I foråret 1994 aftalte Københavns Kommune og Trafikministeriet at nedsætte et udvalg, der fik til opgave at undersøge mulighederne for og konsekvenserne af at etablere en tunnel i den østlige del af Københavns Havn. I 1995 afsluttede udvalget sit arbejde med offentliggørelsen af en rapport.

Af denne rapport fremgår det, at en havnetunnel vil skabe mulighed for en trafikal aflastning af Indre By og Christianshavn og samtidig åbne for nogle nye muligheder for byudvikling. Omkostningerne for en sænketunnel med tilslutningsanlæg til det regionale vejnet kan på nuværende tidspunkt skønnes til i størrelsesordenen 1,2 - 1,8 mia. kr. Der er ikke truffet beslutning om iværksættelse af dette projekt.

8.4. Vækst- og udviklingspotentialerne i hovedstadsområdet

I de senere år er der i stigende grad blevet sat fokus på den internationale konkurrence mellem storbyregioner. En konsekvens af denne konkurrence er, at de enkelte regioner må specialisere sig på områder, hvor de har særlige styrker og kompetencer. Dette gælder også for hovedstadsområdet, hvilket der især er blevet sat fokus på efter 1992 - jf. f.eks. landsplanredegørelsen "Danmark på vej mod år 2018" fra 1992, hvor et ud af 6 hovedmål er, at hovedstadsområdet som byregion skal styrkes i en europæisk sammenhæng bl.a. ved at øge det grænseregionale samarbejde på dansk og svensk side i Øresundsregionen.

Som nævnt i *afsnit 8.2* er hovedstadsområdet bl.a. kendetegnet ved en høj andel af veluddannet arbejdskraft, en god infrastruktur og mange højteknologiske og forskningsbaserede virksomheder. Den vækst, der har været i området op igennem 1980'erne, har i vidt omfang fundet sted inden for de højteknologiske og/eller forskningsbaserede brancher. Det er f.eks. de højteknologiske og serviceorienterede virksomheder, der har stået for såvel væksten i beskæftigelsen som for de øgede investeringer. Det har derfor stor betydning for hovedstadsområdets fremtidige udvikling, at disse virksomheder får de bedst mulige udviklingsbetingelser.

En ny mulighed for styrkelse af hovedstadsområdet i den internationale konkurrence er at betragte området som en del af en samlet Øresundsregion. Fra flere sider er der således blevet peget på Øresundsregionens udviklingspotentialer og muligheder for at blive et højteknologisk og videnbaseret kraftcenter i Nordeuropa [3] . Centralt placeret i denne

[3] Som eksempler herpå kan nævnes: Industri- og Samordningsministeriet, 1994: Øresundsregionen - En skarp profil i Europa. Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 1993: Øresundsregionen - en europæisk storby. Christian Wichmann Mat-

sammenhæng er den kommende faste forbindelse mellem hovedstadsområdet og Skåne, og de muligheder for integration og gensidig udnyttelse af de to områders mange ressourcer, som herved vil opstå.

I rapporten "Øresundsregionen - En skarp profil i Europa" fra Industri- og Samordningsministeriet, 1994, peges der f.eks. på, at effekten af en større integration mellem hovedstadsområdet og Skåne reelt vil blive, at der skabes et indre marked i Øresundsregionen med øget arbejdsdeling og dermed produktivitetsgevinster til følge. Dermed åbnes der op for en bedre udnyttelse af regionens ressourcer samtidig med, at regionen får en større markedsmæssig tyngde.

Virkningerne af Øresundsregionen for hovedstadsområdet placering blandt de europæiske storbyregioner er illustreret i *tabel 8.3.*

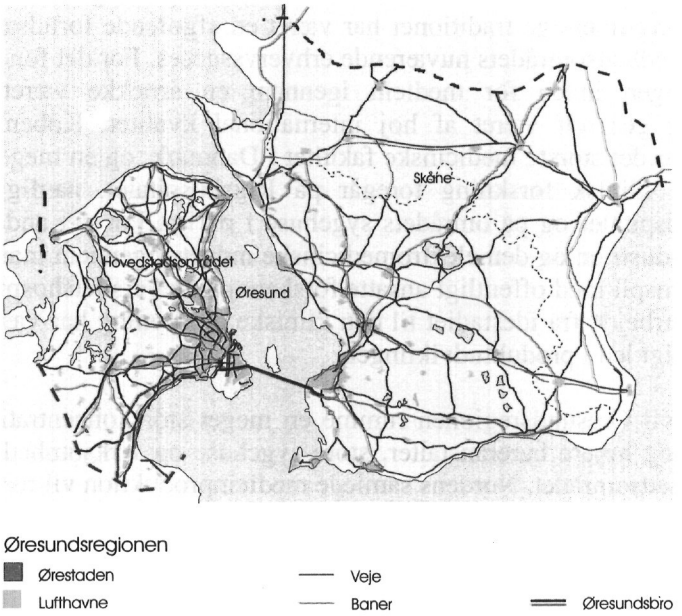
Tabel **8.3. Oversigt over hovedstadsområdet og** Øresundsregionens **placering blandt Europas storbyregioner efter størrelse.**

	Hovedstadsområdet	Øresundsregionen
Indbyggertal	32	20
Brutto-storbyproduktion	16	8
Kreativ kapacitet	10	5
International lufttrafik	6	6

Baseret på vurderingerne af de økonomiske gevinster i forbindelse med etableringen af det indre marked inden for EU [4], vil gevinsten ved en integration i Øresundsregionen og etablering af et indre marked ifølge rapporten være et løft i regionens BNP på omkring 20 mia. kr. årligt.

theissen og Åke E. Andresson, 1993: Øresundsregionen - kreativitet, integration, vækst. Rapport fra Mandag Morgen Strategisk Forum, 1995: Hvad skal hovedstadsregionen leve af ?.

[4] I den såkaldte Cecchini-rapport om effekten af at fjerne alle handelshindringer inden for EU blev etableringen af det indre marked vurderet til at give et løft i landenes BNP på omkring 5 pct.



Der peges i rapporten især på to områder, hvor der konkret vil være betydelige fordele ved et øget samarbejde i Øresundsregionen. Det gælder for det første forsknings- og uddannelsesområdet, og for det andet transport- og kommunikationsområdet.

Forsknings- og uddannelsesområdet er generelt vigtigt, fordi erfaringerne viser, at de højteknologiske og videnbaserede brancher trives bedst i nærhed og i tæt samarbejde med offentlige forsknings- og udviklingsmiljøer og institutioner.

Inden for forskning og udvikling vil der sandsynligvis være klare gevinster ved en tættere integration med Malmø-regionen. Øresundsregionen vil ud over de danske universiteter og højere læreanstalter også rumme Lunds Universitet og Lunds Tekniske højskole. Der vil samtidig være muligheder for f.eks. at intensivere samarbejdet på forskerparkniveau mellem Ideon i Lund og Symbion i København.

Det bedste eksempel på de muligheder, der ligger i en bevidst satsning på forskning og udvikling, er medico/sundhedsområdet. Her er virksomhederne i hovedstadsområdet i dag konkurrencedygtige, hvilket ikke mindst

skyldes en intensiv forsknings- og udviklingsindsats og et godt samspil med den offentlige sektor. Det er således en almindelig antagelse, at Danmarks forskningsmæssige traditioner har været en afgørende forudsætning for medico/sundhedsområdets nuværende erhvervssucces. For det første har grundforskningen inden for medicin igennem en årrække været højt prioriteret og generelt været af høj international kvalitet. Københavns Universitet har det største medicinske fakultet i Danmark, og en meget stor del af dansk klinisk forskning foregår på Rigshospitalet, nærliggende universitetshospitaler og på områdets sygehuse i øvrigt. For det andet har lægemiddelindustrien og den elektromedicinske industri igennem mange år haft et tæt samspil med offentligt ansatte forskere på universitetshospitalerne, hvor samarbejde fra idestadiet til den kliniske afprøvning har været og er et nødvendigt led i produktudviklingen.

Til sammen vil Øresundsregionen rumme en meget stor koncentration af universiteter og højere læreranstalter, store sygehuse og virksomheder inden for sundhedsområdet. Nordens samlede medicinproduktion vil reelt blive koncentreret i Øresundsregionen, hvor f.eks. Malmø er hjemsted for Europas 10. største virksomhed, - medicinkoncernen Astra.

Det andet område, hvor der i rapporten fra Industri- og Samordningsministeriet peges på klare gevinster, er *transport og kommunikation.* Øresundsregionen står allerede i dag stærkt i Europa med hensyn til luft- og havnetrafik samt telekommunikation. Her indtager Kastrup Lufthavn en helt central rolle som internationalt trafikknudepunkt.

Den faste forbindelse over Øresund vil betyde en væsentlig lettelse for trafikken inden for Øresundsregionen. I dag er den geografiske afstand mellem Kastrup og Limhamn 18 km, men rejsetiden fra København til Malmø svarer til en afstand på 120 km. Dette vil broen ændre. Den faktiske rejsetid kommer til at svare til den geografiske afstand. Dermed åbnes op for, at Øresundsregionen kan betragtes som en samlet region[5]. Det har som nævnt betydning for udnyttelsen af mulighederne for et styrket samspil mellem de eksisterende virksomheder, forskningsinstitutioner m.fl. inden for Øresundsregionen. Men det har også betydning for tiltrækning af nye virksomheder til regionen.

I hovedstadsområdet er der bl.a. med Ørestaden sikret lokaliseringsmuligheder for sådanne nye virksomheder. Parallelt hermed er der i Skåne taget initiativ til "Brostaden", der er et nyt udviklingsområde nær den kommende bro. Øresundsregionen kan herudover i konkurrencen om tiltrækning af nye

[5] Professor Christian Wichmann Mattheissen: København på den europæiske scene. I: København! Hvorfor? Hvordan?, Københavns Kommune 1993.

virksomheder bl.a. trække på regionens veluddannede arbejdskraft, mange kultur- og fritidstilbud og gode trafikforbindelser - såvel internationalt som inden for regionen, hvor der f.eks. i hovedstadsområdet sker en styrkelse af den kollektive trafik med etableringen af de nye bybaner og den direkte togforbindelse fra broen til Hovedbanegården[6].

Udnyttelsen af de nævnte muligheder i en bevidst satsning på udvikling inden for Øresundsregionen, og herunder ikke mindst en udvikling i hovedstadsområdet, er naturligvis først og fremmest en udfordring for de enkelte brancher og erhvervsvirksomheder. Men det er også en erhvervspolitisk udviklingsopgave, så det sikres, at rammebetingelserne for en gunstig udvikling er til stede. Den naturlige arbejdsdeling på erhvervsudviklingsområdet mellem kommunerne og amtskommunerne indebærer, at denne udviklingsopgave må være regional, da den skal omfatte hele hovedstadsområdet.

De forskellige initiativer som Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner inden for de seneste år har omkring erhvervsudvikling i hovedstadsområdet, må ses som udtryk for en erkendelse af, at der er behov for en sådan fælles erhvervsudviklingsstrategi og -indsats, der omfatter hele hovedstadsområdet. Det gælder etableringen af Copenhagen Capacity, deltagelsen i Øresundskomiteen og vedtagelsen i oktober 1995 af et fælles erhvervsudviklingsprogram.

De ovenfor nævnte initiativer vedrører hver for sig forskellige erhvervspolitiske opgaver. Copenhagen Capacity beskæftiger sig således med markedsføring af hovedstadsområdet i forhold til udenlandske virksomheder. Øresundskomiteen har til opgave at fremme samspillet over Øresund. Endelig har det fælles erhvervsudviklingsprogram et bredere erhvervspolitisk sigte. Hertil kommer, at de fem enheder også har egne erhvervsudviklingsprogrammer for deres respektive områder. Dermed er der mange forskellige aktører, der varetager opgaver i forbindelse med erhvervsudvikling i hovedstadsområdet.

I Sverige har man - jf. *kapitel 9* om udenlandske storbyer - bl.a. på baggrund af ønsker fra Skåne stillet forslag om at etablere en direkte valgt amtskommune omkring Malmø, der er den største by. Denne nye amtskommunale enhed skal varetage de amtskommunale funktioner, der i dag varetages af to landsting og Malmø Stad. Herved vil de amtskommunale funktioner blive samlet i én enhed. Dette nye landsting vil i følge forslaget komme til at omfatte hele den svenske del af Øresundsregionen.

[6] Se f.eks. Miljøministeriet, 1993: Øresundsregionen - en europæisk storby.

I hovedstadsområdet er der 5 myndigheder, der varetager amtskommunale opgaver. Det betyder, at hovedstadsområdet f.eks. i Øresundskomiteen repræsenteres af såvel Københavns og Frederiksberg Kommuner som København, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Det samme gælder som nævnt i forhold til de erhvervsudviklingsinitiativer, der omfatter hele hovedstadsområdet. Her er der fem parter, der skal forhandle sig tilrette om løsningen af fælles opgaver. Hermed er der en risiko for, at resultatet, i situationer hvor der er modstridende interesser mellem parterne, kan blive præget af den "laveste fællesnævner".

Den nuværende myndighedsstruktur i hovedstadsområdet gør det således vanskeligt at træffe hurtige og fælles beslutninger om udviklingen i det samlede hovedstadsområde - jf. *kapitel 7* om opgaveløsningen i hovedstadsområdet. Det har som konsekvens, at det bliver sværere at sikre den handlekraft og fremadrettethed, som der er behov for, hvis hovedstadsområdet skal kunne klare sig i konkurrencen inden for Øresundsregionen og i konkurrencen med de øvrige storbyregioner i Nordeuropa - herunder først og fremmest Stockholm, Berlin og Hamborg.

Dette skal ses i forhold til de ovenfor nævnte vurderinger af, at hovedstadsområdet, hvis mulighederne håndteres rigtigt, har potentialet til at blive en stærk og konkurrencedygtig enhed såvel i forhold til Øresundsregionen som de øvrige storbyregioner.

Kapitel 9. Udenlandske storbyerfaringer og reformovervejelser

9.1. Indledning

I forbindelse med kommissionsarbejdet har Hovedstadskommissionens sekretariat undersøgt og beskrevet den nuværende administrative struktur og opgaveløsning i storbyområderne i en række lande samt eventuelle overvejelser om at ændre strukturen omkring de store byer.

I perioden fra juni til november 1995 har Hovedstadskommissionens sekretariat besøgt Norge (Oslo-området), Sverige (Stockholm og Malmö), Finland (Helsinki) og Holland (Amsterdam og Rotterdam) for at indhente oplysninger til beskrivelserne.

Fælles for de storbyområder, som sekretariatet har besøgt er, at byområdet er opdelt i flere kommuner. Der er imidlertid forskel på, om der eksisterer en økonomisk sammenhæng - herunder udligning - indenfor storbyregionen. Og der er væsentlige forskelle i graden af samarbejde imellem de kommunale myndigheder i storbyregionerne.

I flere af landene er der for tiden overvejelser om ændring af den administrative struktur i storbyregionerne. Nogle af landene har netop afsluttet udvalgsarbejde om strukturen i storbyområderne, mens andre for nyligt har igangsat nye udvalgsarbejder.

Baggrunden for overvejelserne har været påpegeisen af en række særlige problemer i storbyområderne. Der er en række fælles træk i de problemstillinger, som har dannet baggrund for overvejelserne.

For det første har der flere steder været peget på økonomiske fordelingsproblemer indenfor regionen. Omegnskommunerne har væsentlige fordele af beliggenheden tæt på centerkommunen, men har ikke i tilsvarende grad deltaget i løsningen af problemerne i centerkommunen. Flere storbyområder har en befolkningssammensætning, hvor særligt socialt udsatte grupper - f.eks. kendetegnet ved lav indkomst, høj arbejdsløshed, mange udlændinge - er koncentreret i centerkommunen, mens de mere ressourcestærke befolkningsgrupper er flyttet ud til omegnskommunerne. Problemernes omfang veksler fra land til land bl.a. afhængigt af centerkommunens historiske afgrænsning i forhold til resten af byområdet.

For det andet har der været peget på samordningsproblemer i storbyregionerne. I flere lande har man derfor ønsket at overveje, om en ændret

struktur kan sikre en mere sammenhængende regionplanlægning, og en samlet planlægning og udvikling af den kollektive trafik i hele storbyregionen.

For det tredje er det i nogle lande - Norge og Sverige - ønsket overvejet, om det er muligt gennem en ændret struktur i storbyområderne at sikre en bedre ressourceanvendelse på de meget ressourcekrævende regionale opgaveområder, herunder især sygehusområdet.

Endelig har der *for det fjerde* i alle landene været et ønske om at styrke den nationale storbyregions stilling i forhold til den øgede europæiske/internationale konkurrence imellem storbyregionerne, bl.a. ved at give storbyregionen større muligheder for at vægte de strategiske udviklingsopgaver i regionen.

Både i Norge, i Sverige og i Holland er der aktuelle overvejelser om en reform af strukturen i storbyområderne.

I *Norge* er der den 11. maj 1995 nedsat et nyt hovedstadsudvalg, der skal afgive sin indstilling inden 31. december 1996. Dette udvalgsarbejde bygger videre på overvejelserne i et tidligere udvalg (det såkaldte Christiansen-udvalg), der afgav betænkning i 1992.

I *Sverige* nedsatte man i 1992 en parlamentarisk sammensat komité, den såkaldte Regionberedning, der skulle fremkomme med forslag til en reform af opgaveløsningen på regionalt niveau. Regionberedningens betænkning blev afgivet i februar 1995, og indeholdt bl.a. forslag til en ændret struktur i storbyregionerne omkring Göteborg og Malmö.

I *Holland* vedtog det hollandske parlament i juni 1994 et rammeudspil med forslag til en ændret administrativ struktur i landets syv storbyregioner. Rammeudspillet indeholdt skitse til en reform i storbyregionerne, som skal udmøntes i et lovforslag for hvert af områderne efter forhandling med myndighederne i områderne.

I dette kapitel resumeres de oplysninger, som kommissionens sekretariat har indhentet om den administrative struktur i udenlandske storbyregioner, det nuværende samarbejde imellem de kommunale myndigheder i storbyregionerne og overvejelserne om en ændret struktur i storbyregionerne. For en mere detaljeret beskrivelse af forholdene og overvejelserne i de enkelte undersøgte lande henvises til betænkningens *bilag i.*

9.2. Storbyregionernes befolkning og areal

I *tabel 9.1* er vist storbyområdernes befolkningsmæssige og arealmæssige størrelse. Som det fremgår, dækker hovedstadsområdet i Danmark et lille areal i forhold til de svenske og norske storbyregioner. Befolkningsmæssigt er hovedstadsområdet i Danmark forholdsvist stort.

Tabel 9.1. Storbyområdernes befolkning og areal

Storbyområder (i mio.)	Indbyggertal	Areal (i km^2)
Danmark		
Hovedstadsområdet	1,7	2.861
Norge		
Oslo/Akershus-regionen	0,9	5.370
Sverige		
Stockholm Län	1,7	6.490
Vestsverige-regionen[1)]	1,5	25.083
Skåne-regionen[1)]	1,1	11.028
Finland		
Helsinki-hovedstadsregion	0,8	1.259
Holland		
Amsterdam-regionen	1,2	810
Rotterdam-regionen	1,1	786

1)Ifølge Regionberedningens forslag til en ny regional inddeling (Regional framtid- Slutbetänkande av regionberedningen SOU 1995:27).

9.3. Storbyregionernes administrative struktur

9.3.1. Norge

I det følgende beskrives den administrative struktur i de enkelte storbyregioner, som kommissionens sekretariat har besøgt.

Den norske hovedstadsregion omfatter 24 kommunale myndigheder: Oslo Kommune, de 22 kommuner i Akershus fylke samt Akershus fylkeskommune. Den geografiske afgrænsning af hovedstadsregionen - bestående

af Oslo og Akershus fylke - er delvist begrundet i praktiske og historiske forhold. Pendlingsregionen rækker udover hovedstadsregionen og ind i tre andre fylker.

Der findes ikke et kommunalt organ med formel kompetence for hele hovedstadregionen. Nogle statslige regionale funktioner, der for det øvrige land er repræsenteret i hvert fylke, er dog fælles for Akershus fylke og Oslo Kommune. Det gælder bl.a. det statslige fylkesmandsembede.

Oslo Kommune gennemførte i 1988 en bydelsreform, hvorefter kommunen blev inddelt i 25 bydele. De 25 bydelsråd har ansvaret for børneinstitutioner, ældreomsorg, socialkontorer, den primære sundhedstjeneste, og forskellige kulturaktiviteter i deres respektive områder. Bydelsudvalgenes medlemmer er som udgangspunkt udpeget af partierne i byrådet, dog gennemføres der nu et forsøg med fire bydelsudvalg, hvor medlemmerne er direkte valgte.

9.3.2. Sverige

I Stockholm län, der samlet betragtes som hovedstadsregionen, indgår Stockholm Kommune sammen med 24 andre kommuner. Stockholm läns landsting varetager de kommunale opgaver på regionalt niveau for hele området.

Stockholms läns landsting har et udvidet kompetenceområde i forhold til landets øvrige landsting. Udover de opgaver, som de øvrige landsting varetager, har Stockholms läns landsting således ansvaret for den kollektive trafik, for regionplanlægningen og for udligning af økonomiske uligheder indenfor regionen.

Før 1. januar 1971 varetog Stockholm Kommune både de primærkommunale og amtskommunale opgaver. Sammenlægningen af de amtskommunale funktioner fra Stockholm Kommune med det omgivende län i et nyt landsting og landstingets udvidede kompetenceområde blev begrundet med, at der var et særligt behov for samordning imellem kommunerne i det sammenhængende bysamfund i hovedstadsområdet.

Den geografiske udstrækning af landstingets område er historisk begrundet, idet man tog udgangspunkt i afgrænsningen af det daværende Stockholm län samt Stockholm Kommune.

Et forslag om opdeling af Stockholm Kommune i 23 bydele er i øjeblikket i en høringsfase. Efter forslaget skal bydelsudvalgene have ansvaret for børnepasning, ældreomsorg, skoler, fritidsfaciliteter, gade- og parkvedligeholdelse

samt biblioteker og andre kulturelle aktiviteter i området. Det er udgangspunktet, at kommunalbestyrelsen udpeger bydelsudvalgenes medlemmer, men det overvejes at gennemføre forsøg med direkte valgte bydelsudvalg.

Göteborg og Malmö Kommuner har en særlig status i forhold til de øvrige svenske kommuner, idet de varetager både primærkommunale og amtskommunale opgaver. De to kommuner indgår i länsinddelingen, men står udenfor landstinget.

Ifølge overvejelserne i en nyligt offentliggjort svensk betænkning omfatter Vestsverige-regionen udover Göteborg Kommune, kommunerne i tre län samt én Kommune i et fjerde län. Storbyregionen består hermed af 55 kommunale myndigheder Der er ikke et kommunalt organ med formel kompetence for hele Vestsverige-regionen.

Skåne-regionen omfatter tilsvarende Malmö Kommune samt kommunerne i to län. Storbyregionen består således af 35 kommunale myndigheder. Der er heller ikke i Skåne etableret et kommunalt organ med formel kompetence for hele regionen.

9.3.3. Finland

I Finland findes ikke et regionalt folkevalgt niveau svarende til de danske amtskommuner, de norske fylkeskommuner og de svenske landstingskommuner.

I stedet deltager de finske kommuner i forskellige opgavebaserede samarbejder på tværs af kommunegrænserne. Samarbejdet er organiseret i de såkaldte *samkommuner*. Den enkelte Kommune deltager typisk i flere forskellige samkommuner med vekslende opgavesammensætning og vekslende geografisk afgrænsning.

Der findes både frivilligt og lovbestemt samarbejde i samkommunerne. Samkommunerne er obligatoriske - d.v.s. fastsat i lovgivningen - indenfor sygehusområdet, regionplanlægning og særforsorg for handicappede. Staten bestemmer inddelingen i faste samarbejdsregioner for de obligatoriske samarbejdsopgaver.

På sygehusområdet er der fastsat i alt 21 samarbejdsregioner med samkommuner, der indenfor regionen står for planlægning og udbud af sygehusydelser. På regionplanområdet er der tilsvarende fastsat 18 samarbejdsregioner, hvor en samkommune i hver af regionerne står for udarbejdelsen af en regionplan. Afgrænsningen af samarbejdsregionerne på

regionplanområdet følger ikke länsinddelingen, og er heller ikke sammenfaldende med samarbejdsregionerne på sygehusområdet.

En samkommune dannes ved en aftale imellem de deltagende kommuner - en såkaldt grundaftale - som skal godkendes af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner. Samkommunen træffer sine beslutninger i et møde mellem medlemskommunerne. Beslutningskompetencen kan også være tillagt en særlig bestyrelse for samkommunen med indirekte valgte repræsentanter for medlemskommunerne. Samkommunerne har ikke skatteudskrivningsret. Kommunerne betaler efter principper, der er fastsat i grundaftalen.

I hovedstadsområdet samarbejder de fire centrale kommuner om en række opgaver i henhold til en særlig lov.

9.3.4. Holland

Det hollandske administrative system er generelt betydeligt mere centralistisk end i de nordiske lande, og det lokale selvstyre er mindre. Kommunerne og provinserne styres af folkevalgte råd, men borgmestrene og formændene for provinsrådene er embedsmænd udpeget af regeringen. Kommuner og provinser kan ikke udskrive indkomstskat.

Sygehusopgaven er i Holland privatiseret.

Holland har 7 storbyområder omkring storbyerne: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Arnhem og Nijmegen. Storbyområderne omkring Amsterdam, Rotterdam, Den Haag og Utrecht udgør et sammenhængende arbejdskraftopland, som samlet kaldes "Randstadt" med ca. 6,1 mio. indbyggere.

Både i Rotterdam og i Amsterdam er der etableret særlige samarbejdsorganer for kommunerne i storbyregionerne. Disse samarbejdsorganer ledes af indirekte valgte repræsentanter for kommunerne i storbyregionerne. Samarbejdet i storbyregionen omkring Rotterdam omfatter i alt 18 kommuner, mens storbysamarbejdet omkring Amsterdam omfatter 16 kommuner.

De 18 kommuner i Rotterdam-regionen er alle beliggende i South Holland Provinz. De 16 kommuner i Amsterdam-regionen er alle beliggende i North Holland Provinz. Begge de to provinser omfatter et større område end storbyregionerne.

Amsterdam og Rotterdam Kommuner er opdelt i henholdsvis 16 og 11 bydele med direkte valgte bydelsråd. Bydelsrådene har ansvaret for skolerne,

fysisk planlægning, boligbyggeri, boligrenovering, vedligeholdelse af offentlige områder og bygninger, renovation og kulturaktiviteter inden for deres respektive områder.

9.3.5. Antallet af kommunale myndigheder i storbyregionerne

Tabel 9.2 viser antallet af kommunale myndigheder indenfor hver storbyregion fordelt på kommuner på primærkommunalt niveau og på regionalt niveau. Desuden er angivet, hvor der er kommuner, som både varetager primærkommunale og amtskommunale opgaver.

Tabel 9.2. Antallet af kommunale myndigheder

Storbyområder	Primær-kommuner	Amts-kommuner	Både primær -og amtskom.	I alt
Danmark				
Hovedstadsområdet	48	3	2	53
Norge				
Oslo/Akershus-regionen		1	1	2 4
Sverige				
Stockholm Län	25	1		26
Vestsverige-regionen	51	3	1	55
Skåne-regionen[11]	32	2	1	16
Finland				
Helsinki-hovedstadsregion	4			4
Holland				
Amsterdam-regionen	16	1(2)		17
Rotterdam-regionen	18	1(2)		19

1)Ifølge Regionberedningens forslag til en ny regional inddeling (Regional framtid - Slutbetänkande av regionberedningen SOU 1995:27).
2)Den pågældende provins omfatter et større område end storbyregionen.

Af tabel 9.2 fremgår det, at alle de besøgte storbyområder er flerkommunale byområder.

Set i forhold til den befolkningsmæssige størrelse er der forholdsvis mange kommunale myndigheder i det danske hovedstadsområde og forholdsvis få i Stockholm-regionen, Helsinki-regionen, Amsterdam-regionen og Rotterdam-regionen. I Oslo-Akershus-regionen er der lidt færre kommunale myndigheder end i hovedstadsområdet. I Vestsverige-regionen og i Mal-

mö-regionen er der derimod flere kommunale myndigheder i forhold til befolkningsstørrelsen end i hovedstadsområdet.

Oslo Kommune, Göteborg Kommune og Malmö Kommune varetager - i lighed med København og Frederiksberg Kommuner - både primærkommunale og amtskommunale opgaver. Derimod har Stockholm Kommune, Helsinki Kommune, Amsterdam og Rotterdam Kommuner en opgavesammensætning, der svarer til de øvrige primærkommuners opgaver i det pågældende land.

9.3.6. Centerkommunernes størrelse i forhold til storbyregionerne

Centerkommunerne i Norge, Finland og Holland er befolkningsmæssigt store i forhold til storbyregionerne. Befolkningen i centerkommunerne - Oslo, Helsinki, Amsterdam og Rotterdam - udgør over halvdelen af storbyområdernes samlede befolkning. Stockholm Kommune er også forholdsvis stor, lidt over 40 pct. af befolkningen i Stockholm län bor i Stockholm Kommune.

Københavns Kommune er derimod mindre i forhold til den omgivende region, op mod 28 pct. af befolkningen i hovedstadsområdet er bosat i Københavns Kommune. I Vestsverige-regionen og i Skåne-regionen bor henholdsvis næsten 30 pct. og godt 20 pct. af befolkningen i centerkommunerne.

Befolkningens størrelse i storbyområdernes centerkommuner er vist i *tabel 9.3.*

Tabel 9.3. Centerkommunernes størrelse (befolkningsmæssigt) i forhold til storbyregionen.

Storbyområder	Indbyggertal (i mio.)	Center-kommunen
Danmark		
Hovedstadsområdet	1,7	471.300
Norge		
Oslo/Akershus-regionen	0,9	478.000
Sverige		
Stockholm Län	1,7	704.000
Vestsverige-regionen[11]	1,5	445.000
Skåne-regionen[11]	1,1	240.000
Finland		
Helsinki samt 3 omegnskommuner	0,8	515.000
Holland		
Amsterdam-regionen	1,2	622.000
Rotterdam-regionen	1,1	600.000

1)Ifølge Regionberedningens forslag til en ny regional inddeling (Regional framtid - Slutbetänkande av regionberedningen SOU 1995:27).

9.4. Økonomi og udligning

De fleste af de besøgte storbyregioner har en højere bruttoindkomst pr. indbygger end landsgennemsnittet for det pågældende land. Hovedstadsregionerne i Norge, Sverige og Finland har således alle en højere bruttoindkomst pr. indbygger end landsgennemsnittet, og også centerkommunerne Oslo, Stockholm og Helsinki ligger over landsgennemsnittet. I Vestsverige-regionen og Skåne-regionen er bruttoindkomsten pr. indbygger tæt på landsgennemsnittet.

I det danske hovedstadsområde ligger bruttoindkomsterne pr. indbygger over landsgennemsnittet. Derimod adskiller centerkommunen København sig fra de øvrige nordiske centerkommuner ved en lavere bruttoindkomst, både i forhold til landsgennemsnittet og i forhold til hovedstadsregionen som helhed.

Tabel 9.4 viser bruttoindkomster pr. indbygger i centerkommunerne og storbyregionerne i forhold til landsgennemsnittet for det pågældende land.

Tabel 9.4. Bruttoindkomst pr. indbygger i centerkommuner og storbyregionerne (Landsgennemsnittet = 100)

Danmark	
Københavns Kommune	91
Frederiksberg Kommune	121
Københavns amt	117
Frederiksborg amt	118
Roskilde amt	113
Norge	
Oslo Kommune	120
Akershus fylke	116
Sverige	
Stockholm Kommune	117
Stockholm län	115
Göteborg Kommune	104
Göteborg och Bohus län	101
Ävsborgs län	95
Skaraborgs län	91
Kungsbacka Kommune	104
Malmö Kommune	97
Malmöhus län	98
Kristianstads län	94
Finland	
Helsinki Kommune	130
Esbo Kommune	135
Vanda Kommune	117
Grankulla Kommune	181

Kilde: Regional utveckling i Norden - NOGRAN:s årsrapport 1994/95.

I de fleste af de besøgte storbyregioner er der forskellige former for økonomisk udligning på landsplan, mens der kun i Stockholm-regionen - ligesom i den danske hovedstadsregion - er etableret en særlig udligning imellem kommunerne indenfor storbyregionen.

I *Norge* har kommunerne i princippet en selvstændig skatteudskrivningsret, men der er fra statslig side lagt loft over udskrivningsprocenten. Det statslige loft udgør 12,25 pct. for kommunerne, og 7 pct. for fylkeskommunerne. Kommunerne kan i princippet fastsætte en skatteprocent, der er lavere end loftet, men i realiteten er der ingen kommuner, der benytter sig af denne mulighed. Af kommunernes og fylkeskommunernes samlede indtægter i

1994 udgjorde egne skatteindtægter ca. 45 pct, de statslige tilskud 39 pct., og 16 pct. kom fra andre kilder (afgifter og brugerbetaling).

Det norske tilskudssystem består af et udgiftsudlignende tilskud, et indtægtsudlignende tilskud og en skønstilskudspulje. Et særligt storbytilskud til de 9 største kommuner er en del af det generelle udgiftsudlignende tilskud. Herudover ydes et særligt Nord-Norge-tilskud til kommunerne og fylkeskommunerne i Nordland, Troms og Finnmark fylker.

I februar 1995 er der nedsat et udvalg - inntektssystemutvalget - der skal gennemgå og foreslå ændringer i det kommunale tilskudssystem.

Der findes ikke en særlig udligning imellem kommunerne i hovedstadsområdet.

I *Sverige* har kommunerne en selvstændig skatteudskrivningsret. Rigsdagen behandlede i oktober 1995 et forslag til et nyt kommunalt udligningssystem. Forslaget indebærer, at indkomstudligningen fremover skal ske ved omfordeling af indkomster mellem kommunerne. I dag sker indkomstudligningen via de statslige tilskud. Ordningen består af tre dele. En indkomstudligning, hvorefter kommunernes skattekraft (kommunal skattepligtig indkomst pr. indbygger) skal udlignes til ca. 100 pct. af middelskattekraften, således at alle kommuner får samme skattekraft. En udligning af strukturelle udgifter, hvorefter kommuner med en gunstig struktur med hensyn til befolkningssammensætning skal betale til kommuner med en mere ugunstig struktur. Endeligt et generelt indbyggerbaseret statstilskud. Det nye tilskuds- og udligningssystem træder i kraft den 1. januar 1996.

Der er ikke fra statslig side etableret en særlig udligningsordning indenfor hovedstadsregionen. Men landstinget i Stockholm län har som nævnt en særlig kompetence til at foretage skatteudligning imellem kommunerne i länet. Ordningen betyder en overførsel af midler fra Stockholm Kommune og andre forholdsvis velstillede kommuner til en række af de mindre velstillede kommuner i länet.

I *Finland* har kommunerne selvstændig skatteudskrivningsret. Udligningen mellem landets kommuner sker efter et generelt statsligt tilskudssystem. Ordningen indebærer, at kommunerne inddeles i ti klasser efter størrelsen af deres beskatningsgrundlag pr. indbygger. Kommunerne i de laveste klasser får herefter de største bloktilskud fra staten. Disse bloktilskud udgør ca. halvdelen af de statslige tilskud til kommunerne.

I hovedstadsområdet tilhører alle kommunerne den tiende klasse - klassen med de højeste beskatningsgrundlag - og modtager dermed de laveste bloktilskud. Indenfor samme klasse modtager alle kommuner samme tilskud pr. indbygger.

Der er ikke etableret en særlig udligningsordning for kommunerne indenfor hovedstadsregionen.

Det overvejes at ændre det generelle tilskudssystem, således at tilskuddene i stedet beregnes på baggrund af objektive kriterier, som f.eks. antal ældre og antal skolebørn.

I *Holland* er kommunernes og provinsernes økonomi først og fremmest baseret på statslige tilskud, da kommunerne og provinserne ikke kan udskrive indkomstskatter, men kun visse ejendomsskatter. De generelle statslige tilskud udgjorde i 1993 28,4 pct., og de specifikke tilskud 59,3 pct. af de samlede kommunale indtægter.

Kommunernes egne indtægter udgjorde i 1993 12,8 pct. af de samlede indtægter. Den langt overvejende del af kommunernes egne indtægter består af ejendomsskatter, der betales af både ejere og lejere. Provinsernes egne indtægter udgjorde i 1993 8,7 pct. af de samlede indtægter. Godt halvdelen heraf udgøres af skat på motorkøretøjer, mens resten stort set udgøres af vandafgifter. Kommunernes og provinsernes egne indtægter udgør imidlertid en stigende andel af de samlede indtægter. I 1994 forventes kommunernes og provinsernes egne indtægter således at udgøre 14 pct. af de samlede indtægter.

Der er ikke etableret særlige udligningsordninger i storbyområderne. En påtænkt storbyreform indebærer, at storbyprovinserne fremover skal stå for fordelingen af de statslige tilskud, såvel generelle som specifikke, til kommunerne i området.

9.5. Det nuværende samarbejde i storbyregionerne

9.5.1. Norge

I 1976 blev der efter pålæg fra Miljøministeriet etableret et rådgivende samarbejdsudvalg for Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. Samar-

bejdsudvalget består af 14 kommunalpolitikere og fylkeskommunalpolitikere, - halvdelen af medlemmerne er udpeget af Oslo Kommune og den anden halvdel er udpeget af Akershus fylkeskommune.

Samarbejdsudvalget har til formål at udforme hovedretningslinierne for planlægningen i området i den udstrækning, det er nødvendigt for arbejdet med regionplanlægningen i henholdsvis Akershus og Oslo. Herunder skal udvalget angive rammerne for den samlede boligudbygning i området med forslag til fordeling imellem Oslo og Akershus fylke. Udvalget skal endvidere angive rammerne for arbejdspladslokaliseringen, og fremlægge forslag til organisering af konkrete samarbejdsprojekter indenfor vandforsynings- og spildevandsområdet.

Udvalget er ikke tillagt nogen formel kompetence, men kan give råd til Oslo Kommune, Akershus fylkeskommune, staten og andre myndigheder i de sager, som udvalget behandler. Udvalget disponerer ikke over eget budget.

Derudover er der med vedtagelsen af den såkaldte "Oslo-pakke" om en forceret udbygning af hovedvejene i Oslo-området 1990-2005 etableret et samarbejde mellem staten, Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. Formålet med "Oslo-pakken" er at gennemføre en samlet udbygningsplan bestående af ca. 50 konkrete projekter til en samlet pris på 12 mia. norske kroner. Det ligger i aftalen, at staten finansierer 50 pct. af udgifterne. Resten finansieres ved opkrævning af bom-penge, d.v.s. opkrævning af afgifter ved indkørsel til Oslo. Der er et årligt overskud på 600 mio. norske kroner på driften af bompenge-ordningen. Stortinget har fastsat, at indtil 30 pct. af disse indtægter kan bruges til investeringer i den kollektive trafik i området.

Selskabet Stor-Oslo Lokaltrafik A/S har ansvaret for afvikling af den kollektive trafik i Akershus fylke, mens det kommunale selskab A/S Oslo Sporveier har det tilsvarende ansvar i Oslo. Jernbaner i området drives af staten.

Aktierne i Stor-Oslo Lokaltrafik er i dag lige fordelt mellem Oslo Kommune, Akershus fylkeskommune og staten. Selskabet var ved etableringen i 1974 tænkt som et forsøg på at samordne den kollektive trafik i hovedstadsområdet. Selskabet skulle stå for planlægningen og organiseringen af den kollektive trafik i hovedstadsområdet, mens de eksisterende trafikselskaber fortsat skulle stå for udførelsen af transporttjenesterne. I dag fungerer det imidlertid således, at busselskaberne i Akershus udfører transportopgaver efter kontrakt med Stor-Oslo Lokaltrafik, mens Oslo Sporveier og det statslige jernbaneselskab opererer som selvstændige enheder. I mellem de tre parter - staten, Stor-Oslo Lokaltrafik og Oslo Sporveier - er der dog

etableret et samarbejde om ruter, takster og billetteringssystemer. Derudover har de kommunale myndigheder i området samarbejdet om udarbejdelse af de seneste overordnede planer for den kollektive trafik.

Norge er inddelt i fem helseregioner, der hver for sig planlægger udbuddet af sygehusydelser. Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune tilhører hver sin helseregion, hvilket anses for en hindring for et samarbejde indenfor regionen på sygehusområdet.

I 1995 er der etableret et såkaldt "Næringslivsråd" for Oslo/Akershus-regionen. Næringslivsrådet har 12 medlemmer, heraf otte repræsentanter for erhvervslivet og fire, der er politisk udpeget af Oslo Kommune og Akershus fylkeskommune. Rådet skal kunne drøfte og give råd om erhvervspolitiske spørgsmål, bidrage til at markedsføre regionen samt arbejde for etablering af udenlandske virksomheder i området.

9.5.2. Sverige

Stockholm

I Stockholm län har man i lighed med den administrative struktur i resten af landet tillagt et landsting de regionale opgaver. Opgavemæssigt er landstinget i hovedstadsregionen større end de øvrige landsting, idet landstinget har yderligere kompetence vedrørende den kollektive trafik, regionplanlægningen og økonomisk udligning indenfor regionen.

Herudover er der etableret et frivilligt regionalpolitisk samarbejde i et større område imellem fire län - Stockholm, Uppsala, Västmanland og Sörmlands län - og fire kommuner - Stockholm, Uppsala, Västerås og Eskilstuna i det såkaldte Mälardalrådet, som blev stiftet i 1987. Senere er yderligere 38 primærkommuner fra lænene gået ind i samarbejdet. Kun 15 af de 25 kommuner i Stockholm läns landsting indgår imidlertid i Mälardalssamarbejdet.

Rådets formål er dels at fremme samarbejdet om de betydelige infrastrukturinvesteringer, regionen står over for, og dels at udvikle, synliggøre og markedsføre regionen som en konkurrencedygtig og offensiv region i Europa. Mälardalrådet er baseret på frivillighed, og har alene en vejledende rolle i forhold til de deltagende kommunale myndigheder.

Göteborg

Der er ikke etableret et overordnet samarbejdsorgan i Vestsverige-regionen.

Et kommuneforbund har ved en regeringsbeslutning fået overført regionplanlægningsopgaven.

Malmö

Igennem en årrække har der været bestræbelser i gang for at etablere et overordnet regionalt organ for hele Skåne-regionen. Den såkaldte "femparts-gruppe", der består af landstinget i Kristianstads län, Malmöhus läns landsting, Malmö Kommune samt de to kommuneforbund i Kristianstads län og Malmöhus län, foreslog således i foråret 1992, at de nuværende tre regionale myndigheder blev sammenlagt til et fælles landsting.

Efter forhandlinger i fempartsgruppen blev den såkaldte Skånestyrelse etableret pr. 1. januar 1995 som en interim-styrelse, der skal samordne og integrere de regionale udviklingsspørgsmål i Skåne-regionen indenfor trafik, miljø, erhvervsliv, planlægning, højere uddannelse, forskning, kultur, turisme samt varetage den skånske regions interesser udadtil.

Etableringen af Skånestyrelsen skal ses i sammenhæng med Regionberedningens forslag, jf. afsnit 9.6.2, om at sammenlægge de tre landsting - d.v.s. den landstingskommunal del af Malmö Kommune, Malmöhus läns landsting, og landstinget i Kristianstads län - til ét landsting for hele Skåne-regionen. Skånestyrelsen skal således stå for forberedelsen af de administrative ændringer, der ifølge Regionberedningens forslag skal træde i kraft pr. 1. januar 1999. Valg til det nye landsting for Skåne vil efter forslaget finde sted i september 1998.

Skånestyrelsen består af politiske repræsentanter for de kommunale og landstingskommunal myndigheder i området nomineret af de skånske partiorganisationer udfra valgresultatet i 1994, og udpeget af de fem samarbejdsparter.

Under Skånestyrelsen er der nedsat seks politisk sammensatte arbejdsgrupper. Arbejdsgrupperne dækker områderne 1) fysisk planlægning og miljø, 2) regional kollektiv trafik og infrastruktur, 3) erhvervspolitik, 4) højere uddannelse og forskning, 5) kultur og 6) turisme.

Skånestyrelsen bygger i dag på frivilligt samarbejde mellem de kommunale og landstingskommunale myndigheder i Skåne-regionen, og kan sammenlignes med et kommunalforbund. Samarbejdet har således ikke krævet et særligt lovgrundlag.

Efter planen skal der 1. januar 1997 sammensættes en ny politisk forsamling, der dækker hele regionen, ved direkte valg af politiske repræsentanter i forhold til befolkningstallet i de tre områder. Dette trin i ændringsprocessen

imod et direkte valgt landsting forudsætter imidlertid en ændring af den kommunale inddelingslov.

Sideløbende med samordningsbestræbelserne i Skånestyrelsen, er "Projekt Landstinget Skåne" igangsat. Under dette projekt samordnes sygehus-og sundhedsplanlægningen samt tandplejen i Skåne-regionen. I dette projekt-samarbejde indgår de tre ansvarlige regionale myndigheder, d.v.s. landstinget i Kristianstads län, Malmöhus läns landsting og Malmö Kommune.

Endelig indgår Malmö Kommune i et samarbejdsorgan - Sydsam - sammen med landstingskommunerne i seks län og kommuneforeningerne. Sydsam varetager sydsvenske interesser.

9.5.3. Finland

I hovedstadsområdet er der ved lov etableret et særligt samarbejde - *Huvudstadsregionens Samarbetsdelegation* - imellem de fire centrale kommuner i området, der tilsammen kaldes hovedstadsregiohen. Det sammenhængende arbejds- og boligmarked afgrænset udfra pendlingsopgørelser rækker imidlertid udover de fire kommuner.

Samarbejdet i hovedstadsområdet omfatter Helsinki Kommune og omegnskommunerne Esbo, Vanda og Grankulla. Samarbejdsformen kan sammenlignes med en samkommune, men samarbejdet har siden 1973 været baseret på en særlig lov. Samarbejdsorganet har ansvaret for den kollektive trafik over kommunegrænserne, affaldsindsamling og affaldsbehandling, visse miljøbeskyttelsesopgaver, udarbejdelse af regionale boligbyggeprogrammer og lokalisering af boliger og arbejdspladser indenfor området. Der er i loven åbnet mulighed for, at kommunerne kan udvide samarbejdet ved at tage andre opgaver af fælles interesse op.

I loven er der givet detaljerede bestemmelser om de enkelte kommuners repræsentation samt om fordelingen af udgifter og indtægter imellem deltagerkommunerne.

Et råd på 44 kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner udgør den øverste besluttende myndighed i samarbejdet. Rådet træffer beslutning om budgetter, de flerårige planer og principperne for samarbejdet. Under rådet er der af rådets medlemmer dannet en bestyrelse på 14 medlemmer, der har ansvaret for den umiddelbare forvaltning.

Helsinki Kommune udpeger halvdelen af medlemmerne af rådet og bestyrelsen, mens de tre omegnskommuner tilsammen udpeger den anden halvdel af medlemmerne.

Da Helsinki Kommune har 515.000 indbyggere ud af den samlede befolkning i samarbejdsregionen på 848.000 indbyggere, ville kommunen udfra sin befolkningsmæssige tyngde være "berettiget" til en langt større indflydelse i de styrende organer. Hensigten med den stemmemæssige ligevægt mellem den store Kommune på den ene side og de mindre kommuner på den anden side er, at få en politisk balance i samarbejdet.

Samarbejdsorganet har ikke nogen formel kompetence til at løse eventuelle konflikter i mellem deltagerkommunerne. Hvis der ikke kan opnås enighed mellem de fire kommuner, må den pågældende fagminister træffe beslutning.

Den overordnede regionplanlægning forestås i henhold til lovgivningen af samkommuner, der kaldes regionförbund. Regionförbundene er baseret på en inddeling af landet i 18 såkaldte "landskap". Inddelingen betyder, at regionplanlægningen i Nylands län er opdelt på to regionförbund: Nylands förbund, der omfatter 24 kommuner, herunder Helsinki Kommune og de øvrige tre kommuner i hovedstadssamarbejdet, og Östra Nylands förbund, der omfatter resten af kommunerne i länet.

Regionforbundene er ledet af en indirekte valgt bestyrelse, hvis medlemmer er kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner.

Efter en ny lov om regional udvikling, der trådte i kraft den 1. januar 1994, har regionförbundene fået tilført ansvaret for nogle regionale udviklingsopgaver, og statslige midler til udvikling af regionens infrastruktur og erhvervsliv.

Sygehusopgaven varetages i henhold til lovgivningen af samkommuner i området, der i et vist omfang køber ydelser hos hinanden. I hovedstadsområdet står én samkommune for sygehusdriften i Helsinki Kommune, mens en anden samkommune står for sygehusdriften i resten af Nylands län, herunder de tre mindre kommuner i hovedstadssamarbejdet.

9.5.4. Holland

I storbyregionerne omkring Rotterdam og Eindhoven var der tidligere indirekte valgte storbyråd. Disse storbyråd blev nedlagt i slutningen af 1980'erne. Begrundelsen for nedlæggelsen var, at disse storbyråd havde vist sig for strukturelt svage til at løse samordningsproblemerne i områderne.

Rotterdam

Det nuværende regionale storbysamarbejde i Rotterdam-regionen - *Stadsregio Rotterdam* - omfatter 18 kommuner, - Rotterdam Kommune samt 17 omkringliggende kommuner.

Stadsregio Rotterdam er et regionalt råd bestående af indirekte valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner.

Stadsregio Rotterdam har i dag ansvaret for samordning af den fysiske planlægning i regionen. Den samordnede plan for storbyregionen indarbejdes efterfølgende i provinsens regionplan. Derudover har rådet ansvaret for boligforsyningen og den kollektive trafik i området.

Den geografiske afgrænsning af samarbejdsregionen er baseret på kommunernes beliggenhed i forhold til Rotterdam Havn. Denne afgrænsning af området skal ses på baggrund af, at kommunerne i Rotterdam-regionen i høj grad er afhængige af havnens og de tilknyttede virksomheders udvikling.

Regeringen fremsatte den 13. november 1993 en særlig lov om administrationen i Rotterdam-regionen. Ved denne lov blev rammerne for samarbejdet i Stadsregio Rotterdam fastlagt.

Amsterdam

I Amsterdam-området er der etableret et formaliseret storbysamarbejde - *Regionaal Orgaan Amsterdam* - mellem 16 kommuner, Amsterdam og 15 omegnskommuner.

Regionaal Orgaan Amsterdam blev oprettet i 1986 som et uformelt rådgivende udvalg. I 1992 blev samarbejdet formaliseret under ledelse af et råd bestående af indirekte valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer fra de deltagende kommuner. Rådet har 60 medlemmer. Ud over Amsterdam, der kun har 21 medlemmer af rådet, er antallet af kommunernes repræsentanter i rådet bestemt af indbyggertallet.

Med oprettelsen af det regionale samarbejdsorgan er der indført et ekstra administrativt niveau. I Amsterdam-regionen er der - ligesom i Rotterdam - i dag fire niveauer: kommunerne, storbysamarbejdsorganet, provinsen og staten.

Den geografiske afgrænsning af samarbejdsregionen bygger på historiske og praktiske hensyn. I samarbejdsregionen indgår de kommuner, der selv

ønskede at indgå i samarbejdet. Der er andre kommuner, der funktionelt har tæt sammenhæng med Amsterdam, men som ikke har ønsket at deltage i samarbejdet, eller som hører til en anden provins.

Baggrunden for samarbejdet var, at der manglede ledige arealer til byudviklingen i Amsterdam Kommune, at omegnskommunerne tilsyneladende havde større fordel af beliggenheden tæt på bykernen end den centrale bykerne selv, og at der var store trafikproblemer i regionen.

Samarbejdsorganet har opgaver vedrørende regionens planlægning, boligforsyning, trafik og transport, erhvervsudvikling og miljøbeskyttelse. Rådet har alene en vejledende og rådgivende rolle overfor kommunerne. Under rådet er der på hvert opgaveområde nedsat udvalg bestående af borgmestre og udvalgsformænd fra de deltagende kommuner.

Konflikter imellem Amsterdam Kommune på den ene side og omegnskommunerne på den anden side er de mest almindeligt forekommende i samarbejdet. Samarbejdsorganet har ikke nogen formel kompetence til at løse konflikter imellem kommunerne.

9.6. Overvejelser om en ændret struktur i storbyregionerne

9.6.1 Norge

I Norge har regeringen i maj 1995 nedsat et nyt hovedstadsudvalg. I udvalget deltager statslige repræsentanter, repræsentanter for Oslo Kommune, for Akershus fylkeskommune og for kommunerne i Akershus fylke.

Udvalgets opgave er, at beskrive og vurdere, hvorledes den nuværende inddeling påvirker opgaveløsningen i Oslo og Akershus. Udvalget skal først og fremmest vurdere virkningerne for den regionale opgaveløsning, d.v.s. de fylkeskommunale opgaver og eventuelle kommunale og statslige opgaver, der har betydning på tværs af kommunegrænserne. Derudover skal udvalget drøfte forskellige forslag til en mulig fremtidig løsning med udgangspunkt i tre hovedmodeller samt eventuelle andre modeller. Endelig skal udvalget fremlægge forslag til en fremtidig organisering af den offentlige opgaveløsning i hovedstadsområdet og skitsere hovedlinierne i den videre reformproces.

Udvalget skal således tage udgangspunkt i en drøftelse af følgende tre løsningsmodeller.

1) Et mere forpligtende kommunalt samarbejde
Den nuværende inddeling videreføres, og de regionale opgaver løses i et samarbejde mellem de nuværende myndigheder. Det kan ske på flere måder: statslige pålæg om samarbejde på enkeltområder f.eks. gennem særlovgivning, etablering af et hovedstadsråd med ansvaret for samfundsudbygningsopgaverne eller frivilligt samarbejde baseret på de nuværende samarbejdsordninger i området.

2) Større regionkommuner
Den kommunale inddeling i Akershus ændres, så der bliver nogle få (2-3) storkommuner i Akershus, som også overtager de fylkeskommunale opgaver, hvorved Akershus fylkeskommune kan nedlægges.

3) Etablering af én ny storfylkeskommune ved sammenlægning af de fylkeskommunale opgaver fra Oslo Kommune med Akershus fylkeskommune
Akershus fylkeskommune og den fylkeskommunale del af administrationen i Oslo Kommune sammenlægges til én fylkeskommune for hele hovedstadsområdet. Oslo Kommune får herved samme myndighed og opgaver som de øvrige primærkommuner i hovedstadsområdet. Den nye fylkeskommune kan eventuelt få øget ansvar for samfundsudbygningsopgaverne.

De tre modeller er fremkommet på baggrund af overvejelserne i det såkaldte Christiansen-udvalg, der afgav betænkning i 1992, samt en høringsrunde over denne betænkning blandt de kommunale og statslige myndigheder i området.

Christiansen-udvalget havde til opgave at evaluere den kommunale og fylkeskommunale inddeling og fremlægge forslag til, hvordan den fremtidige kommunale og fylkeskommunale inddeling burde se ud.

Et flertal i udvalget konkluderede i betænkningen, at der er et særligt behov for en inddelingsreform i hovedstadsområdet, og at inddelingen i hovedstadsområdet udgør landets største inddelingsproblem.

Udvalget afviste en byudvidelse for Oslo, og skitserede derefter fem forskellige løsningsmodeller for området. Et stort flertal i udvalget anbefalede den ene af disse modeller, der indebærer, at de fylkeskommunale opgaver i Oslo Kommune og i Akershus fylke lægges sammen i en ny storfylkeskommune. Dette skulle kombineres med, at der i øvrigt skulle være en særlig opgavefordeling i hovedstadsområdet, således at den nye fylkeskommune fik tilført nogle af de primærkommunale opgaver fra Oslo Kommune og fra

kommunerne i Akershus fylke samt enkelte statslige opgaver. Modellen svarer til den tredje model, der skal overvejes af det nye hovedstadsudvalg.

Et stort flertal i udvalget afviste kommunalt samarbejde som alternativ til en inddelingsløsning bl.a. i de flerkommunale byområder som hovedstadsområdet. Udvalget konkluderede, at kommunalt samarbejde repræsenterer en længere og mere indirekte beslutningsproces, som vil øge afstanden mellem befolkningen og de folkevalgte. Desuden mente udvalget, at samarbejdsformen giver et dårligere grundlag for økonomisk kontrol og politiske helhedsprioriteringer indenfor de kommunale virksomhed. Omfattende brug af samarbejdsformen ville efter udvalgets opfattelse endvidere give en uklar ansvarsfordeling mellem forvaltningsniveauerne samt en uigennemsigtig forvaltningsstruktur for borgerne.

Disse vurderinger byggede bl.a. på en kortlægning af det kommunale samarbejde foretaget af Norsk institut for by- og regionforskning, samt på erfaringerne fra Finland. På baggrund af høringsrunden blandt de kommunale myndigheder i hovedstadsområdet er modellen alligevel medtaget som én af de tre modeller, der skal overvejes af hovedstadsudvalget.

I 1993 blev der igangsat et udvalgsarbejde om opgaverne i hovedstadsregionen på sygehusområdet. Udvalget skulle undersøge mulighederne for en mere hensigtsmæssig samordning af sygehusressourcerne i området. I udvalget deltog repræsentanter for Oslo Kommune, Akershus fylkeskommune og staten.

Sygehusudvalget afgav betænkning i juni 1995. I betænkningen anbefales det, at Oslo og Akershus fylkeskommune fremover kommer til at tilhøre samme helseregion. Efter udvalgets opfattelse er et tæt politisk og administrativt samarbejde på sygehusområdet nødvendigt. Der peges på en sammenlægning af Oslo og Akershus fylkeskommuner som den teoretisk set mest enkle løsning. Udover disse mere principielle anbefalinger indeholder udvalgsbetænkningen en række konkrete forslag til en funktionsdeling imellem regionens sygehuse, der samlet vurderes at give betydelige samordningsgevinster.

9.6.2. Sverige

I en udvalgsbetænkning - "Regional fremtid - Slutbetänkande av Regionberedningen, SOU 1995:27 - der blev afgivet i februar 1995, foreslås det, at der dannes nye storamtskommuner i Vestsverige (Göteborg) og i Skåne (Malmö). Betænkningen er nu til høring hos de kommunale og statslige myndigheder.

Det nye Västre Götalands län foreslås dannet ved sammenlægning af Göteborg och Bohus län, Älvsborgs län, Skaraborgs län samt Kungsbacka Kommune, som er en forstad til Göteborg i Hallands län. Herudover skal de amtskommunale opgaver fra Göteborg Kommune overføres til det nye landsting. Vänersborg skal være bopælskommune for den statslige länsstyrelse, mens det nye landsting selv skal træffe beslutning om landstingets bopæl.

Det nye Skåne läns landsting skal efter forslaget omfatte Kristianstads län og Malmöhus län samt de amtskommunale opgaver fra Malmö Kommune. Kristianstad skal være bopælskommune for den statslige länstyrelse, mens det nye landsting skal træffe afgørelse om landstingets bopælskommune.

Forslaget vil betyde, at de nye storamter kommer til at omfatte henholdsvis hele Vestsverige-regionen og hele Skåne-regionen. De to centerkommuner skal fremover kun have primærkommunale opgaver.

Størrelsesmæssigt vil sammenlægningen i Vestsverige betyde, at det nye storlandstings område samlet vil omfatte ca. 1.540.000 indbyggere fordelt på 51 kommuner. Tilsvarende vil sammenlægningen i Skåne størrelsesmæssigt betyde, at det nye storlandstings område samlet vil omfatte ca. 1.100.000 indbyggere fordelt på 32 kommuner.

I betænkningen foreslås det endvidere, at ansvaret for den regionale udvikling generelt overføres fra de statslige länsstyrelser til landstingene. Länsstyrelserne skal herefter alene fungere som statens repræsentant i länet. Det regionale udviklingsansvar omfatter forskellige opgaver indenfor industri og beskæftigelse, fysisk planlægning, miljøområdet, infrastrukturinvesteringer, uddannelse og forskning, kultur, turisme samt repræsentation af regionen udadtil. Herefter vil landstingene få til opgave at udforme strategiske regionale udviklingsprogrammer i samspil med de kommunale myndigheder i länet.

Efter forslaget skal reformen være gennemført fuldt ud den 1. januar 1999. Sammenlægningen af länene i Skåne og Vestsverige samt overførslen af det regionale udviklingsansvar til landstingene i de nye län i Skåne og Vestsverige samt til Stockholms og Jämtlands läns landsting forelås imidlertid påbegyndt allerede i løbet af 1996.

9.6.3. Finland

I Finland er der ikke aktuelle overvejelser om en ændret administrativ struktur i storbyområdet omkring Helsinki. Det kan dog komme på tale at tildele samarbejdsorganet for de fire centrale kommuner i hovedstadsområdet yderligere kompetence i form af en vetoret eller lignende overfor kommunernes arealplanlægning, ligesom samarbejdet om drift af den kollektive trafik kan tænkes udvidet med den kollektive trafik indenfor Helsinki's kommunegrænse.

9.6.4. Holland

I Holland har regeringen og parlamentet ment, at de store udviklings-, miljø-, planlægnings- og fordelingsproblemer omkring storbyerne har skabt et behov for en særlig administrativ løsning i disse områder.

Et af udgangspunkterne i debatten om storbyreformen var, at den stigende udbredelse af interkommunalt samarbejde i de seneste år har begrænset den demokratiske funktion, skabt uklar ansvarsfordeling og umuliggjort en integreret planlægning.

På denne baggrund vedtog det hollandske parlament i juni 1994 en lov, der indeholdt et rammeudspil, som senere skulle udfyldes af de lokale myndigheder i storbyregionerne.

Rammeudspillets løsningsmodel består af to dele.

For det første er det tanken, at danne nye storbyprovinser ved at udskille storbyregionerne fra de eksisterende provinser. Storbyprovinserne skal tilføres opgaverne fra de nuværende provinser, de grænseoverskridende kommunale opgaver - og dermed også de opgaver som typisk ligger i de interkommunale samarbejder - og nogle statslige opgaver. Storbyprovinserne vil herved få flere opgaver og yderligere beføjelser end landets øvrige provinser.

For det andet skal de store centerkommuner i storbyregionerne opsplittes i et antal selvstændige, mindre kommuner. Opsplitningen skal sikre, at kommunerne kan koncentrere sig om at varetage de rent lokale opgaver. Samtidig vil opsplitningen af de store centerkommuner betyde, at den størrelsesmæssige ubalance imellem kommunerne i storbyregionerne brydes.

Samlet betyder modellen en tilbagevenden til 3-niveau-systemet. I storbyregionerne vil strukturen herefter bygge på: en kommune af overskuelig størrelse med lokale opgaver, en ny direkte valgt storbyprovins med regionale og strategiske opgaver og staten med helt overordnede opgaver.

I overvejelserne blev økonomien betragtet som et afgørende element i bestræbelserne på at sikre de nye storbyprovinser en tilstrækkelig handlekraft og politisk tyngde. Løsningsmodellen indebærer derfor, at storbyprovinserne tildeles en særlig kompetence til at fordele de generelle og specifikke statslige tilskud til kommunerne indenfor regionen.

Den strategiske planlægning i regionen er ifølge rammeudspillet en helt central opgave for storbyprovinserne. Hver storbyprovins skal mindst hver tiende år udarbejde en integreret strategisk plan. Planen skal indeholde en række strategiske projekter. Jernbaner, offentlig transport, motorveje, større bolig- og erhvervsområder og affaldsdeponier er nævnt som eksempler på strategiske projekter, men storbyprovinsen fastlægger selv, hvad der er strategiske projekter. Kommunerne får mulighed for at anke beslutninger om strategiske projekter.

Den integrerede strategiske plan er bindende for kommunerne. Hvis kommunerne ikke er interesserede i at deltage i gennemførelsen af konkrete strategiske projekter, har provinsen kompetence til selv at overtage opgaven. De økonomiske midler til projektets gennemførelse kan provinsen tilbageholde som en andel af kommunens statstilskud, som storbyprovinsen fordeler.

Efter vedtagelsen af regeringens rammeudspil blev det i Rotterdam-regionen og i Amsterdam-regionen vedtaget, at henholdsvis Stadsregio Rotterdam og Regionaal Orgaan Amsterdam skulle fungere som overgangsstrukturer frem til etableringen af de nye storbyprovinser med direkte valg.

I Rotterdam-området skal den nye storbyprovins efter planerne dannes pr. 1. januar 1997 ved en udskillelse af Stadsregio-Rotterdam-regionen fra South Holland Provinz. I Amsterdam-området skal den nye storbyprovins tilsvarende etableres pr. 1. januar 1998 ved en tilsvarende udskillelse af regionen fra North Holland Provinz. "Rest"-provinserne bliver herefter væsentligt mindre.

Samtidigt er det besluttet, at opsplitte Rotterdam Kommune i 11 og Amsterdam Kommune i 13 selvstændige kommuner.

Lokale folkeafstemninger i Amsterdam og Rotterdam Kommuner i henholdsvis maj og juni 1995 har dog foreløbigt sat reformovervejelserne i bero, da et stort flertal af borgerne i de to kommuner stemte imod planerne om dannelse af storbyprovinser og opsplitning af kommunerne i mindre enheder.

Resultatet af de afholdte afstemninger er stærkt omdiskuteret i Holland. Undersøgelser i Rotterdam tyder på, at modstanden mod reformplanerne væsentligst skyldtes modvilje mod opsplitningen af Rotterdam i små kommuner. På nuværende tidspunkt er der ikke klarhed over, hvorledes arbejdet med reformplanerne skal fortsættes. En af de muligheder, der overvejes i Rotterdam, er at opsplitte kommunen i færre kommunale enheder end planlagt.

9.7. Sammenfatning

1 figur 9.1 er den nuværende regionale samarbejdsstruktur og eventuelle overvejelser om en ændret regional struktur i storbyregionerne vist i oversigtsform.

Figur 9.1. Oversigt over den nuværende regionale samarbejdsstruktur i storbyregionerne og eventuelle overvejelser om ændring af den regionale struktur

	NUV.REGION.SAMARB.STRUKTUR	OVERVEJELSER
OSLO	Rådgivende samarbejdsudvalg. Indirekte valgte repr.for Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.Regionplanlægning. Ikke udskrivn. af skatter	Hovedstadsudvalg: 1)interkommunalt samarbejde 2)regionskommuner 3)storamt
STOCKHOLM	Storamt.Stockholm läns landsting. Direkte valg. Yderligere kompetence vedr. regionplan, kollektiv trafik og øk. udligning mellem kommunerne. Skatteudskrivningsret	Ikke aktuelle overvejelser om ændret struktur. Regionale udviklingsansvar fra statslige länsstyrelser til landsting
GÖTEBORG	Kommuneforbund. Indirekte valgte repræsentanter. Regionplanlægning Ikke udskrivn. af skatter	Storamt.Västre Götalands läns landsting.Göteborg kommune herefter kun primærkommune Skatteudskrivningsret
MALMÖ	Interim-Skånestyrelse.Indirekte valg(regionaludvikl.) Projekt-landsting-Skåne(sygehuse) Ikke udskrivn. af skatter	Storamt.Skåne läns landsting. Malmö kommune herefter kun primærkommune Skatteudskrivningsret
HELSINKI	Samkommune for 4 centrale kommuner. Indirekte valg. Planlægn., kollektiv trafik, affaldshåndt.Andre samkommuner vedr.sygehuse og regionplan. Ikke udskrivn. af skatter	Ikke aktuelle overvejelser
AMSTERDAM	Storbyråd (ROA). Indirekte valgte repræsentanter for 16 kommuner.Planlægning, boligforsyning,kollektiv trafik,erhvervsudvikling,miljøbeskyttelse. (Sygehusopgaven privat) Ikke udskrivn. af skatter	Storamt. Direkte valg. Ikke udskrivn. af skatter. Amsterdam kommune opsplittes i 13 selvstændige kommuner
ROTTERDAM	Storbyråd(Stadsregio Rotterdam). Indirekte valgte repræsentanter for 18 kommuner. Planlægning,boligforsyning, kollektiv trafik, erhvervsudvikling,miljøbeskyttelse.(Sygehusopgaven privat) Ikke udskrivn. af skatter	Storamt. Direkte valg. Ikke udskrivn. af skatter. Rotterdam kommune opsplittes i 11 selvstændige kommuner

Blandt de lande, som aktuelt overvejer en ændret struktur i storbyregionen er de *hollandske* overvejelser mest vidtgående. I Holland overvejes det således at skabe opgavemæssigt stærke storbyprovinser baseret på direkte valg ved en udskillelse fra den eksisterende regionale inddeling af de kommuner i storbyområderne, der funktionelt hænger mest sammen med storbykommunen. Samtidigt planlægges det at opsplitte de centrale storbykommuner i et antal mindre kommuner.

De nye storbyprovinser vil opgavemæssigt blive større end de bestående provinser, idet de vil få tildelt ansvaret for de opgaver, der ligger i de øvrige provinser, plus nogle strategiske opgaver fra kommunerne i området og fra staten. Endvidere vil storbyprovinserne få tilført økonomiske midler til at gennemføre strategiske planer i regionen, ved at de fremover skal stå for fordelingen af den statslige pulje af tilskud til primærkommunerne i regionen. Hvis primærkommunerne ikke vil medvirke i et strategisk projekt, har storbyprovinsen mulighed for at iværksætte opgaven i eget regi, og finansiere opgaven ved at tilbageholde en andel af kommunens statstilskud.

I *Sverige* har man i hovedstadsområdet valgt en storamtsløsning, hvor Stockholm Kommune allerede for en del år siden har overladt sine amtskommunale opgaver til et direkte valgt landsting for hele länet.

Opgavemæssigt er landstinget i hovedstadsregionen større end de øvrige landsting, idet landstinget har yderligere kompetence vedrørende den kollektive trafik, regionplanlægningen og økonomisk udligning indenfor regionen.

Der planlægges ikke nogle større ændringer i denne struktur. Et forslag om at lægge store opgaveområder ud til 23 bydelsråd er vedtaget af bystyret, og forslaget er i øjeblikket til høring. Udgangspunktet er, at der skal være tale om indirekte valgte bydelsråd, men det overvejes, om der skal gennemføres forsøg med direkte valg.

For de to øvrige storbyområder i Sverige er der i 1995 fremlagt forslag om at etablere direkte valgte landstingskommuner for langt større områder, og hertil lægge de amtskommunale opgaver, som Malmö og Göteborg Kommuner i dag varetager. Herved vil man få en struktur i Skåne og Vestsverige, der ligner strukturen i Stockholm-regionen.

I *Norge* er strukturovervejelserne ikke så langt fremme som i Holland og i Sverige. I foråret 1995 blev der nedsat et nyt hovedstadsudvalg, der skal aflevere betænkning inden udgangen af 1996.

I kommissoriet er det dog fastlagt, at udvalget skal tage udgangspunkt i en drøftelse af tre konkrete løsningsmodeller. En af disse modeller indebærer, at der etableres en storamtskommune i området ved en sammenlægning af Akershus fylkeskommune og de fylkeskommunale funktioner i Oslo Kommune. Oslo Kommune, der i dag varetager både de primærkommunale og fylkeskommunale opgaver, vil herefter alene skulle varetage primærkommunale opgaver i lighed med de øvrige kommuner i området. Det skal også overvejes, om den nye fylkeskommune skal have øget ansvar for samfundsudbygningsopgaverne.

En anden model indebærer, at Oslo Kommune fortsat skal have både primærkommunale og amtskommunale opgaver. I Akershus fylke sammenlægges de eksisterende kommuner til 2-3 store regionkommuner med både primær- og amtskommunale opgaver. Akershus fylkeskommune nedlægges.

Endelig skal udvalget som den tredje model overveje en opretholdelse af den nuværende kommunale inddeling kombineret med et mere forpligtende kommunalt samarbejde om de regionale opgaver. Det kommunale samarbejde kan tænkes sikret på flere måder. Det kan f.eks. ske ved statslige pålæg om samarbejde på enkeltområder (særlove), ved etablering af et indirekte valgt hovedstadsråd med ansvar for samfundsudbygningsopgaverne eller ved frivilligt samarbejde baseret på de nuværende samarbejdsordninger i området.

I *Finland* er der valgt en model for løsning af de regionale opgaver, der er baseret på erfaringerne fra det meget udbredte frivillige samarbejde imellem kommunerne.

Landets generelle administrative struktur adskiller sig væsentligt fra de øvrige nordiske lande, idet der ikke findes et selvstændigt, regionalt, folkevalgt niveau. I stedet løses de regionale opgaver i et frivilligt opgavebaseret samarbejde mellem primærkommuner organiseret i samkommuner. Samkommunerne er dog obligatoriske - d.v.s. fastsat i lovgivningen - indenfor sygehusområdet, regionplanlægningen og særforsorg for handicappede. Samkommunerne har ikke skatteudskrivningsret, og ledes af indirekte valgte repræsentanter for de deltagende medlemskommuner.

I Helsinki-området deltager kommunerne i forskellige lovbestemte samkommuner, men dette suppleres af en særlig lov, der pålægger de fire centrale kommuner i hovedstadsområdet at samarbejde om den fysiske planlægning, planlægning og drift af den kollektive trafik over kommunegrænserne, affaldshåndtering samt bekæmpelse af luftforurening i området.

Samarbejdsorganet har ikke nogen formel kompetence til at løse konflikter imellem de deltagende kommuner. Konflikter imellem medlemskommunerne, der ikke kan løses ved forhandling i samarbejdsorganet, må derfor løses af det pågældende fagministerium.

Der er ikke aktuelle planer om ændringer i den finske samarbejdsmodel for hovedstadsområdet. Modellen minder i øvrigt en del om den ene af de modeller (kommunalt samarbejde), der skal overvejes af det nedsatte hovedstadsudvalg i Norge.

Kapitel 10. Styrelsesmæssige forhold i hovedstadsområdet

10.1. Indledning

I dette kapitel er redegjort for kommissionens overvejelser vedrørende behovet for nye eller ændrede styreformer i de kommunale styrelseslove i relation til kommunerne i hovedstadsområdet - med særligt henblik på styrelsesforholdene i Københavns Kommune. Der redegøres i den forbindelse for kommissionens mere konkrete, foreløbige, overvejelser med hensyn til spørgsmålet om en ændret styreform for Københavns Kommune, samt for Københavns Borgerrepræsentations svar på kommissionens høring over disse overvejelser.

For en mere deltaljeret gennemgang af Københavns Kommunes styrelsesforhold og Borgerrepræsentationens besvarelse m.v. henvises til *bilag j*.

Kommissionens forslag og anbefalinger i forhold til spørgsmålet om en ændret styreform for Københavns Kommune indgår i det samlede forslag i *kapitel 13*.

10.2. Behovet for nye eller ændrede styreformer i de kommunale styrelseslove i relation til kommunerne i hovedstadsområdet

Reglerne om det kommunale styre er fastlagt i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995). Den kommunale styrelseslov indeholder ensartede regler for alle primærkommuner og amtskommuner - bortset fra Københavns Kommune, hvis styrelse er reguleret i en særlig lov (lovbekendtgørelse nr. 616 af 18. juli 1995).

Den kommunale styrelseslovs almindelige styreform er et udvalgsstyre. Den umiddelbare forvaltning varetages af et Økonomiudvalg og et eller flere stående udvalg. Udvalgenes medlemmer vælges ved forholdstalsvalg. Borgmesteren er formand for Økonomiudvalget, mens de stående udvalg selv vælger deres formand.

Den kommunale styrelseslovs § 64 giver mulighed for, at kommunalbestyrelserne i Frederiksberg, Odense, Aalborg og Århus Kommuner kan træffe bestemmelse om, at der til deltagelse i styrelsen af kommunens anliggender oprettes en magistrat. Bestemmelsen forudsætter, at den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender varetages af magistraten eller de enkelte magistratsmedlemmer, som vælges ved forholdstalsvalg. Kun

Frederiksberg Kommune har ikke benyttet adgangen til at indføre en magistratsordning.

Styreformen for Københavns Kommune er i henhold til lov om Københavns Kommunes styrelse et magistratsstyre.

I de senere år er sket en række ændringer i den kommunale styrelseslov, der har givet kommunerne en langt større frihed i tilrettelæggelsen af kommunestyret. Bl.a. blev der ved en lovændring i 1993 givet kommunerne adgang til at etablere nye styreformer, herunder "det udvalgsløse styre", hvor der alene skal nedsættes et stående udvalg til at afgøre sager om sociale ydelser, og "mellemformsstyret", hvor de stående udvalgs formænd er medlemmer af Økonomiudvalget og vælges af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg. En kommunalbestyrelse kan endvidere med indenrigsministerens godkendelse etablere en afvigende styreform. Herudover blev der i loven givet hjemmel til, at en række regler i styrelsesloven, særligt vedrørende udvalgsstyret, kan fraviges med indenrigsministerens godkendelse.

Ved en ændring af den kommunale styrelseslov i 1994 blev der endvidere givet kommunerne adgang til at oprette kommunalbestyrelsesvalgte lokaludvalg med selvstændig kompetence på visse nærmere bestemte områder.

Da kommunerne ved de ovennævnte lovændringer har fået en meget stor organisatorisk frihed, synes den kommunale styrelseslov i dag at være tilpasset fremtidens krav om adgang til fleksible løsninger. Den kommunale styrelseslovs eksisterende muligheder for indretning af kommunestyret vil også kunne opfylde de behov, der måtte være for organisatoriske ændringer i tilfælde af en eventuel udlægning af visse amtskommunale opgaver til hovedstadsområdets kommuner.

Generelt forekommer der derfor på nuværende tidspunkt ikke at være behov for nye eller ændrede styreformer i relation til kommunerne i hovedstadsområdet. Dette var da også fornyelsesudvalgets konklusion i betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor.

For så vidt angår Københavns Kommune er det derimod kommissionens opfattelse, at der er behov for ændrede regler om de styrelsesmæssige forhold. Københavns Kommune er som ovenfor nævnt ikke omfattet af den kommunale styrelseslov, og der har i kommunen været forskellige styrelsesmæssige problemer.

Der er nedenfor foretaget en gennemgang af den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune sammenholdt med styrelsesordningerne i andre

kommuner. I den forbindelse er problemerne ved den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune skitseret.

10.3. Den historiske baggrund

Københavns Kommunes magistratsstyreform stammer tilbage til 1659, hvor kong Frederik den 3. gav Københavns borgere ret til i fællesskab med en kongevalgt magistrat at vælge nogle borgere, der skulle styre byens anliggender sammen med magistraten. Københavns Kommunes styrelsesmæssige forhold har siden været særskilt reguleret.

For landets øvrige kommuner blev der i 1970 gennemført en styrelsesmæssig reform ved lov om kommunernes styrelse - denne lov, omfattede bortset fra nogle ganske få bestemmelser ikke København Kommune.

Med udgangspunkt i et lovudkast udarbejdet af Københavns Borgerrepræsentation vedtog Folketinget i 1977 lov om Københavns Kommunes styrelse. Ved behandlingen af loven var der i Folketinget bred tilslutning til, at Københavns Kommunes styrelse i det væsentlige skulle bringes på linie med styrelsen af landets øvrige kommuner. Den københavnske styrelseslov er siden 1977 blevet ændret flere gange samtidig med tilsvarende ændringer i loven om kommunernes styrelse.

I 1985 nedsatte indenrigsministeren et udvalg med den opgave at undersøge Københavns Kommunes styrelsesmæssige forhold. I betænkning nr. 1114/-1987 er bl.a. angivet udvalgets overvejelser vedrørende fordele og ulemper ved forskellige styreformer. Udvalget foreslog - uanset hvilken styreform der ville blive valgt - at den særlige styrelseslov for Københavns Kommune blev ophævet, og at Københavns Kommune blev inddraget under lov om kommunernes styrelse.

Betænkningen blev efterfølgende sendt til udtalelse i Københavns Kommune. Der kunne ikke i Borgerrepræsentationen opnås flertal for en bestemt styremodel, og der blev da heller ikke fremsat lovforslag på grundlag af betænkningen.

10.4. Den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune

Københavns Kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen, der benævnes Borgerrepræsentationen, og består af 55 medlemmer. Borgerrepræsentationen er den øverste myndighed i kommunen, og kan derfor forhandle og afgøre enhver sag, der vedrører kommunen.

Borgerrepræsentationen vælger sin formand blandt sine medlemmer ved flertalsvalg. De funktioner, der er henlagt til Borgerrepræsentationens formand, er almindelige mødeledelsesbeføjelser samt ret til at deltage i forhandlinger i udvalg uden stemmeret. Borgerrepræsentationen vælger endvidere 4 næstformænd.

Magistraten, der består af en overborgmester og 6 borgmestre, vælges af Borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg. Ved valg til magistraten udtræder vedkommende af Borgerrepræsentationen, og stedfortræderen indkaldes til at indtræde.

De enkelte borgmestre forestår på eget ansvar den umiddelbare forvaltning af hvert deres forretningsområde inden for rammerne af det vedtagne årsbudget, og i overensstemmelse med vedtægter og regulativer udstedt af Borgerrepræsentationen. Borgmestrene fungerer endvidere som administrative chefer for hver deres afdeling.

Magistraten som kollegium udøver sin virksomhed i møder og træffer afgørelse ved stemmeflertal. Hver borgmester kan i magistratens møder forelægge de sager, der henhører under dennes forretningsområde, og kan forlange enhver af magistratens beslutninger forelagt Borgerrepræsentationen til afgørelse.

Overborgmesteren er formand for magistraten og forbereder magistratens møder og leder forhandlingerne. I modsætning til landets øvrige (magistrats)kommuner er overborgmesteren ikke formand for kommunalbestyrelsen. Overborgmesteren fungerer som det samordnende led i forhold til magistraten, og skal drage omsorg for, at sagerne fordeles til borgmestrene i overensstemmelse med sagsfordelingen i styrelsesvedtægten. Overborgmesteren varetager efter styrelsesvedtægten den umiddelbare forvaltning af alle tværgående opgaver i kommunen.

Magistratsmedlemmerne har pligt til at overvære Borgerrepræsentationens møder, og kan herunder begære ordet, men er afskåret fra deltagelse i sagernes afgørelse i Borgerrepræsentationen.

Borgerrepræsentationen nedsætter 9 faste udvalg, der hver består af 13 borgerrepræsentationsmedlemmer. De faste udvalg har rådgivende funktioner over for Borgerrepræsentationen og ingen beslutningskompetence. Borgerrepræsentationen kan endvidere nedsætte andre udvalg ("ad hoc udvalg") bestående af Borgerrepræsentationens medlemmer. I øvrigt nedsættes med hjemmel i den københavnske styrelseslov et udvalg til at meddele samtykke

til mindre afvigelser fra budgettet, og et udvalg til behandling af revisionsberetningen.

10.5. Forskelle mellem styreformerne

Københavns Kommunes magistratsstyre svarer på mange måder til det magistratsstyre, der findes i de øvrige magistratskommuner: Odense, Aalborg og Århus Kommuner. Der er dog også en del forskelle.

Af de væsentligste kan nævnes, at udtrædelsesordningen for magistratens medlemmer kun gælder i Københavns Kommune. I de øvrige magistratskommuner udtræder magistratens medlemmer ikke af kommunalbestyrelsen.

Det er også kun i København, at der ikke er personsammenfald mellem formanden for kommunalbestyrelsen og formanden for magistraten.

Når der ses på udvalgsstyret, der med enkelte undtagelser er den styreform, der anvendes i landets øvrige kommuner, er der en række forskelle i forhold til styrelsesordningen i Københavns Kommune.

I en udvalgsstyret kommune varetages den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender af Økonomiudvalget og de stående udvalg. Borgmesteren varetager den administrative ledelse. De koordinerende funktioner varetages af Økonomiudvalget og borgmesteren.

I Københavns Kommune varetager overborgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten - borgmestrene - hver for deres afdeling både den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse. Koordinationen varetages af den samlede magistrat og af overborgmesteren. De faste udvalg har alene rådgivende funktioner.

I øvrigt er der forskelle med hensyn til mindretalsindflydelse.

I udvalgsstyret tillægges kommunalbestyrelsens mindretal indflydelse ved, at alle mindretal bliver repræsenteret i de stående udvalg og Økonomiudvalget - eller i hvert fald i nogle af dem - og herigennem er deltagere i den umiddelbare forvaltning.

I Københavns Kommunes styre tillægges mindretallene indflydelse ved, at de større mindretal får mulighed for at udpege et magistratsmedlem. De mindretal, der får en borgmesterpost, får overladt hele den umiddelbare forvaltning af det pågældende område til selvstændig varetagelse samt en del af de administrative ledelsesfunktioner.

Ud over de ovennævnte forhold er der på en række punkter forskelle mellem den københavnske styrelseslov og den kommunale styrelseslov. F.eks. er der i den kommunale styrelseslov, men ikke i den københavnske, hjemmel til at nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner, hvori der kan indvælges andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer (§17, stk. 4-udvalg).

10.6. Problemerne ved den nuværende styrelsesordning i Københavns Kommune

Kommissionen har her taget udgangspunkt i den beskrivelse af problemerne ved den nuværende styrelsesordning, som findes i kapitel 4 i betænkning nr. 1114/1987.

I betænkningen er det bl.a. anført, at der er flere tegn på, at den styrelsesordning, som det var hensigten at indføre med den københavnske styrelseslov fra 1977, ikke rigtig er slået igennem i praksis. Hensigten var, at Borgerrepræsentationen skulle være den øverste politiske myndighed. Imidlertid handler magistraten i et vist omfang som om dens medlemmer havde en selvstændig kompetence, og der gives ikke altid tilstrækkelig information til Borgerrepræsentationen.

Det anføres endvidere, at et af de alvorligste problemer i Københavns Kommune er, at den samlede magistrat, som efter loven skal udgøre et koordinerende led og varetage en række tværgående opgaver, i realiteten ikke fungerer. Bl.a. foregår der ingen egentlig debat på magistratens møder.

Heller ikke de faste udvalg fungerer ifølge betænkningen tilfredsstillende, da der ikke her sker den fornødne politiske drøftelse.

Den manglende politiske drøftelse i magistraten og i de faste udvalg fører til et stort tidsforbrug for borgerrepræsentationen.

Endvidere nævnes det i betænkningen, at Københavns Kommunes procedure ved behandling af forslag er ganske besværlig og tidskrævende sammenlignet med andre kommuners. Inden en sag kan blive afgjort, har den først været under behandling i magistraten, derefter har der været behandling i den samlede magistrat, forelæggelse i Borgerrepræsentationen, og behandling i det faste udvalg, hvorefter Borgerrepræsentationen kan tage endelig stilling til sagen.

Kommissionen har ikke nærmere undersøgt, hvorvidt de påpegede problemer i dag er af mindre omfang, men det er kommissionens indtryk, at der siden 1987 har været en positiv udvikling.

En række af de påpegede problemer er imidlertid af strukturel karakter og således en følge af den særlige styreform, der er fastlagt i den københavnske styrelseslov. Det gælder bl.a. det forhold, at magistratens medlemmer ikke samtidig er medlemmer af Borgerrepræsentationen, og at overborgmesteren ikke samtidig er formand for Borgerrepræsentationen. Endvidere fungerer den gældende styrelsesordning i Københavns Kommune generelt tungt og giver ofte anledning til problemer.

Det er kommissionens opfattelse, at de ovennævnte problemer - særligt at Borgerrepræsentationen ikke fuldt ud fungerer som det styrende organ, og at magistraten ikke opfylder sin rolle som det koordinerende organ - indebærer en nærliggende risiko for, at Københavns Kommune kan savne den fornødne handle- og beslutningskraft.

Der synes derfor at være behov for en mere grundlæggende reform af den københavnske styrelsesordning - en reform, der kan sikre på den ene side et mere effektivt styre og på den anden side, at mindretallene har en indflydelse på forvaltningen af de kommunale opgaver.

10.7. Bydelsstyreforsøg i Københavns Kommune

Københavns Borgerrepræsentation besluttede på sit møde den 15. juni 1995 at iværksætte bydelsstyreforsøg fra den 1. januar 1997. Formålet med forsøget er at tilvejebringe erfaringer med bydelsstyre, som kan indgå i grundlaget for en eventuel beslutning om iværksættelse af en generel ordning omfattende hele kommunen.

Efter anmodning fra Københavns Borgerrepræsentation har indenrigsministeren den 29. november 1995 fremsat et lovforslag om ændring af den københavnske styrelseslov med henblik på at tilvejebringe det fornødne lovgrundlag.

Lovforslaget giver Københavns Kommune mulighed for i 2-4 bydele at nedsætte bydelsråd med såvel selvstændig kompetence som kompetence i henhold til delegation. Der kan både blive tale om folkevalgte og borgerrepræsentationsvalgte bydelsråd.

Borgerrepræsentationen har som hovedprincip fastsat, at bydelsrådene skal have udlagt så stor en del af opgaverne som muligt inden for følgende 6

områder: børn- og unge, ældre, andre sociale ydelser, kultur og fritid, gader og veje samt beskæftigelse.

Endvidere henlægges driften af en række kommunale institutioner til bydelsrådene til selvstændig varetagelse, og bydelsrådene får deres egen administration.

Forsøget indebærer således en meget omfattende opgaveudlægning til bydelsrådene, der herved på disse områder vil fungere som en art lokale kommunalbestyrelser.

10.8. Overvejelser om ændring af styreformen i Københavns Kommune

Det er kommissionens opfattelse, at den københavnske styrelseslov på en uhensigtsmæssig måde er præget af tidligere styrelsesordninger. Der vil kunne opnås en langt større fleksibilitet for Københavns Kommune ved, at kommunen bliver omfattet af den almindelige kommunale styrelseslov. De historiske forhold kan ikke længere begrunde, at Københavns Kommune har sin egen styrelseslov. Københavns Kommune bør derfor inddrages under den almindelige kommunale styrelseslov, og den københavnske styrelseslov ophæves.

Den kommunale styrelseslov giver bl.a. mulighed for at vælge mellem forskellige styrelsesformer, f.eks. udvalgsstyre, magistratsstyre (i de største kommuner) og mellemformsstyre. Styrelsesloven giver endvidere kommunerne en stor frihed i tilrettelæggelsen af kommunestyret inden for de enkelte styreformer.

Den almindelige styrelseslovs fleksibilitet medfører således, at Københavns Kommune i vidt omfang selv vil kunne træffe bestemmelse om den politiske ledelse og styring efter kommunens ønsker. Kommunen vil endvidere løbende kunne ændre og tilpasse den kommunale struktur og styreform, såfremt der måtte opstå behov herfor.

Såfremt forsøget med bydelsråd falder tilfredsstillende ud, vil Københavns Kommune sandsynligvis ønske at etablere bydelsrådene som en permanent ordning omfattende hele kommunen. Herved vil der ske en reduktion i antallet af sager, der afgøres centralt, og samtidig vil behovet for den overordnede, centrale styring af kommunens anliggender forøges.

Også denne udvikling vil kunne tale for, at der i Københavns Kommune indføres mulighed for et traditionelt udvalgsstyre. Et udvalgsstyre vil inde

bære, at der i kommunen under kommunalbestyrelsen nedsættes Økonomiudvalg og stående udvalg til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender.

Kommunalbestyrelsens medlemmer vil blive vederlagt efter samme regler som i andre udvalgsstyrede kommuner, d.v.s. at udvalgsmedlemmerne som følge af varetagelsen af forvaltningsopgaverne vil modtage udvalgsvederlag. Udvalgsformændene vælges af udvalgene, og vil for deltidshvervet modtage udvalgsformandsvederlag.

Borgmesteren og udvalgsformændene vil alle være medlemmer af kommunalbestyrelsen. Borgmesteren varetager hvervet som formand for kommunalbestyrelsen og formand for Økonomiudvalget. Ansvaret for den øverste daglige ledelse af administrationen ligger hos borgmesteren alene - der vil således blive tale om en enhedsforvaltning.

Kommissionen er herved opmærksom på, at det nok i højere grad end i en magistratsstyret kommune vil være nødvendigt at overlade afgørelser til administrationen. Den politiske indflydelse på sagerne behøver imidlertid ikke at blive væsentligt formindsket, idet udvalgene kan sikre sig indflydelse ved at fastsætte retningslinjer for sagernes ekspedition, og fastlægge forskellige former for kontrol. I den forbindelse må der også lægges vægt på, at Borgerrepræsentationens medlemmer under alle omstændigheder vil opnå en langt større indflydelse end efter den nuværende styreordning.

Selv om der måtte blive etableret bydelsråd for alle bydele i Københavns Kommune, vil der dog fortsat være et meget stort antal ansatte i kommunen. Kommissionen vil derfor også pege på, at der vil kunne indføres en lidt ændret udgave af udvalgsstyret - et udvalgsstyre, hvor den administrative ledelse deles mellem borgmesteren og formændene for de stående udvalg.

Delingen af den administrative ledelse skulle i så fald foretages således, at borgmesteren leder den del af den kommunale administration, der forestås af Økonomiudvalget, mens udvalgsformændene hver for sig leder den del af administrationen, der hører under vedkommende stående udvalg. Det forudsættes herved, at der er sammenfald mellem udvalgenes og den kommunale administrations sagsområder.

Ved denne styreform vil hvervet som udvalgsformand - på grund af den administrative ledelsesfunktion - ikke blot vil være et deltidshverv, men et fuldtidshverv. Udvalgsformændene vil for så vidt angår retningslinjerne for ledelsen af administrationen være underlagt Økonomiudvalget.

Som fordele ved, at styreformen i Københavns Kommune ændres til et traditionelt udvalgsstyre eller et udvalgsstyre med deling af den administrative ledelse, kan kommissionen især pege på følgende:

* Forvaltningen af alle kommunens opgaver forestås af udvalg, hvori der er repræsentanter for såvel flertal som mindretal.

* Som følge heraf afskaffes magistraten, der heller ikke har fungeret efter sin hensigt.

* Også små mindretal vil få andel i den umiddelbare forvaltning gennem medlemskab af et eller flere udvalg.

* Den nuværende tunge sagsgang (magistrat - samlet magistrat - Borgerrepræsentation - faste udvalg - Borgerrepræsentation) forenkles.

* Der opnås en tættere sammenhæng mellem kommunalbestyrelsen og administrationen. Samtidig opnås bedre sammenhæng mellem kommunalbestyrelsen og Økonomiudvalget, når formandskabet varetages af samme person.

* Det generelle informationsniveau hos kommunalbestyrelsens medlemmer styrkes som følge af den direkte deltagelse i udvalgenes forvaltningsopgaver. Gennem denne deltagelse i forvaltningen bliver medlemskabet også mere attraktivt.

10.9. Høring af Københavns Kommune

Ved brev af 2. oktober 1995 anmodede kommissionen Københavns Borgerrepræsentation om en udtalelse over kommissionens foreløbige overvejelser om en ændret styreform.

I brev af 16. november 1995 har Københavns Borgerrepræsentation bl.a. anført, at den nuværende magistratsstyreform findes at indeholde nogle ulemper, som i en vis udstrækning vil kunne afhjælpes ved indførelse af et udvalgsstyre.

Grundet kommunens størrelse finder Borgerrepræsentationen dog, at kommunens administrative ledelse bør deles mellem borgmesteren og udvalgsformændene.

Der foreslås en mellemformsstyremodel, hvor samtlige formænd for de stående udvalg er fødte medlemmer af Økonomiudvalget. Ud over formænde-

ne skal et antal "menige" medlemmer have sæde i Økonomiudvalget. Formændene og næstformænd skal vælges af Borgerrepræsentationen ved forholdstalsvalg således, at formand og næstformand er fra samme parti/-valggruppe.

Borgerrepræsentationen nævner endvidere muligheden for en adskillelse af posten som formand for kommunalbestyrelsen og (over)borgmesterposten.

Under hensyntagen til det omfattende strukturarbejde i Københavns Kommune og overvejelserne om hovedstadsområdets fremtid kan Borgerrepræsentationen ikke lægge sig endeligt fast på en fremtidig styreform for Københavns Kommune.

Borgerrepræsentationen finder det derfor mest nærliggende at pege på, at Københavns Kommune fremover omfattes af den kommunale styrelseslov, således at kommunen kan vælge blandt hele spektret af styreformer, der er angivet i lov om kommunernes styre, samt at disse muligheder udvides med den af Borgerrepræsentationen skitserede model.

Samtidig forudsættes, at der i den kommunale styrelseslov skabes hjemmel til det af Borgerrepræsentationen vedtagne bydelsforsøg. Det anføres endvidere, at der tillige må skabes særlig hjemmel for en række særbestemmelser for Københavns Kommune.

Bilag j indeholder en mere udførlig gengivelse af Borgerrepræsentationens svar, og i appendiks til bilaget er svaret optrykt i sin helhed.

Kapitel 11. Principper for en hovedstadsreform

11.1. Indledning

I dette kapitel opstilles en række principper for en hovedstadsreform. Kapitlet indledes med en kort gennemgang af processen omkring opstilling af sådanne principper samt af den anvendte metode. Dernæst præsenteres de principper, som kommissionen vil arbejde videre på grundlag af. I tilknytning hertil præsenteres en række vurderingskriterier, der har til formål at medvirke til belysningen og vurderingen af de enkelte principper. Endelig beskrives, hvorledes principperne har indgået i kommissionens arbejde med opstilling af modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet.

Der henvises i øvrigt til *bilag k*, hvor der mere detaljeret er redegjort for arbejdet med opstilling af principper for en hovedstadsreform og med opstilling af vurderingskriterierne. Der er desuden redegjort for de mange henvendelser, som kommissionen har fået under arbejdet.

11.2. Opstilling af principperne

Hovedstadskommissionen har i sit kommissorium fået til opgave at tage "udgangspunkt i et sæt af principper for den kommunale struktur og opgavevaretagelse, som udformes på baggrund af en dialog med de berørte kommunale parter, forskere, m.fl."

Hovedstadskommissionens udgangspunkt for arbejdet hermed har været, at alle relevante principper skulle inddrages i arbejdet med henblik på at etablere et bredt grundlag for overvejelser af, hvilke principper der bør ligge til grund for en hovedstadsreform.

Opstillingen af principperne har derfor taget afsæt i en gennemgang af, hvilke principper der siden kommunalreformen har været lagt til grund for overvejelser vedrørende de kommunale opgavers fordeling, tilrettelæggelse og finansiering.

De principper, der blev tilvejebragt ved denne gennemgang, blev herefter suppleret med principper, der havde deres baggrund i den aktuelle debat om det kommunale styre og om hovedstadsområdets organisering.

Principperne, som kommissionen på denne måde nåede frem til, vedrører den kommunale struktur, opgavefordeling, opgavefinansiering og udligning samt mere specifikke hovedstadsrelaterede forhold.

På grund af den valgte fremgangsmåde udgør principperne ikke et homogent sæt af principper, der entydigt peger på en bestemt løsningsmodel for strukturovervejelserne i hovedstadsområdet. Der er tværtimod tale om principper, der i et vist omfang er indbyrdes modstridende, og som derfor peger på flere forskellige løsningsmodeller.

Resultatet af kommissionens indledende principdrøftelser blev med andre ord en "bruttoliste" over mulige principper.

Med denne bruttoliste som udgangspunkt afholdt Hovedstadskommissionen den 8. februar 1995 et seminar med samfundsvidenskabelige forskere, hvor principper blev drøftet. Drøftelserne på dette seminar viste, at det ikke var muligt umiddelbart at reducere antallet af principper. I stedet blev der på seminaret fremsat forslag til såvel nye principper som til udbygning og præcisering af eksisterende principper.

Efter denne gennemgang blev et revideret sæt principper udsendt til samtlige kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet samt til Hovedstadsområdets Trafikselskab og Hovedstadens Sygehusfællesskab, som oplæg til en kommunekonference i Eigtveds Pakhus den 13. marts 1995.

På konferencen blev principperne gennemgået, således at der til hvert enkelt princip var mulighed for at komme med forslag til ændringer af de fremlagte principper eller med forslag til nye principper, som man ønskede skulle indgå i kommissionens videre arbejde.

Hovedstadskommissionen har endvidere modtaget en række skriftlige bemærkninger samt deltaget i møder om principperne - arrangeret af interesserede amtskommuner, kommuner, foreninger og partier.

11.3. Principper for en hovedstadsreform

I dette afsnit præsenteres de principper, der er resultatet af den ovenfor beskrevne proces.

Indledningsvis skal det understreges, at drøftelserne med forskerne og de kommunale parter m.fl. efter kommissionens opfattelser ikke har skabt grundlag for udvælge et mindre sammenhængende sæt af principper, der kan danne et entydigt udgangspunkt for en hovedstadsreform. Dertil har forskellene i de tilkendegivelser, der er kommet, været for store.

Det var efter kommissionens opfattelse heller ikke hverken forventeligt eller nødvendigt for de videre overvejelser med en sådan enighed mellem alle

parter om udvælgelsen af principper. Det centrale for kommissionen har været gennem principdrøftelserne at få alle relevante aspekter frem, med henblik på at få tilvejebragt et bredt grundlag for den senere vurdering af forskellige løsningsforslag. I gennemgangen nedenfor er derfor ikke gjort forsøg på at nå frem til et homogent sæt af principper.

De principper, der danner grundlag for Hovedstadskommissionens arbejde er følgende:

1. Det bør tilstræbes, at opgaverne løses så tæt som muligt på de borgere, de vedrører.

Nærhedsprincippet indebærer, at de offentlige opgaver bør løses så lokalt som muligt.

2. Der bør tilstræbes en begrænsning i antallet af politiske niveauer.

Princippet indebærer, at antallet af politiske niveauer skal begrænses. Det betyder f.eks., at hvis der foreslås et nyt politisk niveau, så må et andet nedlægges.

3. Myndighederne på hvert enkelt politisk niveau bør have den fulde administrative kompetence på deres respektive opgavefelter.

Princippet indebærer, at de forskellige politiske niveauer skal løse deres opgaver uden at have en overreferent, hvis opgave det er at kontrollere indholdet af de enkelte serviceydelser. Omvendt indebærer princippet ikke en indskrænkning af klagemuligheder eller lignende.

4. Indenfor hvert enkelt politisk niveau bør enhederne have en størrelse, der muliggør en optimal løsning af opgaverne med hensyn til såvel kvalitet som omkostninger.

Princippet indebærer, at alle enheder på et givent niveau skal have en størrelse, der gør det muligt for dem at løse de opgaver, der er henlagt til det pågældende niveau. De må hverken være for store eller for små.

5. For at sikre helhedsorienterede løsninger bør den tværgående prioritering og koordinering af de kommunale opgaver tillægges betydelig vægt ved etableringen af den administrative struktur.

Princippet er udtryk for den opfattelse, at den bedste sammenhæng i tilbudene til den enkelte borger opnås ved, at det er den samme myndighed, der har ansvaret for alle tilbudene.

6. Det bør så vidt muligt undgås, at der etableres politiske organer, der udelukkende har ansvaret for - og kompetence til - at træffe beslutninger om opgaveløsningen på afgrænsede opgaveområder, idet de vanskeliggør en tværgående koordinering af de kommunale opgaver.

Princippet er udtryk for den opfattelse, at tilstedeværelsen af flere forskellige politiske organer, der beskæftiger sig med hvert deres opgaveområde, vanskeliggør tværgående koordinering og helhedsorienterede løsninger.

7. Det bør tillægges betydelig vægt, at opgaver, der består i at træffe beslutninger om omfanget og fordelingen af offentlige goder og byrder, løses af politiske organer, der er valgt ved direkte valg.

Princippet bygger på, at organer, der træffer beslutninger, skal være valgt af de borgere, som de træffer beslutninger i forhold til. Herved får borgerne gennem deres stemmeafgivelse indflydelse på, hvem der sidder i organet, og hvilke beslutninger der træffes.

8. På en række områder kan selve produktionen af offentlige serviceydelser varetages i selvstændige kommunale enheder, i kommunale selskaber, i et samarbejde mellem offentlige og private eller i privat regi. Uanset formen bør sådanne opgaver udføres, så der opnås det bedst mulige forhold mellem kvalitet og pris - på baggrund af politiske målbeskrivelser.

Princippet er udtryk for den opfattelse, at man kan adskille beslutning og udførelse på nogle områder, og at borgerne primært er interesseret i omfanget, kvaliteten og prisen på offentlige serviceydelser. Det giver frihed til at få selve produktionen af ydelserne udført der, hvor man får mest for sine penge.

9. Politiske organer, der er direkte valgt, bør have en selvstændig skatteudskrivningsret.

Princippet indebærer, at politiske organer, der er direkte valgt, selvstændigt skal kunne udskrive skatter. På denne måde vil kompetencen til at træffe beslutninger om omfanget og indholdet af offentlige serviceydelser blive kombineret med et direkte ansvar for finansieringen af serviceydelserne.

10. Kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad, så den myndighed, der har kompetencen på et område, også selv finansierer udgifterne.

Se ovenfor under princip 9.

11. Det bør tilstræbes, at de kommunale serviceydelser, i det omfang de afspejler lokale beslutninger om ydelsernes indhold og omfang, finansieres på en sådan måde, at byrden bæres af de lokale borgere. Finansieringen af opgaver, der kommer en bredere kreds af borgere tilgode bør omvendt deles mellem de involverede myndigheder.

Princippet indebærer en sondring mellem lokale goder og goder, der kommer en bredere kreds til gode. Princippet indebærer til gengæld ikke, at der ikke skal være en udligning af forskelle i indtægter og udgifter.

12. En myndighed bør bære lige store andele af udgifterne ved de foranstaltninger, som myndigheden selv kan vælge eller prioritere imellem (neutralitetsprincippet).

Princippet indebærer, at det ikke af egenøkonomiske årsager skal være en fordel at vælge at prioritere en serviceydelse frem for en anden.

13. Det bør sikres, at en myndighed ikke - gennem finansieringsreglerne - tilskyndes til en adfærd, der er uhensigtsmæssig i forhold til andre myndigheder (samordningsprincippet).

Princippet indebærer, at en myndighed ikke skal have økonomisk fordel af at overlade problemer til andre myndigheder.

14. Udligningen bør være så enkel og gennemskuelig som muligt, og bør tilrettelægges, så der tilskyndes til en effektiv administration af opgaven.

Princippet indebærer, at udligningen skal være gennemskuelig og baseret på objektive udgiftsbehov. Det er således ikke de faktiske udgifter, der bør udlignes. Herved sikres kommunernes tilskyndelse til at løse opgaverne på den mest effektive måde.

15. En række offentlige opgaver har betydning for hele hovedstadsområdet. Derfor bør der sikres samlede løsninger. Som eksempler herpå er tidligere nævnt opgaver inden for den overordnede planlægning, sygehusvæsenet, vandindvinding, forureningsbekæmpelse, trafikinvesteringer og trafikafvikling. Hertil er senere tilføjet nye opgaver som naturbeskyttelse, kulturinvesteringer, turisme, boligudvikling, erhvervsudbygning, arbejdsformidling, arbejdstilsyn og flygtningefordeling samt styrkelse af hovedstadsområdets internationale placering.

Princippet indebærer, at nogle opgaver bør løses i fællesskab for hele hovedstadsområdet.

16. Andre opgaver kan løses inden for mindre enheder. Som eksempler herpå er nævnt opgaver inden for undervisningssektoren, den sociale forsorg, lokale vejopgaver etc.

Princippet hænger tæt sammen med nærhedsprincippet (princip 1).

17. I et kommunedelt bysamfund som hovedstadsområdet kan sammenhæng og fælles løsninger af opgaver, der går på tværs af kommunegrænser, opnås gennem dialog mellem de involverede kommuner, hvis der samtidig etableres et folkevalgt organ til løsning af interessekonflikter.

Princippet er udtryk for den opfattelse, at fællesopgaverne i hovedstadsområdet kan løses af kommunerne selv gennem dialog, og ved hjælp af et konfliktløsningsorgan.

18. Hovedstadsområdet bør have en sådan størrelse, at de væsentligste fælles opgaver - på en funktionel og effektiv måde - kan løses indenfor området.

Princippet skal ses i sammenhæng med princip 15. Området skal have en størrelse, så de opgaver, der er nævnt under princip 15, kan blive løst i fællesskab. Der skal altså være en entydig afgrænsning af hovedstadsområdet.

19. Afgrænsningen af det optimale område varierer fra opgaveområde til opgaveområde. Det kan derfor komme på tale at arbejde med opgaveafhængige afgrænsninger inden for hovedstadsområdet.

Dette princip er et alternativ til princip 18.1 stedet for at arbejde med en fast afgrænsning af hovedstadsområdet kan man tænke sig flere forskellige afgrænsninger - afhængigt af de enkelte opgaver.

20. I et kommunedelt bysamfund er der et særligt behov for udligning af såvel indkomstgrundlag som udgiftsbehov. De nuværende kommuners forskellige befolknings- og erhvervsmæssige sammensætning taler også for en sådan særlig udligning.

Princippet er udtryk for den opfattelse, at der i sammenhængende byområder bør være en særlig udligning mellem områdets kommuner.

11.4. Vurderingskriterierne

Til brug for drøftelsen af principperne besluttede kommissionen at opstille en række tværgående vurderingskriterier, der skulle tjene som en slags "checkliste" for relevante spørgsmål i forbindelse med vurderingen af de enkelte principper.

Vurderingskriterierne er - som et resultat af drøftelserne på forskerseminaret - opdelt i fire generelle hovedgrupper: velfærd, demokrati, dynamik og magtfordeling. Under hver af disse overskrifter er der anført vurderingskriterier, hvoraf nogle er underopdelt i flere kriterier. Som en femte hovedgruppe er endvidere medtaget nogle forhold af særlig betydning for en vurdering af hovedstadsområdets udvikling. De enkelte vurderingskriterier er opstillet på følgende måde:

"Velfærd" skal ideelt set udtrykke evnen til at producere de "rigtige" offentlige goder på de "rigtige" måder, og fordele dem "rigtigt". Dette er udtrykt i de tre overordnede vurderingskriterier:

* Muligheden for at varetage et helhedssyn og foretage tværgående prioriteringer. Vurderingskriteriet vedrører *fordelingen* af de offentlige goder. Derfor er der også her medtaget spørgsmålene om lige behand ling af borgerne, og om sikring af de svage gruppers rettigheder.

* Omfanget af tilpasning i de offentlige goder til borgernes ønsker, behov og betalingsvilje.

Vurderingskriteriet vedrører mulighederne for at træffe beslutninger om, *hvilke* goder, der skal produceres og *i hvilket omfang.* I denne sammenhæng er medtaget kriterier vedrørende beslutningskompetence, ansvar og eksterne effekter.

Sikring af en effektiv løsning af service- og driftsopgaver.

Vurderingskriteriet vedrører selve *produktionen* af de kommunale opgaver. Hvordan kan der sikres den mest optimale løsning af opgaverne i forhold til såvel kvalitet som omkostninger. Hertil knytter sig spørgsmålet om stordriftsfordele eller *ulemper.*

"Demokrati" skal udtrykke borgernes mulighed for at deltage i beslutninger vedrørende deres egne forhold. I tilknytning hertil er der medtaget vurderingskriterier om overskueligheden af den administrative struktur, og om de trufne beslutningers *legitimitet.*

"Dynamik" er medtaget for at understrege betydningen af, at der gives mulighed for gennemførelse af forsøg og fornyelseinitiativer.

"Magtfordeling" er udtryk for, at der i forbindelse med vurderingen af de forskellige principper må lægges vægt på, at der etableres en bæredygtig magtfordeling imellem de lokale myndigheder i hovedstadsområdet indbyrdes og imellem disse og andre myndigheder, således at den administrative struktur ikke skævvrides.

"Hovedstadsområdets udvikling" er medtaget for at få sat fokus på, at den administrative struktur har betydning for områdets mulighed for at løse opgaver i relation til det at være hovedstad for hele Danmark. Herudover er endvidere bl.a. fremhævet erhvervsudvikling, beskyttelse af miljøet og den trafikale infrastruktur samt kommunernes bolig- og befolkningsmæssige sammensætning som nogle områder, der har særlig betydning for hovedstadsområdets udvikling.

Det skal understreges, at listen over vurderingskriterier ikke skal forestille at være udtømmende. Dertil kommer, at ikke alle vurderingskriterier er relevante i forhold til samtlige principper.

Nedenfor er vurderingskriterierne opstillet skematisk.

VELFÆRD

* Muligheden for at varetage et helhedssyn, og foretage tværgående prioriteringer.
* Sikring af en lige behandling af borgerne.
* Sikringen af de svage gruppers rettigheder.

* Omfanget af tilpasning i de offentlige goder til borgernes ønsker, behov og betalingsvilje.
  Omfanget af:
* egen beslutningskompetence.
* sammenhæng mellem finansieringsansvar og opgaveløsning.
* utilsigtede påvirkninger mellem forvaltningsenhederne.

* Sikringen af en effektiv løsning af service- og driftsopgaver.
* udnyttelse af stordriftsfordele og undgåelse af stordriftsulemper.

DEMOKRATI

* Befolkningens mulighed for deltagelse i beslutninger vedrørende egne forhold.
* Overskueligheden af den administrative struktur.
* Accept af - og opbakning om - trufne beslutninger.

DYNAMIK

* Muligheden for gennemførelse af forsøg og fornyelsesinitiativer.

MAGTFORDELING

* Sikring af en optimal magtfordeling imellem myndighederne i hovedstadsområdet indbyrdes og imellem disse og andre myndigheder.

HOVEDSTADSOMRADETS UDVIKLING

* Den administrative strukturs betydning for områdets mulighed for at løse opgaver i relation til det at være hovedstad for hele Danmark.
  Den administrative strukturs betydning for:
* erhvervsstrukturen.
* beskyttelsen af miljøet.
* udviklingen af den trafikale infrastruktur.
* kommunernes bolig- og befolkningsmæssige sammensætning.
* udviklingen i området i øvrigt (sådan som den bl.a. kommer til udtryk i den fysiske planlægning).

11.5. Brugen af principperne i det videre arbejde

Hovedstadskommissionen har - på baggrund af drøftelserne af de fremlagte principper og de skriftlige bemærkninger - som nævnt ikke fundet det muligt eller rigtigt at opstille et samlet homogent sæt principper.

De drøftelser af mulige principper for en hovedstadsreform, som kommissionen har haft, illustrerer således, at det ikke vil være muligt at opstille en strukturmodel, der fuldt ud tilgodeser alle hensyn, og som dermed er i overensstemmelse med samtlige de principper, der har været fremme i den hidtidige debat om strukturændringer i den kommunale sektor.

Kommissionen har derfor besluttet at arbejde videre ud fra samtlige de 20 principper, der er nævnt ovenfor i afsnit 11.3 Disse - i et vist omfang modstridende - principper vil i kapitel 12 om Hovedstadskommissionens modelskitser, blive relateret til de enkelte modeller, således at det klart fremgår, hvilke principper der ligger til grund for de enkelte modeller. Heraf vil det også fremgå, hvilken prioritering mellem de enkelte principper, de forskellige modelskitser indebærer.

Det er heri, at værdien af principperne først og fremmest ligger, idet en sammenstilling af principperne med de forskellige løsningsmodeller netop er velegnet til at afdække de enkelte løsningsmodellers stærke og svage sider set i forhold til spørgsmål om den administrative struktur, opgaveløsning og finansiering m.v. i hovedstadsområdet.

Valget af løsningsmodel beror med andre ord i sidste instans på en prioritering af de opstillede principper. I den forbindelse skal det slås fast, at de enkelte modelskitser naturligvis ikke alene kan vurderes ud fra antallet af principper, der henholdsvis er i overensstemmelse - eller modstrid - med den pågældende modelskitse. Det er indholdet - og ikke antallet - af principperne, som er vigtigt i belysningen af de enkelte modelskitser.

Kapitel 12. Modeller for en hovedstadsreform

12.1. Indledning

Af kommissoriet for Hovedstadskommissionen fremgår det, at kommissionen skal belyse "forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet".

Desuden er det i kommissoriet forudsat, at kommissionen løbende inddrager alle berørte kommunale parter, repræsentanter for den samfundsvidenskabelige forskning og andre eksperter i arbejdet.

I dette kapitel er der redegjort for de forskellige principielle modeller for en hovedstadsreform, som kommissionen har valgt at lægge til grund for denne belysning. Dernæst beskrives processen omkring kommissionens offentliggørelse af en pjece med disse fire modeller, en konference for de berørte kommuner og amtskommuner i området om modellerne samt indhentelsen af tilkendegivelser fra kommunalbestyrelser, amtsråd og andre interesserede. Endelig beskrives i hovedtræk de tilkendegivelser og bemærkninger til modellerne, som hovedstadskommissionen har modtaget i skriftlig og mundtlig form.

Der henvises i øvrigt til *bilag l*, hvor der mere detaljeret er redegjort for arbejdet med opstilling af modellerne, og for indholdet i de mange henvendelser, som kommissionen har modtaget vedrørende modellerne.

12.2. Opstilling af modeller

Hovedstadskommissionens udgangspunkt for arbejdet med opstilling af modellerne har været, at alle de relevante teoretiske modeller skulle inddrages i overvejelserne, og i drøftelserne med de berørte kommunalpolitikere og amtsrådspolitikere i hovedstadsområdet.

Opstillingen af modellerne er sket ud fra en gennemgang af:

* Principper for kommunestyret, jf. kapitel 11.

  Opgaver, der er amtskommunale, samt øvrige opgaver af betydning for det samlede hovedstadsområde.

* Udviklingsmuligheder for hovedstadsområdet.

* Internationale erfaringer.

Hovedstadskommissionen har ud fra denne gennemgang opstillet fire modeller for en mulig hovedstadsreform. Det drejer sig om:

* En amtsmodel,

* En kommunesamarbejdsmodel,

* En sektorsamarbejdsmodel og

* En statsmodel.

Ved valget af de fire modeller er der lagt vægt på at få de principielle reformmodeller belyst. Det centrale ved de fire valgte modeller er netop, at de er "rendyrkede" repræsentanter for forskellige løsningsstrategier. Der kan således konstrueres mange forskellige kombinationer af disse fire grundmodeller.

Endvidere er der lagt vægt på, at modellerne hver for sig skal kunne indeholde en løsning af de problemer og udfordringer, der er kommet frem under kommissionens arbejde.

Dette er også baggrunden for, at der ikke er opstillet en model udelukkende baseret på frivilligt samarbejde imellem de kommunale myndigheder i området. Det frivillige samarbejde kan ikke sikre, at der under alle omstændigheder træffes forpligtende beslutninger om opgaveløsningen i hovedstadsområdet på de områder, hvor der er behov for det. Interessemodsætninger mellem de kommunale enheder i samarbejdet kan stille sig hindrende i vejen for fælles løsninger - jf. også erfaringerne med kommunale samarbejder fra før kommunalreformen.

Hver enkelt model består af en beskrivelse af:

* hovedtrækkene ved modellen,

  hvilke principper modellen særligt bygger på - eller er i modstrid med,

* fordele og ulemper ved modellen set i forhold til de problemer og udfordringer, der tegner sig for hovedstadsområdet og

  hvordan modellen forholder sig til udenlandske erfaringer og reformovervejelser.

12.3. Præsentation af de fire modeller

I dette afsnit beskrives de fire modeller - amtsmodellen, kommunesamarbejdsmodellen, sektorsamarbejdsmodellen og statsmodellen - som Hovedstadskommissionen har opstillet. Beskrivelsen af modellerne er en gengivelse af præsentationen i det debatoplæg, som kommissionen udsendte til brug for drøftelserne på kommunekonferencen den 31. oktober 1995.

De principper, der henvises til under bemærkningerne til de enkelte modeller, svarer til de principper, der er præsenteret samlet i betænkningens kapitel 11.

AMTSMODELLEN

Beskrivelse af modellen.

Modellen går ud på:

* at der etableres en ny storamtskommune,

* at Københavns og Frederiksberg Kommuner indgår i den nye amtskommune, og som konsekvens heraf ophører med at varetage amtskommunale opgaver,

* at HS, og eventuelt også HT, ligeledes indgår i den nye storamtskommune,

* at de kommunale opgaver, der på grund af hovedstadsområdets særlige karakter forudsætter fælles løsninger, overføres til storamtskommunen, og

  at alle eksisterende amtskommunale opgaver varetages af storamtskommunen - eventuelt bortset fra opgaver, der kan udlægges til kommunerne.

Storamtskommunen kan udover Københavns og Frederiksberg Kommuner omfatte:

* Københavns amt.

  Københavns amt samt de kommuner i Frederiksborg og Roskilde amter, der har en særlig tæt tilknytning til Københavnsområdet.

* Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Spørgsmålet om betydningen af den geografiske afgrænsning er nærmere omtalt i afsnittet "Supplerende overvejelser" nedenfor.

Bemærkninger til modellen:

Principper

Amtsmodellen vil særligt være i overensstemmelse med følgende principper:

3. Myndighederne på hvert enkelt politisk niveau bør have den fulde administrative kompetence på deres respektive opgavefelter.

5. For at sikre helhedsorienterede løsninger bør den tværgående prioritering og koordinering af de kommunale opgaver tillægges betydelig vægt ved etableringen af den administrative struktur.

6. Det bør så vidt muligt undgås, at der etableres politiske organer, der udelukkende har ansvaret for - og kompetence til - at træffe beslutninger om opgaveløsningen på afgrænsede opgaveområder, idet det vanskeliggør en tværgående koordinering af de kommunale opgaver.

7. Det bør tillægges betydelig vægt, at opgaver, der består i at træffe beslutninger om omfanget og fordelingen af offentlige goder og byrder, løses af politiske organer, der er valgt ved direkte valg.

9. Politiske organer, der er direkte valgt, bør have en selvstændig skatteudskrivningsret.

10. Kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad, så den myndighed, der har kompetencen på et område, også selv finansierer udgifterne.

15. En række offentlige opgaver har betydning for hele hovedstadsområdet, derfor bør der sikres samlede løsninger. Som eksempler herpå ....

16. Andre opgaver kan løses inden for mindre enheder. Som eksempler herpå....

Omvendt vil amtsmodellen ikke være i overensstemmelse med principperne om:

17. I et kommunedelt bysamfund som hovedstadsområdet kan sammenhæng og fælles løsninger af opgaver, der går på tværs af kommunegrænser, opnås gennem dialog mellem de involverede kommuner, hvis der samtidig etableres et folkevalgt organ til løsning af interessekonflikter.

19. Afgrænsningen af det optimale område varierer fra opgaveområde til opgaveområde. Det kan derfor komme på tale at arbejde med opgaveafhængige afgrænsninger inden for hovedstadsområdet.

Opgaveløsning

Amtsmodellen vil være i overensstemmelse med tankegangen i princippet om ét bysamfund - én kommune. Samtidig vil den administrative struktur komme til at ligne strukturen i resten af landet.

Et direkte valgt amtsråd vil kunne sikre tværgående og helhedsorienterede løsninger for hele hovedstadsområdet. Det vil bl.a. få betydning for løsningen af opgaver vedrørende planlægning, trafik og erhvervsudvikling. Endvidere vil der kunne gennemføres en rationalisering af driften på områder som f.eks. sygehusvæsen og eventuelt forsyningsvirksomhed. Realiseringen af de forskellige fordele ved storamtsmodellen afhænger dog af, hvorledes storamtet afgrænses geografisk - jf. afsnittet "Supplerende overvejelser" nedenfor.

Omvendt ligger det i selve amtsmodellen, at der er tale om en - i forhold til de øvrige amtskommuner - befolkningsmæssig stor enhed, hvorved afstanden til borgerne bliver større end i dag. Der kan også tænkes at opstå stordriftsulemper i forbindelse med administrationen af en stor enhed med mange opgaver.

Udenlandske erfaringer

Overvejelserne i både *Sverige* og i *Holland* går i retning af en amtslig struktur med en direkte valgt regional myndighed i storbyregionerne. I *Norge* indgår et storamt blandt de 3 modeller, som nu skal overvejes i et nyligt nedsat hovedstadsudvalg.

I *Stockholm-regionen* har der siden 1971 været en amtskommune (landsting), hvis område omfatter 25 kommuner i hovedstadsområdet, heriblandt Stockholm. Amtskommunen har - i forhold til landets øvrige amtskommuner - yderligere fået tillagt kompetence vedrørende den kollektive trafik, regionplanlægningen og økonomisk udligning indenfor regionen.

I de to øvrige storbyregioner i Sverige - *Göteborg* og *Malmö* - overvejes det på baggrund af en udvalgsbetænkning fra april 1995 at etablere direkte valgte amtsråd, og hertil lægge de amtskommunale funktioner, som Malmö og Göteborg Kommuner i dag varetager. Herved vil man få en struktur i de to storbyområder, der ligner strukturen i Stockholm.

I *Holland* har parlamentet besluttet at etablere nye amter i storbyregionerne baseret på direkte valg. Samtidigt planlægges det at opsplitte de store centerkommuner i et antal selvstændige kommuner. Denne opsplitning skal ses på baggrund af erfaringerne med bydelsråd i Amsterdam og Rotterdam Kommuner. Storbyamterne vil også få tildelt ansvaret for nogle strategiske opgaver fra primærkommunerne og fra staten.

Ved lokale vejledende folkeafstemninger i forsommeren 1995 stemte et betydeligt flertal imod en opsplitning af centerkommunerne Amsterdam og Rotterdam. Det er derfor på nuværende tidspunkt uklart, hvordan arbejdet med storbyreformen skal fortsættes.

I *Norge* er der i foråret 1995 nedsat et nyt hovedstadsreformudvalg, der skal vurdere tre løsningsmodeller. En af disse modeller indebærer, at der etableres en amtskommune i området, hvortil Oslo Kommunes amtskommunale opgaver lægges. En betænkning i 1992 fra et tidligere nedsat udvalg anbefalede amtsmodellen.

KOMMUNESAMARBEJDSMODELLEN

Beskrivelse af modellen:

Modellen går ud på,

* at der etableres et indirekte valgt kommunalt samarbejdsorgan for kommunerne i hovedstadsområdet,

* at amtskommunerne i hovedstadsområdet nedlægges, samt at Københavns og Frederiksberg Kommuners amtskommunale status ophæves,

* at det nye kommunale samarbejdsorgan som udgangspunkt løser de nuværende amtskommunale opgaver samt de kommunale opgaver, der på grund af hovedstadsområdets særlige karakter forudsætter fælles løsninger, dog således

* at der på sigt sker en udlægning af egnede amtskommunale opgaver til de enkelte kommuner,

* at HS og HT indgår i det nye kommunesamarbejdsorgan,

* at det kommunale samarbejdsorgan herudover benyttes til at løse eventuelle interessekonflikter mellem kommunerne i området, og

* at driften af det kommunale samarbejdsorgan finansieres gennem udskrivning af bidrag på kommunerne i hovedstadsområdet.

Det kommunale samarbejde kan tilrettelægges ved, at der ved lov etableres et kommunalt samarbejdsorgan for kommunerne i hovedstadsområdet, der i loven forpligtes til at løse opgaverne på de områder, hvor der er behov for fælles løsninger.

Bemærkninger til modellen:

Principper

Kommunesamarbejdsmodellen vil særligt være i overensstemmelse med følgende principper:

5. For at sikre helhedsorienterede løsninger bør den tværgående prioritering og koordinering af de kommunale opgaver tillægges betydelig vægt ved etableringen af den administrative struktur.

6. Det bør så vidt muligt undgås, at der etableres politiske organer, der udelukkende har ansvaret for - og kompetence til - at træffe beslutninger om opgaveløsningen på afgrænsede opgaveområder, idet det vanskeliggør en tværgående koordinering af de kommunale opgaver.

11. Det bør tilstræbes, at de kommunale serviceydelser, i det omfang de afspejler lokale beslutninger om ydelsernes indhold og omfang, finansieres på en sådan måde, at byrden bæres af de lokale borgere. Finansieringen af opgaver, der kommer en bredere kreds af borgere tilgode bør omvendt deles mellem de involverede myndigheder.

15. En række offentlige opgaver har betydning for hele hovedstadsområdet, derfor bør der sikres samlede løsninger. Som eksempler herpå....

16. Andre opgaver kan løses inden for mindre enheder. Som eksempler herpå....

17. I et kommunedelt bysamfund som hovedstadsområdet kan sammenhæng og fælles løsninger af opgaver, der går på tværs af kommunegrænser, opnås gennem dialog mellem de involverede kommuner, hvis der samtidig etableres et folkevalgt organ til løsning af interessekonflikter.

Omvendt vil kommunesamarbejdsmodellen ikke være i overensstemmelse med principperne:

7. Det bør tillægges betydelig vægt, at opgaver, der består i at træffe beslutninger om omfanget og fordelingen af offentlige goder og byrder, løses af politiske organer, der er valgt ved direkte valg.

10. Kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad, så den myndighed, der har kompetencen på et område, også selv finansierer udgifterne.

19. Afgrænsningen af det optimale område varierer fra opgaveområde til opgaveområde. Det kan derfor komme på tale at arbejde med opgaveafhængige afgrænsninger inden for hovedstadsområdet.

Opgaveløsning

Kommunesamarbejdsmodellen må ses i sammenhæng med en nedlæggelse af amtskommunerne i hovedstadsområdet, idet kommissionens kommissorium forudsætter, at der ikke sker en forøgelse af antallet af administrative niveauer. Hermed vil strukturen i hovedstadsområdet komme til at afvige fra den administrative struktur i resten af landet. På grund af den anderledes struktur må det anses for nødvendigt, at modellen geografisk kommer til at omfatte hele det nuværende hovedstadsområde. Det forekommer ikke hensigtsmæssigt, at et kommunalt samarbejdsorgan f.eks. skal samarbejde med to amtskommuner om regionplanlægning eller lignende.

Modellen vil som udgangspunkt medføre, at de amtskommunale opgaver løses af det kommunale samarbejdsorgan. Det er dog tanken, at flest mulige amtskommunale opgaver på sigt skal udlægges til kommunerne. En sådan udlægning vil formentligt lettere kunne gennemføres, når opgaverne er placeret i et kommunalt samarbejdsorgan, hvor kommunerne selv er repræsenteret.

Det kommunale samarbejdsorgan kan i øvrigt minde om det tidligere Hovedstadsråd, men vil få flere opgaver og være valgt af kommunalbestyrelserne i hovedstadsområdet.

Opgaver, hvor der i dag er et ikke-realiseret rationaliseringspotentiale, vil gennem en fælles opgavevaretagelse kunne løses bedre. Samtidig vil der inden for et kommunesamarbejde kunne ske en tværgående koordinering og prioritering mellem de forskellige opgaveområder, hvor der er behov for fælles løsninger. Ligesom der i modellen vil kunne opnås en større sammenhæng mellem løsningen af amtskommunale og primærkommunale opgaver. F.eks. på ældreområdet mellem sygehusbehandling og ældrepleje.

Kommunesamarbejdsmodellen vil til gengæld være mindre egnet til at sikre et helhedssyn på udviklingen i hovedstadsområdet inden for bl.a. sygehusplanlægning, fysisk planlægning, trafikplanlægning og erhvervsudvikling. Det skyldes, at organet er indirekte valgt, hvilket indebærer en risiko for, at interessemodsætninger mellem de kommunale enheder kan vanskeliggøre et fælles fodslag og løsning af konflikter - jf. også erfaringerne med kommunale samarbejder fra før kommunalreformen.

Udenlandske erfaringer

I *Finland* findes der ikke et selvstændigt regionalt, folkevalgt niveau. Det frivillige samarbejde imellem kommunerne er derfor meget udbredt. Samarbejdet er organiseret i samkommuner ledet af repræsentanter, der er valgt af kommunalbestyrelserne i medlemskommunerne. Samkommunerne har ikke skatteudskrivningsret.

De fire centrale kommuner i hovedstadsområdet er ved lov pålagt at samarbejde i en særlig samkommune om samordning af den fysiske planlægning, planlægning og drift af den kollektive trafik og affaldshåndteringen. Samkommunen har ikke kompetence til at løse konflikter imellem kommunerne. Konflikter imellem medlemskommunerne løses ved forhandlinger i samkommunen eller ved, at den pågældende fagminister træffer beslutningen.

Det nyligt nedsatte hovedstadsudvalg i *Norge*, skal - som en af tre modeller - overveje om de nuværende strukturproblemer kan løses gennem etablering af et mere forpligtende kommunalt samarbejde. I overvejelserne indgår flere muligheder: 1) statslige pålæg om samarbejde på enkeltområder (særlove), 2) etablering af et indirekte valgt hovedstadsråd med ansvar for samfundsudbygningsopgaverne og 3) frivilligt samarbejde baseret på de nuværende samarbejdsordninger i området.

Et tidligere udvalg, der afgav betænkning i 1992, afviste kommunalt samarbejde som alternativ til en inddelingsløsning, bl.a. i de flerkommunale byområder som hovedstadsområdet. Udvalget pegede på en række problemer af demokratisk, styringsmæssig og praktisk art. Vurderingen bygger bl.a. på

en kortlægning af det kommunale samarbejde foretaget af Norsk Institut for by- og regionforskning, samt på erfaringerne fra Finby- og regionforskning, samt på erfaringerne fra Finland.

SEKTORSAMARBEJDSMODELLEN

Beskrivelse af modellen:

Modellen går ud på,

at der etableres opgavespecifikke amtskommunale og kommunale samarbejdsorganer på de konkrete områder, hvor der i hovedstadsområdet er behov for koordinering og fælles løsninger,

at dette sker gennem dannelse af kommunale samarbejder eller særlige selskaber som HS og HT,

at der ikke ændres på den amtskommunale struktur, og

* at driften af de kommunale sektorsamarbejder finansieres af de deltagende kommuner og amtskommuner.

De opgavespecifikke samarbejder tilrettelægges ved, at det ved lov fastlægges, hvilke opgaver i hovedstadsområdet der skal løses gennem samarbejde. På disse områder etableres konkrete samarbejder. Det kan f.eks. ske i form af særligt lovregulerede selskaber, der varetager såvel drifts- som myndighedsopgaver.

Bemærkninger til modellen:

Principper

Sektorsamarbejdsmodellen vil særligt være i overensstemmelse med følgende principper:

8. På en række områder kan selve produktionen af offentlige serviceydelser varetages i selvstændige kommunale enheder, i kommunale selskaber, i et samarbejde mellem offentlige og private eller i privat regi. Uanset formen bør sådanne opgaver udføres, så der opnås det bedst mulige forhold mellem kvalitet og pris - på baggrund af politiske målbeskrivelser.

11. Det bør tilstræbes, at de kommunale serviceydelser, i det omfang de afspejler lokale beslutninger om ydelsernes indhold og omfang,

finansieres på en sådan måde, at byrden bæres af de lokale borgere. Finansieringen af opgaver, der kommer en bredere kreds af borgere tilgode bør omvendt deles mellem de involverede myndigheder.

15. En række offentlige opgaver har betydning for hele hovedstadsområdet, derfor bør der sikres samlede løsninger. Som eksempler herpå ....

16. Andre opgaver kan løses inden for mindre enheder. Som eksempler herpå....

19. Afgrænsningen af det optimale område varierer fra opgaveområde til opgaveområde. Det kan derfor komme på tale at arbejde med opgaveafhængige afgrænsninger inden for hovedstadsområdet.

Omvendt vil sektorsamarbejdsmodellen ikke være i overensstemmelse med principperne:

5. For at sikre helhedsorienterede løsninger bør den tværgående prioritering og koordinering af de kommunale opgaver tillægges betydelig vægt ved etableringen af den administrative struktur.

6. Det bør så vidt muligt undgås, at der etableres politiske organer, der udelukkende har ansvaret for - og kompetence til - at træffe beslutninger om opgaveløsningen på afgrænsede opgaveområder, idet de vanskeliggør en tværgående koordinering af de kommunale opgaver.

7. Det bør tillægges betydelig vægt, at opgaver, der består i at træffe beslutninger om omfanget og fordelingen af offentlige goder og byrder, løses af politiske organer, der er valgt ved direkte valg.

10. Kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad, så den myndighed, der har kompetencen på et område, også selv finansierer udgifterne.

Opgaveløsning

Sektorsamarbejdsmodellen forudsætter, at såvel driftsopgaver som opgaver, der primært består i at træffe beslutninger om omfanget og fordelingen af offentlige goder og byrder - de såkaldte myndighedsopgaver - udskilles i særskilte selskaber eller samarbejder. Der er altså ikke alene tale om at udskille den egentlige driftsmæssige udførelse af opgaverne, som det f.eks. er tilfældet ved udliciteringer. Sektorsamarbejdsmodellen indebærer en udtynding af især amtskommunernes opgaver, hvilket på sigt kan føre til overvejelser om amtskommunernes fortsatte eksistensberettigelse i hovedstadsområdet.

Modellen vil især været egnet til løsning af opgaver på de områder, hvor problemerne består i - inden for det enkelte område - at sikre en rationel drift. Det gælder eksempelvis nogle opgaver inden for sygehusvæsenet og trafikområdet samt eventuelt forsyningsvirksomhed.

Derimod er modellen mindre velegnet til at løse opgaver inden for områder som fysisk planlægning, erhvervsudvikling, og i et vist omfang trafikplanlægning, hvor problemet er mangel på tværgående og helhedsorienterede løsninger. Dette skyldes dels, at modellen ikke indeholder tværgående koordineringsmekanismer, men tværtimod vil styrke sektorinteresser på bekostning af helheden. Derimod kommer, at interessemodsætninger mellem de deltagende kommunale enheder vil kunne vanskeliggøre fælles løsninger.

Det har endvidere betydning for modellen, at selskaber på grund af deres organisations- og ledelsesform generelt set er bedst til at løse opgaver, der består i at producere givne ydelser så effektivt som muligt. Derimod må selskaber anses for mindre velegnede til at løse myndighedsopgaver, hvor opgaven består i at afveje forskellige hensyn og ønsker under hensyntagen til ligebehandling og retssikkerhed m.v. Etablering af selskaber, der ikke udelukkende varetager driftsopgaver, er derfor forbundet med særlige problemer, og forudsætter en meget kompliceret lovgivning om selskabets virke - jf. f.eks. lovgivningen omkring HS.

Udenlandske erfaringer

På sygehusområdet og på regionplanområdet i *Finland* er det fastsat i lovgivningen, at kommunerne *skal* samarbejde i samkommuner. Staten bestemmer inddelingen i faste samarbejdsregioner for disse obligatoriske samarbejdsopgaver. Samarbejdet er baseret på indirekte valg.

De obligatoriske samkommuner minder dermed en del om en sektorsamarbejdsmodel. Derudover er det karakteristisk, at det frivillige kommunale samarbejde imellem kommunerne centreres om helt konkrete opgaver på de forskellige sektorområder, hvorved også dette samarbejde kommer til at minde en del om sektorsamarbejdsmodellen.

I *Holland* er det i forbindelse med drøftelsen af den nye storbymodel lagt til grund, at de seneste års øgede anvendelse af kommunalt samarbejde på forskellige områder - blandt andet i form af selskaber - har begrænset den demokratiske funktion, skabt en uklar ansvarfordeling og besværliggjort en integreret planlægning.

I *Norge* har et udvalg i sin betænkning fra 1992 konkluderet, at kommunalt samarbejde - bl.a. sektorsamarbejde - repræsenterer en længere og mere indirekte beslutningsproces, som vil øge afstanden mellem befolkningen og de folkevalgte. Desuden mente udvalget, at samarbejdsformen giver et dårligere grundlag for økonomisk kontrol og politiske helhedsprioriteringer indenfor den kommunale virksomhed. Omfattende brug af samarbejdsformen ville efter udvalgets opfattelse give en uklar ansvarfordeling mellem forvaltningsniveauerne samt en uigennemsigtig forvaltningsstruktur for borgerne. På baggrund af en høringsrunde blandt de kommunale myndigheder i hovedstadsområdet er modellen alligevel medtaget som én af tre modeller, der skal overvejes i hovedstadsreformudvalget.

STATSMODELLEN

Beskrivelse af modellen:

Modellen går ud på,

* at den administrative struktur på kommunalt og amtskommunalt niveau bevares, herunder

* at Københavns og Frederiksberg Kommuner bevarer deres særstatus som både primær- og amtskommuner,

* at staten ved lov tillægges kompetence til at løse de konkrete koordinationsproblemer i hovedstadsområdet, og

* at staten får ansvaret for den overordnede planlægning og byudvikling i hovedstadsområdet.

Den statslige koordinering kan tilrettelægges på forskellige måder:

* De enkelte ministre foretager for hvert deres sektorområde den nødvendige koordination.

* Regeringen etablerer et særligt udvalg med deltagelse af de interesserede ministre, der får til opgave at koordinere hovedstadsarbejdet.

* Der oprettes et særligt hovedstadsministerium.

Bemærkninger til modellen:

Principper

Statsmodellen vil særligt være i overensstemmelse med følgende principper:

15. En række offentlige opgaver har betydning for hele hovedstadsområdet, derfor bør der sikres samlede løsninger. Som eksempler herpå ....

16. Andre opgaver kan løses inden for mindre enheder. Som eksempler herpå....

Omvendt vil statsmodellen ikke være i overensstemmelse med principperne om:

3. Myndighederne på hvert enkelt politisk niveau bør have den fulde administrative kompetence på deres respektive opgavefelter.

10. Kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad, så den myndighed, der har kompetencen på et område, også selv finansierer udgifterne.

17. I et kommunedelt bysamfund som hovedstadsområdet kan sammenhæng og fælles løsninger af opgaver, der går på tværs af kommunegrænser, opnås gennem dialog mellem de involverede kommuner, hvis der samtidig etableres et folkevalgt organ til løsning af interessekonflikter.

Opgaveløsning

Statsmodellen vil ikke i sig selv medføre ændringer i den administrative struktur. Der vil dog blive tale om en afvigelse i forhold til kompetencefordelingen i resten af landet, idet modellen indebærer, at ministrene får øget kompetence til at styre udviklingen i hovedstadsområdet - f.eks. gennem plandirektiver og godkendelsesbeføjelser. Dermed vil modellen også komme til at indebære en udvidelse af den statslige administration.

Endvidere kan modellen medføre, at HT og HS nedlægges som følge af, at den overordnede koordinering i forhold til den kollektive trafik og sygehusvæsnet overtages af staten. En anden mulighed er dog, at den statslige koordination varetages gennem tilpasninger i HS[1] og HT's organisation.

Modellen indebærer, at de enkelte ministre får en særlig kompetence til at styre udviklingen i hovedstadsområdet. For at sikre et helhedssyn på udviklingen peges der i modellen på muligheden for at etablere et særligt

regeringsudvalg eller et hovedstadsministerium til at koordinere de enkelte initiativer. Hermed vil behovet for koordination og sammenhæng i opgaveløsningen på de områder, der har betydning for det samlede hovedstadsområde, kunne tilgodeses. Det gælder for bl.a. trafikområdet, sygehusvæsnet og den fysiske planlægning.

Statsmodellen indebærer, at staten griber direkte ind i den kommunale opgavevaretagelse. Herved reduceres kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes ansvar for udviklingen i området. Samtidig bliver de kommunale politikeres muligheder for at tilpasse den kommunale og amtskommunale opgavevaretagelse til de lokale ønsker og behov mindre. Modellen vil i visse situationer kunne resultere i, at kompetencen på områder, hvor amtsråd og kommunalbestyrelser har finansieringsansvaret, overtages af staten.

Endelig vil det være vanskeligt for staten uden kommunal opbakning at sikre en optimal løsning af væsentlige opgaver som f.eks. erhvervsudvikling og markedsføring.

Udenlandske erfaringer

I *England* blev Greater London Council og de tilsvarende storbyråd i 6 andre storbyområder nedlagt i 1986.

Regeringen har herefter overtaget ansvaret for den overordnede strategiske planlægning i området. Regeringen kan også gribe ind på nærmere afgrænsede områder, hvis de lokale myndigheder ikke kan blive enige om fælles løsninger.

Den *finske* model bygger på kommunalt samarbejde organiseret i samkommuner, der ikke er tillagt formel kompetence i forhold til interessemodsætninger imellem de deltagende kommuner.

Dette indebærer, at staten i visse tilfælde må gå ind i regionale konfliktsager og træffe beslutningerne.

Supplerende overvejelser

Formålet med opstillingen af de fire modelskitser var som nævnt ikke at opregne alle tænkelige modeller, men i stedet at præsentere 4 principielle - og forskellige - modeller, der kunne danne udgangspunkt for debatten om, hvordan den fremtidige struktur i hovedstadsområdet skal tilrettelægges.

De fire grundmodeller indeholder derfor hver for sig principielt forskellige svar på centrale spørgsmål om strukturen i hovedstadsområdet. Men de fire

grundmodeller kan også kombineres og varieres på mange måder - alt efter hvilke resultater, man ønsker at opnå.

Uanset valget af model vil der herefter være nogle supplerende valg, der skal træffes. Det gælder for det første valget af den geografiske afgrænsning af hovedstadsområdet. For det andet fordelingen af opgaver mellem det lokale og regionale niveau.

Med hensyn til *den geografiske afgrænsning* er der flere muligheder. Hovedstadsområdet kan afgrænses,

> som Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt (1,2 mill. indbyggere).
>
> som det sammenhængende byområde (F.eks. som afgrænset af Danmarks Statistik: Københavns amt samt Københavns, Frederiksberg, Birkerød, Hørsholm, Farum, Karlebo, Fredensborg-Humlebæk, Allerød, Greve og Solrød Kommuner. 1,4 mill. indbyggere).
>
> som Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter (1,7 mill. indbyggere).

Spørgsmålet om afgrænsningen af hovedstadsområdet har væsentlig betydning for opgaveløsningen i området. En snæver afgrænsning, der f.eks. alene omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt, vil være velegnet til at sikre en mere rationel løsning af nogle driftsopgaver. Det gælder bl.a. sygehusopgaven.

Til gengæld vil en sådan afgrænsning ikke tilgodese behovet for koordination og fælles løsninger på først og fremmest plan- og trafikområdet. En optimal løsning af disse opgaver forudsætter en bredere afgrænsning af hovedstadsområdet - f.eks. som det nuværende HT-område.

Hvis det sammenhængende byområde vælges som afgrænsning af hovedstadsområdet vil det betyde, at Frederiksborg amt reduceres til 230.000 indbyggere og Roskilde amt til 160.000 indbyggere. En afgrænsning af hovedstadsområdet som det sammenhængende byområde kan dermed betyde, at mulighederne for at løse de amtskommunale opgaver i Frederiksborg og i Roskilde amtskommuner forringes. Det gælder bl.a. inden for sygehusområdet. Den relativt kraftige befolkningsudvikling i Roskilde amt kan dog tænkes på sigt at mindske problemerne for Roskilde Amtskommune.

Såfremt der alligevel skulle vise sig at være et utilstrækkeligt befolknings-underlag for den amtskommunale opgaveløsning, vil dette for Roskilde Amtskommune eventuelt kunne løses ved at sammenlægge den resterende del af amtskommunen med Vestsjællands Amtskommune. For store dele af Frederiksborg Amtskommune vil en sammenlægning med andre amtskommuner derimod være vanskelig på grund af de trafikale og geografiske forhold i området.

Generelt må valget af, hvordan hovedstadsområdet skal afgrænses derfor ses i sammenhæng med en vurdering af, hvilke opgaver der kan løses mere optimalt, end det er muligt med den nuværende administrative struktur i hovedstadsområdet.

I tilknytning til den geografiske afgrænsning skal også nævnes spørgsmålet om hovedstadsudligningen. I dag følger afgrænsningen af den kreds af kommuner, der indgår i hovedstadsudligningen, naturligt afgrænsningen af hovedstadsområdet. En ændret afgrænsning af hovedstadsområdet kan derfor føre til overvejelser om også at ændre i kredsen af kommuner, der indgår i hovedstadsudligningen.

For det andet er der *fordelingen af opgaver mellem det lokale og regionale niveau.*

Ændringer i forhold til den eksisterende opgavefordeling mellem det lokale og regionale niveau vil betyde, at opgavefordelingen i hovedstadsområdet kommer til at afvige fra fordelingen i det øvrige land. Dette vil isoleret set være uhensigtsmæssigt.

Hensynet til sikring af fælles løsninger i hovedstadsområdet kan imidlertid tale for, at nogle kommunale opgaver fremover bør løses på regionalt niveau. Omvendt vil der også være mulighed for at udlægge nogle amtskommunale opgaver til kommunerne i hovedstadsområdet. Især i Københavns amt har kommunerne en størrelse, der vil gøre dette muligt.

Der er således forhold i hovedstadsområdet, der kan begrunde en anden opgavefordeling mellem det lokale og regionale niveau end i det øvrige land.

12.4. Drøftelsen af modellerne

Det var hensigten, at kommissionens fire modeller skulle danne baggrund for en bred debat om modeller for en hovedstadsreform, og modellerne blev derfor samlet præsenteret i et debatoplæg, hvis indhold som nævnt er gengivet i afsnit 12.3 ovenfor.

Formålet var at give først og fremmest kommunalbestyrelser og amtsråd i hovedstadsområdet, men også andre interesserede, mulighed for at drøfte modellerne og komme med synspunkter, herunder forslag til nye modeller eller til modeller, der burde ændres eller helt udgå af kommissionens overvejelser.

Processen omkring høringen af kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet samt konferencen den 31. oktober 1995 er kort beskrevet nedenfor, mens selve indholdet af de bemærkninger til modellerne, som kommissionen har modtaget, er behandlet i afsnit 12.5.

Kommissionens pjece med skitser til de fire modeller blev den 5. oktober 1995 udsendt til samtlige kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet, til Folketingets Kommunaludvalg, til Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen samt til Hovedstadsområdets Trafikselskab og Hovedstadens Sygehusfællesskab, som oplæg til en kommunekonference på Hotel Eremitage i Lyngby den 31. oktober 1995.

Herudover blev pjecen med modelskitserne udsendt til forskerkredsen.

Kommunalbestyrelserne og amtsrådene blev i forbindelse med udsendelsen af materialet til konferencen anmodet om, at samtlige kommunalbestyrelsesmedlemmer og amtsrådsmedlemmer blev gjort bekendt med pjecen. Kommissionen anmodede endvidere om eventuelle skriftlige bemærkninger til de modeller, der var skitseret i pjecen. Der blev i brevet gjort opmærksom på, at fristen for kommissionens modtagelse af skriftlige tilkendegivelser var den 15. november 1995.

På konferencen den 31. oktober 1995 havde hver kommunalbestyrelse mulighed for at udpege 8 repræsentanter for kommunen, mens hvert amtsråd havde mulighed for at udpege 12 repræsentanter for amtskommunen. København's Kommune fik mulighed for at deltage med op til 26 repræsentanter, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen med hver 8 repræsentanter og Hovedstadsområdets Trafikselskab og Hovedstadens Sygehusfælleskab med hver 4 repræsentanter. Endelig blev de tre kommuneforeninger i området tilbudt at møde med en observatør på konferencen.

Herudover deltog repræsentanter for Folketingets Kommunaludvalg, andre interesserede folketingsmedlemmer samt repræsentanter for pressen i konferencen.

Drøftelserne på konferencen var ikke emneopdelt, og modellerne blev således ikke gennemgået én for én. I stedet havde de fremmødte deltagere

mulighed for at bede om ordet og kommentere kommissionens oplæg om de fire modeller.

Skriftlige bemærkninger til debatoplægget

Hovedstadskommissionen har som nævnt herudover opfordret samtlige kommuner og amtskommuner i Hovedstadsområdet og eventuelle andre interesserede til at indsende skriftlige bemærkninger til oplægget om modellerne til kommissionen.

Hovedstadskommissionen har modtaget skriftlige bemærkninger fra en række kommuner og amtskommuner.

Herudover har kommissionen modtaget skriftlige bemærkninger fra Amtsrådsforeningen i form af en pjece samt fra Kommunernes Landsforening i form af et debatoplæg. Kommunernes Landsforening gjorde i forbindelse med fremsendelse af foreningens debatoplæg opmærksom på, at oplægget var udarbejdet i landsforeningens sekretariat, og at landsforeningens bestyrelse ville afvente, at Hovedstadskommissionen fremlægger forslag til en reform, før bestyrelsen tager endelig stilling til de fremtidige modeller.

Endelig har kommissionen modtaget skriftlige henvendelser fra en række foreninger og flere privatpersoner.

Kommissionen har i alt modtaget 59 henvendelser. Disse henvendelser omfatter ialt 68 forskellige tilkendegivelser, idet flere af henvendelserne fra amtsråd og kommunalbestyrelser indeholder såvel flertallets tilkendegivelse som én eller flere mindretalsudtalelser.

12.5. Tilkendegivelser om modellerne i hovedtræk

Kommissionen har som nævnt modtaget en række skriftlige tilkendegivelser om modellerne samt nogle mundtlige kommentarer på konferencen den 31. oktober 1995.

Af hensyn til overskueligheden følger gennemgangen af bemærkningerne nedenfor samme struktur som kommissionens præsentation af modellerne. Beskrivelsen af de bemærkninger, som kommissionen har modtaget, opdeles således i seks underafsnit. Det vil sige først bemærkningerne til de fire modeller, herefter bemærkningerne til den geografiske afgrænsning af området og endelig bemærkningerne til fordelingen af opgaver mellem det lokale og det regionale niveau.

Bemærkninger til amtsmodellen

Af de modtagne 68 tilkendegivelser har hovedparten peget på amtsmodellen - eller det direkte valgte regionsråd - som den bedst egnede løsningsmodel. Ialt 50 af tilkendegivelserne har anbefalet denne model.

Flertallet af de tilkendegivelser, der støtter amtsmodellen begrunder denne anbefaling med dels demokratiske hensyn, særligt at de regionale beslutninger bør træffes af direkte valgte politiske repræsentanter, dels ønsket om at sikre helhedsorienterede og tværgående løsninger. Mange har endvidere peget på, at amtsmodellen stemmer bedst overens med de opstillede principper.

Desuden har flere anført, at amtsmodellen giver de bedste rammer for den fremtidige udvikling og vækst i hele hovedstadsregionen ved gensidigt forpligtende samarbejde om især fysisk planlægning, kollektiv trafik, større infrastruktur og erhvervsudvikling.

Langt den største del af tilkendegivelserne peger således på amtsmodellen som udgangspunkt for de videre overvejelser i kommissionen. Mange af fortalerne for amtsmodellen har imidlertid samtidigt givet udtryk for, at der er behov for en vis modifikation af modellen.

Det gælder særligt de opgaver, som en ny folkevalgt, regional myndighed skal varetage. Her har mange peget på, at et nyt regionalt organ kun skal varetage de helt overordnede regionale opgaver, mens en del af de nuværende amtslige opgaver bør overføres til varetagelse i andet regi.

Here af de henvendelser, der støtter amtsmodellen eller et direkte valgt regionsråd, indeholder samtidigt en udtrykkelig tilkendegivelse af, at det nye organ bør tillægges en selvstændig skatteudskrivningsret. Andre har derimod udtrykkeligt nævnt, at et nyt direkte valgt organ ikke bør have selvstændig skatteudskrivningsret.

I forbindelse med konferencen den 31. oktober 1995 var det ligeledes langt hovedparten af talerne, der anbefalede amtsmodellen som den bedst egnede løsning, og dermed som den model, der burde være grundlaget for det videre arbejde.

Mange af deltagerne fremhævede behovet for et overordnet folkevalgt organ i regionen, og for at beslutningerne bør træffes af direkte valgte politiske organer.

Flere af deltagerne tilkendegav dog, at en regional folkevalgt myndighed ikke skulle have samme opgavesammensætning som et amt, men kun burde varetage de helt overordnede opgaver. Nogle ønskede et direkte valgt regionalt råd kombineret med, at driftsopgaverne blev varetaget af selskaber.

Bemærkninger til kommunesamarbejdsmodellen

Af de modtagne tilkendegivelser har kun en meget lille del peget på kommunesamarbejdsmodellen som den bedst egnede løsningsmodel. Kun fire af tilkendegivelserne støtter kommunesamarbejdsmodellen.

Hovedparten af dem, der afviser kommunesamarbejdsmodellen, har begrundet afvisningen med, at samarbejdsorganet vil være indirekte valgt, og at kompetence og økonomisk ansvar ikke følges ad.

Flere har i argumentationen for og imod kommunesamarbejdsmodellen henvist til gode og dårlige erfaringer med samarbejdet inden for hovedstadsområdet, herunder især erfaringerne fra det tidligere Hovedstadsråd.

I en række af henvendelserne er det i øvrigt tilkendegivet, at de pågældende er positive overfor det frivillige samarbejde mellem de kommunale myndigheder, og gerne ser dette samarbejde udbygget.

På konferencen var det ligeledes kun få, der gav udtryk for, at en ny struktur burde bygge på kommunesamarbejdsmodellen. Dog pegede enkelte på, at kommunesamarbejdsmodellen ville give de bedste rammer for en fortsættelse og udvidelse af de frivillige kommunale samarbejder i regionen.

Bemærkninger til sektorsamarbejdsmodellen

Kun en meget lille del af tilkendegivelserne har peget på sektorsamarbejdsmodellen som den bedst egnede løsningsmodel. Fire tilkendegivelser støtter sektorsamarbejdsmodellen.

Hovedparten af de tilkendegivelser, der direkte afviser sektorsamarbejdsmodellen, henviser til problemer med den demokratiske kontrol, når afgørelser overlades til organer, der ikke er direkte valgt, og ikke har økonomisk ansvar. Dertil kommer problemer i forbindelse med at overlade ansvar til opgavespecifikke samarbejdsorganer, der ikke har forudsætninger for tværgående prioritering og koordinering af opgaverne.

I flere henvendelser er det imidlertid tilkendegivet, at rene driftsopgaver efter de pågældendes opfattelse bør varetages i selskabsform. På den måde har flere peget på, at så mange opgaver som muligt bør varetages i driftsselskaber, i hvis bestyrelser også primærkommunerne bør være repræsenteret.

løvrigt indeholder mange af tilkendegivelserne en stillingtagen til samarbejdet i Hovedstadens Sygehusfællesskab.

I en del af de modtagne henvendelser er det således anført, at der generelt bør være en politisk styring af sygehusvæsenet, at der er et demokratisk underskud i Hovedstadens Sygehusfællesskab og at Hovedstadens Sygehusfælleskab efter de pågældendes opfattelse derfor bør nedlægges. Tilsvarende har flere tilkendegivet, at sygehusområdet indeholder mange vigtige politiske spørgsmål og ikke kun driftsopgaver, og derfor er selskabsformer som Hovedstadens Sygehusfællesskab ikke en velegnet løsning.

Andre henvendelser er positive overfor samarbejdet i Hovedstadens Sygehusfællesskab.

På konferencen indeholdt flere af indlæggene en stærk kritik af sektorsamarbejdsmodellen. Flere var af principielle grunde modstandere af selskabsformen og mente, at formen indebar problemer med den demokratiske kontrol, samt at politisk valgte repræsentanter var bedre til at varetage helhedshensyn end selskabsbestyrelser. Endvidere blev det fremført, at sektormodellen er i modstrid med grundliggende principper for det kommunale selvstyre.

Flere af deltagerne gav udtryk for, at opgaverne i Hovedstadens Sygehusfællesskab burde lægges ind under en ny folkevalgt regional myndighed.

Samtidigt ønskede mange af deltagerne dog, at rene driftsopgaver blev varetaget i selskaber.

Bemærkninger til statsmodellen

Af de modtagne tilkendegivelser har ingen peget på statsmodellen som den bedst egnede løsningsmodel. De fleste af henvendelserne nævner ikke statsmodellen, og i de forholdsvis få henvendelser, hvor modellen er nævnt, afvises den.

Hovedbegrundelsen for afvisning af statsmodellen er, at det findes uacceptabelt, at staten i en del af landet tillægges en kompetence, som vil betyde en mærkbar indskrænkning af det lokale selvstyre. Endvidere afvises modellen med den begrundelse, at kompetence og økonomisk ansvar ikke følges ad.

Under drøftelsen på konferencen blev der ligeledes generelt udtrykt kritik af statsmodellen, som mange anså for at være dårligt overensstemmende med almindelige principper for det kommunale selvstyre. Endvidere påpegede mange, at modellen ville indebære, at beslutningerne skulle træffes længere fra borgerne end i dag.

Øvrige bemærkninger til modelvalget

Endelig er der ud af de 68 tilkendegivelser 7 henvendelser, hvor der ikke tages stilling til valget af model, og 3 henvendelser, hvori samtlige modeller afvises.

I de tilkendegivelser, der afviser alle modellerne, er hovedbegrundelsen, at beslutningsgrundlaget ikke findes tilstrækkeligt belyst.

I øvrigt er det i nogle af de henvendelser, hvor der ikke tages stilling til modellerne, anført, at den nuværende amtsinddeling bør bevares, da de nuværende amtskommuner er velfungerende. Endelig har enkelte anført, at deres stillingtagen afventer kommissionens betænkning.

Bemærkninger til den geografiske afgrænsning af området

For så vidt angår *den geografiske afgrænsning* af det område, som en løsning bør omfatte, falder tilkendegivelserne i tre nogenlunde lige store dele.

Cirka en trediedel støtter en geografisk afgrænsning svarende til det nuværende HT-område, det vil sige Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns amt samt Frederiksborg og Roskilde amter. Denne afgrænsning er også blevet kaldt det *"store storamt"*. En anden trediedel anbefaler en geografisk afgrænsning af området som Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt. Denne afgrænsning kaldes også det *"lille storamt"*. I en tredie nogenlunde lige så stor del af tilkendegivelserne er der ikke taget stilling til afgrænsningen af området.

Af de skriftlige tilkendegivelser støtter 19 en geografisk afgrænsning svarende det *store storamt*, d.v.s. det nuværende HT-område bestående af Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns amt samt Frederiksborg og Roskilde amter.

Som begrundelse for en geografisk afgrænsning svarende til HT-området har de fleste nævnt, at overvejelserne om erhvervspolitik, byudvikling, arealanvendelse, kollektiv trafik og infrastruktur bør omfatte det samlede hovedstadsområde for at sikre, at hovedstadsregionens udviklingsmuligheder udnyttes bedst muligt. Endvidere har flere begrundet anbefalingen af det store område med ønsket om at give hovedstadsregionen en så god

placering som muligt i forhold til den internationale konkurrence fra andre udenlandske storbyregioner.

Flere har ment, at det kun er muligt inden for det samlede hovedstadsområde at tilvejebringe løsninger på de problemer, der skal løses i hovedstadsområdet. Her peges bl.a. på, at kun det store storamt vil kunne imødekomme de væsentligste trafik- og planlægningsmæssige krav, at trafikpolitikken bør omfatte hele den funktionelt sammenhængende region, samt at en række miljø- og planlægningsopgaver alene kan løses indenfor den samlede hovedstadsregion. Endelig er det fremført, at den nuværende situation, hvor 5 regionplanmyndigheder, 2 trafikselskaber og Ørestadsselskabet tilsammen står for den overordnede planlægning i hovedstadsområdet, er uigennemsigtig og uholdbar på længere sigt. Der er derfor behov for etablering af et overordnet planlægningsorgan, hvis kompetence omfatter i det mindste hele det sammenhængende byområde.

22 af de modtagne tilkendegivelser indeholder en støtte til en geografisk afgrænsning af området som det *lille storamt,* d.v.s. sige Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt.

De fleste af de tilkendegivelser, der indeholder en anbefaling af det lille storamts område, begrunder dette med, at dette område omfatter den væsentligste del af det sammenhængende bymæssige område. Fortalerne for denne afgrænsning mener således generelt, at der kun er få regionale opgaver, der ikke kan løses rationelt indenfor det lille storamts område - og disse få opgaver vil kunne løses i samarbejde med de amtskommunale myndigheder i Frederiksborg og Roskilde amter.

Desuden tilkendegives det i de fleste af disse henvendelser, at en større geografisk afgrænsning af området vil indebære, at regionen bliver for stor en befolkningsmæssig enhed, hvorved afstanden mellem befolkningen og de folkevalgte vil blive for stor. Endelig har nogle påpeget, at der er større sammenhørighed i befolkningen og færre forskelle inden for det lille storamts område.

I 19 af de modtagne tilkendegivelser er der enten udtrykkeligt ikke taget stilling til den geografiske afgrænsning af området, eller det fremgår ikke klart, hvilken geografisk udstrækning, der støttes. Enkelte har nævnt, at en stillingtagen til afgrænsningen afventer kommissionens betænkning.

Af de skriftlige henvendelser, som kommissionen har modtaget, har 3 støttet et *"lille storbyamt"* afgrænset geografisk som Københavns og Frederiks-

berg Kommuner, mens 2 har ønsket et "lille storbyamt" afgrænset geografisk som Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Amager.

Begrundelsen for det lille storbyamt er navnlig, at et sådant amt i forhold til de øvrige foreslåede geografiske modeller og i forhold til landets øvrige amter har en rimelig befolkningsstørrelse, der kun vil ligge lidt over befolkningsstørrelsen i et gennemsnitsamt.

Den såkaldte *"mellem-løsning"*, det vil sige afgrænsning af området som det sammenhængende bysamfund, hvilket vil sige Københavns og Frederiksberg Kommuner samt en række kommuner fra Frederiksborg og Roskilde amter, afvises i de fleste af de henvendelser, der har omtalt denne mulighed.

Afvisningen af mellem-løsningen er især begrundet med, at en reduktion af de eksisterende amter - Frederiksborg og Roskilde amter - vil betyde, at de resterende amter vil blive så små befolkningsmæssigt, og vil få så svagt et økonomisk grundlag, at det kan umuliggøre en tilfredstillende opgaveløsning i disse amtskommuner.

På konferencen den 31. oktober 1995 nævnte flere af deltagerne, at det lille storamt - forstået som Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns amt - ville være for lille en enhed til at varetage de overordnede områder for regionen, og at der var behov for en større afgrænsning af området. Desuden blev det fremført, at hvis man valgte en lille storamtsløsning, så ville man i løbet af få år stå med et behov for at udvide området. Endelig mente nogle, at afgrænsningen af et lille storamt ville afskære nogle af de eksisterende samarbejder indenfor regionen.

Omvendt pegede andre på, at et stort storamt i kraft af sin befolkningsstørrelse ville indebære for stor afstand imellem borgerne og de folkevalgte repræsentanter. Enkelte påpegede, at et direkte valgt organ for hele hovedstadsområdet ville samle for stor politisk vægt, og dermed kunne udgøre en trussel mod Folketingets indflydelse.

Bemærkninger til fordelingen af opgaver mellem det lokale og det regionale niveau.

26 tilkendegivelser indeholder en direkte anbefaling af, at flere opgaver overføres fra det nuværende amtskommunale niveau til primærkommunerne.

I flere af henvendelserne er det således tilkendegivet, at en ny regional struktur bør kombineres med overførsel af amtskommunale opgaver til primærkommunerne i området. Som den væsentligste begrundelse har det været anført, at en række af de amtskommunale opgaver kan varetages af

primærkommunerne, navnlig i hovedstadsområdet hvor kommunerne er forholdsvis store.

Enkelte har generelt udtrykt ønske om, at opgavefordelingen mellem stat, amtskommuner og kommuner tages op til nærmere vurdering med henblik på løsning af opgaverne så tæt på borgerne som muligt.

Fra Københavns og Frederiksberg Kommuners side er det påpeget, at kommunerne på væsentlige områder har stor fordel af at have ansvaret for både de primærkommunale og de amtskommunale opgaver indenfor samme kommunale myndighed.

I tilkendegivelserne om at overføre opgaver til kommunerne er der peget på en række konkrete opgaver, der bør overvejes overført fra det amtskommunale niveau til primærkommunerne. Det gælder følgende opgaveområder: de gymnasiale uddannelser, ungdomsuddannelser, VUC, danskundervisning for indvandrere og flygtninge, undervisning af børn med vidtgående fysiske og psykiske handicap, opgaverne på det sociale område, sygesikring, narkobehandling, revalideringsindsatsen, opgaverne på kulturområdet, forsyningsvirksomhed, de amtskommunale veje, jordrensning samt kapitel 5-godkendelser på miljøområdet.

I enkelte af henvendelserne er det iøvrigt foreslået, at det undersøges, om nogle af opgaverne i de statslige styrelser kan udlægges til kommunerne. Af sådanne opgaver er konkret peget på, at de statslige erhvervsuddannelser bør overvejes overført til kommunerne.

Omvendt har det fra amtskommunal side været tilkendegivet, at en eventuel ny amtskommune i hovedstadsområdet bør varetage de samme opgaver, som amtskommunerne i det øvrige land, og at der ikke er forhold i hovedstadsområdet som sådan, der særligt taler for, at ansvaret for opgaverne bør være anderledes end i det øvrige land.

Ligeledes har enkelte andre tilkendegivet, at eventuelle ændringer i fordelingen af opgaver mellem lokalt og regionalt niveau bør afvente mere generelle overvejelser om opgavefordelingen mellem stat, amtskommuner og kommuner i hele landet.

I nogle af henvendelserne er udtrykt ønske om, at en del af de amtskommunale opgaver overføres til private selskaber.

På konferencen var der ligeledes mange af de kommunale repræsentanter, der pegede på mulighederne for at kombinere en regional løsning med

udlægning af en række opgaver til kommunerne, navnligt på det sociale område og på undervisningsområdet.

ANDRE BEMÆRKNINGER

Københavns Kommunes gæld

I en del af de skriftlige henvendelser er det tilkendegivet, at en gældsanering for Københavns Kommune anses for en nødvendig forudsætning for en hovedstadsreform.

Også de kommunale organisationer har i de to debatoplæg set Københavns Kommunes gæld som et problem, der må løses i forbindelse med en hovedstadsreform.

I tilknytning til omtalen af Københavns Kommunes økonomiske situation er det i nogle af henvendelserne tilkendegivet, at problemerne bør løses af staten, mens andre har ment, at problemerne bør løses af kommunen selv.

På konferencen var der ligeledes tilkendegivelser af, at en ny strukturløsning forudsatte, at gældsproblemerne i Københavns Kommune blev løst. Flere udtrykte stor bekymring ved at indgå i en ny regional struktur med Københavns Kommune, såfremt dette ville betyde, at en del af kommunens gæld fulgte med. Nogle påpegede, at en ny regional myndigheds overtagelse af en del af Københavns Kommunes gæld ville betyde en dårlig start for samarbejdet i området, og at der ikke ville kunne sikres tilstrækkelig ny udviklingskraft i hovedstadsregionen.

Afstemning

Et par af de skriftlige bidrag indeholder en anbefaling af, at spørgsmålet om en ny struktur i hovedstadsområdet gøres til genstand for en vejledende folkeafstemning i de berørte amter og kommuner.

På konferencen den 31. oktober 1995 var der også enkelte konferencedeltagere, der mente, at det ville være hensigtsmæssigt at gennemføre en vejledende folkeafstemning i området forud for beslutningen om en eventuel ny administrativ struktur.

Samarbejde med Sydsverige

Flere har påpeget, at der er behov for at opbygge et samarbejde med de kommunale myndigheder i Sydsverige, og at hovedstadsområdets struktur på længere sigt skal kunne modsvare strukturen i det sydsvenske område, der efter etableringen af den faste forbindelse over Øresund vil udgøre et fælles udviklingsområde sammen med hovedstadsregionen.

Andet

I nogle af henvendelserne er der endelig anført synspunkter for eller imod en opsplitning af Københavns Kommune i et antal selvstændige kommuner. Emnet falder imidlertid uden for kommissoriet for Hovedstadskommissionens overvejelser.

Kapitel 13. Hovedstadskommissionens forslag og anbefalinger

13.1. Indledning

Hovedstadskommissionen fik i sit kommissorium af 15. november 1994 til opgave at belyse forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet.

Formålet med hovedstadsreformarbejdet er at effektivisere og samordne den amtskommunale og kommunale opgavevaretagelse i området, så den offentlige service over for borgerne forbedres, samtidig med at der opnås en mere ligelig fordeling af byrderne.

Kommissionens arbejde har ifølge kommissoriet skullet tage sit udgangspunkt i følgende forudsætninger:

* arbejdet skal bygge på et sæt af principper for den kommunale struktur og opgavevaretagelse.
* de berørte kommunale parter, forskere m.fl. skal inddrages i arbejdet.
* den primærkommunale inddeling skal opretholdes.
* antallet af administrative og politiske niveauer bør ikke øges.
* overvejelserne skal omfatte det samlede hovedstadsområde, d.v.s. København og Frederiksberg Kommuner samt København, Frederiksborg og Roskilde amter. Kommissionens forslag skal dog ikke nødvendigvis vedrøre hele området.

Kommissionen har på denne baggrund undersøgt behovet for ændringer i den amtskommunale struktur, i fordelingen af byrder mellem de kommunale enheder i området samt i fordelingen af opgaver mellem de administrative niveauer.

I kommissionens arbejde har indgået en analyse af opgaveløsningen og af den kommunale styreform samt en undersøgelse af udenlandske storbyerfaringer.

Herudover har kommissionen af regeringens Byudvalg fået til opgave at overveje mulige løsninger på de problemer vedrørende boligsociale koncentrationer og fordeling af to-sprogede folkeskoleelever, der særligt gør sig gældende inden for hovedstadsområdet som følge af, at området er et kommunedelt bysamfund.

Endelig er der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 245 af 28. april 1995 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (udligningsreformen), der blev vedtaget som lov nr. 384 af 14. juni 1995, anført, at der med indførelsen af udligning på selvangivne indkomster kan rejses spørgsmål om bibeholdelse af overudligningsloftet, og at "dette spørgsmål tages op i relation til Hovedstadskommissionens forslag".

Kommissionen har på grundlag af de nævnte opgaver alene set det som sin opgave at komme med forslag til en reform, der forholder sig til de specifikke problemer i hovedstadsområdet. Kommissionen har hermed ikke taget stilling til mere generelle problemstillinger om den administrative struktur og opgavefordeling i det øvrige land. De argumenter og synspunkter, der er anført i betænkningen, kan derfor heller ikke umiddelbart anvendes i forbindelse med en eventuel stillingtagen til den administrative struktur og opgavefordeling i resten af landet.

Med dette udgangspunkt for sit arbejde har kommissionen gennemført en række tekniske undersøgelser og analyser, som beskrevet i kapitel 2 til 12.

I dette kapitel trækkes i afsnit 13.2 og 13.3 de væsentligste konklusioner fra de foregående kapitler frem. I afsnit 13.4 beskrives resultatet af de overvejelser kommissionen på dette grundlag har gjort sig om den fremtidige administrative struktur i hovedstadsområdet. I afsnit 13.5 redegøres herefter for overvejelserne om Københavns Kommunes styrelse, mens der i afsnit 13.6 redegøres for kommissionens overvejelser om udligning og byrdefordeling inden for hovedstadsområdet samt for situationen omkring Københavns Kommunes gæld. Endelig er kommissionens forslag og anbefalinger sammenfattet i afsnit 13.7.

13.2. Hovedstadsområdet - et kommunedelt bysamfund

13.2.1. Indledning

I dette afsnit redegøres der for resultatet af kommissionens overvejelser om den geografiske afgrænsning af hovedstadsområdet, og i sammenhæng hermed for de problemer et kommunedelt bysamfund kan give anledning til.

For en nærmere beskrivelse af disse emner henvises til betænkningens kapitler 4 og 5.

13.2.2. Den geografiske afgrænsning af hovedstadsområdet

Kommissionen har valgt først at overveje spørgsmålet om selve den *geografiske* afgrænsning af hovedstadsområdet. Det skyldes, at den geografiske

afgrænsning er vigtig i forhold til vurderingen af opgaveløsningen, den fremtidige udvikling og - ikke mindst - hovedstadsudligningens udstrækning.

I tilknytning hertil skal det indledningsvist bemærkes, at der som omtalt i kapitel 12 i den offentlige debat har været peget på muligheden for at etablere en *administrativ* enhed, der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Amtskommune. Dette spørgsmål, der er behandlet nedenfor i afsnit 13.4, er forskelligt fra spørgsmålet om, hvordan man *geografisk* bedst afgrænser hovedstadsområdet. I det følgende er det således alene den geografiske afgrænsning af hovedstadsområdet, der drøftes.

Hovedstadskommissionen har i sin vurdering af dette spørgsmål lagt vægt på, at hele det sammenhængende byområde bør indgå i det område, der fastlægges som hovedstadsområdet. Kommissionen har derfor taget udgangspunkt i afgrænsningen af det sammenhængende byområde. Den mere præcise afgrænsning af dette område varierer lidt alt efter hvilken metode, der lægges til grund. Men området omfatter under alle omstændigheder Københavns og Frederiksberg Kommuner, Københavns amt og dele af Frederiksborg og Roskilde amter.

Det københavnske bysamfund strækker sig altså i dag ud over Københavns amts grænser, og er reelt sammenbygget med Greve, Solrød, Farum, Birkerød, Hørsholm, Allerød, Karlebo og Fredensborg-Humlebæk Kommuner. Hertil kommer, at pendlingen fra kommuner som Stenløse, Ølstykke og Gundsø til Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt ligger på over 40 pct. af alle beskæftigede i de pågældende kommuner.

Hvis hovedstadsområdet afgrænses som det sammenhængende byområde, opstår der imidlertid to væsentlige problemer. For det første vil en sådan afgrænsning ikke være fremtidssikret, idet byudviklingen i hovedstadsområdet fremover i betydeligt omfang vil ske uden for dette område. Hermed vil der - med mindre der gennemføres en meget restriktiv arealplanlægning - inden for en overskuelig årrække kunne opstå problemer med, at det sammenhængende byområde strækker sig uden for afgrænsningen af hovedstadsområdet.

For det andet vil en sådan afgrænsning betyde, at Frederiksborg og Roskilde amter deles. Nogle kommuner bliver en del af hovedstadsområdet, mens andre ikke gør. Dette vil i praksis få betydning for den administrative struktur og føre til en reduktion af Frederiksborg og Roskilde amter, hvorved

mulighederne for at løse de amtskommunale opgaver i de to amter forringes. Det vil bl.a. gøre sig gældende inden for sygehusområdet.

Den relativt kraftige befolkningsudvikling i Roskilde amt kan dog tænkes på sigt at mindske problemerne for Roskilde Amtskommune. Såfremt der alligevel skulle vise sig at være et utilstrækkeligt befolkningsunderlag for den amtskommunale opgaveløsning, ville dette for Roskilde Amtskommune eventuelt kunne løses ved at sammenlægge den resterende del af amtskommunen med Vestsjællands Amtskommune. For store dele af Frederiksborg Amtskommune vil en sammenlægning med andre amtskommuner derimod være vanskelig på grund af de trafikale og geografiske forhold i området. En sammenlægning af de restende dele af Frederiksborg og Roskilde amter i en ny rand-amtskommune vil heller ikke være hensigtsmæssig på grund af de geografiske forhold, der umuliggør indre sammenhæng i en sådan amtskommune.

En anden mulighed er at afgrænse hovedstadsområdet som i dag, hvor det omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Herved vil hovedstadsområdet ud over de kommuner, der er en del af det sammenhængende bysamfund, omfatte kommuner, som ikke på nuværende tidspunkt kan siges direkte at udgøre en del af bysamfundet, men hvor borgerne på den anden side i et ikke ubetydeligt omfang er beskæftiget inden for byområdet eller benytter byområdets kultur- og fritidstilbud. Dertil kommer, at byområdets borgere benytter de rekreative tilbud og sommerhusområder i de kommuner, der grænser op til det sammenhængende byområde. Dette er med til at knytte kommunerne til det sammenhængende bysamfund.

Der er derfor en tæt sammenhæng mellem byområdet og de resterende kommuner i Frederiksborg og Roskilde amter.

Disse overvejelser fører frem til, at hovedstadsområdet efter kommissionens opfattelse geografisk fortsat bør omfatte Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

13.2.3. Problemer med det kommunedelte bysamfund

Med denne afgrænsning af hovedstadsområdet består området af 48 kommuner og 3 amter samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, der både varetager primær- og amtskommunale opgaver. Mellem de fleste af disse kommuner er der ikke en naturlig grænse, fordi de indgår i en samlet bystruktur.

Inden for hovedstadsområdet er der imidlertid betydelige forskelle mellem de enkelte kommuner med hensyn til boligsammensætning, befolkningens aldersfordeling, indkomstmuligheder og udgiftsbehov samt udviklingsmuligheder.

De kommunaløkonomiske virkninger af en række af disse forskelle mindskes dog i betydeligt omfang gennem hovedstadsudligningsordningen, der indebærer en væsentlig større primærkommunal udligning i hovedstadsområdet end i det øvrige land. Problemer, der skyldes selvforstærkende processer i forbindelse med f.eks. boligsociale koncentrationsproblemer, kan derimod ikke løses gennem udligning. I sådanne situationer vil udligningen alene kunne kompensere for de kommunaløkonomiske virkninger.

Udligningen betyder, at alle inden for hovedstadsområdet deltager i finansieringen af de samlede udgiftsbehov inden for området. Udligningen kan til gengæld ikke sikre alle indflydelse på beslutninger i andre kommuner og amtskommuner. Den enkelte borger har alene demokratisk indflydelse på udviklingen i sin egen bopælskommune/amtskommune.

13.3. Grundlaget for kommissionens vurderinger

13.3.1. Indledning

Hovedstadskommissionen har lagt følgende elementer til grund for sine overvejelser om den amtskommunale struktur og opgaveløsningen i hovedstadsområdet:

* Principper for en hovedstadsreform.
* Opgaveløsningen i hovedstadsområdet.
* De fremtidige udviklingsmuligheder.
* De udenlandske erfaringer og reformovervejelser.
* De indkomne tilkendegivelser fra kommuner og amtskommuner m.fl.

Disse fem elementer er kortfattet beskrevet nedenfor. Afsnittet indeholder herudover en sammenfatning af kommissionens overvejelser om grundlaget for kommissionens reformforslag.

13.3.2. Principper for en hovedstadsreform

Kommissionen har taget udgangspunkt i opstillingen af principper for en hovedstadsreform. Disse principper er opstillet på grundlag af de principper, der siden kommunalreformen i 1970 har været anvendt ved ændringer i den kommunale struktur og opgavefordeling. Der er således tale om prin-

cipper, der konkret gennem årene er blevet anvendt i forbindelse med overvejelser om kommunestyrets indretning og opgaver.

Disse principper er blevet suppleret med mere storbyspecifikke principper, der har været fremført i den løbende debat om hovedstadsområdets organisering, samt med nogle vurderingskriterier til belysning af principperne.

Amtsråd, kommunalbestyrelser, organisationer, samfundsvidenskabelige forskere m.fl. har været inddraget i opstillingen af principperne.

Resultatet er blevet 20 principper. De udgør ikke et homogent sæt af principper, der entydigt peger på en bestemt strukturmodel. Men principperne giver et godt grundlag for vurderingen af de forskellige løsningsforslags fordele og ulemper, herunder hvordan løsningsforslagene forholder sig til grundelementerne i det danske kommunestyre.

Såvel i debatten om opstilling af principperne som i debatten om kommissionens fire modelskitser, er der i de tilkendegivelser, kommissionen har modtaget, peget på, at følgende principper er særligt centrale:

* at opgaverne bør løses så nær de borgere, de vedrører, som muligt.

* at der bør være tale om direkte valgte organer .

* at der bør være sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar.

* at der bør være mulighed for at løse opgaverne ud fra et hensyn til tværgående prioritering og helheden.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 11.

13.3.3. Opgaveløsningen i hovedstadsområdet

Kommissionen har i sine overvejelser om opgaveløsningen i hovedstadsområdet inddraget alle amtskommunale opgaver, de grænseoverskridende kommunale opgaver og de regionale statsopgaver. Endvidere har kommissionen vurderet spørgsmål om ændringer i opgavernes administrative placering og om opgaveløsning i selskabsform.

Opgavegennemgangen peger på, at den nuværende beslutningsstruktur i hovedstadsområdet vanskeliggør løsning af en række opgaver, der har regionale aspekter. Det drejer sig om:

* Regionplanlægning og overordnede miljøopgaver. Det vil bl.a. sige tilrettelæggelse af den fremtidige byudvikling og sikringen af miljøet og de rekreative områder.

* En regional tilrettelæggelse af den overordnede trafikudvikling - både med hensyn til kollektive og individuelle transportformer.

* Erhvervsudvikling og fremme af turisme.

* Planlægning og drift af sygehusvæsenet.

* Regionalt samarbejde om kultur (teatre og museer) og idrætsfaciliteter.

* Løsning af primærkommunale problemer, der forudsætter en fælles regional indsats, f.eks. boligplacering af flygtninge.

De regionale aspekter af de nævnte opgaver - i det følgende betegnet de regionale opgaver - forudsætter fælles løsninger for hele det nuværende hovedstadsområde, d.v.s. Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Med hensyn til planlægning og drift af sygehusvæsenet er behovet herfor dog særligt påtrængende for så vidt angår en samordning af sygehusvæsenet i Københavns amt og HS.

Gennemgangen har endvidere peget på, at det - bl.a. på grund af de mange relativt store kommuner i området - vil kunne overvejes at udlægge opgaver fra amtskommunerne. Det gælder opgaver på:

* Det sociale område
* Uddannelsesområdet
* Sundhedsområdet

Herudover vil enkelte statslige opgaver kunne overvejes udlagt til det regionale niveau.

Endelig peger opgavegennemgangen på, at det kræver særlige overvejelser og begrundelser at lade myndighedsopgaver løse i selskabsform.

Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 7.

13.3.4. De fremtidige udviklingsmuligheder

Kommissionen har undersøgt, hvilke udviklingstendenser der tegner sig i forhold til hovedstadsområdet. Centralt i denne undersøgelse har stået etableringen af den faste forbindelse over Øresund og anlæggelsen af Ørestaden samt de nye bybaner.

Hermed er der skabt nye muligheder for udvikling og vækst i hovedstadsområdet, hvilket bl.a. er udtrykt i Landsplanredegørelsen fra 1992, hvor behovet for en styrkelse af hovedstadsområdet i europæisk sammenhæng er fremhævet.

En realisering af disse muligheder forudsætter bl.a. en fælles erhvervsudviklingsstrategi for hovedstadsområdet, jf. det af Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner fremlagte "Fælles erhvervsudviklingsprogram for Hovedstadsregionen". Der kan herved ske en bedre udnyttelse af områder som bl.a. medico/sundhedsområdet, serviceområdet og samspillet med den offentlige forskning.

En sådan mere fælles erhvervsudviklingsstrategi er imidlertid på grund af beslutningsstrukturen i hovedstadsområdet med de fem administrative enheder, der hver især varetager amtskommunale og regionale opgaver, vanskelig at få gennemført i dag.

Endvidere er der fra forskellige side givet udtryk for den opfattelse, at hovedstadsområdet f.eks. mangler et musikhus og en indendørs sportsarena. Kommissionen har ikke set det som sin opgave at tage stilling til behovet for sådanne projekter, men har i stedet alene peget på, at der bør tilvejebringes en beslutningsstruktur i hovedstadsområdet, der gør det muligt at afklare ønskerne og behovene for sådanne nye større initiativer og projekter i området, og at træffe fælles beslutninger om gennemførelsen heraf.

Konklusionen er, at hovedstadsområdet har mulighederne for at stå stærkt i konkurrencen såvel inden for Øresundsregionen som i forhold til andre storbyregioner. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 8.

13.3.5. De udenlandske erfaringer og reformovervejelser

Kommissionen har undersøgt erfaringerne med den administrative struktur samt eventuelle reformovervejelser i storbyområder i Norge, Sverige, Finland og Holland.

Fælles for de storbyområder, som kommissionen har undersøgt er, at byområdet i dag er opdelt i flere kommuner. Både i Norge, i Sverige og i

Holland er der aktuelle overvejelser om en reform af strukturen i storbyområderne. Baggrunden for overvejelserne har været en konstatering af en række særlige problemer i storbyområderne. Det skal dog understreges, at disse problemer indgår med forskellig vægt i de enkelte storbyområder, ligesom ikke alle problemer berører samtlige storbyområder. Storby-problemerne omfatter:

* Samordningsproblemer i storbyregioneme, herunder problemer med at sikre en sammenhængende regionplanlægning og en samlet planlægning og udvikling af den kollektive trafik i hele storbyregionen.

* Dårlig ressourceanvendelse på de ressourcekrævende regionale opgaveområder, herunder især sygehusområdet.

* Økonomiske fordelingsproblemer indenfor regionen, der typisk består i, at omegnskommunerne har væsentlige fordele af beliggenheden tæt på centerkommunen, men ikke i tilsvarende grad har deltaget i løsningen af problemerne i centerkommunen.

* Ønsket om at styrke den nationale storbyregions stilling i forhold til den øgede europæiske/internationale konkurrence imellem storbyregionerne.

Overvejelserne i både Sverige og i Holland går i retning af en amtskommunal struktur med en direkte valgt regional myndighed for store regioner. I Norge indgår et storamt af mere begrænset størrelse blandt de 3 modeller, som nu skal overvejes i et nyligt nedsat hovedstadsudvalg. I Finland er der ikke aktuelle reformovervejelser. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 9.

13.3.6. De indkomne tilkendegivelser fra kommuner og amtskommuner m.fl.

Kommissionen fremlagde i oktober 1995 fire principielle modelskitser for en hovedstadsreform samt nogle supplerende overvejelser om geografisk afgrænsning og opgavefordeling. De fire modelskitser omfattede:

* en amtsmodel,
* en kommunesamarbejdsmodel,
* en sektorsamarbejdsmodel (selskabsløsninger) og
* en statsmodel.

De fire modeller er nærmere beskrevet i betænkningens kapitel 12.

Fremlæggelsen af de fire modelskitser skete med henblik på en offentlig debat om argumenterne for og imod de forskellige løsningsmuligheder.

De tilkendegivelser som kommissionen i denne anledning har modtaget fra amtskommuner, kommuner, organisationer og enkelt- personer enten skriftligt eller mundtligt på kommunekonferencen den 31. oktober 1995 på Hotel Eremitage i Lyngby peger på, at reformovervejelserne bør tage udgangspunkt i en strukturel model, der bygger på etablering af et nyt organ med direkte valgte medlemmer og selvstændig skatteudskrivningsret, hvilket svarer bedst til den model, der i kommissionens oplæg er betegnet "amtsmodellen". Et meget stort flertal af tilkendegivelserne peger således på denne model.

Med hensyn til den geografiske udstrækning af en ny administrativ enhed deler tilkendegivelserne sig i tre næsten lige store grupper. Den første gruppe peger på, at en ny enhed bør dække hele det nuværende hovedstadsområde. Den anden gruppe peger på, at en ny enhed alene bør dække Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt. Den sidste gruppe har ikke taget stilling til den geografiske afgrænsning.

Omvendt er der i flere af tilkendegivelserne taget afstand fra den såkaldte *mellem-løsning"*, d.v.s. afgrænsning af området som det sammenhængende bysamfund. Afvisningen af "mellem-løsningen" er især begrundet med, at en reduktion af de eksisterende amter - Frederiksborg og Roskilde amter - vil betyde, at de resterende amtskommuner ikke bliver bæredygtige.

Endelig peges der i godt 1/3 af tilkendegivelserne på, at der bør ske en udlægning af opgaver fra den nye administrative enhed til kommunerne. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 12.

13.3.7. Sammenfattende om grundlaget for kommissionens reformforslag

Kommissionen har på dette grundlag overvejet, hvilken af de fire principielle modeller for en administrativ struktur i hovedstadsområdet, der bør danne grundlag for de videre overvejelser om den administrative struktur i hovedstadsområdet.

En gennemgang af de 20 principper for reformarbejdet peger i overvejende grad på "amtsmodellen". Denne model svarer bedst til de opstillede principper. Kommissionen har især lagt vægt på, at "amtsmodellen" er i overensstemmelse med principperne om direkte valg, direkte skatteudskrivning og helhedssyn på opgaveløsningen. Dermed er "amtsmodellen" den grundmo-

del, der bedst svarer til de grundlæggende principper for kommunestyret i Danmark.

Også de tilkendegivelser som kommissionen har modtaget i forbindelse med debatten om de fire modelskitser peger helt overvejende på en "amtsmodel" - bl.a. med henvisning til modellens overensstemmelse med grundprincipperne i kommunestyret. Der er ingen af de øvrige modeller, som har vundet væsentlig tilslutning i debatten. Statsmodellen er tværtimod direkte blevet afvist.

Reformovervejelserne i de lande, kommissionen har undersøgt, går ligeledes i overvejende grad i retning af en "amtsmodel". Modellen blev i 1971 gennemført i Stockholm og er under overvejelse - eller gennemførelse - i torbyområderne i Skåne og Vestsverige samt i Holland. I Norge indgår "amtsmodellrn" som en af tre modeller i et nyt reformarbejde om den administrative struktur i Oslo-området - jf. betænkningens kapitel 9. Udenlandske reformovervejelser går endvidere i retning af at samle de regionale opgaver i storbyområderne hos et regionsamt, så der sikres fælles løsninger for byområderne og konkurrencekraft i forhold til andre storbyområder.

Kommissionens gennemgang af opgaveløsningen i hovedstadsområdet har vist, at der her gør sig mange af de samme problemer gældende, som kommissionen er kommet frem til i undersøgelsen af de udenlandske erfaringer. Det betyder, at det især er de regionale opgaver, som det i dag er vanskeligt at løse på grund af den nuværende beslutningsstruktur i området. Disse opgaver bør derfor løses i fællesskab.

"Amtsmodellen" vil efter kommissionens opfattelse bedst kunne opfylde disse krav, og dermed skabe et solidt grundlag for løsningen af de regionale opgaver i hovedstadsområdet. Mulighederne for at sikre en løsning af de regionale opgaver vil dog afhænge af, hvilken geografisk afgrænsning, der vælges - jf. afsnit 13.4.2.

De øvrige modeller vil i større eller mindre grad kunne sikre en løsning af de enkelte opgaver, men det er bortset fra "amtsmodellen" alene statsmodellen, der kan sikre sammenhæng og koordinering af opgaveløsningen i det samlede hovedstadsområde.

Kommissionen har derfor konstateret, at såvel tilkendegivelserne fra kommuner, amtskommuner og organisationer mil. som de øvrige elementer, der er indgået i grundlaget for kommissionens vurdering, peger på

"amtsmodellen" som grundmodel for en ny administrativ struktur i hovedstadsområdet.

Kommissionen har på denne baggrund besluttet ikke at gå videre med overvejelser baseret på de tre øvrige principmodeller, men at bygge sine videre overvejelser på "amtsmodellen". Det vil sige på en strukturel løsning baseret på etablering af et nyt organ med direkte valgte medlemmer og en selvstændig adgang til skatteudskrivning.

13.4. Kommissionens vurderinger

13.4.1. Den administrative struktur i hovedstadsområdet

I dette afsnit er beskrevet kommissionens vurderinger af, hvorledes den administrative struktur samt opgavefordelingen i hovedstadsområdet kan tilrettelægges.

Med udgangspunkt i valget af en strukturel løsningsmodel, der bygger på etablering af et nyt organ med direkte valgte medlemmer og skatteudskrivningsret, har kommissionen overvejet, hvilke administrative modeller, der bør vurderes nærmere med henblik på opstillingen af forslag til løsning af de problemer, som kommissionen har peget på.

De tilkendegivelser, som kommissionen har modtaget, peger på to muligheder. En løsning, der omfatter hele hovedstadsområdet - en Hovedstadsregion - og en løsning, der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt - et Hovedstadsamt.

Kommissionen finder derimod ikke grundlag for nærmere at overveje en løsning, hvor et nyt administrativt organ følger afgrænsningen af det sammenhængende byområde. Et sådant forslag vil betyde en reduktion af Frederiksborg og Roskilde amter, som indebærer, at de ikke længere vil være bæredygtige - jf. også overvejelserne i afsnit 13.2.2. om den geografiske afgrænsning af hovedstadsområdet.

Kommissionen er naturligvis opmærksom på, at der kan tænkes mange forskellige løsningsmodeller for hovedstadsområdet, idet de enkelte løsningselementer kan kombineres og sammensættes på flere måder. På baggrund af kommissionens analyser og overvejelser samt de tilkendegivelser, som kommissionen har modtaget fra kommuner og amtskommuner m.fl., er det imidlertid herefter kommissionens opfattelse, at to løsningsmodeller fremstår som særligt relevante for overvejelserne om hovedstadsområdets fremtidige administrative struktur. Kommissionen skal understrege,

at der er tale om to principielle modeller, der bygger på hver sin løsningsstrategi.

Det drejer sig for det første om en *Hovedstadsamtsmodel,* der omfatter København og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Hovedstadsregionsmodellen har som sit udgangspunkt løsningen af de regionale opgaver. For at undgå en for tung administrativ struktur og for at sikre nærhed i opgavevaretagelsen bygger modellen på, at der udlægges amtskommunale opgaver.

For det andet er det en *Hovedstadsamtsmodel,* der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt. Hovedstadsamtsmodellen har som sit udgangspunkt løsningen af de amtskommunale opgaver og bygger derfor på den gældende opgavefordeling mellem det amtskommunale og kommunale niveau. De opgaver, der kræver tværamtsligt samarbejde, vil skulle løses i fællesskab, bl.a. af særlige råd eller selskaber, hvori Hovedstadsamtet deltager sammen med Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

Grundtrækkene i de to modeller er beskrevet nedenfor.

Skitse til en Hovedstadsregion

1. Der etableres en Hovedstadsregion, styret af direkte valgte rådsmedlemmer.

2. Hovedstadsregionen omfatter kommunerne i Københavns amt, Frederiksborg amt og Roskilde amt samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. I alt 50 kommuner.

3. Hovedstadsregionen får ca. 1,7 mio. indbyggere, og vil dermed blive befolkningsmæssigt stort - set i forhold til de øvrige amtskommuner. Derimod bliver der arealmæssigt tale om et forholdsvist lille område på 2.861 km^2.

4. Hovedstadsregionen erstatter de nuværende amtskommuner. København og Frederiksberg Kommuner får alene primærkommunal status som områdets øvrige 48 kommuner (men med en række amtskommunale opgaver, jf. pkt. 9).

5. Hovedstadsregionen har som sit grundlag varetagelsen af de regionale opgaver:

   * fysisk planlægning og byudvikling,
   * natur- og miljøbeskyttelse,
   * sygehuse/eventuelt via et sygehusselskab,
   * erhvervsudvikling og turisme,
   * infrastruktur og kollektiv trafik,
   * regionalt samarbejde om kultur (teatre og museer) og idrætsfaciliteter samt
   * boligplacering af flygtninge m.v.

   Herudover varetager Hovedstadsregionen de amtskommunale opgaver, der ikke udlægges.

6. Hovedstadsregionen tildeles særlige kompetencer på regionplanområdet med henblik på at sikre en sammenhængende byudvikling og beskytte miljøet.

7. Hovedstadsregionen får ansvaret for markedsføring af hovedstadsområdet, for rådgivning af virksomheder om lokalisering m.v. og for udformning af en samlet erhvervsudviklingsplan.

8. Hovedstadsregionen udpeger bestyrelsen for et eventuelt sygehusselskab, herunder et antal medlemmer efter indstilling fra kommunerne.

9. En del af de amtskommunale opgaver udlægges.

10. Hovedstadsregionen får selvstændig skatteudskrivende myndighed.

Skitse til et Hovedstadsamt

1. Der etableres et Hovedstadsamt, styret af direkte valgte amtsrådsmedlemmer.

2. Hovedstadsamtet omfatter kommunerne i Københavns amt samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. I alt 20 kommuner.

3. Hovedstadsamtet får 1,2 mio. indbyggere, og vil dermed være befolkningsmæssigt stort - set i forhold til de øvrige amtskommuner. Derimod vil der arealmæssigt blive tale om et lille amt på kun 623 km^2.

4. Hovedstadsamtet erstatter Københavns Amtskommune. Københavns og Frederiksberg Kommuner får alene primærkommunal status som Hovedstadsamtets øvrige 18 kommuner (jf. dog pkt. 9).

5. Hovedstadsamtet har som sit grundlag varetagelsen af de amtskommunale opgaver - jf. dog pkt. 6, 7 og 9.

6. De regionale opgaver løses dels i et tværamtsligt samarbejde og dels af staten. I dette samarbejde indgår foruden Hovedstadsamtet Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Det tværamtslige samarbejde kan bl.a. ske ved etablering af særlige råd med beslutningskompetence eller selskaber.

7. Hovedstadsamtet varetager enten selv sygehusopgaven eller også løses denne opgave af et sygehusselskab.

8. Hovedstadsamtet udpeger bestyrelsen for et eventuelt sygehusselskab, herunder et antal medlemmer efter indstilling fra kommunerne.

9. Det undersøges om nogle amtskommunale opgaver kan udlægges. Dette sker som led i en undersøgelse af opgavefordelingen i hele landet.

10. Hovedstadsamtet får selvstændig skatteudskrivende myndighed. Finansieringen af de regionale samarbejder deles mellem Hovedstadsamtet og Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

Neden for er redegjort for kommissionens generelle overvejelser om hver af de to modeller. De nærmere overvejelser om opgaveløsningen i hovedstadsområdet - set i forhold til de to modeller - er nærmere beskrevet i det næstfølgende afsnit 13.4.2.

Ho vedstadsregionen

Denne model fokuserer på løsningen af de regionale opgaver. Modellen tager udgangspunkt i, at en løsning af de regionale opgaver forudsætter en fælles regional myndighed for området, og at området, hvis det står sammen under en fælles myndighed, vil stå stærkere inden for Øresundsregionen og i konkurrencen med andre storbyregioner. Modellen er således i overensstemmelse med princippet for den amtskommunale inddeling i det øvrige land om, at amtsgrænser ikke må adskille indbyggerne i et bysamfund.

I en række storbyområder i andre lande er der reformovervejelser, der netop går i retning af dannelse af storbyregioner. Det gælder bl.a. i Skåne. Herved vil den svenske side af Øresund blive repræsenteret af et regionalt organ i f.eks. Øresundskomiteen. Hovedstadsregionsmodellen vil indebære, at der også fra dansk side vil være en fælles myndighed for hovedstadsområdet, der kan "tegne" området internationalt.

Endvidere vil modellen, fordi den dækker hele området, indebære, at fremtidig vækst i kommunerne rundt om det sammenhængende byområde vil ske inden for Hovedstadsregionens område, og dermed være omfattet af en fælles planlægning og koordinering af udviklingen.

Endelig vil modellen sikre, at alle borgere i hovedstadsområdet gennem direkte valg får indflydelse på varetagelsen af de regionale opgaver i området. I denne forbindelse finder kommissionen, at Hovedstadsregionen bør udgøre én valgkreds. Endvidere bør antallet af rådsmedlemmer overvejes under hensyntagen til regionens størrelse. Herunder skal kommissionen pege på, at et råd med 51 medlemmer vil betyde, at alle politiske partier, der kan opnå 2 pct. af stemmerne i området kan blive repræsenteret i Hovedstadsregionsrådet.

En Hovedstadsregion vil blive befolkningsmæssig stor. Den vil forøge afstanden mellem borgerne og de folkevalgte for så vidt angår de amtskommunale opgaver, der ikke udlægges. Men indebærer til gengæld, at afstanden til borgerne bliver mindre i forhold til de serviceopgaver, der udlægges til kommuner eller institutioner.

Dette må ses i sammenhæng med, at der i Hovedstadsregionsmodellen som nævnt fokuseres på løsningen af de regionale opgaver. For at undgå en for tung administrativ struktur og for at sikre nærhed i opgavevaretagelsen indeholder modellen en udlægning af amtskommunale opgaver.

Herefter vil den nye administrative enhed især skulle løse opgaver af regional karakter. For de regionale opgaver har nærhedsprincippet efter kommissionens opfattelse ikke den samme betydning som i forhold til opgaver af mere lokal karakter, idet de regionale opgaver netop er kendetegnet ved at vedrøre et større område, og dermed ikke kan løses tæt på den enkelte borger.

Regionsløsningen må ses som et forslag til at sikre en sammenhængende administrativ løsning for det store sammenhængende byområde, som hovedstadsområdet udgør samtidig med at der ved udlægning opnås en større nærhed i opgaveløsningen på en række amtskommunale serviceområder.

Situationen kan ses som en direkte parallel til situationen da de nuværende kommuner i Århus, Odense og Aalborg blev dannet under kommunalreformen. Her blev der på grund af bysamfundenes størrelse også tale om kommunedannelser, der var store i forhold til de omkringliggende kommuner.

Ho vedstadsamtet

Denne model fokuserer på en sammenhængende løsning af de amtskommunale opgaver og bygger på den gældende opgavefordeling mellem det amtskommunale og kommunale niveau. Modellen tager udgangspunkt i, at Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt udgør den mest homogene del af hovedstadsområdet.

Hovedstadsamtet vil blive befolkningsmæssigt stort, men på grund af sit meget lille areal og den deraf følgende store befolkningstæthed vil det være mere overskueligt for borgerne.

Som i Hovedstadsregionsmodellen bør Hovedstadsamtsmodellen udgøre én valgkreds. Ligeledes bør antallet af amtsrådsmedlemmer overvejes under hensyntagen til Hovedstadsamtets størrelse. Herunder skal kommissionen pege på, at et amtsråd med 51 medlemmer vil betyde, at alle politiske partier, der kan opnå 2 pct. af stemmerne i området kan blive repræsenteret i Hovedstadsamtsrådet.

Hovedstadsamtsmodellen indebærer, at Frederiksborg og Roskilde amt bevares som almindelige amtskommuner. Herved vil der ikke ske ændringer i

de administrative strukturer, der er opbygget i de to amtskommuner, og som er baseret på deres nuværende status.

Omvendt vil modellen medføre en konsekvent opdeling af Københavns og Frederiksberg Kommuner i henholdsvis en primær- og en amtskommunal del, hvoraf den amtskommunale del overføres til Hovedstadsamtet.

De regionale opgaver løses dels i et tværamtsligt samarbejde og dels af staten. I dette samarbejde indgår foruden Hovedstadsamtet Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Det tværamtslige samarbejde kan bl.a. ske ved etablering af særlige råd med beslutningskompetence eller selskaber. Behovet for samarbejder vil også gøre sig gældende i forhold til markedsføring m.v. af hovedstadsområdet i udlandet. Behovet for koordinering skal også ses på baggrund af, at en væsentlig del af væksten i hovedstadsområdet i de kommende år vil foregå uden for Hovedstadsamtet.

Borgerindflydelsen på de overordnede beslutninger om fysisk planlægning og byudvikling, miljø- og naturbeskyttelse og kollektiv trafik m.v. vil som følge heraf blive indirekte.

Hovedstadsamtsløsningen må ses som et forslag til at sikre en sammenhængende administrativ løsning, baseret på den eksisterende opgavefordeling mellem kommuner og amtskommuner. Derudover suppleres med udbygninger, der skal muliggøre varetagelsen af særlige regionale aspekter.

13.4.2. Nærmere om de to modeller

I dette afsnit er der redegjort for, hvordan de to modeller forholder sig til opgaveløsningen i hovedstadsområdet. I afsnit 13.4.2.1. behandles spørgsmålet om løsning af de regionale opgaver. I afsnit 13.4.2.2. behandles spørgsmålet om udlægning af amtskommunale opgaver. Endelig behandles i afsnit 13.4.2.3. spørgsmålet om varetagelse af sygehusopgaven.

13.4.2.1. Overvejelser om løsningen af de regionale opgaver

De regionale opgaver er kendetegnet ved, at varetagelsen af disse opgaver forudsætter fælles løsninger for hele hovedstadsområdet. Kommissionen har peget på, at følgende opgaver har regional karakter:

* fysisk planlægning og byudvikling,
* natur- og miljøbeskyttelse,
* infrastruktur og kollektiv trafik,
* erhvervsudvikling og turisme,

* overordnet samarbejde om kultur (teatre og museer) og idrætsfaciliteter samt
* boligplacering af flygtninge m.v.

I dette afsnit overvejes, hvordan hver af de to modeller forholder sig til løsningen af de regionale opgaver. Det skal bemærkes, at behovet for særlige kompetencer m.v. er udførligt beskrevet under Hovedstadsregionsmodellen, mens der under Hovedstadsamtsmodellen er henvist til disse overvejelser.

Hovedstadsregionen

En Hovedstadsregion fokuserer som nævnt på løsningen af de regionale opgaver. Modellen sigter mod at skabe en klar beslutningsstruktur i hovedstadsområdet gennem etablering af en fælles folkevalgt myndighed, der repræsenterer hele hovedstadsområdet. Der er i modellen mulighed for at prioritere og koordinere indsatsen såvel på de enkelte opgaveområder som på tværs af opgaveområderne.

På nogle områder må Hovedstadsregionen dog have særlige opgaver eller kompetencer for at kunne løse de regionale opgaver. Nedenfor gennemgås de regionale opgaver med henblik på en vurdering af, om der er behov for at tildele Hovedstadsregionen sådanne særlige kompetencer.

Fysisk planlægning og byudvikling

Den fysiske planlægning er helt central for tilrettelæggelsen af den fremtidige by- og erhvervsudvikling og for sikringen af miljø, natur og rekreative områder. Det er samtidig centralt at sikre en optimal udnyttelse af potentialet i de betydelige infrastrukturinvesteringer og plandispositioner, der allerede er truffet.

På grund af hovedstadsområdets særlige karakter som et sammenhængende - men kommunedelt - bysamfund tildeles Hovedstadsregionen de fornødne redskaber til at påvirke byudviklingen i det samlede hovedstadsområde.

Den nuværende planlov indeholder i § 6 enkelte særlige bestemmelser for regionplanlægningen i hovedstadsområdet. Hovedstadsregionen tildeles herudover nogle få supplerende kompetencer i relation til visse infrastrukturopgaver og i forhold til områdets kommuner, således at der sikres den nødvendige sammenhæng i områdets byudvikling m.v.

Hovedstadsregionen vil desuden have mulighed for at påvirke udviklingen i hovedstadsområdet gennem sin varetagelse af de overordnede opgaver på trafikområdet samt vedrørende miljø- og naturbeskyttelse.

Natur- og miljøbeskyttelse

Natur- og miljøbeskyttelse er opgaver, hvor effekterne af de valgte løsninger typisk ikke kan isoleres til de enkelte kommuner.

Det gælder mere konkret for opgaver vedrørende større særligt forurenende virksomheder, grundvandsbeskyttelse og vandindvinding, vandløb og spildevand, naturbeskyttelse og opgaver på friluftsområdet. Lovgivningen for disse opgaver stiller stigende krav til en samlet regional indsats.

Der ses dog ikke generelt at være behov for en særlig opgavefordeling og for særlige kompetencer til Hovedstadsregionen i forhold til resten af landet på disse opgaveområder. Men for så vidt angår mere driftsprægede opgaver som vandforsyning og spildevandsbehandling kan etablering af nye samarbejder, eventuelt i form af selskabsdannelser, vise sig hensigtsmæssige.

Tilrettelæggelse af den overordnede trafikudvikling

Med etableringen af en Hovedstadsregion kan HT nedlægges, og opgaverne vedrørende udarbejdelse af en kollektiv trafikplan for hovedstadsområdet overgå til Hovedstadsregionen. Selve HT's busdrift, der i dag foregår i busdivisionen "Bus Danmark", vil derimod naturligt kunne fortsætte i selskabsform.

Med overtagelsen af ansvaret for udformningen af den kollektive trafikplan vil Hovedstadsregionen få et vigtigt planlægningsredskab på trafikområdet, og der vil blive skabt mulighed for en tættere sammenhæng mellem Hovedstadsregionens regionplan og trafikplanlægningen.

Med hensyn til den individuelle vejtrafik vil Hovedstadsregionen som regional vejmyndighed have ansvaret for landevejene. Som regionplanmyndighed vil Hovedstadsregionen endvidere have opgaver i forbindelse med placeringen af nye hoved- og motorvejsstrækninger og andre trafikanlæg - svarende til den nuværende amtskommunale regionplanopgave.

Der skal også peges på, at etableringen af en fælles regional myndighed i hovedstadsområdet kan åbne nye muligheder for aftaler om samfinansiering mellem staten og Hovedstadsregionen i situationer, hvor infrastrukturinvesteringer har såvel national som regional karakter. I dag finansieres disse investeringer af staten eller af amtskommunerne alene.

Der vil ikke herudover være behov for at tildele Hovedstadsregionen særlige opgaver eller kompetencer på trafikområdet.

Erhvervsudvikling og turisme

Dannelsen af en Hovedstadsregion vil skabe en klarere beslutningsstruktur i spørgsmål om erhvervsudvikling og turisme.

På det erhvervspolitiske område er der ikke grundlag for en anden opgavefordeling mellem Hovedstadsregionen og det lokale niveau end i resten af landet. Ligesom i den øvrige del af landet må der også i hovedstadsområdet være en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem kommunernes og Hovedstadsregionens indsats. Det vil være naturligt, at der foregår en dialog og koordinering med de øvrige erhvervspolitiske aktører i området, herunder kommunerne, de regionale arbejdsmarkedsråd og forsknings- og uddannelsesinstitutionerne, jf. den Regionalpolitiske Redegørelse fra maj 1995.

I den forbindelse finder kommissionen, at der også kan være grund til at overveje AF-regionsstrukturen i hovedstadsområdet.

Hovedstadsregionen vil naturligt kunne overtage f.eks. Copenhagen Capacity's nuværende opgaver med bl.a. at tiltrække udenlandske investeringer. I tilknytning hertil kunne Hovedstadsregionen f.eks. oplyse interesserede virksomheder om lokaliseringsmuligheder, arbejdskraft og lignende, ligesom ansvaret for gennemførelsen af et erhvervsudviklingsprogram bør ligge hos Hovedstadsregionen.

Kultur og idrætsfaciliteter

Varetagelsen af de regionale opgaver på kultur- og fritidsområdet kan placeres hos Hovedstadsregionen. Derved vil man opnå et fælles koordinerende organ for det samlede hovedstadsområde. Herunder bør Hovedstadsregionen videreføre det samarbejde, der i dag findes for de større teatre (den storkøbenhavnske landsdelsscene) og museer.

For at varetage disse opgaver er der ikke behov for at fravige den sædvanlige opgavefordeling mellem det lokale og regionale niveau eller for at Hovedstadsregionen skal have særlige kompetencer på området.

Boligplacering af flygtninge m.v.

Kommissionen er i kommissoriet bl.a. blevet anmodet om at vurdere varetagelsen af opgaver som flygtningeplacering og -integration.

Kommissionen er endvidere af regeringens Byudvalg blevet anmodet om at anvise en løsning på de boligsociale koncentrationsproblemer og de problemer med en skæv fordeling af to-sprogede folkeskoleelever, som Byudvalget har påpeget.

Disse opgaver er kendetegnet ved, at de som udgangspunkt er kommunale opgaver, som det imidlertid i nogle tilfælde kun er muligt at løse i fællesskab. Dette har i hovedstadsområdet givet anledning til uenighed kommunerne imellem om, hvem der bør løse disse opgaver - og i givet fald i hvilket omfang den enkelte kommune skal påtage sig opgaverne.

Kommissionen har i sin vurdering af de nævnte fordelingsproblemer lagt vægt på, at der er tale om opgaver, der er snævert knyttet til den øvrige kommunale opgavevaretagelse på det sociale område og på undervisningsområdet. Der er efter kommissionens opfattelse ikke grundlag for at flytte disse opgaver til Hovedstadsregionen.

For at sikre en løsning af denne type problemer, der alene opstår, når kommunerne i området ikke internt kan blive enige om frivillige løsninger på sådanne fordelingsproblemer, skal kommissionen anbefale, at det overvejes i den relevante lovgivning at indsætte en bestemmelse om, at ansvaret for fordelingen kan overgå til Hovedstadsregionen, hvis kommuneforening eller den enkelte kommune anmoder om det.

Hovedstadsregionens opgave vil så bestå i - på grundlag af de foreliggende oplysninger - at træffe beslutning om, hvordan en fordeling konkret skal ske. Når denne beslutning, der ikke bør kunne ankes, er truffet, er der igen tale om en kommunal opgave, som de enkelte kommuner selv har ansvaret for løsningen af.

Ordningen vil ved lov kunne udvides til andre veldefinerede opgaveområder, hvis der senere måtte være behov derfor.

Med hensyn til de to-sprogede folkeskoleelever kan kommissionen ikke anbefale en etablering af tvungne fordelingsordninger, idet sådanne dels vil stride mod folkeskolelovens princip om ret til skolegang på distriktsskolen og dels vil kunne indeholde et element af diskrimination.

Kommissionen skal pege på de initiativer, der allerede er taget i forhold til løsning af dette problem. Det gælder den særlige udligning af de kommunaløkonomiske virkninger af mange to-sprogede elever i folkeskolen og de undervisningsinitiativer, der er taget - bl.a. på grundlag af Undervisningsministeriets integrationsprojekt. Herudover skal kommissionen endvidere pege på, at fordelingsordninger i forbindelse med boligplacering af flygtninge og boligsociale koncentrationsproblemer også vil kunne medvirke til at afhjælpe koncentrationsproblemer med to-sprogede elever i folkeskolen.

Hovedstadsamtet

Hovedstadsamtsmodellen fokuserer som nævnt på løsningen af de amtskommunale opgaver. De regionale opgaver løses dels i et tværamtsligt samarbejde og dels af staten. I dette samarbejde indgår foruden Hovedstadsamtet Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Det tværamtslige samarbejde kan bl.a. ske ved etablering af særlige råd med beslutningskompetence eller selskaber.

Kommissionens gennemgang af de regionale opgaver har imidlertid peget på, at det gennem sådanne samarbejder kan være vanskeligt at sikre det nødvendige helhedssyn - jf. også erfaringerne fra Hovedstadsrådet. Efter kommissionens opfattelse vil en Hovedstadsamtsmodel for at sikre helhedssyn og sammenhæng derfor eventuelt forudsætte brug af særlige statslige kompetencer. Som eksempler kan nævnes miljø- og energiministerens call-in beføjelser og muligheder for udstedelse af landsplandirektiver.

For nogle regionale opgaver bl.a. inden for erhvervsudvikling og turisme samt kultur - og fritidsområdet må opgaverne - som i dag - løses gennem frivillige samarbejder, som f.eks. regionale erhvervsudviklingsprogrammer og lignende. Det forhold, at der i Hovedstadsamtsmodellen kun er tre amtskommunale myndigheder mod i dag fem, kan betyde, at det bliver lidt lettere at nå til enighed.

Det skal endelig bemærkes, at den funktion vedrørende løsning af problemer med bl.a. boligplacering af flygtninge, der i Hovedstadsregions-modellen er tillagt Hovedstadsregionen, i Hovedstadsamtsmodellen må varetages af de relevante statslige myndigheder.

13.4.2.2. Overvejelser om udlægning af amtskommunale opgaver

Hovedstadsamtet

Hovedstadsamtsmodellen bygger på den gældende opgavefordeling mellem stat, amtskommuner og kommuner i hele landet. På nogle områder vil det være nødvendigt med særlige samarbejdskonstruktioner for det samlede byområde, jf. ovenfor.

Da Hovedstadsamtet befolkningsmæssigt er meget stort i forhold til de øvrige amtskommuner i landet vil det være nærliggende at pege på muligheden for at decentralisere nogle af de amtskommunale opgaver. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at det er et vigtigt hensyn bag opstillingen af Hovedstadsamtsmodellen at bevare den samme opgavefordeling i hovedstadsområdet som i det øvrige land. Det betyder, at en udlægning af

opgaver fra Hovedstadsamtet alene bør ske i forbindelse med generelle overvejelser om ændringer i den eksisterende opgavefordeling.

Hovedstadsregionen

Hovedstadsregionsmodellen bygger på, at regionsrådet skal koncentrere sig om de opgaver, der alene har betydning for det samlede byområde. For at undgå en for tung administrativ struktur og for at sikre nærhed i opgavevaretagelsen er modellen baseret på, at der udlægges amtskommunale opgaver.

Der kan i denne forbindelse overvejes opgaver på det sociale område, undervisningsområdet og sundhedsområdet. Disse tre opgaveområder er alle kendetegnet ved at have en tæt sammenhæng til den kommunale opgavevaretagelse.

I forbindelse med overvejelser om udlægning af opgaver er det naturligvis vigtigt nøje at afveje modstående hensyn såsom faglig specialisering over for lokal viden, ligesom spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne er store nok og har de nødvendige ressourcer til selv at løfte opgaverne, må indgå. Kommissionen har derfor foretaget en gennemgang af opgaveløsningen i hovedstadsområdet, jf. kapitel 7 og bilag f.

I den forbindelse skal kommissionen pege på, at der gør sig særlige forhold gældende i hovedstadsområdet. Hovedstadsområdet er karakteriseret ved befolkningsmæssigt store kommuner - set i forhold til det øvrige land.

Kommuner fordelt efter størrelse (inkl. Kbh. og Frb.)

	Hovedstadsområdet		Udenfor hovedstadsområdet	
	Andel af kommuner Pct.	Andel af befolkning. Pct.	Andel af kommuner Pct.	Andel af befolkning. Pct.
0-5.000	0	0	8	2
5-10.000	20	5	48	23
10-20.000	32	15	30	27
20-30.000	14	9	4	7
30-50.000	22	26	4	11
over 50.000	12	46	4	30
	100	100	100	100

Det fremgår af oversigten, at kommunerne i hovedstadsområdet er relativt større end i resten af landet. Dertil skal føjes, at kommunerne i hovedstadsområdet er mere ressourcestærke og har en veludbygget administration. Den omfattende udligning af de primærkommunale indkomstgrundlag og udgiftsbehov, der finder sted i hovedstadsområdet, sikrer endvidere, at også de dårligst stillede kommuner har gode forudsætninger for at løse udgiftskrævende opgaver.

Det må dog fortsat sikres, at de offentlige opgaver er politisk forankrede på en for borgerne gennemsigtlig måde, og at der - ikke mindst af hensyn til de befolkningsmæssigt mindre kommuner - forbliver en enkel og administrativt overskuelig tilgang til specialviden og anvendelse af specialinstitutioner, der ikke findes lokalt.

Nedenfor gennemgås kommissionens overvejelser om opgaveudlægninger inden for det sociale område, undervisningsområdet og sundhedsområdet.

Det sociale område

På det sociale område finder kommissionen, at de amtskommunale opgaver vedrørende voksne med vidtgående fysiske og psykiske handicap ikke bør indgå i overvejelserne om udlægning af opgaver på indeværende tidspunkt. For så vidt angår nedenstående sociale opgaver finder kommissionen derimod, at der er anledning til at overveje en udlægning:

* Forebyggelse, rådgivning og vejledning
  Særlige daginstitutioner for børn og unge med vidtgående fysiske eller psykiske handicap
* Døgninstitutioner for børn og unge
* Institutioner for stofmisbrugere
* Institutioner for personer med særlige sociale vanskeligheder (hjemløse, socialt udstødte og truede grupper)
* Svangre- og mødrehjem

Med hensyn til opgaverne på det sociale område skal det bemærkes, at der for de amtskommunale institutionsopgaver i dag er mulighed for, at de kommuner, der måtte være interesseret heri - efter godkendelse fra socialministeren - kan overtage ansvaret på forsøgsbasis. Forudsætningen for ministerens godkendelse er, at Socialministeriet skønner, at opgaverne kan varetages fagligt og økonomisk bæredygtigt både inden for vedkommende lokalområde og i amtet.

Denne mulighed, der for institutionsområdet blev indført som en forsøgsordning 1. april 1995 og for narkobehandlingsområdet 1. januar 1996, gælder for kommuner i hele landet og har ingen finansieringsmæssige konsekvenser, idet der er delt finansiering mellem amtskommuner og kommuner på det sociale område.

Det bør vurderes, i hvilket omfang der i hovedstadsområdet bl.a. på grund af kommunernes størrelse og bærekraft vil være bedre mulighed for udlægning af opgaver end i det øvrige land.

Kommissionen har derfor vedrørende det sociale område overvejet to muligheder for udlægning af opgaver.

Det undersøges, om der udover den glidende decentralisering og med henblik på at fastlægge en ensartet struktur på det sociale område inden for hovedstadsområdet er grundlag for at udlægge de ovenfor nævnte opgaver til kommunerne. Eller om kommunerne bør have mulighed for efter eget valg at overtage opgaven uden særlig godkendelse.

I begge modeller vil den faglige ekspertise skulle sikres. Den nærmere vurdering af, hvilke instrumenter der skal anvendes til brug herfor, forudsættes at ske i forbindelse med lovforberedelsen.

Herudover kan peges på de tre statslige institutioner på det sociale område, Statens Øjenklinik, Kennedy Instituttet og Kofoeds Skole, der alle udfører opgaver med relation til det amtskommunale opgavefelt. Disse institutioner må efter kommissionens opfattelse også indgå i overvejelserne om udlægning af opgaver.

Undervisningsområdet

På undervisningsområdet finder kommissionen, at en udlægning af amtskommunale opgaver må overvejes på følgende områder:

Gymnasier, HF og Voksenuddannelsescentre (VUC).
* Støtte til voksenuddannelse.
* Specialundervisning for voksne.
Undervisning af voksne indvandrere.
* Vidtgående specialundervisning i folkeskolen.

For så vidt angår gymnasier, HF og voksenuddannelsescentre (VUC) finder kommissionen, at disse kan overvejes udskilt fra Hovedstadsregionen. Også på dette område kan der efter kommissionens opfattelse peges på to muligheder:

Enten at opgaverne overføres til hovedstadsområdets kommuner, der som nævnt er større og har flere ressourcer end kommunerne i det øvrige land.

Eller at gymnasier, HF og VUC i hovedstadsområdet gøres til selvejende institutioner, hvor der af hensyn til koordinationen med det kommunale skolevæsen bl.a. kan gives plads til kommunale repræsentanter i bestyrelserne. Institutionerne vil i denne løsning kunne finansieres ved statslige tilskud i lighed med tilskudsordningerne for andre selvejende undervisningsinstitutioner, ligesom der kan gives kommunerne mulighed for visse former for kommunal medfinansiering.

Vedrørende den vidtgående specialundervisning i folkeskolen har kommissionen noteret sig, at spørgsmålet om en udlægning af denne opgave til kommunerne i hele landet for tiden overvejes i Landsudvalget om den vidtgående specialundervisning.

For så vidt angår de øvrige områder - støtte til voksenundervisning, specialundervisning for voksne og undervisning af voksne indvandrere - må løsningen af disse opgaver tilpasses den model, der vælges ovenfor.

I begge modeller må der sikres en koordination af det faglige udbud samt optagelse af alle egnede elever - uanset bopæl.

Sundhedsområdet

På sundhedsområdet har kommissionen alene fundet anledning til at overveje sygesikringsområdet i forbindelse med opgaveudlægninger.

Kommissionen skal pege på, at de hensyn, der er nævnt i kapitel 7, til sammenhængen mellem sygehusvæsenet og de praktiserende læger særlig gør sig gældende for speciallægernes vedkommende. Til forskel fra den løsning, der i dag gælder for HS, hvor administrationen af alle praktiserende læger er adskilt fra sygehusvæsenet, finder kommissionen således, at speciallægerne kan sammenføres med sygehusopgaven.

Endvidere kan ansvaret for almen praksis m.v. (sygesikringsområdet) overvejes henlagt til et kommunalt/regionalt "sygesikrings-HS", der tillige vil kunne indtræde som medlem af Sygesikringens Forhandlingsudvalg. En sådan konstruktion vil kunne føre til tættere koordination af indsatsen mellem sundheds- og socialsektoren i området.

Yderligere udlægning af opgaver

Udlægningen af de ovenfor nævnte opgaver forudsættes afklaret i forbindelse med den politiske stillingtagen til kommissionens forslag til ny amtskommunal struktur i hovedstadsområdet.

Ud over de nævnte forslag til ændringer i opgavefordelingen vil andre ændringer imidlertid også kunne være relevante. Kommissionen er i den forbindelse opmærksom på, at regeringen i forbindelse med Folketingets behandling af beslutningsforslag nr. B 61 om indskrænkning af de tre offentlige forvaltningsled til to - fremsat den 7. februar 1995 af Det Konservative Folkeparti - har tilkendegivet, at den er indstillet på at gennemføre en undersøgelse af de amtskommunale opgaver samt af de statslige og kommunale opgaver, der eventuelt kan tænkes henlagt til amtskommunerne med henblik på en generel vurdering af disse opgavers administrative placering. I en sådan undersøgelse vil der være en mulighed - som Hovedstadskommissionen ikke har haft - for at overveje en generel udlægning af opgaver til kommunerne i hele landet eller yderligere decentralisering til brugerstyrede institutioner.

På denne baggrund skal kommissionen anbefale, at der nedsættes et udvalg med deltagelse af de kommunale parter og de relevante ministerier, som får til opgave at gennemføre en sådan undersøgelse vedrørende ændringer i opgavefordelingen. Denne undersøgelse kan for det første omfatte en vurdering af, om muligheden for en udlægning svarende til kommissionens forslag for hovedstadsområdet, jf. ovenfor, også vil kunne gennemføres helt eller delvis i det øvrige land. For det andet kan udvalgets undersøgelser omfatte eventuelle yderligere muligheder for udlægninger alene i hovedstadsområdet.

13.4.2.3. Overvejelser om løsningen af sygehusopgaven

Varetagelsen af sygehusbetjeningen af borgerne er en helt central opgave, hvor der efter kommissionens opfattelse gør sig særlige forhold gældende - uanset hvilken af de to modeller, der vælges. Der er i dag et meget stort behov for samordning af sygehusvæsenet inden for hovedstadsområdet med henblik på at sikre en rationalisering. En sådan rationalisering vil åbne mulighed for, at borgerne i hovedstadsområdet kan få en sygehusbetjening på specialiserede afdelinger af høj kvalitet. Samordning er særligt påtrængende i forhold til sygehusvæsenet inden for det område, som et Hovedstadsamt vil dække. Størstedelen af rationaliseringspotentialet på sygehusområdet vil således efter kommissionens opfattelse kunne realiseres inden for Hovedstadsamtet.

Herudover må der også peges på, at Hovedstadsamtsmodellen vil indebære, at Frederiksborg og Roskilde amtskommuner fortsat skal købe sengepladser til de patienter fra de to amtskommuner, der har behov for behandling på lands- eller landsdelsspecialeniveau, hos sygehusvæsenet inden for Hovedstadsamtet.

Kommissionen finder - uanset om den ene eller den anden løsning vælges - at det er vigtigt at sikre den bedst mulige demokratiske kontrol med opgaverne. Dette hensyn sætter nogle rammer for, hvordan sygehusopgaven kan tænkes løst.

Sygehusopgaven vil efter kommissionen opfattelse kunne løses på to måder.

For det første vil sygehusopgaven kunne løses af Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet. Herved kan fælles planlægning og samordning af sygehusvæsenet sikres. Endvidere vil opgaverne blive løst inden for de samme rammer, som findes i det øvrige land. Derved vil de samme offentligretlige forvaltningsprincipper, som gælder for den øvrige offentlige opgavevaretagelse, automatisk blive gældende. Borgerne vil hermed få samme indflydelse på - og kontrol med - opgaverne som i resten af landet.

Sygehusopgaven vil imidlertid også kunne tænkes løst i et særligt selskab som HS. Der kan i bestyrelsen inddrages særlig ekspertise. HS er først etableret pr. 1. januar 1995, og meget taler for at give konstruktionen en lejlighed til at vise sine muligheder.

Fra forskellig side er der rejst kritik af det såkaldte "demokratiske underskud" i HS. Det gælder bl.a. i nogle af de tilkendegivelser, som kommissionen har modtaget. Kritikken har især været rettet mod tilstedeværelsen af ikke folkevalgte medlemmer i bestyrelsen, finansieringsformen og bestyrelsens lukkede arbejdsform.

Ved etablering af et sygehusselskab må der efter kommissionens opfattelse tages stilling til disse spørgsmål. Det må således være en afgørende forudsætning for, at en selskabsløsning kan anbefales, at det sikres, at borgerne får den ønskede indflydelse på varetagelsen af sygehusopgaven, herunder at der sikres åbenhed om beslutninger og planer m.v., så den offentlige debat kan foregå på et kvalificeret grundlag.

Der er derfor grund til nøjere at overveje, hvordan et sådant sygehusselskab kan organiseres set i forhold til den traditionelle varetagelse af sygehusopgaven i amtskommunalt regi.

Kommissionen skal for det første pege på, at et eventuelt sygehusselskab i både Hovedstadsregionsmodellen og Hovedstadsamtsmodellen bør omfatte det område som henholdsvis Hovedstadsregionen og Hovedstadsamtet dækker. Dermed vil selskabet kun få én "ejer" samt eventuelt en begrænset statslig repræsentation på grund af Rigshospitalet. Det vil betyde, at selskabets drift skattefinansieres af denne ene "ejer" - d.v.s. Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet. Hermed vil et sådant sygehusselskab afvige fra det nuværende HS, der har tre "ejere", og er finansieret efter forbrug.

For det andet bør Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet have ansvaret for udpegelsen af medlemmerne til bestyrelsen. For at tilgodese ønsker om bredde i bestyrelsen kan bestyrelsen - ud over medlemmer af Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet - bestå af nogle repræsentanter for kommunerne i området for at sikre og smidiggøre koordinationen mellem kommunernes social- og sundhedsopgaver og sygehusvæsenet. Endvidere kan eventuelt inddrages enkeltpersoner med særlig ekspertise. Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet bør dog under alle omstændigheder have flertal i bestyrelsen på grund af sit økonomiske ansvar for selskabet. En sådan repræsentation vil imidlertid også kunne tænkes, hvis opgaven varetages af Hovedstadsregionen/Hovedstadsamtet. Det kunne ske gennem fastsættelse af særlige bestemmelser om inddragelse af eksterne medlemmer i sygehusudvalget.

For det tredje vil et sygehusselskab med hensyn til spørgsmålet om åbenhed kunne indrettes, så det fungerer på samme måde som et sygehusudvalg i en amtskommune. I et sygehusudvalg er selve udvalgsmøderne lukkede, mens indstillingerne til amtsrådet er tilgængelige for offentligheden, ligesom forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder i forbindelse med varetagelsen af sygehusopgaven. En sådan åbenhed er allerede gennemført i det nuværende HS.

Efter kommissionens opfattelse kan hensynet til borgernes indflydelse på opgavevaretagelsen således godt sikres i en selskabsløsning. Kommissionen skal desuden pege på, at nogle af fordelene ved en selskabsløsning kan opnås, selvom sygehusopgaven varetages af et sygehusudvalg under Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet.

Kommissionen har på dette grundlag ikke fundet anledning til at pege på den ene model frem for den anden. Kommissionen har alene ønsket at pege

på, at spørgsmålet om, hvordan sygehusopgaven skal løses, må besvares i forbindelse med den efterfølgende nærmere udformning af et hovedstadsreformforslag.

13.5. Københavns Kommunes styrelse

Kommissionen har på baggrund af sin gennemgang af styrelsesforholdene i hovedstadsområdet konstateret, at der ikke generelt er behov for ændringer på dette område. Med de seneste ændringer af de kommunale styrelseslove er der således tilvejebragt en fleksibel ramme om den fremtidige udvikling i kommunernes styrelsesforhold. På ét område har kommissionen dog fundet anledning til at foreslå ændringer. Det gælder i forhold til den særlige styrelseslov for Københavns Kommune.

Dette ændringsbehov vil være aktuelt, uanset hvilken af de to modeller der vælges. Kommissionen mener således ikke, at der længere er en begrundelse for, at Københavns Kommune har en særlig styrelseslov. Kommissionen har noteret sig, at Borgerrepræsentationen i sit høringssvar desangående til Hovedstadskommissionen har udtrykt sin tilslutning til, at kommunen kommer ind under den kommunale styrelseslov.

Kommissionen skal herefter foreslå, at den Københavnske styrelseslov ophæves, og at Københavns Kommune herefter omfattes af den almindelige kommunale styrelseslov.

Kommissionen skal herudover anbefale Københavns Kommune at benytte mulighederne i den kommunale styrelseslov til at etablere et udvalgsstyre - eventuelt med enkelte tilpasninger på grund af de særlige forhold i Københavns Kommune. I tilknytning til Borgerrepræsentationens udtalelse herom, jf. kapitel 10, skal kommissionen anbefale, at udvalgene selv udpeger deres formænd, således som det sker i landets øvrige kommuner.

Disse anbefalinger skal ses på baggrund af, at det er vigtigt, at Københavns Kommune sikres en handlekraftig ledelse - ikke mindst i en situation med bydelsforsøg, behov for økonomisk genopretning og store udviklingsprojekter inden for kommunen.

13.6. De økonomiske konsekvenser

13.6.1. Indledning

Dette afsnit indeholder kommissionens overvejelser vedrørende spørgsmålet om udligning og byrdefordeling inden for hovedstadsområdet samt det særlige spørgsmål om fordeling af Københavns Kommunes gæld i forbin-

delse med en gennemførelse af en af de to modeller - Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet.

13.6.2. Udligning og byrdefordeling

I kommissoriet er Hovedstadskommissionen blevet anmodet om at vurdere spørgsmålet om udligning og byrdefordeling i lyset af den udligningsreform, der blev gennemført i sommeren 1995.

Det gennemførte princip om, at ét bysamfund skal udgøre én kommune indebærer, at der i det øvrige land sker en fuld udligning inden for bysamfundene.

For hovedstadsområdets vedkommende er kommissionen af den opfattelse, at der med udligningsreformen fra juni 1995 er taget et stort skridt i retning af fuld udligning. Der er derfor ikke efter kommissionens opfattelse behov for yderligere ændringer i udligningssystemet under Hovedstadsregionsmodellen. Hvis man i Hovedstadsamtsmodellen ønsker at skabe en tilsvarende økonomisk fordeling i hovedstadsområdet som i Hovedstadsregionsmodellen vil dette kræve en særlig udligningsordning for såvel indtægter som udgifter mellem de tre amtskommuner.

Hovedstadsudligningen omfatter i dag Københavns og Frederiksberg Kommuner og kommunerne i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at foreslå ændringer i denne kreds, har kommissionen taget udgangspunkt i, at nogle kommuner i yderkanterne af området ikke har så nær en tilknytning til hovedstaden som enkelte andre kommuner på Sjælland. Der kan derfor være grund til at overveje om disse kommuner bør indgå i hovedstadsudligningen. Når kommissionen alligevel ikke har foreslået nogle ændringer af den geografiske udstrækning af den primærkommunale hovedstadsudligning, skyldes det, at dette ville stille nogle af udkantskommunerne i en økonomisk vanskelig situation - jf. kapitel 5.

Kommissionen skal endelig pege på, at ændringer af opgavefordelingen i hovedstadsområdet kan føre til konsekvensændringer i udligningsordningerne. Dette spørgsmål må nærmere vurderes, når der er truffet politisk beslutning om den fremtidige opgavefordeling i området.

13.6.3. Københavns Kommunes gæld

Københavns Kommune har en meget betydelig gæld, der såvel pr. indbygger som i forhold til beskatningsgrundlaget er godt tre gange så høj som den samlede gæld for kommuner og amtskommuner i den øvrige del af hoved-

stadsområdet. Ved udgangen af 1995 skønnes Københavns Kommunes samlede gæld at udgøre godt 12,5 mia. kr.

I flere af de tilkendegivelser som kommissionen har modtaget har der været udtrykt bekymring for, at en hovedstadsreform, hvor Københavns Kommune afgiver sine amtskommunale opgaver, skulle betyde en overvæltning af kommunens gæld på det øvrige hovedstadsområde.

På denne baggrund har kommissionen - jf. betænkningens kapitel 6 - nærmere analyseret Københavns Kommunes gæld. Det er på dette grundlag kommissionens vurdering, at hovedparten af Københavns Kommunes gæld kan henføres til kommunens primærkommunale aktiviteter, mens kun en mindre del af den samlede gæld vil kunne siges at vedrøre det amtskommunale opgaveområde.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at Københavns Kommunes gæld som udgangspunkt må bæres af kommunens egne borgere, som har fået aktiver for dele af gælden.

Kommissionen skal til gengæld anbefale, at der træffes beslutning om gennemførelsen af en plan for en langsigtet gældsafvikling. Kommissionen skal i denne sammenhæng pege på, at i det omfang Københavns Kommune får en økonomisk aflastning ved, at sygehusvæsenet varetages af Hovedstadsregionen eller af Hovedstadsamtet, kan dette bidrage til en gældsafvikling.

Med henblik på bl.a. at opnå en forbedret styring af økonomien i Københavns Kommune skal kommissionen i øvrigt pege på forslaget om, at Københavns Kommune omfattes af den kommunale styrelseslov, og hermed etablerer en ny styrelsesordning byggende på udvalgsstyre - jf. afsnit 13.5.

13.7. Hovedstadskommissionens forslag og anbefalinger

Hovedstadskommissionen skal på baggrund af kommissionens undersøgelser og vurderinger komme med følgende anbefalinger vedrørende den administrative struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet:

> Hovedstadsområdet bør geografisk afgrænses som idag. Det vil sige som Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.
>
> Overvejelserne om en administrativ reform i hovedstadsområdet bør baseres på en strukturel model, hvor der etableres et direkte valgt organ, der har adgang til skatteudskrivning.

* Kommissionen peger på to alternative modeller for en hovedstadsreform:

  En Hovedstadsregion, der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Hovedstadsregionen fokuserer på løsning af de regionale opgaver. For at undgå en for tung administrativ struktur og for at sikre nærhed i opgavevaretagelsen bygger modellen på, at der udlægges amtskommunale opgaver. Det må i den forbindelse overvejes at udlægge opgaver på undervisningsområdet, sundhedsområdet og det sociale område.

  Et Hovedstadsamt, der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt. Hovedstadsamtsmodellen fokuserer på løsning af de amtskommunale opgaver og bygger på den gældende opgavefordeling mellem det amtskommunale og kommunale niveau. De opgaver, der kræver tværamtsligt samarbejde, vil skulle løses i fællesskab, bl.a. af særlige råd eller selskaber, hvori Hovedstadsamtet deltager sammen med Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

* Sygehusopgaven bør enten løses af Hovedstadsregionen/Hovedstadsamtet eller af et sygehusselskab, hvor der er taget vidtgående hensyn til sikring af borgerindflydelse og demokratiske beslutningsprocesser.

* Behovet for ændringer i de nuværende udligningsordninger afhænger af, hvilken model der vælges. Hovedstadsregionsmodellen vurderes ikke at give anledning til ændringer. Hvis man i Hovedstadsamtsmodellen ønsker at skabe en tilsvarende økonomisk fordeling i hovedstadsområdet som i Hovedstadsregionsmodellen vil dette kræve en særlig udligningsordning for såvel indtægter som udgifter mellem de tre amtskommuner.

* Som følge af den ændrede struktur i hovedstadsområdet bør Københavns Kommunes særlige styrelseslov ophæves. Kommunen vil dermed indgå i den almindelige kommunale styrelseslov. Det anbefales kommunen at indføre udvalgsstyre og at lade udvalgene vælge deres egen formand, så der kan sikres en beslutningsdygtig struktur.

* Københavns Kommunes gæld bør som udgangspunkt bæres af kommunens borgere, der har fået aktiver for dele af gælden. I det

omfang Københavns Kommune får en økonomisk aflastning ved, at sygehusvæsenet varetages af Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet, kan dette bidrage til afvikling af kommunens gæld.