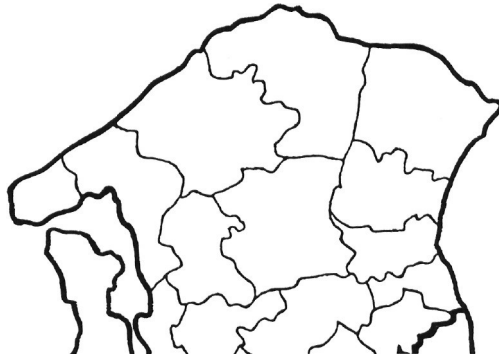


Hovedstadsrådet

Hovedstadsområdet



**Betænkning afgivet af
Kommissionen om hovedstadsrådet**



BETÆNKNING NR. 988

August 1983





ISBN 87-503-4611-3
IN 00-35 BET.
Standard Trykkeriet ApS

Indholdsfortegnelse

	Side
Kapitel 1. Kommissionens nedsættelse. Kommissorium.	
Hovedkonklusioner.....	9
1.1. Nedsættelse. Kommissorium.....	9
1.2. Baggrunden for nedsættelsen af kommissionen.....	10
1.2.1. 1973-loven og forudsætningerne herfor.....	10
1.2.2. Forlængelse af loven i 1976/77.....	11
1.2.3. Embedsmandsudvalget og indenrigsministerens redegørelse i maj 1980. . . .	11
1.2.4. Ændringsforslaget 1980/81.....	12
1.3. Uddybning af kommissoriet. Disposition. Hoved konklusioner.....	12
1.3.1. Uddybning af kommissoriet.....	12
1.3.2. Disposition.....	13
1.3.3. Hovedkonklusioner.....	13
Kapitel 2. Ændringer i den administrative inddeling af hovedstadsområdet.....	18
Kapitel 3. Rids af regionens udvikling 1970-1980 og overvejelser om udviklingen frem til 1992.....	21
3.1. Indledning.....	21
3.2. Befolkningsudviklingen.....	21
3.3. Befolkningsudviklingens konsekvenser for aldersfordelingen og den sociale struktur.....	23
3.3.1. Aldersfordelingen. Tilvandring og afvandring.....	23
3.3.2. Sociale forskelle - social segregation.....	25
3.4. Udviklingen i boligbyggeriet.....	27
3.5. Erhvervsudviklingen.....	29
3.6. Pendling.....	31
3.7. Sammenfatning.....	33
3.7.1. Almindeligt.....	33
3.7.2. Teknologiuudviklingen.....	34
3.7.3. Produktionens fordeling.....	34
3.7.4. Beskæftigelse.....	34
3.7.5. Boligforsyning og byfornyelse.....	34
3.7.6. Leveformer og levevilkår.....	35
Kapitel 4. Udligning i hovedstadsområdet.....	36
4.1. Indledning.....	36
4.2. Kommunal og amtskommunal udligning.....	36
4.3. Forskellene i beskatningsgrundlag og udligningens beløbsmæssige omfang	38
4.4. Den vækstkommunale udligningsordning.....	40
4.5. En belysning af den samlede udligningseffekt.....	42

Kapitel 5. Hovedstadsrådets opgaver. Historik	44
5.1. Indledning	44
5.2. Hovedstadsrådets opgaver	44
5.3. Hovedstadsreformudvalget og folketingsbehandlingen af reformkomplekset i 1972/73	45
5.4. Opgavetildelingen efter 1973	47
5.4.1. Almindeligt	47
5.4.2. Kommuneplanloven	48
5.4.3. By- og landzoneloven	48
5.4.4. Råstofloven	49
5.4.5. Naturfredningsloven	49
5.4.6. Landbrugsloven	50
5.4.7. Varmeforsyningsloven	50
5.5. Særligt om hovedstadsområdets vandforsyning	50
Kapitel 6. Hovedstadsrådets planlægningsvirksomhed	53
6.1. Indledning	53
6.2. Region- og kommuneplanlægning	54
6.2.1. Udgangspunkt	54
6.2.2. Planforløbet	56
6.2.2.1. Indledning	56
6.2.2.2. Indtil 1970	56
6.2.2.3. Egnspanrådets regionplanforslag	57
6.2.2.4. Statens reaktion på de første planudspil	59
6.2.2.5. Tidsfølgeskitser og endelig regionplan	60
6.2.2.6. Miljøministeriets godkendelse af 1. etape-planen	61
6.2.2.7. Hvad der siden skete	62
6.2.3. Diskussion og vurdering	63
6.3. Status over den fysiske sektorplanlægning	65
6.3.1. Almindeligt	65
6.3.2. Miljøbeskyttelsesplanlægning	66
6.3.2.1. Almindeligt om miljøbeskyttelsesplanlægningen	66
6.3.2.2. Særligt forurenende virksomheder	66
6.3.2.3. Recipientkvalitetsplanlægning	66
6.3.2.4. Redegørelse for affaldsbortskaffelse	67
6.3.3. Vandindvindingsplanlægning	67
6.3.4. Råstofplanlægning	68
6.3.5. Landbrugsplanlægning	68
6.3.6. Naturfredningsplanlægning	68
6.3.7. Varmeforsyningsplanlægning	69
6.3.8. Retsvirkninger og tidsperspektiver	69
6.4. Sygehusplanlægning	70
6.4.1. Baggrund	70
6.4.2. Hovedstadsrådets planlægningskompetence	70
6.4.3. Den overordnede planlægning	73
6.4.3.1. Udgangssituationen	73
6.4.3.2. Særligt om de statslige sygehuse, specielt Rigshospitalet	73
6.4.3.3. Planforløbet	74
6.4.3.4. Den overordnede plan	75
6.4.4. Konklusioner	78
6.5. Kollektiv trafik i hovedstadsområdet	79
6.5.1. Baggrund	79
6.5.2. Etableringen af HT	80
6.5.3. Udviklingen i HT's virksomhed	80

6.5.4.	HT's organisation.....	81
6.5.5.	HT's økonomi.....	82
6.5.5.1.	Driften.....	82
6.5.5.2.	HT's takstsystem.....	83
6.5.5.3.	HT's fremtidige investeringer.....	84
6.5.6.	Den kollektive trafik og den regionale trafikplanlægning.....	87
Kapitel 7.	Hovedstadsrådet som administrerende organ.....	89
7.1.	Indledning.....	89
7.2.	Enkeltafgørelser.....	89
7.2.1.	Almindeligt.....	89
7.2.2.	Konkrete sager efter by- og landzonenloven.....	89
7.2.3.	Konkrete sager efter miljøbeskyttelsesloven.....	89
7.2.4.	Konkrete sager efter vandforsyningsloven.....	90
7.2.5.	Konkrete sager efter råstofloven og naturfredningsloven.....	90
7.3.	Tilsyn.....	90
7.4.	Faktiske sagsgange og talmæssig belysning.....	91
7.4.1.	Indledning.....	91
7.4.2.	Bistandsaftalen.....	91
7.4.3.	Sager efter by- og landzonenloven.....	93
7.4.4.	Sagsantal m.v.....	94
Kapitel 8.	Ændringer i opgavefordelingen inden for den gældende struktur.....	96
8.1.	Indledning.....	96
8.2.	Lovgivningsmæssige forudsætninger for den gældende opgavefordeling	97
8.3.	Overførsel af hovedstadsrådets administrative opgaver til amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner.....	97
8.4.	Overførsel af administrative opgaver til primærkommunerne.....	99
8.5.	Bistandsaftaleordningen.....	103
Kapitel 9.	Mulige alternativer.....	105
9.1.	Indledning.....	105
9.2.	De politiske partier.....	105
9.2.1.	1972/73.....	105
9.2.2.	Tiden efter 1973.....	106
9.2.3.	Konklusion.....	107
9.3.	Forløbet 1973-1982.....	107
9.3.1.	Almindeligt.....	107
9.3.2.	Har rådet fungeret tilfredsstillende?.....	107
9.3.3.	De faktiske forhold.....	108
9.4.	Foreløbige konklusioner.....	109
9.5.	Andre synspunkter.....	110
Kapitel 10.	Hovedstadsråd.....	112
10.1.	Indledning.....	112
10.2.	Et hovedstadsråd med færre eller svagere kompetencer.....	112
10.2.1.	Almindeligt.....	112
10.2.2.	Begrænsning af rådets opgaver inden for arealplanlægningen.....	112
10.2.2.1.	Almindeligt.....	112
10.2.2.2.	Vurdering af alternativet.....	113
10.2.2.2.1.	Indledning.....	113
10.2.2.2.2.	Sammenhængen i planlægningen.....	113
10.2.2.2.3.	Virkningerne på regionplanlægningen.....	114
10.2.2.2.4.	Praktiske administrative følger af en overførsel.....	114

10.2.3.	Begrænsning af rådets opgaver inden for sygehusplanlægningen	115
10.2.3.1.	Beskrivelse af alternativet	115
10.2.3.2.	Vurdering af alternativet	115
10.2.4.	Ressourcemæssige konsekvenser	116
10.2.5.	Konklusioner	116
10.3.	Hovedstadsråd med flere eller styrkede kompetencer	116
10.3.1.	Nye opgaver	117
10.3.1.1.	Indledning	117
10.3.1.2.	Opgaver på social-, kultur-og undervisningsområdet	117
10.3.1.3.	Sygehusvæsen	118
10.3.1.4.	Vejbestyrelsen i hovedstads området	119
10.3.1.5.	Vandforsyning	121
10.3.2.	Styrkede kompetencer	121
10.3.2.1.	Sygehusvæsen	121
10.3.2.2.	Regionplanlægning	123
10.3.2.2.1.	Indledning	123
10.3.2.2.2.	De kommende års planlægningstemaer og problemer	123
10.3.2.2.3.	Styrkelse af regionplankompetencerne	124
10.3.3.	Valgmåden til hovedstadsrådet	128
10.3.3.1.	Indledning	128
10.3.3.2.	Den gældende valgordning	128
10.3.3.3.	Diskussion	129
10.3.4.	Skatteudskrivning	130
10.3.5.	Konklusioner	130
Kapitel 11.	Amtskommunale løsninger	132
11.1.	Indledning	132
11.2.	En storamtskommune	132
11.2.1.	Almindeligt	132
11.2.2.	Den praktiske etablering af en storamtskommune	132
11.2.3.	En storamtskommunes opgaver og økonomi	134
11.2.4.	Storamtskommunens forvaltning	135
11.2.5.	Vurdering	136
11.2.5.1.	Indledning	136
11.2.5.2.	Planlægningen	136
11.2.5.3.	Andre fordele og ulemper	137
11.2.5.4.	Konklusioner	140
11.3.	En "lille" storamtskommune	140
11.3.1.	Indledning	140
11.3.2.	En "lille" storamtskommune (uden ændring af amtsgrænser)	140
11.3.3.	Andre amtskommunale løsninger	142
11.4.	Sammenfatning	145
Kapitel 12.	Fælleskommunale samarbejdsorganer	146
12.1.	Indledning	146
12.2.	Hidtidige fælleskommunale samarbejdsorganer	146
12.3.	Tidligere forslag til en hovedstadsordning baseret på fælleskommunale samarbejdsorganer	147
12.4.	Løsning baseret på kommunale fællesskabsorganer	148
12.4.1.	Almindeligt	148
12.4.2.	Fysisk planlægning	148
12.4.3.	Sygehusplanlægning	150
12.4.4.	Kollektiv trafik	150
12.5.	Konklusioner	151

Kapitel 13. Særudtalelser af medlemmer af kommissionen	153
A. Særudtalelse af Mark, Nissen, Pileborg og Verwohlt	153
B. Særudtalelse af Bendt Andersen og Stefan Ott	157
C. Særudtalelse af Chr. Mogensen	158

Bilag

Bilag 1: "Social segregation i hovedstadsområdet"	159
Bilag 2: "Befolkningsudvikling og boligbyggeri i hovedstadsregionen"	179
Bilag 3: Redegørelse for hovedstadsregionplanloven og kommuneplanloven	187
Bilag 4: Redegørelse for by- og landzoneloven	201
Bilag 5: Redegørelse for vandforsyningsloven	210
Bilag 6: Redegørelse for miljøbeskyttelsesloven	219
Bilag 7: Redegørelse for naturfredningsloven	228
Bilag 8: Redegørelse for råstofloven	236
Bilag 9: Socialministeriets skrivelse af 24. august 1982	241
Bilag 10: Skrivelse af 3. september 1982 fra ministeriet for kulturelle anliggender	245
Bilag 11: Undervisningsministeriets skrivelse af 2. december 1982	247

Kapitel 1.

Kommissionens nedsættelse. Kommissorium. Hovedkonklusioner.

1.1. Nedsættelse. Kommissorium.

Kommissionen om hovedstadsrådet blev ned-sat af indenrigsministeren den 8. april 1981 og fik følgende kommissorium:

"Kommissionen har til opgave nøje at gennemgå den lovgivning, der vedrører hovedstadsrådet, med henblik på en stillingtagen til, hvilken opgavefordeling mellem de forskellige kommunale led, der må anses for mest hensigtsmæssig på de enkelte områder. Kommissionen skal i denne forbindelse nøje overveje, hvilke konsekvenser for den styrelsesmæssige og administrative struktur i hovedstadsområdet, dens forslag om opgavefordelingen vil kunne indebære. Kommissionen skal såvel med hensyn til opgavefordelingen som med hensyn til den styrelsesmæssige og administrative struktur vurdere mulighederne for alternative løsninger.

Kommissionen forudsættes at slutte sit arbejde på et sådant tidspunkt, at det vil være muligt i folketingssamlingen 1983-84 både at fremsætte og at gennemføre de ændringer i hovedstadsrådsloven, som måtte blive resultatet af arbejdet. I det omfang det inden for den tidsramme, som er til rådighed for kommissionsarbejdet, arbejdsmæssigt vil være muligt, kan kommissionen give en foreløbig redegørelse om sin virksomhed og de hovedsynspunkter, som danner grundlag for kommissionens arbejde."

Kommissionen fik følgende sammensætning:
Formand: Stiftamtmand Henning Strøm,
Københavns amt

Følgende medlemmer blev udpeget som repræsentanter for de nævnte myndigheder eller foreninger:

Fuldmægtig Ruth Christensen, Energiministeriet

Kontorchef Ole Asmussen, indenrigsministeriet

Kontorchef, senere afdelingschef, dr.jur. Preben Espersen, indenrigsministeriet
Kontorchef Johs. Qwist, indenrigsministeriet
Kontorchef Ole Jacobsen, miljøministeriet
Fuldmægtig Tove Jensen, miljøministeriet
Fuldmægtig, senere kontorchef, Mogens Moe, miljøministeriet

Kontorchef Knud Junge Pedersen, ministeriet for offentlige arbejder

Kontorchef Allan Andersen, ministeriet for offentlige arbejder

Direktør Jens M. Nielsen, Amtsrådsforeningen i Danmark

Direktør Erling Krarup, Kommunernes Landsforening

Økonomidirektør Jørgen Paldam, Københavns kommune

Økonomidirektør Gunnar Kastberg, Frederiksberg kommune

Amtskommunaldirektør J. B. Pileborg, Københavns amtskommune

Amtskommunaldirektør Gunnar S. Mark, Frederiksborg amtskommune

Amtskommunaldirektør E. Verwohlt, Roskilde amtskommune

Direktør Chr. Mogensen, hovedstadsrådet
Vicekommunaldirektør Gunnar Nielsen,

Foreningen af kommuner i Københavns amt
Kontorchef Mogens Eeg, Foreningen af

kommuner i Frederiksborg amt

Kommunaldirektør Niels Borchersen,

Foreningen af kommuner i Roskilde amt

Følgende medlemmer blev udpeget som særligt sagkyndige:

Nævnformand Bendt Andersen, Overfredningsnævnet

Professor, dr. jur. Bent Christensen, Københavns Universitet

Amtskommunaldirektør Henning Madsen, Nordjyllands amtskommune

Professor Stefan Ott, Danmarks Tekniske Højskole.

Den 2. november 1981 blev stiftamtmand Henning Strøm fritaget for hvervet som formand for kommissionen, og samtidig blev professor L. Nordskov Nielsen, Københavns Universitet, udpeget som formand.

Den 13. januar 1982 blev kontorchef Ole Asmussen fritaget for hvervet som medlem og samtidig blev kontorchef Jørgen Lotz og kontorchef U. Horst Petersen, begge indenrigsministeriet, udpeget som medlemmer.

Den 22. februar 1982 udtrådte kontorchef Allan Andersen af kommissionen, og i stedet blev konsulent Mogens Foldberg, generaldirektoratet for statsbanerne, nyt medlem.

Den 17. juni 1982 udtrådte fuldmægtig Ruth Christensen af udvalget, og i stedet blev sekretær Jørgen Kjærgaard, energiministeriet, nyt medlem. Jørgen Kjærgaard blev den 22. september 1982 afløst af fuldmægtig Laila Lund, energiministeriet.

Endelig udtrådte direktør Jens M. Nielsen den 22. april 1983 af kommissionen, og i stedet blev kontorchef Ove Nissen, Amdsrådsforeningen i Danmark, udpeget som nyt medlem. Sekretariatsfunktionerne for kommissionen er blevet varetaget af indenrigsministeriets 2. kommunekontor med deltagelse af fuldmægtig Vibeke Vinten, miljøministeriet.

Kommissionens arbejde har været tilrettelagt således:

På kommissionens første møde blev der nedsat et underudvalg under ledelse af formanden og med deltagelse af repræsentanter for miljøministeriet, indenrigsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amdsrådsforeningen i Danmark, hovedstadsrådet og Københavns og Frederiksberg kommuner. Endvidere har Bendt Andersen og Stefan Ott deltaget i underudvalgsarbejdet. Underudvalget fik til opgave at foretage en gennemgang af den lovgivning, der tillægger hovedstadsrådet opgaver vedrørende den fysiske arealanvendelse, samt beskrive den hidtidige varetagelse af disse opgaver. Underudvalget har endvidere foretaget en teknisk gennemgang af udkast til betænkningsafsnit, hvori der er behandlet forslag om ændringer af opgavefordelingen eller den administrative struktur i hovedstadsområdet. Underudvalget har afholdt 12 møder. I foråret 1982 har formanden og repræsentanter for sekretariatet aflagt besøg i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner, i hovedstadsrådet samt i Hillerød kommune med henblik på at få belyst hoved-

stadsrådets hidtidige virksomhed. Endvidere har repræsentanter for sekretariatet ved besøg i Nordjyllands og Sønderjyllands amtskommuner haft lejlighed til at drøfte, hvorledes de opgaver, der i hovedstadsområdet er tillagt hovedstadsrådet, varetages af amtskommunerne i det øvrige land.

Den 11.-12. oktober 1982 aflagde formanden og repræsentanter for sekretariatet besøg i Stockholm, hvor der ved møder i statens planverk, socialstyrelsen og Stockholms läns landsting blev redegjort for den administrative opbygning af det stockholmske storlandsting samt erfaringerne hermed.

Kommissionen har afholdt i alt 8 møder. Kommissionen havde sit afsluttende møde den 28. april 1983.

1.2. Baggrunden for nedsættelsen af kommissionen.

1.2.1. 1973-loven og forudsætningerne herfor.

Den umiddelbare anledning til, at kommissionen blev nedsat, var folketingets behandling af det forslag til lov om ændring af lov om et hovedstadsråd, som indenrigsministeren fremsatte i folketinget den 9. oktober 1980 (folketingstidende 1980-81, tillæg A, sp. 505). Den dybere baggrund skal dog søges i, at oprettelsen af hovedstadsrådet i 1973 ikke var udtryk for, at en varig struktur for lokaladministrationen nu var lagt fast i hovedstadsområdet, således som det var sket i det øvrige land den 1. april 1970. Dette gav sig udslag i, at lov nr. 331 af 13. juni 1973 om et hovedstadsråd, hvormed rådet oprettedes, indeholdt en bestemmelse om, at loven skulle tages op til revision i folketingsåret 1976/77. I lovforslagsbemærkningerne til bestemmelsen blev det sagt, at med "etableringen af et hovedstadsråd ovenover kommunalbestyrelser og amtsråd i hovedstadsområdet vil der blive skabt en nydannelse i dansk lokaladministration. Såvel med hensyn til valgbestemmelser som kompetence- og funktionsdeling betrædes nye veje. Det er derfor fundet rigtigt at indsatte en revisionsbestemmelse i lovforslaget." I de almindelige bemærkninger til forslaget til hovedstadsrådsloven gav regeringen udtryk for, at den på trods af det forlig, der var indgået om hovedstadsrådsordningen, fortsat anså en løsning baseret på ét amtsråd for hele hovedstadsområdet for mest rationel og i øvrigt ville have foretrukket direkte valg

til hovedstadsrådet. I folketingsudvalgets betænkning over lovforslaget og under 3. behandling i tinget præciserede både forligspartierne (Socialdemokratiet, Venstre, Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre) og Socialistisk Folkeparti endeligt deres ønsker til en varig ordning, ønsker, der i varierende grad afveg fra eller var direkte uforenelige med hovedstadsråds-løsningen.

Uenigheden mellem partierne - der stod i modsætning til den brede enighed om kommunalreformens inddelingsprincipper uden for hovedstadsområdet - havde sammenhæng med de særlige forhold i området: at der er tale om ét sammenhængende bysamfund, der samtidig udgør en hel region. Inddelingsprincippet "ét bysamfund én kommune" kunne derfor ikke lægges til grund for strukturreformen, idet det "vil betyde en næsten total prisgivelse af det lokale selvstyre i området", jfr. Hovedstadsreformudvalgets betænkning, "Hovedstadsområdet", København 1971, s. 11 og nedenfor i kapitel 2, der giver en oversigt over de ændringer, der skete i den kommunale inddeling i området.

1.2.2. Forlængelse af loven i 1976/77.

Behandlingen af hovedstadsrådsloven i folketingsåret 1976/77 på grundlag af den ovenfor nævnte revisionsbestemmelse bragte ikke nogen endelig afklaring af spørgsmålet om den overordnede organisatoriske struktur i hovedstadsområdet. Hovedstadsrådsloven havde kun virket i 2 Vi år, og rådet havde endnu ikke fuldt ud fået den kompetence, der var tiltænkt det ved lovens vedtagelse. Regeringen foreslog derfor, at revisionen blev udskudt til folketingsåret 1980-81 og fik folketingets tilslutning hertil. Forinden havde indenrigsministeren givet folketingsudvalget tilsagn om at iværksætte et udvalgsarbejde til brug for overvejelserne om hovedstadsområdets fremtidige struktur og meddelt, at han agtede senest i folketingsåret 1979/80 at give tinget en redegørelse med henblik på behandlingen af hovedstadsrådsproblematikken i den følgende samling.

Baggrunden herfor var formentlig, at adskillige ordførere kritiserede, at regeringen ikke havde fremlagt et materiale, der gav grundlag for en egentlig vurdering af hovedstadsrådets virksomhed. Debatten i tinget viste i øvrigt, at der fortsat gjorde sig store meningsforskelle gældende mellem partierne både i

synet på hovedstadsrådet og dets kompetencer og i synet på selve spørgsmålet om den rette overordnede struktur i området.

1.2.3. Embedsmandsudvalget og indenrigsministerens redegørelse i maj 1980.

Forud for folketingets behandling i folketingsåret 1980/81 af indenrigsministerens forslag til lov om ændring af hovedstadsrådsloven gik således dels et udvalgsarbejde, dels indenrigsministerens redegørelse i tinget i maj 1980. Udvalget, der var et embedsmandsudvalg under indenrigsministeriet med repræsentanter for de ministerier, på hvis områder hovedstadsrådet havde kompetencer, afgav i slutningen af 1979 betænkningen "Hovedstadsrådet - Struktur og Opgaver" (nr. 888/1979). Udvalget havde haft til opgave at foretage en gennemgang af den sektorlovgivning, der omhandler hovedstadsrådet, og bl.a. på denne baggrund foretage en analyse af administrative spørgsmål i forbindelse med hovedstadsrådets hidtidige struktur og virksomhed.

Udvalget fandt, at hovedstadsrådet havde taget væsentlige initiativer til løsning af de tværgående planlægningsopgaver, og at det fortsatte planlægningsarbejde inden for de enkelte sektorer fulgte lovgivningens intentioner. Hovedstadsrådet havde således fungeret i overensstemmelse med intentionerne bag lovgivningen om rådet. Udvalget understregede, at det ikke havde taget stilling til, om en anden administrativ struktur i området ville have ført til andre løsninger.

I den skriftlige redegørelse, indenrigsministeren gav folketinget i maj 1980 (folketingstiden 1979-80, 2. samling, sp. 9507), tilsluttede regeringen sig udvalgets synspunkter. Regeringen var enig i, at hovedstadsrådet havde varetaget sine opgaver tilfredsstillende i de forløbne år. Uden rådet ville det under alle omstændigheder være nødvendigt at etablere særlige organer, der kunne varetage planlægningsopgaverne i hovedstadsområdet, hvis ikke man skulle miste den koordination af de forskellige sektorer, som hovedstadsrådets sammenfattende planlægningsvirksomhed sikrede. Regeringen fandt derfor ikke, at der var grundlag for afgørende ændringer i den administrative struktur i området, men var åben over for den kritik, der var rejst - især mod rådets kompetence til konkret sagsbehandling - og rede til at overveje spørgsmålet om direkte valg til rådet.

Folketingets efterfølgende behandling af indenrigsministerens redegørelse gav ikke grundlag for at tro, at et forslag om at ophæve revisionsbestemmelsen ikke skulle kunne vinde bred tilslutning i tinget. Tværtimod kunne der konstateres et udbredt ønske om at opretholde rådet. Under debatten fremhævedes behovet for at sikre, at rådet kun kom til at beskæftige sig med overordnede planlægningsopgaver, og der efterlystes forslag til at overføre rådets beføjelser til at træffe afgørelser i konkrete sager til amtskommuner og kommuner. Spørgsmålet om direkte valg til rådet og selvstændig beskatningsret blev ligeledes rejst, men ingen af disse forslag kunne dog tilsyneladende siges at udspringe af ønsket om en ny struktur i området.

1.2.4. Ændringsforslaget 1980/81.

Folketingets behandling i 1980/81 af indenrigsministerens forslag til lov om ændring af hovedstadsrådsloven (folketingstidende 1980-81, sp. 606, 7504 og 7884) kom imidlertid til at betyde en genåbning af den tidligere diskussion om hovedstadsområdets overordnede organisatoriske struktur. Lovforslaget, der udover ophævelsen af revisionsbestemmelsen kun indeholdt mindre teknisk betonedede ændringsforslag, mødte uventet stærk modstand i tinget, uden at der dog kunne siges at tegne sig et klart flertal for nogen bestemt løsning, hverken for en bevarelse af hovedstadsrådet med mere eller mindre omfattende justeringer af lovgivningen om dette eller for en ophævelse af rådet og etablering af en anden struktur i stedet. De tidligere ønsker om at overføre hovedstadsrådets konkrete administrative opgaver til kommunerne og amtskommunerne betonedes langt kraftigere end før.

Denne usikkerhed med hensyn til hovedstadsrådets fremtid var formentlig en medvirkende årsag til, at der under de efterfølgende drøftelser i folketingets kommunaludvalg blev opnået enighed om at fastsætte en ny revisionsbestemmelse i loven, således at den skulle tages op til revision i folketingssåret 1983/84. Forinden havde ministeren over for udvalget oplyst, at han agtede at iværksætte et kommissionsarbejde, der skulle omfatte såvel en gennemgang og vurdering af opgavefordelingen mellem de forskellige myndigheder som en vurdering af den styrelsmæssige og administrative struktur i hovedstadsområdet. Det forudsattes, at kommissionen såvel med

hensyn til opgavefordelingen som med hensyn til de strukturelle spørgsmål skulle fremsætte alternative forslag til løsninger.

Ved 2. behandlingen af forslaget var der herefter bred enighed om, at det ville være rigtigt at tage loven op til revision i folketingsåret 1983/84. Fra flere sider blev det understreget, at folketinget på baggrund af hovedstadsrådslovens tilblivelseshistorie og det videre forløb måtte kunne forvente, at regeringen i forbindelse med næste revision fremlagde et materiale, der gav grundlag for at træffe et valg mellem flere alternativer.

1.3. Uddybning af kommissoriet. Disposition. Hovedkonklusioner.

1.3.1. Uddybning af kommissoriet.

Kommissoriet indebærer, at kommissionen - til forskel fra embedsmandsudvalget af 1978 - ikke blot skal undersøge, om lovgivningens intentioner med hensyn til hovedstadsrådet er opfyldt. Forhistorien bag kommissionens nedsættelse peger - som vist i det foregående afsnit - på en mere omfattende opgave, der da også bekræftes af kommissoriets ordlyd. Kommissionen skal således tage stilling til, "hvilken opgavefordeling mellem de forskellige kommunale led der må anses for mest hensigtsmæssig på de enkelte områder", og i denne forbindelse nøje overveje, "hvilke konsekvenser for den styrelsmæssige og administrative struktur i hovedstadsområdet dens forslag om opgavefordelingen vil kunne indebære." "Såvel med hensyn til opgavefordelingen som med hensyn til den styrelsmæssige og administrative struktur (skal kommissionen) vurdere mulighederne for alternative løsninger."

Opgaven tegner sig således dobbelt. For det første skal der foretages en gennemgang af den lovgivning, der tillægger hovedstadsrådet opgaver, med henblik på at nå frem til en vurdering af den eksisterende opgavefordelings hensigtsmæssighed. På grundlag af denne gennemgang og vurdering skal kommissionen tage stilling til, hvilke forslag der måtte være anledning til at fremsætte med henblik på en mere hensigtsmæssig opgavefordeling med bevarelse af den nuværende administrative struktur. Kommissionen har på baggrund af de hidtidige debatter i folketinget, jfr. foran, forstået denne del af arbejdsopgaven således, at det, der ønskes mere konkret, er en undersøgelse

af, hvilke muligheder der består for at forminske hovedstadsrådets *administrative* funktioner - dvs. rådets opgaver som sagsbehandling og tilsynsførende myndighed - alt imens den lovgivning, der tillægger rådet opgaver som *planlæggende og koordinerende* organ, i øvrigt bevares uændret. Og herudover skal kommissionen overveje mulige alternativer til den gældende lovgivning om hovedstadsrådet, også med henblik på rådets funktion som planlæggende og koordinerende organ. Ved opstillingen af sådanne alternativer kan kommissionen imidlertid ikke begrænse sig til udelukkende at beskæftige sig med hovedstadsrådets øjeblikkelige opgaver. Mulige alternativer kan fremkomme, enten fordi gennemgangen af lovgivningen om hovedstadsrådets nuværende opgaver og virksomhed peger på ønskeligheden heraf, eller fordi andre - administrative og organisatoriske - synspunkter, der ikke nødvendigvis afhænger af hovedstadsrådets mere eller mindre hensigtsmæssige opgavetildeling og funktion, gør det ønskeligt. Den sidstnævnte mulighed foreligger vel reneest i form af tanken om en amtskommune omfattende hele regionen. Fordele og ulemper ved dette alternativ kan kun i en vis udstrækning vurderes på grundlag af vurderingen af kompetencefordelingens hensigtsmæssighed under den gældende struktur. For at vurdere alternativet må således inddrages problemstillinger og opgaver, som ikke indgår i vurderingen af hovedstadsrådets nuværende kompetence, f.eks. et spørgsmål som udligningen mellem hovedstadsområdets amtskommuner og spørgsmålet - vurderet på friere grundlag - om den mest hensigtsmæssige placering af opgaver som sygehusdrift, veje, gymnasier, sygesikring m.v., jfr. nedenfor i kapitel 9-11.

De nævnte arbejdsopgaver står dog næppe i nogen egentlig modstrid med hinanden. Der er således i det hele grund til at understrege, at en formulering og vurdering af alternative løsninger til hovedstadsordningen - således som det er krævet i kommissoriet - er en nødvendig arbejdsopgave ikke alene for eventuelle forslag om sådanne alternative løsnings gennemførelse som sådan, men også som led i tilvejebringelse af et fyldestgørende grundlag for vurderingen af den eksisterende ordning i hovedstadsområdet.

Der er naturligvis ikke nogen skarp grænse mellem spørgsmål om ændring af opgavefor-

delingen inden for den nuværende struktur og spørgsmål om ændring af (gennemførelse af alternativer til) denne struktur. Under drøftelser i kommissionen er det således, bl.a. af det mindretal, der har afgivet udtalelsen i kapitel 13. A., anført, at spørgsmålet om placering af opgaverne vedrørende sektorplanlægning af arealanvendelse er et spørgsmål, der mest dækkende betragtes som et spørgsmål om opgavefordeling inden for den nuværende struktur.

Det skal endelig bemærkes, at det af drøftelserne i folketinget, som gik forud for kommissionens nedsættelse, følger, at kommissionen ikke skal gå ind på kompetencefordeling og struktur i områdets enkelte kommuner, jfr. således udtalelsen i folketingets kommunaludvalgs betænkning over lovforslaget om en forlængelse af hovedstadsordningen fra det radikale medlem af udvalget (Folketingstidende 1980-81, tillæg B, sp. 451).

1.3.2. Disposition.

På dette grundlag er betænkningen opdelt i tre dele. I første del fremstilles først (i kapitel 2-7) udviklingen siden hovedstadsrådsloven af 1973.1 hovedtræk beskrives dels den faktiske udvikling i regionen, dels de kommunaløkonomiske forhold og de grænseændringer mellem kommunerne der er gennemført, dels endelig hovedstadsrådets opgaver og virksomhed. Fremstillingen tilsigter at dække det samlede kompleks af problemer og regler som indgik i reformen i 1973 (og siden er føjet til), men samtidig at koncentrere stoffet med henblik på at nå frem til en vurdering af de problemer, hovedstadsrådet har skullet løse, og af rådets virksomhed. På dette grundlag afsluttes 1. del i kapitel 8 med en drøftelse af mulighederne for en begrænsning af rådets administrative funktioner, navnlig enkeltsagsbehandling.

Betænkningens anden del (kapitel 9-12) beskæftiger sig med mulige alternativer til det eksisterende hovedstadsråd.

I tredje del (kapitel 13) giver nogle af kommissionens medlemmer udtryk for deres synspunkter i det omfang, de ikke har kunnet tilslutte sig vurderingerne og konklusionerne i de foregående kapitler.

1.3.3. Hovedkonklusioner.

1. Ved kommunalreformen og den efterfølgende opgavefordelingsreform op igennem

1970'erne blev kommunestrukturen og kommunernes og amtskommunernes opgavetildeling lagt fast i hele landet, bortset fra hovedstadsområdet. Man kan ikke sige, at kommunalreformen og opgavefordelingsreformen ikke berørte hovedstadsområdet. Der skete ikke uvæsentlige inddelingsændringer i Frederiksborg og Roskilde amter og mindre ændringer i Københavns amt (jfr. kapitel 2). Hovedstadsrådets etablering og indførelsen af udligningsordningerne (jfr. kapitel 4) må ligeledes ses som led i disse reformer. En så tilblivsgående og definitiv karakter som i det øvrige land havde reformerne dog ikke i hovedstadsområdet. De særlige problemer, der knytter sig til Københavns og Frederiksberg kommuners særstatus som både kommuner og amtskommuner, berørtes ikke. En mere radikal inddelingsreform kom ej heller på tale, og hovedstadsrådsloven fik kun midlertidig gyldighed.

2. De grundlæggende strukturelle problemer i hovedstadsområdet er følgelig i nogen grad de samme i dag som ved begyndelsen af 1970'erne. Af disse er der især grund til at fremhæve følgende:

- 1) En i forhold til områdets areal meget høj koncentration af indbyggere, boliger og erhvervsvirksomheder. På henved 7 pct. af landets areal bor 35 pct. af landes indbyggere og ligger mere end 28 pct. af samtlige erhvervsvirksomheder. Erhvervsvirksomhederne er endvidere meget ulige fordelt, idet koncentrationen er høj i det indre hovedstadsområde.
- 2) Et i forhold til arealet og den faktiske integration i området meget stort antal kommuner. 18 pct. af landets kommuner ligger på 7 pct. af arealet.
- 3) En væsentligt intensere bolig- og arbejdsstedstrafik (pendling) end i det øvrige land. Pendlingen fra yderområderne i regionen til de centrale dele af denne er vokset betydeligt fra 1970 til 1980.
- 4) En ganske vist mindsket, men dog stadig ikke ubetydelig ulighed mellem kommunerne i området målt i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov.
- 5) Københavns og Frederiksberg kommuners særstatus som både kommuner og amtskommuner, og i det hele især Københavns størrelse i forhold til de omgivende kommunale enheder.

6) Statens særlige tilstedeværelse i området på grund af Københavns stilling som sæde for regering og folketing og en mængde offentlige institutioner og organer.

3. Det, der på afgørende måde har ændret sig i forhold til begyndelsen af 70'erne, er forventningerne til den kommende udvikling. Mens der for 10-12 år siden forventedes en ubrudt kraftig vækst i den offentlige og private sektor med en fortsat stærk udvikling i boligbyggeri i regionens yderområder, synes udviklingen i den kommende 10-15 års periode at ville blive karakteriseret ved økonomisk lavvækst, måske stagnation, og fald i den samlede befolkning, men med en tendens til opbremsning i faldet i Københavns og Frederiksberg kommuner.

Dette må antages at påvirke hovedstadsrådets virksomhed føleligere end en sædvanlig kommunalbestyrelses, fordi hovedstadsrådet i det væsentlige er etableret alene som et planlægningsorgan, hvis virksomhed i særlig grad vil påvirkes af ændringer i de faktiske forudsætninger, der spillede en vigtig rolle ved udformningen af plansystemerne.

4. Ændringerne i vækstforudsætningerne og disses udviklingstendenser i regionen er dog ikke de eneste ændringer, der er sket. Det er imidlertid forbundet med meget store teoretiske og praktiske vanskeligheder at sætte disse øvrige ændringer i forhold til rådets hidtidige og forventede virksomhed med henblik på at give en realistisk vurdering af denne.

Man kan slå fast, at på det område, hvor rådet direkte fastlægger et serviceniveau over for regionens borgere - den kollektive trafik - er der sket betydelige fremskridt. Der findes nu et samordnet offentligt trafiknet, der dækker hele regionen, baseret på et takstsystem, der bl.a. hviler på en forudsætning om regionen som ét bysamfund. På de områder, hvor rådet alene optræder som planlægningsmyndighed, træder dets afhængighed af en underliggende-politisk konsensus nok så tydeligt frem, måske jo stærkere jo mere områdets amtskommuner styrkes i løbet af perioden. På de foreliggende vilkår er der opnået rimelige resultater, og det ville efter alt at dømme være urealistisk at forestille sig en væsentligt stærkere planlægningsindsats med den eksisterende organisation. Analyserne kan siges at antyde eller vise, at der i nogen grad gjorde sig

overdrevne forventninger til rådet gældende ved periodens begyndelse, og at der er en grænse for, i hvilket omfang givne regionale mål kan opfyldes af et organ, der i det væsentlige er planlæggende og ikke udførende.

5. Den opgave, der er stillet kommissionen, er, som nævnt, dobbelt: at overveje mulighederne for en ændring af opgavefordelingen indenfor den gældende struktur og at foreslå alternativer til denne struktur.

Den første opgave - at overveje ændringer i opgavefordelingen inden for den gældende struktur - har sit udgangspunkt i det ofte tilkendegivne politiske ønske om en formindskelse af hovedstadsrådets konkrete administrative funktioner som sagsbehandlende og tilsynsførende myndighed, idet disse opgaver betragtes som stridende mod rådets karakter af et overordnet regionalt organ. Det spørgsmål, der hermed er rejst, er med andre ord, om rådet med bevarelse af sin nuværende status som det regionalt planlæggende og koordinerende organ kan/bør fritages for sådanne konkrete administrative funktioner, således at dets overordnede generelle funktion i højere grad bliver understreget.

Det vises i kapitel 7 og 8, at der er en sammenhæng mellem rådets konkrete administrative funktioner og dets planlægnings- og koordinationsopgaver. Varetagelsen af disse sidstnævnte opgaver sætter med andre ord visse grænser for, i hvilket omfang de konkrete funktioner kan/bør lægges væk fra rådet. Men der kan - som det fremgår af kapitel 8 - anføres en række områder, hvor det findes velbegrundet at lægge konkrete rådsopgaver ud, især til områdets kommuner.

6. Ser man på de alternativer til det eksisterende hovedstadsråd, der drøftes, må det indledningsvis fremhæves, at spørgsmålet om den kommunale inddeling i hovedstadsområdet som nævnt foran er holdt uden for kommissionens arbejdsopgave. Dette betyder, at et vigtigt led i en samlet analyse af strukturproblemerne i området mangler, jfr. nedenfor i kapitel 9.

Det må dernæst fremhæves, at der ikke findes nogen anden struktur, der ikke er forbundet med ulemper, der uløseligt følger med de fordele, strukturen kan have. Der findes ingen perfekt struktur i den forstand, at den ikke rejser ulemper, som må søges afbødet på en

eller anden måde. Spørgsmålet er da alene, hvor store ulemperne er i forhold til de fordele, der kan opnås, og om ulemperne kan modvirkes på en for borgerne og samfundet acceptabel måde.

Anderledes udtrykt: valget af struktur er af politisk natur.

7. Det følger af det ovenfor sagte, at der ikke i overvejelserne er inddraget alternative modeller, der indebærer mulige ændringer i den kommunale opgavefordeling og inddeling. Det følger ligeledes, at udligningsproblemerne ikke er behandlet i sammenhæng hermed.

På denne baggrund overvejes tre mulige alternativer: en hovedstadsrådsløsning (kapitel 10), en amtskommunal løsning (kapitel 11) og en løsere samarbejdsorganisation (kapitel 12). Hovedstadsrådsløsningen deles i et hovedstadsråd med færre opgaver/kompetencer end det eksisterende og et råd med flere/stærkere kompetencer.

Begge alternativer vurderes bl.a. på baggrund af de erfaringer, der er indhøstet med det eksisterende hovedstadsråd.

Der peges på argumenter, der kan tale for en styrkelse af det eksisterende hovedstadsråd, især på sygehusplanlægningens og regionplanlægningens område. Det skitseres, hvordan sådanne ændringer kan tænkes gennemført. Det understreges dog, at der er grænser for, hvor meget rådet kan tænkes styrket, uden at man bør tage det skridt at vælge storamtskommunen i stedet. Det nævnes, at hvis rådet tillægges nye opgaver, der direkte berører service-niveauet i området, må direkte valget og direkte skatteudskrivning overvejes indført.

Også hvis rådet i øvrigt styrkes, vil der kunne ske en begrænsning af dets administrative funktioner efter synspunkterne i kapitel 8.

En mindskelse af rådets opgaver/kompetencer måtte bestå i, at dette i det væsentlige kun varetog regionplanlægning og kollektiv trafik. Der anføres ikke argumenter, der med samme styrke taler for en mindskelse af rådets opgaver/kompetencer som for en styrkelse. En reduktion af rådet til alene at varetage regionplanlægning vil give en struktur, der ikke i meget vil adskille sig fra den, der kendtes før hovedstadsrådslovens indførelse. Af samme grund er det alternativ, der består i en løsning via kommunale fællesskaber, ikke behandlet i større dybde.

En amtskommunal løsning deles i to alterna-

tiver: en storamtskommune og en "lille" amtskommunal løsning. Den "lille" amtskommunale løsning tager sit udgangspunkt i de eksisterende amtsgrænser og baserer sig på, at Københavns og Frederiksberg kommuners amtskommunale opgaver lægges til Københavns amtskommune.

Da udviklingen har medført, at ulighederne mellem amtskommunerne er mindsket, har et vigtigt argument for *storamtskommunen* mistet i betydning. Forventningerne om lavere vækst/stagnation mindsker ligeledes behovet for storamtskommunen. Storamtskommunen er dog stadig det alternativ, der klartest gør det muligt at løse sygehusproblemerne i området, og som øger regionplanlægningens gennemslagskraft. Storamtsløsningen vil desuden muliggøre, at Københavns og Frederiksberg kommuner opgavemæssigt ligestilles med landets øvrige kommuner. Ulemperne ved storamtskommunen er især den store magtkoncentration, særligt i forhold til landets øvrige amtskommuner. Hvad angår demokratisk kontrol er billedet knap så klart, bl.a. fordi der ville blive indført direkte valg.

En "lille" amtskommunal løsning baseret på de eksisterende amtsgrænser synes ikke at rumme samme fordele som storamtskommunen, men til gengæld at have stort set de samme ulemper som denne. Hertil kommer, at det ville være nødvendigt fortsat at opretholde et hovedstadsråd. Skulle behovet for at opretholde et hovedstadsråd imødegås, måtte en "lille" amtskommunal løsning forudsætte en snævrere grænsedragning af hovedstadsområdet end i dag, samtidig med at hovedstadsamtskommunen kom til at omfatte hele dette område. Dette ville indebære, at den nye amtskommune blev udvidet med dele af Roskilde og Frederiksborg amtskommuner, medens de resterende dele af disse amtskommuner blev lagt til Storstrøms og Vestsjællands amtskommuner. En sådan indskrænkning af hovedstadsområdet ville til gengæld rejse meget store problemer (med hensyn til trafikbetjening, planlægning m.v.) i relation til de områder, der ville udgå af regionen.

8. Der er afgivet særudtalelser af tre mindretal i kommissionen.

Et mindretal (Mark, Nissen, Pileborg og Verwohlt) kan ikke tiltræde de i kapitel 8 indeholdte konklusioner omkring ændringer i opgavefordelingen inden for den gældende struk-

tur eller de i kapitel 10 anførte synspunkter imod en begrænsning af hovedstadsrådets opgaver inden for arealplanlægningen.

Mindretallet finder således, at det såvel af politiske som administrative grunde må anses for hensigtsmæssigt under alle omstændigheder at overføre konkrete administrative opgaver til områdets amtsråd og Københavns og Frederiksberg kommuner. Mindretallet er tillige af den opfattelse, at sektorplanlægningsopgaver vedrørende arealanvendelse bør overføres til amsrådene m.v., og at dette vil kunne ske, uden at hovedstadsrådets muligheder for at fungere som det overordnede koordinerende planlægningsorgan svækkes. Mindretallet er i denne forbindelse ikke enig i den opfattelse, at en reduktion af rådets opgaver til alene at varetage regionplanlægning vil give en struktur, der ikke i meget vil adskille sig fra den, der kendtes før hovedstadslovens indførelse, og lægger herved afgørende vægt på de styringsmidler, som regionplanloven for hovedstadsområdet tildeler hovedstadsrådet. Mindretallet finder endvidere at måtte understrege, at primærkommunerne i hovedstadsområdet bør have de samme opgaver som primærkommunerne i det øvrige land.

Mindretallet har i tilknytning til særudtalelsen fremført konkrete bemærkninger til enkelte punkter i betænkningen.

Et andet mindretal (Bendt Andersen og Stefan Ott) giver udtryk for, at kommissoriets ordlyd og den uddybning, det fik under folketingets drøftelser, har betydet, at kommissionen ikke har skullet behandle den kommunale inddeling i regionen eller de enkelte kommuners indre struktur eller særlige roller i regionen. Dette har efter mindretallets opfattelse betydet, at kommissionen ikke har haft mulighed for at fremlægge til diskussion egentlige nye tanker og ideer til løsning af områdets strukturproblemer. Mindretallet har derfor anbefalet overvejet, at der gennemføres mere dybtgående undersøgelser af de nævnte forhold, end kommissionen har haft mulighed for, inden folketinget træffer beslutning om en permanent hovedstadsordning.

Et tredje mindretal (Chr. Mogensen) har ønsket at præcisere, at han som hovedstadsrådets medlem af kommissionen har medvirket i kommissionens arbejde især ved tilvejebringelse af materiale til brug for en beskrivelse

af hovedstadsrådets arbejde, men at han ikke har taget stilling til de i betænkningen belyste muligheder for ændringer inden for den gældende struktur eller til alternativer til den eksisterende ordning, idet dette er et rent politisk spørgsmål, som vil komme til behandling i selve rådet.

De tre særudtalelser er i deres helhed gengivet i kapitel 13.

Kapitel 2.

Ændringer i den administrative inddeling af hovedstadsområdet.

I det følgende gives en oversigt over de ændringer i den administrative inddeling af hovedstadsområdet, der skete ved kommunalreformen den 1. april 1970, ved etableringen af hovedstadsrådet den 1. april 1974 og i tiden frem til i dag.

Lov om revision af den kommunale inddeling (jfr. lovbekendtgørelse nr. 86 af 24. marts 1969), der lå til grund for inddelingsreformen, omfattede ikke Københavns og Frederiksberg kommuner og Københavns amtskommune. Der kunne dog efter loven foretages mindre grænserreguleringer mellem Københavns amtskommune og tilstødende amtskommuner. Når loven undtog de to centralkommuner og Københavns amtskommune, skyldtes det, at de principper, der var lagt fast for kommunalreformen i det øvrige land, ikke umiddelbart kunne anvendes i det område, der afgrænsedes af de tre kommunale enheder. Ved inddelingsreformen skulle der således lægges vægt på, at "befolknings- og erhvervsmæssigt samørende bysamfund normalt kommer til at udgøre én kommune", hvilket - uændret anvendt - ville have medført dannelsen af én storkommune omfattende Københavns og Frederiksberg kommuner og Københavns amtskommune samt dele af Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

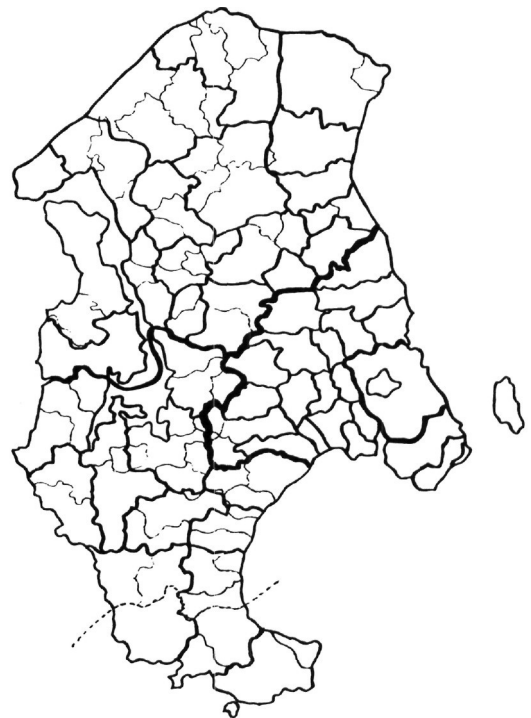
Frederiksborg og Roskilde amtskommuner og kommunerne i disse omfattedes derimod af den almindelige inddelingsreform. Dette medførte for den amtskommunale inddeling, at Roskilde amtskommune mod syd blev udvidet til at omfatte yderligere 5 kommuner i Køge Bugt-området. Herudover skete der ingen ændringer af væsentlig betydning for de to amtskommuner.

På det primærkommunale område skete der pr. 1. april 1970 en reduktion på knap 50 pct. af antallet af kommuner til 52. Denne reduktion skete, som nævnt, udelukkende inden for

Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Den eneste ændring, der samtidig fandt sted i Københavns amtskommune, var en udvidelse af Høje-Tåstrup kommune.

Ændringerne af den amtskommunale og primærkommunale inddeling i forbindelse med kommunalreformen, er vist på nedenstående kort.

Figur 2.1. Ændringer i den administrative inddeling af hovedstadsområdet pr. 1. april 1970.



----- Amtsgrænser før 1. april 1970.
— Amtsgrænser efter 1. april 1970.
— Kommunegrænser før 1. april 1970.
— Kommunegrænser efter 1. april 1970.

Ved etableringen af hovedstadsrådet 1. april 1974 skete der yderligere en række ændringer i den administrative inddeling. Hovedstadsreformudvalget overvejede i sin betænkning (s. 14), hvilke synspunkter der burde lægges til grund for disse ændringer. Det lå klart, at principperne i lov om revision af den kommunale inddeling ikke kunne lægges til grund, og i stedet anbefalede udvalget, at der primært blev lagt vægt på at tilvejebringe et befolkningsmæssigt passende grundlag for den enkelte kommune, således at kommunen bl.a. havde rimelige økonomiske vilkår for at yde indbyggerne en tilfredsstillende kommunal service. Dette princip fulgtes i den lov om revision af den kommunale inddeling i Københavns amtsrådsreds (lov nr. 283 af 7. juni

1972), der vedtoges i forbindelse med oprettelsen af hovedstadsrådet.

Der blev kun foretaget to egentlige sammenlægninger af kommuner i hovedstadsområdet, nemlig Dragør og Store Magleby kommuner, der blev til Dragør kommune, og Høje-Tåstrup og Sengeløse kommuner, hvor den sidstnævnte kommune blev inddraget under Høje-Tåstrup. Desuden skete der en større ændring af grænserne mellem Glostrup og Hvidovre kommuner. Større ændringer af den administrative inddeling fandt således alene sted i Københavns amt. De heraf følgende befolkningsforskydninger fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 2.1. Kommuneændringerne i Københavns amtskommune pr. 1. april 1974 med folketal pr. 1. januar 1974.

Før ændring	Folketal pr. 1. jan. 1974	Efter ændring	Folketal pr. 1. jan. 1974
Dragør	4.332	Dragør	10.641
Store Magleby	6.309		
Høje Tåstrup	36.068	Høje Tåstrup	38.420
Sengeløse	2.352		
Glostrup ¹⁾	28.721	Glostrup ¹⁾	20.965
Hvidovre ¹⁾	42.223	Hvidovre ¹⁾	49.979

¹⁾ Avedøre-delen (7.756 personer) af Glostrup kommune er overført til Hvidovre kommune.

De øvrige grænseændringer, der fandt sted ved oprettelsen af hovedstadsrådet, var af langt mindre omfang og havde karakter af småjusteringer af kommunegrænserne. Af nedenstående

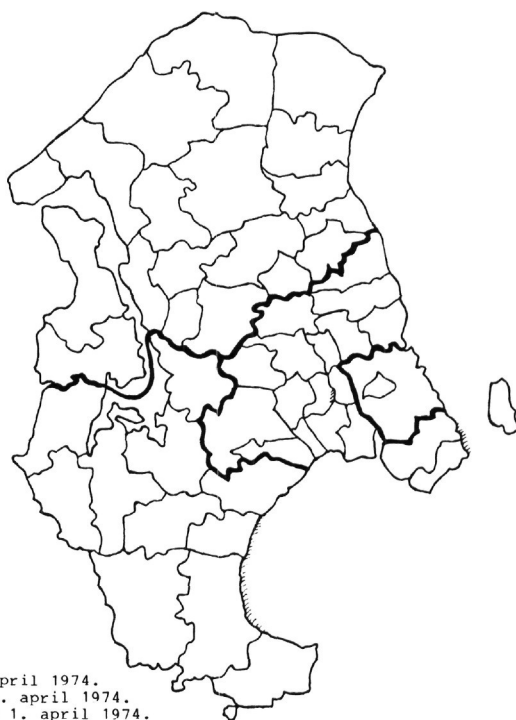
ende tabel fremgår de væsentligste af disse arealændringer, idet der også er medtaget justeringer siden 1. april 1974.

Tabel 2.2. Større arealændringer i hovedstadsområdet pr. 1. april 1974 eller senere, målt i ha, ekskl. direkte kommunesammenlægninger. (Hvor ingen dato er anført, er overførslen sket pr. 1. april 1974).

Til kommune	Fra kommune	Alberts- lund	Balle- rup	Brønd- by	Glo- strup	Her- lev	Is- høj	Høje- Tå- strup	Vær- løse	Frede- riks- sund	Nykøbing- Rørvig (Vestsj. amt)
Ballerup		163									
Glostrup		38									
Hvidovre				73	1132						
Høje Tåstrup					85	11	79				
Rødovre					(1.4.76)						
Værløse			13								
Farum									18		
Ølstykke										11 (1.1.78)	
Hundested											71 (1.4.75)
Greve								191			

Som det fremgår af tabellen, er der siden hovedstadsreformen kun sket yderst få og små arealændringer i hovedstadsområdet. Hovedstadsrådets nuværende inddeling er vist i følgende figur, der også medtager de foretagne landindvindinger.

Figur 2.2. Den administrative inddeling af hovedstadsområdet efter 1. april 1974.



Kapitel 3.

Rids af regionens udvikling 1970-1980 og overvejelser om udviklingen frem til 1992.

3.1. Indledning.

Hovedstadsreformudvalgets sekretariat offentliggjorde i november 1970 rapporten "Hovedstadsområdet. Befolkning, Opgaver, Økonomi", der indeholdt en talmæssig beskrivelse af befolknings- og erhvervsforholdene i regionen, en kortlægning af opgavefordelingen på forskellige områder, en analyse af hovedstadskommunernes økonomiske forhold, en redegørelse for udenlandske storbyproblemer samt en kort gengivelse af det københavnske bysamfunds historie.

Reformudvalget konkluderede, at "der mellem de forskellige egne inden for hele undersøgelsesområdet findes en stærk funktionel sammenhæng".

I dette kapitel søges rapportens beskrivelse af befolknings- og erhvervsforholdene ført å jour med henblik på at undersøge, om denne konklusion stadig er holdbar.

Sigtet er endvidere at belyse, om vilkårene, navnlig for planlægningen, er så stærkt ændret i forhold til hovedstadsreformudvalgets

forudsætninger, at der allerede af den grund er anledning til at tage udvalgets konklusioner op til ny vurdering. Bl.a. vil nogle af udvalgets prognoser for 70'erne blive sammenholdt med den faktiske udvikling, ligesom udvalgets forventninger om de mere langsigtede tendenser justeres i lyset af forløbet de sidste 10 år.

Hovedstadskommunernes økonomiske forhold i perioden drøftes i kapitel 4.

3.2. Befolkningsudviklingen.

I hovedstadsreformudvalgets rapport blev der, med betydelige, klart angivne, forbehold, opstillet en prognose for udviklingen i regionens samlede folketal frem til år 2000. Denne prognose blev, ved hjælp af en boligprognose, men med endnu større forbehold, fordelt på de enkelte kommuner i 1975.

I tabel 3.1 vises fremskrivningen sammenholdt med den faktiske udvikling. Desuden er angivet Danmarks Statistiks/hovedstadsrådets 1981 - prognose for folketallet i 1992.

Tabel 3.1. Faktisk og forventet folketal i hovedstadsområdet, i.1.1970-1992. !.000 personer.

	1970	1975		1981		1992	
	F	H	F	H	F	H	P
København/ Frederiksberg	740	659	657		587		534
Københavns amt	607	661	630		627		590
Frederiksborg amt	251	309	299		329		328
Roskilde amt	145	200	182		202		215
Sum	1.743	1.829	1.768	1.896	1.745	2.024	1.667

H: Hovedstadsreformudvalgets fremskrivning. (Kilde: Hovedstadsområdet. Befolkning. Opgaver. Økonomi, Hovedstadsreformudvalgets sekretariat, 1970.)

F: Faktisk udvikling. (Kilde: Statistisk 10-års oversigt.)

P: Prognose. (Kilde: Hovedstadsrådet: Befolkningsprognose 1981).

Tabellen viser først og fremmest, at den ventede tilvækst i befolkningen fra midten af

1970'erne er blevet til et fald. Allerede for 1981 er der en forskel på 150.000 mellem Hoved-

stadsreformudvalgets prognosetal og faktiske tal, og for 1992 er forskellen mellem reformudvalgets og den seneste prognose 350.000. Forklaringen herpå er både, at der fødes færre børn end forventet, og at nettotilflytningen allerede fra begyndelsen af 1970'erne er afløst af en fraflytning. Forskellene mellem forventet og faktisk udvikling skyldes i visse dele af regionen formentlig især ændringerne i fødselstallet, i andre navnlig det ændrede vandringsmønster.

I 1975 var befolkningstallet i regionen ca. 60.000 lavere end antaget i Hovedstadsreformudvalgets fremskrivning. Det lavere befolkningstal har især betydet en mindre vækst i Københavns og Roskilde amtskommuner, mens Frederiksborg amtskommune næsten har været i stand til at tiltrække den forudsatte vækst. For København og Frederiksborg svarede udviklingen indtil 1975 nøje til Hovedstadsreformudvalgets prognose.

Sammenlignes de faktiske befolkningstal for 1981 med 1970-tallene, er befolkningen vokset kraftigt i både Frederiksborg og Roskilde

amtskommuner (henholdsvis 30 pct. og næsten 40 pct.), mens der har været en beskedent stigning i Københavns amtskommune og et stærkt fald i København/Frederiksberg (over 20 pct.).

Endelig viser tabellen, at der fra 1981 til 1992 må ventes befolkningsnedgang i det indre hovedstadsområde, dvs. Københavns og Frederiksborg kommuner og Københavns amtskommune, stabilitet i Frederiksborg amt og en meget beskedent vækst (under 10 pct.) i Roskilde amt.

I nedenstående tabel 3.2 gengives samme talmateriale med relative tal, hvor 1970 er sat til 100. I tabellen er endvidere foretaget en ændret opdeling af kommunerne, dels efter deres lokalisering i forhold til Københavns kommune (gruppe 2) dels efter kommunens andel af almennyttigt boligbyggeri i forhold til kommunens samlede boligmasse (gruppe 3). København/Frederiksberg samt centerkommunerne (= købstæderne) er holdt uden for såvel gruppe 2 og 3.

Tabel 3.2. Faktisk og forventet folketal i hovedstadsregionen 1970-92, indeks, hvor 1970 = 100.

	1970	1975		1981		1992	
	F	H	F	H	F	H	P
1. Kbh./Fr.berg	100	90	90		79		73
Centerkommuner	100	108	107		109		112
2. Nordkommuner	100	97	100		100		93
Nordvestkommunei	100	120	110		114		110
Vestkommuner	100	124	113		116		114
Sydvest/syd	100	145	119		136		141
Landkommuner	100	112	120		135		133
3. Alm. byg 0- 9%	100	114	115		124		120
" 10-19%	100	127	113		123		127
" 20-39%	100	103	100		100		92
" 40-	100	121	112		113		107
Gennemsnit	100	105	101	109	100	116	96

Kilde: Se tabel 3.1.

Hovedstadsrådets befolkningsprognose for befolkningsudviklingen indtil 1992 forudsætter, som ovenfor nævnt, en befolkningstilbagegang i forhold til i dag på ca. 4 pct. i regionen.

Det fremgår af tabel 3.2, at der - udover den ovenfor nævnte befolkningstilbagegang i København/Frederiksberg - regnes med en befolkningstilbagegang i kommunerne nord og nordvest for København. Omvendt regnes

med en fortsat befolkningsvækst i centerkommunerne og i kommunerne sydvest for København.

Prognosen viser endvidere, at det er kommuner med høj andel af almennyttige boliger, som vil få den største befolkningstilbagegang i perioden 1981-92.

Den i tabel 3.2 anvendte opdeling af kommunerne i kommunetyper er hensigtsmæssig, når der skal forsøges givet en samlet karakteristisk

af udviklingen i hovedstadsregionen, herunder af de økonomiske og sociale forskelle, som findes imellem kommunerne i hovedstadsregionen.

Ønsker man alene at se på vandringen mellem kommunerne i regionen og på forskelle i befolkningens alderssammensætning, er det mere hensigtsmæssigt at skelne mellem forskellige kommunegrupper efter afstanden fra København.

I tabel 3.3 arbejdes der med følgende kategorier: København/Frederiksberg, hovedstadens omegnskommuner (kommuner beliggende indtil ca. 15 km fra Københavns centrum), centerkommuner (Hillerød, Helsingør, Roskilde, Køge), udviklingskommuner (beliggende indtil ca. 25 km fra centrum og med rigelige

arealreserver) samt land- og sommerhuskommuner.

Hovedstadsrådets befolkningsprognose (jfr. bilag 2) bygger på en boligprognose, men dens samlede tal er afstemt med Danmarks Statistiks regionale prognose, der består i en fremskrivning af de seneste 3 års udvikling.

Usikkerheden i begge typer af prognoser hidrører især fra vandringerne, der i de boligbaserede prognoser antages til dels at afhænge af boligudbuddet, samtidig med, at tendenser i vandringsmønstret også antages at påvirke boligudbuddet.

Tabel 3.3 giver derfor en oversigt over nettovandringen til hver af de fem kommunetyper i hovedstadsregionen samt til regionen som helhed, henholdsvis i 1971, 1975 og 1980.

Tabel 3.3. Vandringsoverskud i 1970'erne, fem kommunetyper, promille.

	1971	1975	1980
København/Frederiksberg	-20,4	-23,3	0,0
Omegnskommuner	- 9,1	-11,0	-6,4
Centerkommuner	15,1	- 4,9	-3,4
Udviklingskommuner	67,4	42,6	0,7
Land- og sommerhuskommuner	29,2	17,2	2,7
Total	- 1,7	- 5,7	-2,0

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

Tabellen viser, at regionens samlede vandringsunderskud voksede fra begyndelsen til midten af 1970'erne for derefter igen at reduceres. Fortsætter denne tendens, kan regionens samlede folketal blive større end hidtil antaget. Det ses endvidere, at København/Frederiksberg efter et betydeligt vandringsunderskud frem til midten af 1970'erne nu har balance, mens omegnskommunernes tilbagegang er formindsket, og udviklingskommuners og landkommuners store vandringsoverskud er stærkt reducerede.

Sammenfattende er befolkningsspredningen, med deraf følgende udtynding af de centrale byområder, fortsat op gennem 70'erne. Københavns og Frederiksberg kommuner - og nu også Københavns amtskommune - har befolkningstilbagegang, mens Roskilde amtskommune og indtil videre også Frederiksborg amtskommune har befolkningsvækst. Områdets samlede folketal er dog væsentligt lavere end påregnet i 1970, og befolkningsflytningerne har haft et mindre omfang end ventet, således at især en række udviklingskommuners

folketal i dag ligger langt under prognosen fra 1970.

Ifølge Hovedstadsrådets prognose vil denne udvikling blive fortsat i 1980'erne, men med stærkt aftagende hastighed.

3.3. Befolkningsudviklingens konsekvenser for aldersfordelingen og den sociale struktur.

3.3.1. Aldersfordelingen. Tilvandring og afvandring.

Hovedstadsreformudvalget fremhævede, at de betydelige vandringer måtte medføre, at de enkelte kommuner kom til at befinde sig i forskellige udviklingsfaser.

Det er typisk unge, enlige og yngre familier, der flytter. Tilvandringsskommuner præges derfor af yngre erhvervsaktive og børn, mens de mere bofaste ældre aldersklasser får en stadig større vægt i afvandringsskommunerne. Denne udvikling vises i tabel 3.4, der for hver af de fem kommunegrupper (udviklingsfaser) viser ændringen i enkelte aldersgruppers andel af det samlede folketal. En mere detaljeret oversigt findes i bilag 2.

Tabel 3.4. Befolkningens aldersfordeling i forskellige kommunegrupper (udviklingsfaser).

	7-16-årige			Over 75-årige		
	1971	1981	81 i % af 71	1971	1981	81 i % af 71
København/Frederiksberg	9,6	8,1	84	6,5	10,0	154
Omegnskommunerne	15,9	14,7	92	2,8	4,3	154
Centerkommunerne	14,8	15,8	107	3,6	4,9	136
Omegnskommunerne	15,9	14,7	92	2,8	4,3	154
Centerkommunerne	14,8	15,8	107	3,6	4,9	136
Udviklingskommunerne	16,5	20,0	121	1,6	1,6	100
Land/sommerhuskommunerne	16,4	17,9	109	3,7	3,8	103
I alt	13,3	13,7	103	4,4	5,8	132
Hele landet	15,1	15,1	100	4,5	5,7	127

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

Det fremgår af tabellen, at mens andelen af skolebørn i udviklingskommunerne i 1971 var ca. 75 pct. større end i København/Frederiksberg, var andelen i 1981 150 pct. større; forskellen er altså forøget. Omvendt havde København/Frederiksberg i 1971 en andel af over 75-årige, der var godt dobbelt så stor som i landkommunerne og ca. 4 gange så stor som i udviklingskommunerne. I 1981 var andelen af over 75-årige i København/Frederiksberg 3 gange så stor som i landkommunerne og 6 gange så stor som i udviklingskommunerne. Da det er de yngste og ældste indbyggere, der har det største forbrug af offentlige ydelser, henholdsvis på det primærkommunale område (de 0-16 årige) og overvejende på det amtskommunale område (de over 75 årige), er der holdepunkter for, at forskellen i kommunernes udgiftsbehov er blevet større i perioden. Hertil kommer, at det i den offentlige diskussion om kommunaløkonomiske forhold tit er fremført, at både afvandring og tilvandring giver anledning til særlige økonomiske problemer. Afvandringen kræver en nedadgående tilpasning af det kommunale serviceapparat, hvilket kan tage nogen tid. Det hævdes desuden, at det i reglen er de befolkningsgrupper, som bedst kan klare sig selv, der flytter, mens de ressourcetsvage bliver tilbage. Tilvandring nødvendiggør omvendt betydelige investeringer og store driftsudgifter, fordi andelen af børn er høj.

Indenrigsministeriets udvalg om kommunernes finansieringsforhold har foretaget en række analyser af sammenhængen mellem befolk-

ningsændringer og udgifter.¹⁾ Der kan af disse analyser uddrages to hovedkonklusioner. For det første medfører befolkningstilvækst betydelige investeringsudgifter. For det andet er udgifterne pr. elev i folkeskolen lidt højere i afvandingskommunerne, også når der er taget hensyn til disse kommuners særlige sociale forhold. Den sidstnævnte virkning er dog af beskedent omfang.

Investeringsbyrden har i mange udviklingskommuner - men ikke alle - medført en betydelig lånebyrde og en skatteprocent, der er større end gennemsnittet.

Det er dog væsentligt at fremhæve, at udviklingskommunerne - anskuet under ét - ikke har særlige økonomiske problemer, jfr. tabel 3.5, der viser beskatningsniveauet i 1981 i hver af de fem kommunegrupper.

Tabel 3.5. Beskatningsniveauet i 1981 (budget) i forskellige kommunegrupper.

København/Frederiksberg	26,9
Omegnskommuner	16,5
Centerkommuner	18,1
Udviklingskommuner	17,9
Land- og sommerhuskommuner	16,5

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

Københavns og Frederiksbergs beskatningsniveau omfatter den amtskommunale beskatning og kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med de øvrige kommunegrupper. Derudover er det påfaldende, at det er de gamle købstæder, der har det højeste beskatnings-

1) Se betænkning 963/1982: Kommunal udligning og tilskud til kommuner, kapitel JO.

niveau. Landkommunerne og omegnskommunerne har et forholdsvist lavt beskatningsniveau, mens udviklingskommunerne er placeret mellem yderpunkterne, dog nærmest de gamle købstæder.

Uanset at vandringerne medfører stigende forskelle i udgiftsbehov, synes befolkningsforskydninger altså kun under visse betingelser at resultere i særlige økonomiske vanskeligheder. Der er således en klar tendens til at kommuner, hvor andelen af almennyttigt boligbyggeri er høj, har en høj skatteprocent.

3.3.2. Sociale forskelle - social segregation.

Det er nærliggende at pege på forskelle i befolkningens sociale sammensætning som årsag til, at nogle kommuner har større problemer end andre. Kommuner, der som København eller Albertslund har mange udlejningsboliger, vil tiltrække borgere med beskedne indkomster og muligvis store behov for kommunale ydelser (som f.eks. enlige forsørgere). Kommuner, der overvejende eller udelukkende har ejerboliger, vil omvendt tiltrække borgere med store indkomster. Er de samlede befolkningsforskydninger meget store, kan resultatet let blive en betydelig forskel i den sociale sammensætning af indbyggerne i de enkelte kommuner.

I dette afsnit undersøges det derfor, med støtte i bilag 1, hvor store forskelle der er i befolknings sammensætningen i forskellige dele af regionen.

Der lægges særlig vægt på at belyse, om de socialt dårligt stillede er koncentreret i enkelte kommuner, således at man kan tale om *soci-al segregation*.

Udgangspunktet må være, at der i et storbyområde altid vil være visse geografiske forskelle i indkomst- og erhvervsforholdene m.v. Det er naturligvis ikke muligt - og måske næppe nok ønskeligt - at opnå den samme sociale sammensætning i alle kommuner. De økonomiske konsekvenser af forskellene kan desuden udlignes, hvilket som bekendt også i vidt omfang sker.

Segregation findes da kun, hvis der enkelte steder i regionen sker en ophobning af sociale vanskeligheder, som dels kan virke selvforstærkende, dels vanskeligt kan indgå i det almindelige udligningssystem. Hvornår denne grænse er nået, kan ikke afgøres med sikkerhed.

Dernæst kan det diskuteres, hvilke geografi-

ske enheder, der bør anvendes, når segregationen skal måles. Jo mindre enheder, der anvendes, jo mere homogen er befolkningen i den enkelte enhed, og jo tydeligere fremtræder forskellene mellem enhederne.

Dette forhold taler for så vidt for at anvende det enkelte boligkvarter som analyseenhed. På den anden side foreligger en række relevante data kun opgjort på kommuneniveau. Man kan desuden hævde, at eventuelle tendenser til social segregation kun er et regionalt problem, hvis kommunen som helhed skiller sig ud fra andre kommuner i regionen.

Endelig må det overvejes, hvilke egenskaber ved den betragtede befolkning der bedst afspejler segregationen.

I bilag 1 er der givet en mere detaljeret redegørelse for den sociale segregation i hovedstadsregionen, dels segregationen i (dele af) Københavns kommune, dels segregationen på kommuneniveau i hele området.

I Københavns kommune er de sociale forskelle mellem Nørrebro/Vesterbro på den ene side og Indre by/Østerbro på den anden side temmeligt betydelige, bl.a. hvad angår boligernes kvalitet, den gennemsnitlige indkomst, erhvervsfordeling og befolkningssammensætning.

Forskellen mellem de to bydele går helt tilbage til bydelenes udbygning i anden halvdel af 1800-tallet, og det kan fastslås, at modvirkning af segregation må være en kontinuerlig proces i forbindelse med byområdernes opbygning, og at imødegåelse af allerede opstået segregation vil være en langsigtet proces. Ser man på regionen som helhed, er der for det første meget store forskelle mellem kommunerne hvad angår boligsammensætning. Således varierer andelen af almennyttige boliger fra 60 pct. af boligmassen til næsten 0. Også antallet af ældre utidssvarende boliger og nyere udlejningsboliger er stærkt varierende. Da der som oftest er en sammenhæng mellem boligmassen og befolkningens sociale sammensætning, må der ventes at være betydelige sociale forskelle mellem kommunerne. For nærmere at belyse dette spørgsmål er det undersøgt, om der er en koncentration af personer med særlige sociale vanskeligheder i bestemte kommuner, særligt kommuner med mange almennyttige boliger eller mange ældre boliger. Der er sondret mellem erhvervsmæssigt og familiemæssigt belastede grupper, som er i arbejdsstyrken (målt ved ledighed, antal

ufaglærte, antal ufaglærte kvinder, antal børn af enlige forsørgere og antal indvandrere) og belastede grupper uden for arbejdsstyrken (antal invalidepensionister, kontanthjælpsmodtagere og langtidsledige).

Det viser sig, at andelen af socialt vanskeligt stillede i arbejdsstyrken er stærkt varierende. Men i det omfang, der er tale om egentlig segregation rammer dette ikke blot, ja knapt nok først og fremmest, kommunerne med mange almenlystige boliger og mange ældre boliger. F.eks. er ledigheden over 14 pct. i Ishøj, Frederiksværk og Køge, men også i Græsted-Gilleleje, Hundested og Skibby. Andelen af ufaglærte kvinder er høj i Ballerup, Brøndby

og Frederiksværk, men også i Hundested, Skævinge og Slangerup.

Derimod er der en vis tendens til, at de grupper, som helt eller delvist er udstødt af arbejdsmarkedet, koncentrerer i Københavns kommune samt i kommuner med mange almenlystige boliger. F.eks. er der foruden i Københavns kommune særligt mange langtidsledige i Albertslund, Brøndby, Hvidovre, Tåstrup. Ishøj og Hundested.

I tabel 3.6 er nogle af målene for befolkningens sociale sammensætning opgjort for forskellige kategorier af kommuner (jfr. tabel 3.2).

Tabel 3.6. Eksempler på sociale og beskæftigelsesmæssige forskelle mellem kommunegrupper.

Pct.	Arb.styr- ke i % af befolkn.	Beskæft.i fremst. bygge- og anlæg. transp.	Arb.- løsh. jan. 82	Ind- van- dre- re	Inva- lide- pens.	Kon- tant- hjelps- modt.
1. Kbh./Fr.berg	52,0	14,7	13,2	3,7	3,9	9,4
Centerkommuner	55,8	18,0	11,4	3,1	2,8	6,3
2. Nordkommuner	56,3	14,2	8,2	3,1	2,2	5,2
Nordvestkommuner	59,3	18,7	8,5	2,5	1,7	6,1
Vestkommuner	59,2	18,8	10,1	6,8	2,4	7,6
Sydvest/syd	59,1	20,2	8,6	2,3	2,0	4,4
Landkommuner	56,2	18,0	12,9	1,3	1,9	5,3
3. Alm. byg 0- 9%	57,4	16,2	10,1	2,0	1,7	4,7
" 10-19%	54,2	20,1	11,8	4,4	3,2	7,6
" 20-39%	58,2	17,7	8,1	3,4	2,5	5,8
" " 40-	59,3	19,4	9,9	3,7	2,5	8,2

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik.

Tabellen viser, at København/Frederiksberg ligger i toppen med hensyn til arbejdsløshed, indvandrere, invalidepensionister og kontanthjælpsmodtagere. Da disse kommuner samtidig har relativt flest pensionister, er det forklarligt, at de har den laveste arbejdsstyrke i procent af befolkningen. Også med hensyn til fremstillingserhvervene, bygge- og anlægsvirksomhed samt transportområdet ligger kommunerne lavt.

Centerkommunerne ligger højt med hensyn til arbejdsløshed, andelen af indvandrere og invalidepensionister.

Vestkommunerne ligger også højt med hensyn til disse faktorer samt med hensyn til andelen af kontanthjælpsmodtagere.

Landkommunerne ligger lavt med hensyn til

de nævnte faktorer, bortset fra, at arbejdsløsheden er høj, på linie med København/Frederiksberg og centerkommunerne.

Samme mønster går igen, når kommunerne opdeles efter andelen af almenlystige boliger. Bortset fra en høj arbejdsløshed i kommunerne med 0-9 pct. almenlystige boliger (landkommunerne), synes de økonomisk belastende faktorer generelt at være størst i kommuner med en høj andel af almenlystige boliger. Det kan altså konkluderes, at der i hovedstadsregionen er visse tendenser til social segregation, idet socialt vanskeligt stillede grupper i nogen grad koncentrerer i kommuner, som har mange almenlystige boliger eller ældre boliger.

Tabel 3.7. Boligbestandens regionale fordeling 1970 og 1980 samt boligbyggeri 1970-80 (1.000 boliger).

	Boligbestand 1970		Boligbyggeri 1970-80		Nedlagte boliger 1970-80		Boligbestand 1980	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Kbh./Fr.berg	318.0	48	19.4	14	16.2	51	321.2	42
Københavns amt	208.6	31	52.4	38	8.7	28	252.3	33
Fr.borg amt	83.8	13	40.5	29	3.8	12	120.5	16
Roskilde amt	50.6	8	26.0	19	2.8	9	73.8	9
Hovedstadsreg.	661.0	100	138.3	100	31.5	100	767.8	100

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

3.4. Udviklingen i boligbyggeriet.

I det følgende afsnit gives en karakteristik af boligbestandens fordeling på regionens amtskommuner i 1970 og 1980, en karakteristik af boligbyggeriet i 1970'erne samt en oversigt over forventningerne til boligbyggeriet i de kommende år.

Tabel 3.7 viser, at boligbyggeriet i 1970'erne udgjorde ca. 20 pct. af boligbestanden i 1970, mens nedlæggelserne udgjorde ca. 5 pct.

Det fremgår endvidere af tabel 3.7, at Københavns amtskommunes andel af den samlede boligmasse har været nogenlunde stabil, mens det indre hovedstadsområdes andel er faldet, og Frederiksborg og Roskilde amtskommuners er vokset.

Endelig viser tabellen, at over halvdelen af boligbyggeriet lå i København/Frederiksberg og

Københavns amt, heraf 14 pct. i Københavns og Frederiksberg kommuner. Kun 19 pct. lå i Roskilde amt mod 29 pct. i Frederiksborg amt.

Bolignedlæggelserne på ca. 3.000 boliger om året fordeles sig nogenlunde forholdsmeessigt som boligmassens fordeling i 1970.

Det kan tilføjes, at byggeriet i begyndelsen af 1970'erne lå på ca. 18.000 boliger om året, mens det i slutningen af 1970'erne var faldet til ca. 7.000 boliger om året. Det er især det i begyndelsen af 70'erne ret kraftige byggeri i Roskilde og Frederiksborg amter, der er reduceret.

I tabel 3.8 gengives en mere detaljeret oversigt over lokaliseringen af 1970'ernes boligbyggeri fordelt på kommunetyper.

Tabel 3.8. Boligbyggeri 1970-1980, fordelt på kommunetyper. Procentvis fordeling.

Pct.	Stuehuse/ parcellhuse	Lav/tæt boliger	Etageboli- ger	I alt
1. Kbh./Fr.berg	0,4	0,2	12,1	12,7
Centerkommuner	6,3	2,5	5,1	13,9
2. Nordkommuner	3,9	3,6	4,5	12,0
Nordvestkommuner	7,5	5,3	5,6	18,4
Vestkommuner	3,8	5,9	13,3	23,0
Sydvest/syd	6,8	2,1	3,2	12,2
Landkommuner	7,0	0,6	0,2	7,8
I alt	35,7	20,2	44,1	100,0
1. Kbh./Fr.berg	0,4	0,2	12,1	12,7
Centerkommuner	6,3	2,5	5,1	13,9
3. Alm. byg 0- 9%	12,1	3,4	0,8	16,3
" " 10-19%	9,2	5,1	8,2	22,5
" " 20-39%	4,5	3,1	5,1	12,7
" " 40-	3,1	5,9	12,9	21,9
I alt	35,6	20,2	44,2	100,0

Kilde: Statistik for hovedstadsregionen, hovedstadsrådet, 1982.

Efter opdelingen på kommunegrupper er den største tilvækst i boligmassen lokaliseret nord-vest og vest for København og kun en mindre del sydvest for København. Det er karakteristisk, at det meste etagehusbyggeri er lokaliseret i København/Frederiksberg samt i kommunerne vest for København, mens det lave/tætte byggeri i overvejende grad ligger nord-vest og vest for København. Landkommunerens betydelige byggeri består udelukkende af parcelhuse.

Opdelingen efter andelen af almennyttigt byggeri viser tilsvarende, at parcelhusene bygges

i kommuner, som i forvejen har en lav andel af almennyttige boliger, mens etageboligerne i vid udstrækning placeres i København/Frederiksberg og i kommuner, som i forvejen har en høj andel af almennyttige boliger.

På grundlag af en forventning om et samlet byggeri på 6.000 boliger pr. år (mod 7.500 i 1980 og 17.000 i 1970) har hovedstadsrådet skønnet over det samlede byggeri i perioden 1982-92. I tabel 3.9 er vist skønnet over byggeriet i forskellige kategorier af kommuner samt skønnet over de almennyttige boligens andel af byggeriet i perioden 1982-86.

Tabel 3.9. Forventet boligbyggeri i hovedstadsregionen 1982-92 og almennyttigt byggeri 1982-86.

	Boligbyggeriet 1982-92		Heraf almennyttigt 1982-86		Alm. i % af samlet byggeri 1982-86
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	
Kbh./Fr.berg	15.000	26	6.000	37	100
Københavns amt	16.000	27	4.600	29	72
Fr.borg amt	14.800	25	2.700	17	45
Roskilde amt	13.200	22	2.700	17	51
Hovedstadsreg.	59.000	100	16.000	100	68
1. Kbh./Fr.berg	15.000	25	6.000	37	100
Centerkommuner	9.880	17	1.830	11	46
2. Nordkommuner	6.270	11	1.620	10	65
Nordvestkommuner	8.380	14	2.000	13	60
Vestkommuner	7.190	12	1.550	10	54
Sydvest/syd	8.350	14	1.950	12	58
Landkommuner	3.970	7	1.070	7	67
1. Kbh./Fr.berg	15.000	25	6.000	37	100
Centerkommuner	9.880	17	1.830	11	46
3. Alm. byg 0- 9%	9.590	16	2.240	14	58
" " 10-19%	15.190	26	2.660	17	44
" " 20-39%	4.780	8	1.370	9	72
" " 40-	4.600	8	1.920	12	100

Kilde: Hovedstadsrådets regionplantillæg, 1982.

Tabel 3.9 viser for det første, at det samlede byggeri i perioden fra 1982-92 kun ventes at blive ca. 45 pct. af byggeriet i 10-årsperioden 1970-80.

For det andet ses det, at Københavns og Frederiksberg kommuner påregnes at få en byggeaktivitet i 1982-92 af næsten samme omfang som fra 1970-80. Disse kommuners andel af byggeriet vokser derfor fra 14 til 26 pct. Da det indre byområdes andel af den nuværende boligbestand er 42 pct., vil disse kommuners andel af boligbestanden dog fortsat falde. Det

må her også erindres, at der nedlægges et betydeligt antal lejligheder i København og Frederiksberg. Den stærkeste nedgang i byggeaktiviteten ventes i Københavns amt, hvis andel af byggeriet påregnes reduceret fra 38 pct. til 27 pct. Også Frederiksborg amtskommunes andel af byggeriet vil falde, men amtskommunens andel af boligbestanden vil vokse. Endelig vil Roskilde amtskommunes andel af byggeriet ifølge prognosen være nogenlunde uændret, hvilket medfører, at amtskommunens andel af boligbestanden vokser.

Ændringerne i boligbyggeriets fordeling, sammenholdt med fordelingen af boligbestanden er mere detaljeret belyst i bilag 2.

Af tabel 3.9 fremgår endvidere, at byggeriet udenfor København/Frederiksberg forventes at fordele sig ligeligt nord, nordvest, vest og sydvest for København, dog fortrinsvis i centerkommunerne og i kommuner med lav andel af almennyttigt byggeri.

For perioden 1982-86 forudsætter Hovedstadsrådet, at det almennyttige boligbyggeri udgør $\frac{2}{3}$ af det samlede boligbyggeri i regionen. Dette byggeri forventes i vid udstrækning placeret i København/Frederiksberg og i kommuner med en høj andel af almennyttige boliger.

3.5. Erhvervsudviklingen.

Rapporten "Hovedstadsområdet. Befolkning, Opgaver, Økonomi" fra Hovedstadsreformudvalgets sekretariat konstaterede en klar tendens til spredning af industrien fra de indre områder i regionen.

Det fremhævedes dog, at centralkommunerne fortsat var erhvervsmæssigt dominerende. I reformudvalgets betænkning hed det således (s. 8-9):

"Til trods for den stedfundne befolkningsspredning over stadig større dele af hovedstadsområdet har den centrale del heraf i erhvervsmæssig henseende bevaret en kraftig dominans. Dette gælder således bl.a. for industriens vedkommende, hvor halvdelen af områdets industrivirksomheder med 57 pct. af de industribeskæftigede ved den seneste optælling i 1967 var beliggende i de tre centralkommuner til trods for en i det sidste tiår åbenbar tendens til spredning fra de indre områder. Foretagne undersøgelser af bolig-arbejdsstedstrafikken i området viser samtidig, at der i beskæftigelsesmæssig henseende er en nær kontakt mellem områdets enkelte egne."

Tabel 3.10. viser, hvordan antallet af industriarbejdspladser har udviklet sig siden 1968.

Tabel 3.10. Industrierarbejdspladser i hovedstadsområdet 1968 og 1979.

	1968		1979		1979 i % af 1968
	Personel	Pct. af total	Personel	Pct. af total	
København/Frederiksberg	84.586	22,0	44.297	11,3	52,4
Københavns amt	53.674	14,0	51.624	13,2	96,2
Frederiksborg amt	16.627	4,3	18.268	4,7	109,9
Roskilde amt	8.549	2,2	8.347	2,1	97,6
H-området	163.436	42,6	122.536	31,3	75,1
Hele landet	384.103	100,0	392.246	100,0	102,1

Kilde: Statistiske Efterretninger, nr. 17, 1971, og Statistiske Efterretninger, A5, 1981.

Det fremgår, at der totalt set har været en svag vækst i antallet af industriarbejdspladser; dette skyldes formentlig, at mejerier m.v. i 1979 er indregnet som industri (ca. 8.000 ansatte i alt).

Derudover må det fremhæves, at væksten dækker over en kraftig stigning i begyndelsen af perioden og et fald siden da.

Uanset dette viser tabellen en markant forholds­mæssig tilbagegang for industrien i hovedstadsområdet, hvilket næsten udelukkende skyldes en markant tilbagegang i København/Frederiksberg. Mens over halvdelen af industriarbejdspladserne i regionen i 1968 lå

i København/Frederiksberg, gælder dette nu kun for $\frac{1}{3}$. Antallet af industriarbejdspladser i det indre hovedstadsområde er altså faldet stærkere end folketallet.

Udviklingen i det samlede antal arbejdspladser i de enkelte dele af regionen vises i tabel 3.11. Opgørelsen for 1974 - der er foretaget af hovedstadsrådet - bygger på folke- og bolig­tællingen 1970, mens tallene for 1981 er baseret på resultaterne fra Danmarks Statistiks arbejdspladsprojekt. De to opgørelser benytter meget forskellige metoder og til en vis grad forskellige definitioner, hvorfor en sammenligning må foretages med varsomhed.

Først og fremmest omfatter 1971-tallene hele *arbejdsstyrken*, altså også de arbejdsløse, 1980-tallene derimod kun de beskæftigede. Da

arbejdsløsheden i 1971 var meget lille, skulle tallene alligevel give et billede af udviklingen i grove træk.

Tabel 3.11. Udviklingen i de samlede antal arbejdspladser sammenholdt med udviklingen i arbejdsstyrken i de fem sekundærkommunale enheder, 1971-1981.

	1971			1981		
	Arbejdspladser	Arbejdsstyrke	Forskel	Arbejdspladser	Arbejdsstyrke	Forskel
København/Frederiksberg	466.131	355.965	110.166	422.571	279.238	143.333
Københavns amt	257.962	318.827	-60.865	305.888	349.116	-43.228
Frederiksborg amt	102.088	128.275	-26.187	135.955	178.345	-42.390
Roskilde amt	58.218	76.942	-18.724	78.835	110.496	-31.661
SUM	884.399	880.009	- 4.390	943.249	917.195	26.054

Kilde: 1970: Hovedstadsrådets planlægningsdokument, PD 300.

1980: **Ikke-offentliggjort** materiale fra Danmarks Statistiks arbejdspladsprojekt.

Det fremgår, at antallet af arbejdspladser er faldet i det indre hovedstadsområde, men i noget langsommere takt end arbejdsstyrken. Det relative fald i det samlede antal arbejdspladser er langtfra så stort som det relative fald i antallet af industriarbejdspladser, jfr. tabel 3.10.

I resten af området er arbejdspladsantallet vokset kraftigst i Roskilde amtskommune og mindst i Københavns amtskommune. Befolkningsforskydningerne har dog været lidt kraftigere, så det samlede arbejdspladsunderskud i Roskilde og Frederiksborg amtskommune er forøget.

Alt i alt er overskuddet på arbejdspladser i København/Frederiksberg forøget med ca. 30.000, mens underskuddet på arbejdspladser i Roskilde/Frederiksborg er forøget med ca. 30.000.

Heraf synes man med rimelighed at kunne slutte, at de erhvervsmæssige forbindelser på tværs af amtsgrænserne er blevet stærkere i periodens løb.

De erhvervsmæssige forbindelsers omfang i dag belyses i tabel 3.12, der viser henholdsvis dagbefolkning (dvs. antal arbejdspladser) og natbefolkning (dvs. antal bosatte beskæftigede) fordelt på brancher i henholdsvis København/Frederiksberg og de tre amtskommuner. Tabellen bygger på resultaterne fra Danmarks Statistiks arbejdspladsprojekt.

3.12. Dag- og natbefolkning 1981 i forskellige brancher i de enkelte dele af regionen.

	I alt			Fremstillingsvirksomheder			Byggeri og transport		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Nat	Dag	2 - 1	Nat	Dag	5 - 4	Nat	Dag	8 - 7
Kbh./Fr.berg	279.238	422.571	143.333	44.927	62.890	17.183	40.382	62.276	21.894
Kbh.s amt	349.116	305.888	-43.228	59.539	58.768	-771	51.516	44.134	-7.382
Fr.borg amt	178.345	135.955	-42.390	32.306	25.820	-6.486	24.831	20.478	-4.353
Roskilde amt	110.496	78.835	-31.661	18.490	11.938	-6.552	16.959	11.031	-5.928
I alt	917.195	943.249	26.054	155.262	159.416	4.154	133.688	137.919	4.231

	Handel m.v.			Tjenesteydelser			Rest		
	10	11	12	13	14	15	16	17	18
	Nat	Dag	11-10	Nat	Dag	14-13	Nat	Dag	17-18
Kbh./Fr.berg	49.579	75.656	26.077	142.416	219.979	77.563	1.934	1.770	-164
Kbh.s amt	69.405	67.019	-2.386	164.866	132.267	-32.599	3.790	3.700	- 90
Fr.borg amt	31.955	22.791	-9.164	83.516	61.047	-22.469	5.737	5.819	82
Roskilde amt	21.346	13.550	-7.796	49.336	37.979	-11.357	4.365	4.337	- 28
I alt	172.285	179.016	6.731	440.134	451.272	11.138	15.826	15.626	-200

Kilde: Ikke-offentliggjort materiale fra Danmarks Statistiks arbejdspladsprojekt.

Tabellen viser for det første, at København/Frederiksberg har overskud på arbejdspladser inden for alle brancher, idet dagbefolkningen (antal beskæftigede i kommunen) i alle erhverv overstiger natbefolkningen (antal bosatte).

For det andet ses det, at der i Københavns amt tilsvarende er flere bosatte end beskæftigede inden for samtlige brancher, dog relativt mindst inden for handel m.v.

For det tredje er Frederiksborg amts underskud på arbejdspladser størst inden for handel og tjenesteydelser, mens underskuddet i Roskilde amt er mindst inden for tjenesteydelser.

3.6. Pendling.

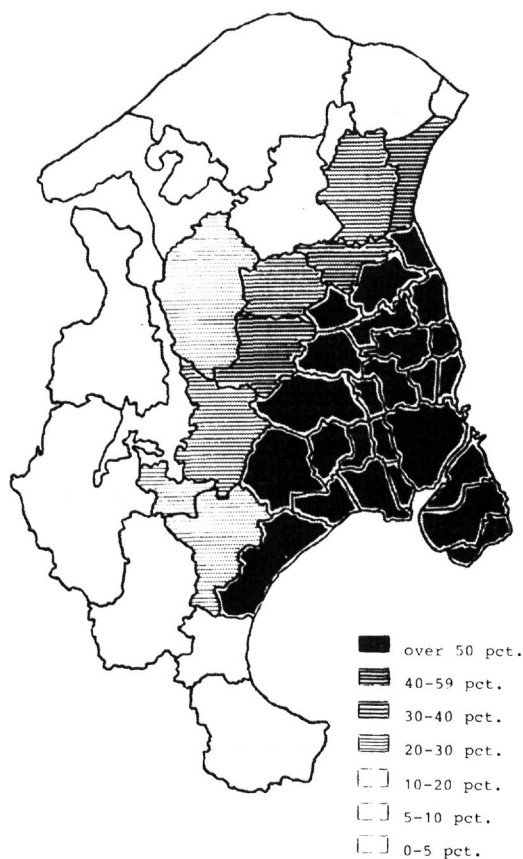
"Hovedstadsområdet. Befolkning, Opgaver, Økonomi" indeholdt en ganske omfattende analyse af bopæl/arbejdssteds-trafikken i hovedstadsregionen. Der kunne bl.a. påvises en betydelig trafik til København og nærmeste omegn fra næsten alle dele af regionen (dog bortset fra Hundested-området og Frederiks-sund/Frederiksværk). Der kunne dog også konstateres lokale arbejdskraftoplande omkring købstæderne og forskellige arbejdssteds-koncentrationer i Københavns amt.

Figur 1, der er hentet fra "Hovedstadsrådet. Befolkning. Opgaver. Økonomi" viser hvor stor en andel af befolkningen i forskellige dele af regionen, der i 1967 havde arbejdssted i hovedstads- samt omegnskommunerne (groft taget lig København/Frederiksberg, Københavns amt samt enkelte kommuner i Frederiksborg amt).

Figur 2 viser tilsvarende tal for 1980. Den fede streg i figur 2 markerer det område, hvorfra over halvdelen af befolkningen i 1967 pendlede til den indre hovedstadsregion. Det fremgår umiddelbart, at det område, hvor over halvdelen af de erhvervsaktive er beskæftigede i det indre hovedstadsområde er væsentligt større end før.

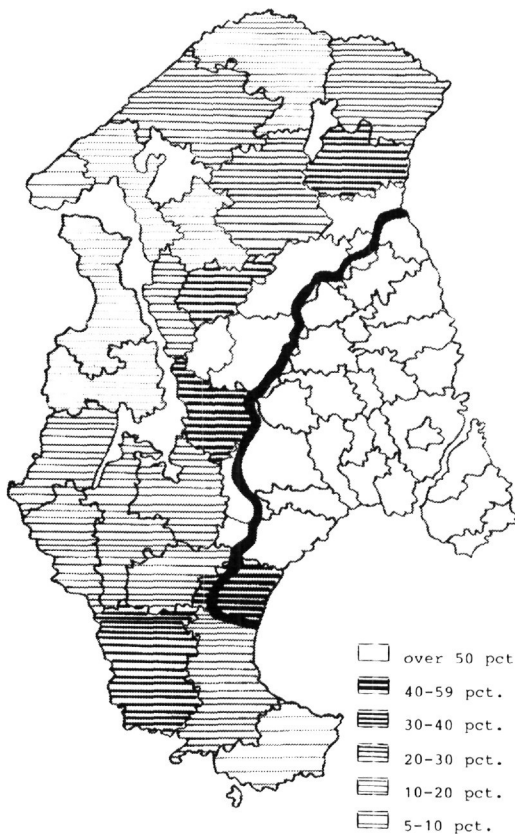
I tabel 3.13 vises for Frederiksborg og Roskilde amtskommuner andelen af de erhvervsaktive (+ uddannelsessøgende) i 1970, der havde arbejdssted i København/Frederiksborg samt Københavns amt og andelen af de erhvervsaktive i 1980, der havde arbejdssted i København/Frederiksborg samt Københavns amt. De uddannelsessøgende, der ikke er i erhverv, er altså med i 70-tællingen, men ikke i 80-tællingen, hvilket naturligvis vanskeliggør en umiddelbar sammenligning.

Figur 3.1. Andel af de enkelte zoners erhvervsudøvere, der arbejder i hovedstads- samt omegnskommunerne, 1967.



Kilde: Hovedstadsområdet. Befolkning. Opgaver. Økonomi. Hovedstadsreformudvalgets sekretariat, 1970.

Figur 3.2. Andel af de enkelte kommuners erhvervsudøvere, der arbejder i hovedstads- samt omegnskommunerne, 1980.



Kilde: Ikke-offentliggjortmateriale fra Danmarks Statistiks arbejdspladsprojekt.

Tabel 3.13. Andel af den aktive befolkning (1970), henholdsvis den erhvervsaktive befolkning (1980), der arbejder i Københavns kommune, Frederiksberg kommune og Københavns amt.

	1970	1980
Allerød	33,1	42,8
Birkerød	41,4	49,5
Farum	46,4	54,9
Fredensborg-Humlebæk	25,1	33,2
Frederikssund	12,8	21,5
Frederiksværk	2,3	8,4
Græsted-Gilleleje	5,4	15,0
Helsingør	9,0	17,7
Hillerød	12,8	18,2
Hundested	16,5	22,9
Hørsholm	1,6	8,3
Jægerspris	43,7	51,7
Karlebo	3,6	14,1
Skibby	36,9	41,5
Skævinge	2,9	12,2
Slangør	5,2	14,8
Stenløse	8,8	25,5
Ølstykke	46,5	53,6
Bramsnæs	45,7	54,5
Greve	7,1	24,0
Gundsø	57,0	61,5
Hvalsø	24,1	42,9
Køge	6,7	22,9
Lejre	17,7	24,3
Ramsø	11,3	23,8
Roskilde	13,5	29,8
Skovbo	25,5	27,1
Solrød	6,5	31,4
Vallø	35,2	51,0
	5,5	17,9

Kilde: 1970: Statistisk Tabelværk 1974 IV: Pendling.

1980: Ikke-offentliggjort materiale fra Danmarks Statistiks arbejdspladsprojekt.

Med dette forbehold viser tabel 3.13 meget klart, at pendlingen fra yderområderne i regionen er vokset betydeligt fra 1970 til 1980.

3.7. Sammenfatning.

3.7.1. Almindeligt.

Hovedstadsreformkommissionen regnede med, jfr. betænkningens s. 7-10,

- en fortsat kraftig befolkningstilvækst såvel i Københavns som i Frederiksborg og Roskilde amtskommuner,
- et faldende befolkningstal i Københavns kommune,

- at centralkommunerne nok ville miste arbejdspladser, men dog bevare deres erhvervs-mæssigt dominerende position,
- at der følgelig ville være en voksende pendling mellem regionens forskellige dele.

Den faktiske udvikling har i nogen grad formet sig anderledes.

Der har især været en lavere vækst i Københavns og Roskilde amter, mens befolkningsudviklingen i Københavns kommune og Frederiksborg amt har svaret nogenlunde til forventningerne. Den forudsatte vækst er især udeblevet i kommunerne vest og sydvest for København, heraf en del med en høj andel af almenbygget boligbyggeri.

Omvendt er kommunerne nord for København og landkommunerne vokset hurtigere end forudsat af Hovedstadsreformkommissionen. Som følge af de interne vandringar var der i 1981 større forskelle i alderssammensætningen mellem forskellige kommunegrupper i hovedstadsregionen end i 1971.

Derudover er der sket en kraftig reduktion i boligbyggeriet, men der er sket en forskydning mellem boligarterne til fordel for lavt/tæt boligbyggeri. Trods det reducerede boligbyggeri har København og Frederiksberg opretholdt en betydelig boligproduktion og forventes nu at aftage 1/4 af regionens boligbyggeri mod tidligere 1/8.

Københavns og Frederiksberg kommuners dominerende stilling med hensyn til antallet af industriarbejdspladser er stærkt på retur.

Det samlede antal arbejdspladser i det indre hovedstadsområde er også faldet, men i en væsentlig langsommere takt. Derfor er den samlede pendling i regionen klart forøget.

Der kan konstateres visse tendenser til social segregation inden for regionen.

Bl.a. på grund af disse ændrede udviklingstendenser påregnes udviklingen i perioden frem til 1992 at være karakteriseret ved

- beskedne befolkningsforskydninger
- en fortsat vækst i yderområderne, men i et meget langsommere tempo end i perioden indtil 1980
- et relativt set betydeligt boligbyggeri, men også et betydeligt antal nedlæggelser af lejligheder, i København/Frederiksberg
- en noget mere begrænset befolkningstilbagegang i det indre hovedstadsområde
- en fortsat spredning af arbejdspladserne.
- en fortsat risiko for social segregation.

De skitserede tendenser kan delvis påvirkes af den regionale planlægning. For nogle af faktorerens vedkommende vil en effekt først vise sig på langt sigt.

Meget taler imidlertid for, at der i de kommende år vil ske ikke bare kvantitative ændringer i samfundet, men også kvalitative.

I det følgende skal peges på nogle af de problemtyper, der kan tænkes at opstå i de kommende år, og som må indgå i overvejelserne om hovedstadsområdets organer, ligegyldigt hvilken struktur der vælges.

3.7.2. Teknologiuudviklingen.

Siden krigen er teknologiuudviklingen foregået i et hastigt og selvforstærkende tempo. Teknologiske nydannelser har skabt mulighed for og inspireret til endnu flere nydannelser, nærmest som en slags kædereaktion. Der er intet der tyder på, at denne udvikling vil stoppe. Teknologiuudviklingen har ikke alene indflydelse på produktionens omfang og på produktiviteten, men også på hele produktionsstrukturen - branchemæssigt, geografisk, beskæftigelsesmæssigt. De større byer, herunder Københavns-regionen, er præget af gamle, vel-etablerede virksomheder, hvor investeringerne generelt er lave og udviklingen derfor langsommere end i resten af landet. Det ser ud som "iværksætttermiljøet" er ringere i storbyerne end i udkanterne. I hovedstadsregionen ses dette bl.a. af, at erhvervsbyggeriet er faldet i løbet af 1970'erne, hvor det voksede i provinsen, og at industribeskæftigelsen har været kraftigt faldende i regionen.

Desuden er der som følge af teknologiuudviklingen sket en forskydning i beskæftigelsen bort fra den direkte produktion i servicesektoren.

Hvis disse tendenser holder, eller hvis de eventuelt skal modarbejdes, må det nødvendigvis medføre en række lokaliserings- og omlokaliseringsproblemer og arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, som ikke kan løses lokalt, men må samordnes regionalt.

3.7.3. Produktionens fordeling.

Ændringer i produktionens geografiske struktur vil påvirke boligarbejdsstedstrafikkens mønster. Tendensen er i dag, at industribeskæftigelsen flytter ud fra de centrale områder, hvor industriens arbejdskraft for en stor del bor, mens disse områder i stedet "kontoriseres" med arbejdskraft fra regionens yder-

områder. Vanskelighederne ved at realisere regionale arbejdspladscentre har ført til en ret spredt industrilokalisering ude i regionen. Alt dette rejser ikke alene trafikale problemer, bl.a. for den kollektive trafik, men også levevilkårsproblemer for regionens befolkning med hensyn til boligarbejdsrejsernes længde og dermed reduktion af den tid, familierne har til rådighed.

Disse problemer har en klar regional karakter.

3.7.4. Beskæftigelse.

Teknologiuudviklingen og de ændringer i produktionsstrukturen, der følger heraf, skaber ikke alene forskydninger i beskæftigelsesmønstret, men påvirker også beskæftigelsens omfang totalt.

Den teknologisk bestemte produktivitetstilvækst har nu nået et sådant omfang, at selve produktionen (og dens afsætning) skal vokse med 3-4 pct. om året, hvis blot den nuværende beskæftigelse skal holdes.

Det er derfor muligt, at man må regne med enten en fortsat betydelig arbejdsløshed eller en vækst i beskæftigelsen i serviceerhvervene, herunder den offentlige sektor.

Desuden vil der være en vis risiko for, at forskellen mellem de højt kvalificerede med succes på arbejdsmarkedet og de marginale grupper med dårlige beskæftigelsesmuligheder vil vokse.

Det er dog også muligt, at den teknologiske udvikling vil muliggøre en mere jævn fordeling af arbejdet, hvilket vil forudsætte et højt gennemsnitligt uddannelsesniveau.

Disse tendenser må nødvendigvis rejse en række regionale problemer om, hvor en eventuel ekspansion skal ske, eller hvordan det offentlige eventuelt skal forholde sig til en permanent ledighedssituation for en betragtelig del af regionens indbyggere. Det er problemer, som de enkelte kommuner ikke kan løse isoleret.

3.7.5. Boligforsyning og byfornyelse.

Selv om der måske vil ske en vis stigning i boligproduktionen i forhold til det nuværende meget lave niveau, vil den næppe igen komme op på samme omfang som den havde omkring 1970. Problemet er, med et forventet stagnerende befolkningstal, måske heller ikke så meget en større boligproduktion som fordelingen af den allerede eksisterende boligmasse.

I bilag 1 er der gjort nærmere rede for de sociale segregationstendenser i relation til boligfordelingen.

Byfornyelse og boligforbedring er nødvendig i de kommende år, fordi en voksende del af boligmassen er nedslidt og utidssvarende. Risikoen ved byfornyelse er imidlertid, at den kan komme til at slå bunden ud af boligmarkedet for de mindst bemidlede. Hertil kommer, at byfornyelse i én kommune ofte påvirker forholdene i andre kommuner.

En regional regulering af byfornyelsen, genhusningen, boligfordelingen og det almennyttige byggeri vil blive helt nødvendig, hvis ikke de allerede eksisterende skævheder skal forstærkes.

3.7.6. Leveformer og levevilkår.

De tendenser, der er givet et rids af i det foregående, vil påvirke levevilkår, livsformer og holdninger i de kommende år.

Bosætningsmønstret kan - frivilligt eller tvungent - blive ændret socialt, økonomisk og geografisk.

Familiernes livsmønster og arbejdssituation kan blive meget forandret i forhold til i dag. De tekniske og funktionsmæssige krav til storbyregionen kan vise sig at blive meget anderledes.

Den fysiske infrastrukturens evne til at tilpasse sig de nye krav vil variere stærkt i de enkelte dele af regionen.

Erfaringer fra udlandet har vist, at social uro er en storbyregions risiko.

Sammenfattende kan konkluderes, at de opgaver, den overordnede planlægning skal løse i dag er forskellige fra de opgaver, som blev forudsat i begyndelsen af 1970'erne, men at behovet for en sammenfattende planlægning ikke i dag er mindre end ved indgangen til 1970'erne.

Kapitel 4.

Udligning i hovedstadsområdet.

4.1. Indledning.

Lov om udligning i hovedstadsområdet (indenrigsministeriets lovbekendtgørelse nr. 536 af 4. december 1980) giver i §§ 1-5 og §§ 7-10 regler om en generel kommunal og amtskommunal udligningsordning. I § 6 hjemles desuden et særligt tilskud til kommuner, der har "særlige økonomiske vanskeligheder som følge af tidligere eller forestående befolkningstilvækst" ("vækstkommunal udligning").

Staten deltager ikke finansielt i nogen af ordningerne. De generelle udligningsordninger finansieres ved tilsvær fra områdets kommuner og amtskommuner, den vækstkommunale udligning ved et særligt bidrag fra alle områdets kommuner. Tilskuddet efter sidstnævnte ordning fordeles af indenrigsministeren efter forhandling med hovedstadsrådet.

Den generelle udligningsordning går med visse ændringer tilbage til de forslag, der fremsattes i hovedstadsreformudvalgets betænkning (s. 32-38) og lovfæstedes ved lov nr. 377 af 13. juni 1973 om udligning i hovedstadsområdet (jfr. lovbekendtgørelse nr. 536 af 4. december 1980). Ordningerne må betragtes som en del af det kompleks af generelle tilskuds- og udligningsordninger, som er gennemført her i landet op igennem 1970'erne (jfr. lov om kommunal udligning, lovbekendtgørelse nr. 350 af 18. juli 1979 og lov om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner, lovbekendtgørelse nr. 535 af 4. december 1980).

En videregående analyse og fremstilling af hovedstadsudligningen er uforuden i denne sammenhæng. Her skal gives en kortfattet fremstilling af ordningerne, deres forhistorie og virkning. Der tilstræbes med andre ord ikke nogen udtømmende redegørelse for de gældende regler og deres sammenhæng med tilskuds- og udligningssystemet i øvrigt. En sådan redegørelse er givet i rapporten "Kommunale udgiftsbehov" (betænkning nr. 855/1979)

og betænkning nr. 963/1982 "Kommunal udligning og tilskud til kommuner".

Endelig er kort omtalt virkningerne for hovedstadsområdet af forslaget til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, som regeringen har fremsat i folketinget i februar 1983.

4.2. Kommunal og amtskommunal udligning.

Hvis hovedstadsområdet udgjorde én kommune og én amtskommune, ville man ikke kunne tale om kommunaløkonomisk ulighed i området. Der ville være ét fælles beskatnings- og serviceniveau, og borgernes bopæl inden for området ville være uden betydning for deres skattebetaling. Eller - som det siges i hovedstadsreformudvalgets betænkning (s. 35) - "det samlede kommunale, henholdsvis amtskommunale udgiftsbehov og beskatningsgrundlag inden for hele hovedstadsområdet ville under sådanne forudsætninger have dannet grundlaget for den fælles kommunale, henholdsvis amtskommunale udskrivning og dermed for det fælles kommunale, respektive amtskommunale beskatningsniveau i området."

Den særlige kommunaløkonomiske ulighed i hovedstadsområdet - forstået som de forskelle i beskatningsniveauer mellem områdets kommuner og amtskommuner og følgelig mellem borgerne indbyrdes, som ikke kan tilskrives tilsvarende forskelle i serviceniveauerne - har med andre ord især sin rod i, at et område, der i store træk kan opfattes som ét sammenhængende bysamfund, er inddelt i en flerhed af kommuner og amtskommuner med forskellige udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. "Hovedstadsområdet er derfor ... det eneste bysamfund med en uensartet beskatning inden for områdets enkelte dele" (reformudvalgets betænkning s. 32).

Hovedstadsreformudvalget afviste at lade

princippet "ét bysamfund, én kommune" være bærende for en strukturreform i hovedstadsområdet på samme måde som i det øvrige land. Udvalget stillede sig ligeledes afvisende over for dannelsen af en storamtskommune, der ville have medført fuld udligning af forskellene i de amtskommunale udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. Da de kommunaløkonomiske uligheder i området imidlertid ansås for uacceptable på baggrund af områdets faktiske karakter - og ikke ville blive udlignet af de daværende udligningsordninger - måtte det blive af væsentlig betydning for udvalgets overvejelser, hvorledes en strukturreform, der var mindre indgribende end dannelsen af en storkommune eller storamtskommune, kunne forenes med en højere grad af kommunaløkonomisk udligning.

Udvalget stillede to forslag. *For det første* dannelsen af "hovedstadsfonden", hvis midler skulle tjene til at udligne forskelle i kommunernes investeringsbehov. Herom kan i det hele henvises til bilag 3, hvori fondstanken og fondens udvikling er beskrevet. *Fordet andet*, at der gennemførtes en særlig udligning i hovedstadsområdet af de forskelle i kommunernes og amtskommunernes driftsudgifter, der måtte tilskrives forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag, altså de strukturelt begrundede udgiftsforskelle (i modsætning til variationer i serviceniveau og effektivitet). Den særlige hovedstadsudligning skulle indføres ved siden af eller "oven på" de generelle udligningsordninger, der var indført eller var under indførelse i begyndelsen af 1970'erne, og afløse visse midlertidige ordninger, der i tidens løb var indført for at afbøde (noget af) uligheden i området.

På baggrund af den konsekvente beskatningsmæssige udligning, der var opnået ved kommunesammenlægningerne i det øvrige land, tog den foreslåede udligningsordning sit udgangspunkt i, hvorledes de enkelte kommuner og amtskommuner ville være stillet økonomisk, hvis de var blevet sammenlagt til én storkommune og én amtskommune. De kommuner og amtskommuner, der var bedre stillet, end de ville have været ved en sammenlægning, skulle yde bidrag til de ringere stillede kommuner og amtskommuner.

Da udgiftsbehovet og beskatningsgrundlaget i en storkommune/storamtskommune ville være fælles for områdets enkelte dele, ville de enkelte kommuner/amtskommuner kun være

stillet, som om de indgik i en storkommune/storamtskommune, hvis deres andel af områdets samlede beskatningsgrundlag svarede til deres andel af det samlede udgiftsbehov. Hvis en kommunes/amtskommunes andel af beskatningsgrundlaget var større end dens andel af udgiftsbehovet, ville den være bedre stillet, end hvis den indgik i en storkommune/storamtskommune, og skulle følgelig stille det overskydende beskatningsgrundlag til rådighed for en "særbeskatning" til fordel for de ringere stillede kommuner/amtskommuner. Graden af udligning ville variere, alt efter med hvilken procent "særskatten" blev udskrevet. En udskrivning svarende til det gennemsnitlige skattetryk i området betragtedes som fuld udligning.

Udvalget foreslog ikke, at der gennemførtes fuld udligning i denne forstand. Ud fra en række hensyn - bl.a. til fordelingsvirkningerne for områdets kommuner af forskellige udligningsniveauer - anbefaledes "udskrivningsprocenten" for kommunerne lagt på 40 pct. og for amtskommunerne på 50 pct. Kompetencen til at fastsætte udligningsniveauet overvejedes lagt til hovedstadsrådet, men udvalget anbefalede, at fastsættelsen skete ved lov. Loven af 1973 om udligning i hovedstadsområdet betød en lovfæstelse af disse principper. I 1980 hævdedes udligningsniveauet for skattegrundlagsudligningen fra 40 til 70 pct., hvilket nødvendiggjorde en delvis beregningsmæssig adskillelse af ordningen i to separate ordninger. I den ene foretages således særskilt udligning af forskelle i udgiftsbehov, i den anden af forskelle i beskatningsgrundlag. Tilskudsudmålingen sker ved beregning af et nettotilskud eller nettotilsvaret for de to ordninger under ét.

Med den sidst foretagne ændring af systemet i 1980 skete der således en meget betydelig udligning af de kommunaløkonomiske forskelle inden for hovedstadsområdet. Dette aktualiserede i sig selv en række teknisk prægede problemer, herunder først og fremmest risikoen for "overudligning". En beskrivelse af disse problemer, som nærmere belyses i betænkning nr. 963/1982 "Kommunal udligning og tilskud til kommuner", ligger uden for denne fremstillings rammer.

Det skal afslutningsvis tilføjes, at regeringen - på grundlag af ovennævnte betænkning: Kommunal udligning og tilskud til kommuner - i februar 1983 har fremsat et forslag til

lov om kommunal udligning og generelle tilskud til amtskommuner og kommuner. Forslaget omfatter bl.a. en afvikling af kriteriet "numeriske forskydninger" i hovedstadsudligningen. Dette kriterium er et mål for, hvor store befolkningsændringerne i kommunen har været i den foregående femårsperiode. Både faldende og voksende folketal giver andel i tilskuddet. Desuden foreslås den amtskommunale hovedstadsudligning afviklet.

Afviklingen af "numeriske forskydninger" er begrundet med, at befolkningsforskydningerne i regionen nu er så beskedne, at de dermed forbundne udgiftsbehov ikke længere berettiger et særligt kriterium.

Afskaffelsen af den amtskommunale hovedstadsudligning er begrundet med, at det har vist sig muligt at opnå omtrent den samme udligningsvirkning alene ved hjælp af en udligningsordning på landsplan.

Alt i alt vil forslaget eventuelle vedtagelse ikke væsentligt ændre byrdefordelingen inden for regionen.

Amtsrådene i hovedstadsregionen, Københavns og Frederiksberg kommuner samt kommuneforeningerne i Københavns og Frederiksberg amter har i en kommentar til lovforslaget fremhævet, at dette efter deres opfattelse indebærer en omfordeling af byrderne mellem hovedstadsområdet og det øvrige land til ugunst for hovedstadsområdet.

Fra områdets amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner er det endvidere tilkendegivet, at man ønsker den amtskommunale hovedstadsudligning opretholdt.

4.3. Forskelle i beskatningsgrundlag og udlignings beløbsmæssige omfang.

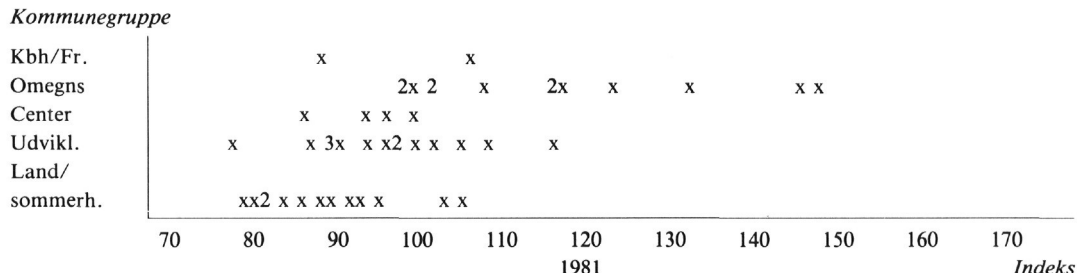
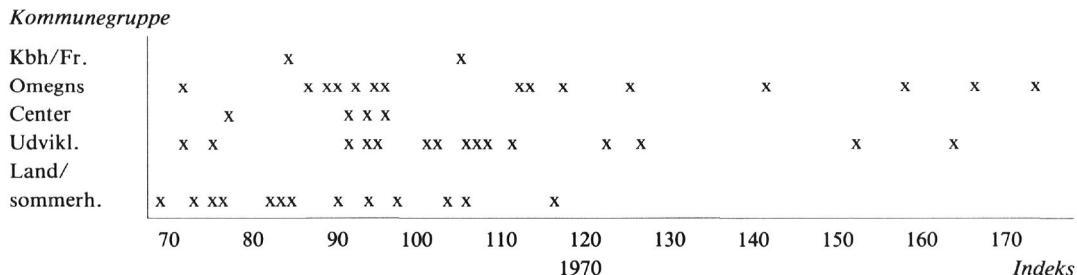
Målt pr. indbygger er der fortsat en betydelig variation i beskatningsgrundlagene mellem kommunerne i hovedstadsområdet, men udviklingen i perioden siden begyndelsen af 1970'erne er gået i retning af en mindskeelse af variationen. Nedenstående figur 4.1 illustrerer spredningen i beskatningsgrundlagene inden for hver af de fem kommunegrupper i årene 1970 til 1981. Ud ad den vandrette akse er afsat beskatningsgrundlagene pr. indbygger med områdegennemsnittet sat til 100. Fra 1970 til 1981 ses en klar tendens til udligning af beskatningsgrundlagene, idet der i alle kommunegrupper er sket en koncentration omkring gennemsnittet. For centerkommunerne (København og Frederiksberg) er der dog tale

om en begrænset effekt, men i de øvrige tre kommunegrupper er der sket en markant formindskelse af spredningen. Eksempelvis varierede beskatningsgrundlagene pr. indbygger i land- og sommerhuskommunerne i 1970 fra godt 70 pct. af gennemsnittet til ca. 120 pct., mens variationsområdet i 1981 var indsnævret til at gå fra knapt 80 pct. til ca. 105 pct. af gennemsnittet.

Mens afstanden mellem det laveste og højeste beskatningsgrundlag pr. indbygger i 1970 var godt 100 indekspoints, er det i 1981 reduceret til 70. Denne formindskelse af spredningen kommer især til udtryk ved, at der er betydeligt færre kommuner, som i dag har et beskatningsgrundlag, der er mærkbart større end områdegennemsnittet. Disse kommuner tilhører med en enkelt undtagelse (Farum) gruppen af omegnskommuner.

Det er endvidere karakteristisk, at alle omegnskommuner ligger omkring eller over det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i 1981, mens langt hovedparten af de øvrige kommunegrupper ligger under.

Figur 4.1. Indeksret beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadskommunerne fordelt efter kommunegrupper 1970 og 1981.



Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

Det beløbsmæssige omfang af den samlede ud-ligning, der gennemføres i hovedstadsordnin-gerne, er vist i tabel 4.2. I tabellen er anført de beløb, der i henhold til de forskellige ord-ninger overføres mellem (amts)kommunerne indbyrdes.

Beskatningsgrundlagsudligningen og udgiftsbehovsudligningen "modvirker" ofte hinanden for den enkelte (amts)kommune i provenumæssig forstand, således at et tilskud efter den ene ordning hyppigt modsvares af et tilsvarende svar efter den anden. Det samlede udtryk for omfordelingen via de to ordninger fås derfor som "samlet tilskud, netto", hvor der er rentet for de betalinger, der ophæver hinanden for den enkelte (amts)kommune. Hertil skal lægges provenuet fra den vækstkommunale ordning (jfr. nærmere herom i afsnit 4.4). Den samlede overførsel er således på godt 800 mill. kr. i 1981, hvilket målt som andel af *beskatningsgrundlaget* svarer til under 1 pct. Der har dog været en stigning i de senere år, som især skyldes forøgelsen af udligningsniveauet i skattegrundlagsudligningen fra 40 til 70 pct. i 1980.

Målt som andel af den samlede amts- og primærkommunale *skatteudskrivning* i hovedstadsområdet er ordningerne derimod "udhullet" siden deres indførelse. Dette kan især til-

skrives den ovenfor beskrevne udvikling henimod mere ensartede beskatningsgrundlag, som pr. definition vil reducere udligningsbeløbene. Udviklingen kan med andre ord ikke tages som udtryk for, at ordningernes udligningsvirkning er blevet mindre.

Tabel 4.2. Omfanget af hovedstadsudligningen i mill. kr. og i pct. af hovedstadsområdets beskatningsgrundlag 1974/75-1981.

Mill. kr.	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1979	1980	1981
1. Udligning af beskatningsgrundlag							
A. Amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner	-	-	-	-	-	191,2	201,4
B. Primærkommuner	-	-	-	-	-	391,9	356,5
2. Udligning af udgiftsbehov							
A. Amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner	-	-	-	-	-	130,1	157,9
B. Primærkommuner	-	-	-	-	-	206,6	225,7
3. Samlet tilskud, netto							
A. Amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner	152,5	84,2	110,0	133,2	158,9	270,9	299,4
B. Primærkommuner	173,3	217,8	189,8	244,3	294,7	457,7	469,4
4. Vækstkommunal hovedstadsudligning	32,1	36,5	43,8	48,4	56,8	62,8	69,1
Samlet tilskud	357,9	338,5	343,6	425,9	510,4	791,4	837,9
Andel af hovedstadsområdets samlede beskatningsgrundlag	0,7	0,6	0,5	0,6	0,7	0,9	0,9
Andel af skatteudskrivning	4,3	3,5	2,9	3,2	3,3	3,8	3,7

Anm.: Tabellen illustrerer det beløbsmæssige omfang af overførslerne mellem primærkommunerne respektive amtskommunerne internt i hovedstadsområdet, idet udligningsordningerne finansielt hviler i sig selv.

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

4.4. Den væstkommunale udligningsordning.

Udviklingskommunernes særlige økonomiske problemer indgik med betydelig vægt i hovedstadsreformudvalgets overvejelser og spillede en vigtig rolle ved udformningen af udligningsordningerne. "Hovedstadsfonden" skulle bidrage til at afhjælpe udviklingskommunernes investeringsbyrder. Samtidig indførtes ved loven af 1973 om udligning i hovedstadsområdet en særlig væstkommunal udligningsordning for driftsudgifterne i disse kommuner.

Udviklingskommunernes særlige økonomiske problemer er omtalt i kapitel 3.3. I al korthed består disse i atypisk høje investeringsudgifter pr. indbygger (udgifter til byggemodning, institutionsudbygning osv.) og ofte tillige atypisk høje driftsudgifter. Disse skyldes i særlig grad den skæve aldersfordeling i udviklingskommunerne med en kraftig dominans af de yngre aldersklasser. Heraf følger store udgifter til bl.a. dagpleje, daginstitutioner, undervisning og kultur, samt omvendt et

lavt udgiftsniveau for de øvrige sociale udgifters vedkommende, først og fremmest som følge af meget lave udgifter på ældreområdet (opgjort pr. indbygger).

De høje driftsudgiftsbehov blev der dog delvist taget hensyn til ved den udligning af udgiftsbehov, der skete gennem indførelsen af den generelle udligningsordning i hovedstadsområdet. Selve udformningen af udligningsordningen efter forholdet mellem beskatningsgrundlag og udgiftsbehov skyldtes bl.a. den særlige økonomiske situation i udviklingskommunerne. Disse kommuner havde (og har) typisk beskatningsgrundlag omkring gennemsnittet, men store udgiftsbehov, og en udligningsordning, der ikke inddrager udgiftsbehovene, vil derfor ikke give tilstrækkelig udligning. Tillige indgik i den primærkommunale udligning af udgiftsbehov aldersgrupperne 0-6 årige og 7-16 årige med en samlet vægt på 0,42 og befolkningsforskydningerne med en vægt på 0,1. Halvdelen af udgiftsbehovstilskuddet fordeltes således (og fordeles fortsat) efter kri-

terier, der i særlig grad udtrykker udviklingskommunernes tyngende udgiftsområder. Herigennem opnåedes altså en vis udligning af udviklingskommunernes driftsudgiftsbehov, men dog ikke i større grad, end at skattetrykket for disse også efter den kommunale udligning stadig ville være atypisk højt. Dette skyldes bl.a., at udligningsniveauet for den primærkommunale udligning af *udgiftsbehovene* "kun" sættes til 40 pct. En forhøjelse af udligningsniveauet herudover skønnedes imidlertid at medføre uheldige fordelingsmæssige virkninger mellem områdets kommuner, samtidig med at en bedre udligning i udviklingskommunerne kunne opnås for væsentligt færre midler gennem en speciel udligningsordning for disse.

Dette var baggrunden for den særlige vækst-kommunale udligningsordning i loven af 1973. Ordningen har til stadighed været finansieret

ved et ensartet bidrag for alle kommuner i hovedstadsområdet på 0,1 pct. af udskrivningsgrundlaget. Indtil 1980 fordeltes tilskuddet efter befolkningsvæksten ud over 25 pct. i den forudgående 5-års periode vægtet i forhold til de pågældende kommuners aktuelle befolkningstal.

Som følge af, at stadig færre kommuner var berettiget til væksttilskud i konsekvens af den aftagende befolkningstilvækst, ændredes fordelingsreglerne fra og med 1980. Tilskuddet ydes i dag til kommuner, der har særlige økonomiske vanskeligheder som følge af tidligere eller forestående befolkningsvækst. Indenrigsministeren fordele som allerede nævnt tilskuddet efter forhandling med hovedstadsrådet.

Tabel 4.3 viser fordelingen af tilskuddet til væstkommuner siden ordningens indførelse. Der er tale om bruttotal, idet kommunernes

Tabel 4.3. Fordelingen af tilskud til væstkommuner og deres tilskud som vanskeligt stillede kommuner i mill. kr. af beskatningsgrundlag 1974/75-1982.

Kommune	1977/78			1978			1979			1980			1981			1982		
	VÆ	VA	pct.	VÆ	VA	pct.	VÆ	VA	pct.	VÆ	VA	pct.	VÆ	VA	pct. ¹⁾	VÆ	VA	pct. ¹⁾
Albertslund	1,5	-	0,0	0,3	-	0,0	-	-	-	5,3	-	0,4	15,3	5,0	1,5	14,7	6,0	1,3
Høje-Tåstrup	0,1	-	0,0	-	-	-	-	-	-	0,0	-	0,0	5,0	3,3	0,4	7,6	-	0,3
Ishøj	19,0	4,0	4,0	18,6	2,6	3,2	13,8	3,1	1,8	19,7	3,2	2,7	23,4	2,2	2,8	24,2	6,0	3,0
Karlebo	8,0	-	1,4	10,5	-	1,6	18,8	-	2,6	20,1	1,3	2,5	15,3	5,0	2,3	18,1	-	1,8
Ølstykke	1,6	-	0,4	1,7	-	0,4	1,5	-	0,3	2,0	-	0,4	-	-	-	4,6	-	0,8
Hvalsø	0,0	-	0,0	0,2	-	0,1	0,1	-	0,0	-	-	-	-	-	-	0,9	0,9	0,6
Solrød	2,0	-	0,4	2,6	-	0,5	3,7	-	0,6	3,5	-	0,5	2,3	-	0,3	1,4	-	0,6
Greve	5,0	-	0,4	7,2	-	0,5	9,8	-	0,6	9,9	-	0,5	8,0	-	0,4	-	-	-
Vallensbæk	0,3	-	0,1	0,2	-	0,0	0,7	-	0,1	0,5	-	0,1	-	-	-	-	-	-
Bramsnæs	0,3	-	0,1	0,4	-	0,2	0,7	-	0,3	0,1	-	0,0	-	-	-	-	-	-
Ledøje-																		
Smørum	2,7	-	1,0	3,4	-	1,1	4,0	-	1,1	1,5	-	0,4	-	-	-	-	-	-
Dragør	-	-	-	0,0	-	0,0	0,4	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Farum	2,0	-	0,3	2,6	-	0,4	2,3	-	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gundsø	1,3	-	0,4	1,0	-	0,3	0,3	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Skovbo	1,3	-	0,4	1,3	-	0,4	0,3	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Allerød	1,0	-	0,1	1,0	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Helsingør	0,5	-	0,1	0,1	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slangør	0,4	-	0,2	0,3	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Stenløse	0,2	-	0,0	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ramsø	0,2	-	0,1	0,1	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lejre	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
I alt	47,2 ²⁾	4,0	0,5	51,6 ²⁾	2,6	0,4	56,5 ²⁾	3,1	0,4	62,6	4,5	0,4	69,3	15,5	1,0	74,8	12,9	1,1

1) Beregnet på baggrund af budgettal.

2) Tallet, som er den samlede bevilling, stemmer ikke overens med kolonnens sum, hvilket skyldes afrundings-differencer.

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

tilsvar på 0,1 pct. af udskrivningsgrundlaget ikke er modregnet. Samtidig er angivet det beløb, kommunerne har modtaget efter reglen i § 7 i lov om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner (tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner og amtskommuner). Ved udmålingen af dette tilskud lægges på landsplan i nogen grad vægt på samme hensyn som i den vækstkommunale udligningsordning. Endelig er angivet summen af de to tilskud i pct. af beskatningsgrundlaget.

4.5. En belysning af den samlede udlignings-effekt.

Som ovenfor nævnt har udviklingen i 1970'erne været karakteriseret ved en tendens til udjævning af hovedstadskommunernes beskatningsgrundlag. Herudover bidrager udligningsordningerne til en yderligere indsnævring af forskellene i kommunernes indkomster i området.

I det følgende er den samlede virkning af disse to forhold - den almindelige indkomstudvikling og udligningsordningerne - søgt belyst gennem beregninger af indkomstvariationen dels over tiden, dels før og efter virkningen af udligningsordningerne.

Med henblik på at kunne sammenligne de to effekter bygger beregningerne på en omregning af de tilskud og tilsvær, der følger af udligningsordningerne, til beskatningsgrundlag. I stedet for beregning af tilskud og tilsvær opfattes udligningsordningerne således som en omfordeling af beskatningsgrundlag mellem områdets kommuner.

Herefter er beregnet den statistiske spredning på beskatningsgrundlagene både før og efter udligning. Spredningen er et sammenfattede mål for omfanget af indkomstvariationen kommunerne imellem.

Resultatet af beregningerne er for primærkommunerne vist i nedenstående tabel 4.4, hvor den beregnede spredning i udgangsåret 1971 er sat lig 100. Med henblik på en belysning af "robustheden" af resultaterne er beregnet tre forskellige spredningsmål, A, B og C, jfr. noten til tabellen.

I tabellen er virkningerne af udligningsordningerne beregnet "akkumuleret", således at eksempelvis beregningerne af hovedstadsudlignings effekt forudsætter, at landsudligningen er "gennemført". De to sidste kolonner med virkningen af udgiftsbehovsudligningen er alene medtaget af illustrative hensyn, idet der ikke her er tale om ordninger, som sigter mod beskatningsgrundlagsudligning. En forøgelse af spredningen fra kolonne (4) til kolonne (5) og (6) kan således ikke tages som udtryk for, at udgiftsbehovsudligningen virker "antiudlignende".

Som det fremgår af kolonne (2), er spredningen i beskatningsgrundlagene faldet med i størrelsesordenen 30 pct. i løbet af 1970'erne som følge af den almindelige indkomstudvikling.

For så vidt angår udligningsordningerne, har landsudligningen en effekt, der svarer til en yderligere reduktion i spredningen på ca. 20 pct. Det er dog især beskatningsgrundlagsudligningen i hovedstadsudligningen, som for-

Tabel 4.4. Spredningen i primærkommunernes beskatningsgrundlag 1971-81.

	1971 før ud- ligning	1981 før ud- ligning	1981 inkl. landsud- ligning af be- sk.n.grl.	1981 inkl. be- skat. udi. i hoved- stadsudi.	1981 inkl. udg.- behovsudl. i hoved- stadsudi.	1981 inkl. blok- tilskud
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A	100	68	56	29	28	26
B	100	70	53	24	27	28
C	100	71	57	30	28	26

Note: De tre spredningsmål er beregnet som henholdsvis $\sum bq \cdot xl$, $\sum lxj \cdot xl \cdot aj$ og $1/N \cdot \sum (x_1 - x_1)^2$, hvor x_1 er beskatningsgrundlaget i kommune i med områdegennemsnittet lig 100, x og x_1 , er henholdsvis det vejede og det simple gennemsnit, og aj er kommune i 's andel af det samlede beskatningsgrundlag i regionen.

Københavns og Frederiksbergs primærkommunale beskatningsniveau er beregnet ud fra det simple gennemsnit af det primærkommunale beskatningsniveau i de tre øvrige hovedstadsamter.

Tabel 4.5. Spredningen i amtskommunernes beskatningsgrundlag 1971-81.

	1971 før ud- ligning	1981 før ud- ligning	1981 inkl. be- skatn. grundl. tilskud	1981 inkl. be- skatn. udi. i hoved- stadsudi.	1981 inkl. udg.- behovsudl. i hoved- stadsudi.	1981 inkl. blok- tilskud
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A	100	91	91	40	63	54
B	100	84	84	33	34	33
C	100	94	94	41	73	61

Note: Se tabel 4.4.

mindsker indkomstspredningen kraftigt, nemlig med knapt 30 procentpoints (med 1971 = 100), svarende til omkring en halvering af spredningen, sammenlignet med en situation, hvor alene landsudligningen er "gennemført". Tilsvarende beregninger er for hovedstadsområdet amtskommuner vist i tabel 4.5, idet det bemærkes, at spredningsberegningerne her kun er baseret på 5 observationer.

Som det fremgår, har den almindelige indkomstudvikling reduceret spredningen på amtsplan med i størrelsesordenen 10 pct. Herudover har skatteudligningsandelen af den amtskommunale hovedstadsudligning bevirket en betydelig reduktion af forskellene i beskatningsgrundlag.

Den samlede virkning kan udtrykkes ved et fald i spredningen på i størrelsesordenen 70 pct. for primærkommunerne og i størrelsesordenen 60 pct. for amtskommunerne.

Såvel den generelle indkomstudvikling i hovedstadsområdet (amts)kommuner som indførelsen af udligningsordningerne har altså indebåret en kraftig udligning af forskellene både i kommunernes og amtskommunernes beskatningsgrundlag.

Konkluderende kan det siges, at udligningsordningerne har givet sig udslag i en tendens til mere ensartede beskatningsniveauer i området. På trods af denne tendens er der dog fortsat en ikke ringe variation i beskatningsniveauerne. Dette gælder særligt for udviklingskommunerne.

En nøjere analyse specielt af disse kommuners økonomiske forhold viser imidlertid, at deres økonomiske vanskeligheder i vidt omfang må tilskrives de høje rente- og afdragsbyrder, som var følgen af det høje investeringsniveau og dermed lånoptagelsen i høj vækstårene. Disse problemer synes mest hensigtsmæssigt at kun-

ne afbødes enten gennem en tilpasning af den gældende vækstkommunale udligningsordning, eller gennem en speciel tilskudsordning, der direkte sigter mod høj vækstkommunernes rente- og afdragsbyrder.

Kapitel 5.

Hovedstadsrådets opgaver. Historik.

5.1. Indledning.

I dette kapitel gives først en kort oversigt over hovedstadsrådets opgaver i dag efter hovedstadsrådslovens § 14 og de "særlove", der knytter sig hertil. Dernæst resumeres hovedstadsreformudvalgets og folketingets overvejelser af rådets opgavetildeling og kompetenceforholdet mellem rådet og de amtskommunale og kommunale råd i regionen. Den senere opgavetildeling behandles, og der redegøres for årsagerne til, at vandforsyningen i hovedstadsområdet ikke som oprindeligt foreslået blev lagt til rådet.

Sammenfattende kan det konkluderes, at hovedstadsreformudvalget og folketinget ved rådets oprettelse lagde vægt på fire hovedsynspunkter:

1. Hovedstadsrådet skulle kun varetage opgaver af fælles interesse for det samlede hovedstadsområde.
2. Disse opgaver skulle varetages gennem en effektiv enhedsadministration.
3. Dette måtte medføre ikke uvæsentlige begrænsninger i kommunernes og amtskommunernes opgaver/kompetencer i området.
4. Unødigt dobbeltadministration skulle undgås.

5.2. Hovedstadsrådets opgaver.

Rammerne for hovedstadsrådets virksomhed er fastlagt i hovedstadsrådsloven (lovbekendtgørelse nr. 204 af 7. maj 1981). Ifølge lovens § 14, stk. 1, skal rådet i overensstemmelse med lovgivningen herom:

- "1) Varetage regionplanlægning.
- 2) Varetage samordning, udbygning og drift af kollektiv lokaltrafik og medvirke til en samlet trafikplanlægning.
- 3) Medvirke ved planlægning og gennemførelse af en samlet miljøbeskyttelse.
- 4) Varetage planlægning af vandforsyning.

- 5) Forestå en overordnet sygehusplanlægning."

Denne rammebestemmelse er blevet udfyldt i den efterfølgende plan- og sektorlovgivning. Hovedstadsrådets opgaver er herefter i hovedtræk at

varetage regionplanlægning i hovedstadsområdet (lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet, lovbekendtgørelse nr. 736 af 21. december 1982),

påse kommuneplanlægningens overensstemmelse med regionplanlægningen (lov om kommuneplanlægning, lovbekendtgørelse nr. 734 af 21. december 1982),

administrere udnyttelse af arealer i landzone (by- og landzoneloven, lovbekendtgørelse nr. 300 af 23. juni 1980),

varetage naturfredningsplanlægning samt administrative opgaver på naturfredningsområdet (lov om naturfredning, lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978),

varetage råstof planlægning samt de administrative opgaver på råstofområdet (lov om råstoffer, lov nr. 237 af 8. juni 1977),

- varetage landbrugsplanlægning (lov om landbrugsejendomme, lovbekendtgørelse nr. 603 af 30. november 1978),

- varetage den regionale varmforsyningsplanlægning (lov om varmforsyning, lov nr. 258 af 8. juni 1979),

varetage den samlede kollektive trafik i området (lov om hovedstadsrådets kollektive personbefordring, lov nr. 270 af 8. juni 1977, og lov om buskørsel, lov nr. 115 af 29. marts 1978),

varetagelse af den regionale planlægning samt administrative opgaver på miljøbeskyttelsesområdet (lov om miljøbeskyttelse, lovbekendtgørelse nr. 663 af 16. december 1982),

varetage den regionale planlægning og administrative opgaver på vandforsynings-

området (lov om vandforsyning, lovbekendtgørelse nr. 299 af 8. juni 1978), tilvejebringe en overordnet plan for sygehusvæsenet i hovedstadsområdet (lov om sygehusvæsenet, lovbekendtgørelse nr. 324 af 19. juni 1974).

I bilag 3-8 er der givet en udførlig redegørelse for de nævnte love bortset fra sygehusloven og lovene vedrørende kollektiv persontrafik.

5.3. Hovedstadsreformudvalget og folketingsbehandlingen af reformkomplekset i 1972/73.

Som led i det politiske forlig om en hovedstadsordning fremsatte indenrigsministeren den 16. maj 1973 forslag til lov om et hovedstadsråd (Folketingstidende, 1972-73, tillæg A, sp. 6081), forslag til lov om udligning i hovedstadsområdet (tillæg A, sp. 6019) samt forslag til lov om en ændring af lov om sygehusvæsenet (tillæg A, sp. 6009). Den 8. november 1972 havde boligministeren fremsat forslag til lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet (tillæg A, sp. 1969), og ministeren for offentlige arbejder den 8. februar 1973 forslag til lov om hovedstadsområdets kollektive personbefordring (tillæg A, sp. 5705). Disse 5 lovforslag blev behandlet af folketinget under ét.

I forbindelse med forslaget til en hovedstadsordning fremsatte ministeren for foreningsbekæmpelse ændringsforslag til det i januar 1973 fremsatte forslag til lov om miljøbeskyttelse vedrørende opgavevaretagelsen i hovedstadsområdet (tillæg B, sp. 2204). På tilsvarende måde blev hovedstadsreformen indbygget i vandløbsloven, der ligeledes blev ændret som led i miljøreformen (tillæg B, sp. 2231). I det følgende kommenteres udelukkende de synspunkter, der var bærende for forslaget til lov om et hovedstadsråd. For så vidt angår "særlovene" henvises til de respektive afsnit om disse nedenfor og til kapitel 6 og 8 samt bilag 3-8.

Forud for folketingets forhandlinger var som tidligere nævnt gået udvalgsbehandlingen i hovedstadsref ormudvalget. Reformudvalgets sekretariat gav i "Hovedstadsområdet. Befolkning, Opgaver, Økonomi" (1970) en bred beskrivelse af den faktiske udvikling i regionen, der dannede grundlag for udvalgets betænkning i 1971.

Udvalgets opfattelse var, at den stærke, ukoordinerede vækst i hovedstadsområdet havde skabt regionale problemer af en sådan stør-

relse og kompleksitet, at en løsning baseret på de eksisterende kommuner og amtskommuner i området ikke var mulig. En fortsættelse af det frivillige (amts)kommunale samarbejde, som havde udviklet sig på en række områder, kunne desuden ikke forventes at sikre løsninger, der i planlægningsmæssig og finansiell henseende tog tilstrækkeligt hensyn til helheden. Der var følgelig behov for en overordnet struktur, der kunne sikre gennemførelsen af sådanne løsninger, og for finansieringsordninger, der sikrede en mere ligelig fordeling af byrderne i hele området (jfr. kapitel 4 om udligningsordningerne).

På grundlag af disse undersøgelser fastslog udvalget, at en reform geografisk måtte omfatte Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner, og pegede på et hovedstadsråd som en egnet overordnet struktur. Den tre-ledelede struktur begrundedes med andre ord i eksistensen af sådanne regionale opgaver, som fandtes at burde løses for området under ét. Samtidig gjorde en sådan struktur det nødvendigt at præcisere opgavefordelingen og samspillet mellem strukturens tre led, for i så vid udstrækning som muligt at forebygge de farer for u hensigtsmæssig administration, der kunne ligge i at indskyde et nyt led "ovenpå" kommunerne og amtskommunerne.

Udgangspunktet for overvejelserne af opgavefordelingen tog udvalget i den betragtning, at rådets virksomhed måtte begrænses til kun at omfatte "de opgaver, som det af hensyn til områdets karakter af en funktionel enhed er påkrævet at søge løst under nøje hensyntagen til hele områdets forhold" (s. 17), altså de regionale opgaver.

Beskrivelsen af disse opgaver var givet i "Hovedstadsområdet. Befolkning, Opgaver, Økonomi". Ved afgrænsningen kunne udvalget i øvrigt støtte sig til det såkaldte "Bent Christensen-udvalg", der havde foreslået stort set de samme opgaver lagt til et hovedstadsråd. Det var den fysiske planlægning (egns- eller regionplanlægning), trafik- og vejplanlægningen, sygehusplanlægningen, vandindvinding og vanddistribution og endelig hovedkloakering og rensningsanlæg. Som altovervejende hovedregel var der tale om overordnede planlæggende og koordinerende funktioner. Kun på den kollektive trafiks område og med hensyn til vandindvinding/vanddistribution

var der tale om at tillægge rådet egentlige driftsopgaver.

En række af de planlægningskompetencer, der således foresloges lagt til hovedstadsrådet, måtte uden for hovedstadsområdet påregnes lagt til amtskommunerne eller lå allerede hos disse (f.eks. sygehusplanlægning). Med etableringen af rådet som det overordnede planlæggende og koordinerende organ måtte det følgelig blive nødvendigt at afgrænse, hvilken kompetence områdets kommuner og amtskommuner skulle have på de områder, der lagdes til hovedstadsrådet. Reformudvalget lagde her megen vægt på den betragtning, at der for de områder, der foresloges lagt til rådet, etableredes "en ordning, der giver hovedstadsrådet mulighed for en effektiv indsats til fordel for hele området som sådant" (s. 17), og udvalget tilføjede, at "en kommende hovedstadsordning reelt skal udgøre et modstykke til den enhedsadministration, der gennem kommunalreformens sammenlægning af de kommuneopdelte byområder er sikret samtlige bysamfund i den øvrige del af landet". I erkendelse heraf fandt udvalget det nødvendigt, at der af hensyn til helheden inden for området måtte accepteres "en ikke uvæsentlig beskæring af de enkelte kommuners og amtskommuners kompetence inden for de opgaveområder, hvor behovet for koordination især har været følt" (s. 18).

De vigtigste virkninger af disse synspunkter for opgavefordelingen var vel nok, at områdets amtskommuner ikke fik nogen opgaver inden for den fysiske arealplanlægnings område, og at hverken primærkommuner eller amtskommuner blev inddraget i samlingen af den kollektive trafik, jfr. herom de respektive afsnit nedenfor. På sygehusplanlægningens område skete der en deling af kompetencen, jfr. kapitel 6.3.

Synspunkterne spillede tillige ind i overvejelserne af, hvilke ressourcer af økonomisk og personel art der skulle tilføres rådet, og dermed stilles bag planlægningen. Det må her være tilstrækkeligt at henvise til, at udvalget klart gik ind for, at regionplanlægningen skulle udarbejdes af hovedstadsrådet selv (s. 20), mens der på andre områder måtte trækkes på medarbejdere i de (amts)kommunale forvaltninger, jfr. i øvrigt nærmere nedenfor under omtalen af folketingsbehandlingen.

Udover at hensynet til en effektiv opgavevaretagelse kunne begrunde denne kompetence-

fordeling, gav udvalget udtryk for, at hensynet til at undgå, at den tre-ledelede struktur gav anledning til unødigt dobbeltadministration, ligeledes "kunne føre til, at der i visse tilfælde måtte gennemføres modifikationer i den i dag kendte opgavefordeling mellem områdets kommuner og amtskommuner" (s. 18).

I forhold til hovedstadsreformudvalgets betænkning bragte hverken lovforslagets bemærkninger eller folketingsudvalgets betænkning egentlig nye synspunkter frem med hensyn til opgaveafgrænsning og geografisk område. Der var dog i lovforslaget foretaget en lidt ændret afgrænsning af opgaverne. Dette skyldtes, dels at forslaget til lov om miljøbeskyttelse udvidede området for forureningsbekæmpelsen væsentligt, dels at spørgsmålet om varetagelsen af områdets vandforsyningsproblemer havde været genstand for videre overvejelser efter afgivelsen af hovedstadsreformudvalgets betænkning, jfr. nedenfor. Spørgsmålene om dobbeltadministration og ressourcetildeling behandledes derimod nok så indgående i lovforslagets bemærkninger og under folketingsbehandlingen.

Om dobbeltadministrationsspørgsmålet fremhævede lovforslagets bemærkninger (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 6095-97) således, at den meradministration, som rådets koordinerende virksomhed indebar, og som var prisen for at opnå det tilstræbte mål, ikke uden videre var ensbetydende med, at der ville opstå "dobbeltkompetence" eller "dobbeltadministration" i forvaltningsteknisk forstand. Det påpegedes, at denne meradministration normalt ville have en anden karakter og funktion, end den virksomhed der skulle koordineres. Den planlægningsvirksomhed, som hovedstadsrådet skulle varetage som regionplanmyndighed, ville således tage sigte på en oversigtlig planlægning for hele hovedstadsområdet under anlæggelse af en helhedsvurdering, medens kommunalbestyrelsernes opgaver ville være at udfylde regionplanens rammer ved supplerende planlægning for vedkommende kommune. Kun hvor hovedstadsrådet skulle fungere som godkendelsesmyndighed, måtte man forvente, at rådet skulle befatte sig med en detaljeret vurdering af forelagt materiale; der sigtedes herved særligt til hovedstadsrådets godkendelse af primærkommunernes dispositionsplaner og partielle byplanvedtægter.

I bemærkningerne - og i overensstemmelse

hermed i folketingsudvalgets betænkning (tillæg B, sp. 1468-69) - henvistes ligeledes til hovedstadsreformudvalgets synspunkt: at risikoen for dobbeltkompetence kunne fjernes eller i alt fald begrænses, såfremt der fastsattes klare, entydige kompetencebestemmelser i de følgelove, der skulle fastlægge hovedstadsrådets beføjelser og opgaver. I overensstemmelse hermed og for i det hele at begrænse den samlede administrative indsats nævntes som et almindeligt princip for kompetencefordelingen, at hovedstadsrådet skulle have den afgørende kompetence i forhold til kommunalbestyrelserne og amtsrådene på de opgaveområder, der blev lagt til hovedstadsrådet. Kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes beføjelser skulle ophæves eller begrænses i samme omfang, som disse beføjelser blev henlagt til hovedstadsrådet. Endvidere skulle løsningen af områdets fællesopgaver søges koncentreret i et samvirke af højst 2 administrative led på det lokale plan, dvs. i et samvirke *enten* mellem rådet og kommunerne *eller* mellem rådet og amtskommunerne.

I bemærkningerne til forslaget til hovedstadsrådsloven var spørgsmålet om hovedstadsrådets administrative organisation ikke behandlet. Dette spørgsmål spillede imidlertid en væsentlig rolle under folketingsbehandlingen. I folketingsudvalgets betænkning (Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 2468-69) henviste udvalget således til et notat fra indenrigsministeriet, hvori det var blevet præciseret, at hovedstadsrådets koordination af en række fællesopgaver i området ville kræve en selvstændig indsats fra rådet. Udvalget fremhævede, at en væsentlig del af den fornødne administrative bistand til hovedstadsrådet kunne tilvejebringes ved overførsel eller udnyttelse af allerede bestående administrative enheder, typisk egnsplanrådets planlægningsafdeling.

Inden for andre opgaveområder, såsom vandforsyning og sygehusplanlægning, fandt udvalget det endvidere naturligt, at hovedstadsrådet fik stillet den fornødne ekspertbistand til rådighed fra de kommuner og amtskommuner, hvor denne ekspertise allerede fandtes. Særligt om miljøbeskyttelsesområdet fandt udvalget, at der kunne opnås administrationsbesparende løsninger ved en centralt opbygget administration frem for en række nye, selvstændige administrationer i amtskommuner og kommuner. I forbindelse med udval-

gets behandling af spørgsmålet om hovedstadsrådets administrative funktioner på miljøbeskyttelsesområdet gav indenrigsministeren i et svar på et spørgsmål fra udvalget udtryk for, at "hovedstadsorganet stort set skal have tillagt de samme beføjelser med hensyn til miljøbeskyttelse, som er foreslået henlagt til amtsrådene uden for hovedstadsområdet". I overensstemmelse hermed var det i bemærkningerne til ændringsforslaget til forslaget til lov om miljøbeskyttelse fremhævet, at der ved en sådan løsning kunne opnås meget væsentlige teknisk-administrative fordele. I bemærkningerne udtaltes det endvidere, at de "opgaver, der her er tale om på miljøområdet, er for en dels vedkommende nye. En samling af disse opgaver hos et organ kræver kun opbygning af én (ganske vist forholdsvis større) administration i stedet for fem selvstændige administrationer under tre amtskommuner og de to centralkommuner i regionen" (Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 2215-16).

5.4. Opgavetildelingen efter 1973.

5.4.1. Almindeligt.

I årene efter 1972-73 har en række love tillagt hovedstadsrådet opgaver på områder, som ikke omfattedes af det oprindelige reformlovkompleks. Det drejer sig om de nedenfor nævnte opgaver og love, dvs. kommuneplanloven, by- og landzoneloven, råstofloven, naturfredningsloven, landbrugsloven og varmeforsyningsloven. Endvidere er miljøbeskyttelsesloven blevet udbygget med en række planlægningsopgaver, som i hovedstadsområdet er tillagt hovedstadsrådet.

I det følgende er givet en fremstilling af de argumenter, som har ført til, at disse opgaver i hovedstadsområdet er blevet placeret hos hovedstadsrådet. Det fremgår heraf, at den efterfølgende opgavetildeling til rådet delvis allerede var forudset i hovedstadsreformudvalgets betænkning som en del af rådets regionplankompetence, omend den endelige udformning af rådets opgaver først skete senere ved de pågældende love. Dette gælder rådets opgaver efter kommuneplanloven og fredningsplanlægningen.

Herudover viser gennemgangen af lovforslagene og disses behandling i folketinget, at den gennemgående begrundelse for opgavetildelingen har været sammenhængen med regionplanlægningen, uden at man dog kan sige, at

der - specielt for de opgaver, som ikke berøres i reformudvalgets betænkning - er tale om en udførlig analyse af de regionale hensyn, der taler for en placering hos rådet. Begrundelsen for at give rådet administrative funktioner, har - som i det øvrige land - været hensynet til gennemførelsen af planlægningen og sammenhængen med anden administration under regionplanmyndigheden.

5.4.2. Kommuneplanloven.

Ved kommuneplanloven af 1975 fik hovedstadsrådet tillagt kompetencerne til at påse kommune- og lokalplanlægningens overensstemmelse med regionplanlægning og landsplandirektiver. Dette var en simpel konsekvens af, at hovedstadsrådet er regionplanmyndighed i hovedstadsområdet.

5.4.3. By- og landzoneloven.

Hovedstadsrådets beføjelser på zonelovsområdet blev i princippet fastlagt allerede i forbindelse med gennemførelse af hovedstadsreformen. Forud herfor havde **hovedstadsreformudvalget** i sin betænkning (side 20) foreslået, at de hidtidige beføjelser for byudviklingsudvalgene til at meddele tilladelse til udstykning og bebyggelse i landzonen efter by- og landzonelovens § 9 blev overført til amtsrådene, idet man herved ville undgå at belaste hovedstadsrådet med en række enkeltsager uden betydning for den regionale planlægning. I overensstemmelse hermed indebar det oprindelige forslag til lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, sp. 2819), at zonelovskompetencen ved byudviklingsudvalgenes ophævelse ville overgå til amtsrådene (forslagets § 12). I forbindelse med behandlingen af lovforslaget i folketingsudvalget fremsatte boligministeren imidlertid ændringsforslag, som senere blev vedtaget, hvorefter kompetencen efter zonelovens § 9, stk. 1, ved byudviklingsudvalgenes ophævelse skulle overgå til **hovedstadsrådet**. Samtidig skulle hovedstadsrådet kunne bemyndige amtsrådene til at meddele de nævnte tilladelser. I bemærkningerne til ændringsforslaget blev det som motivering for forslaget anført, at hovedstadsrådet "som **regionplanorgan** bør have indseende med, at regionplanen ikke gennembyrdes som følge af konkrete tilladelser i strid med regionplanens sigte". Det blev samtidig fremhævet, at det store antal mindre betydende sager gennem delegati-

on ville kunne finde deres afgørelse, uden at hovedstadsrådet blev belastet administrativt (Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 2491). Ved lov nr. 100 af 26. marts 1975 blev by- og landzoneloven ændret, hvorved byudviklingsudvalgene blev ophævet. Samtidig blev det i loven fastsat, at zonelovskompetencen i hovedstadsområdet skulle overføres til hovedstadsrådet, således som det allerede fremgik af § 12 i hovedstadsregionplanloven. I forbindelse med udvalgsbehandlingen i folketinget udgik delegationsbestemmelsen af lovforslaget, og en løsning af dette spørgsmål blev hen-skudt til drøftelse i forbindelse med lovforslaget om kommuneplanlægning. Resultatet heraf blev, at § 15 blev ophævet i den **følge-lov** (lov nr. 288 af 26. juni 1975), der blev vedtaget i tilknytning til kommuneplanloven. Der var ikke nogen nærmere begrundelse herfor i betænkningen over lovforslaget fra folketingets udvalg om fysisk planlægning (Folketingstidende 1974-75, tillæg B, sp. 626). Under udvalgsbehandlingen havde miljøministeren i skrivelse af 19. marts 1975 til udvalget givet udtryk for betænkelighed ved en delegationsadgang og herunder henvist til det ønskelige i at styrke hovedstadsrådets beføjelser som regionplanmyndighed.

I maj 1978 vedtog folketinget en folketingsbeslutning (Folketingstidende 1977-78, tillæg C, sp. 707), som bl.a. opfordrede regeringen til at undersøge mulighederne for at fremme kommunalbestyrelsernes indflydelse på zonelovsadministrationen. I folketingsbeslutningen, som alene vedrørte zonelovsadministrationen i landsbyerne, blev regeringen pålagt at fremsætte lovforslag senest den 31. december 1979.

I forlængelse af folketingsbeslutningen udfærdigede miljøministeriet cirkulæreskrivelse af 16. februar 1979 om delegation af beføjelsen til at meddele tilladelse i henhold til by- og landzoneloven i landzonelokalplanområder. Efter cirkulæreskrivelsen kunne amtsrådet/hovedstadsrådet delegere zonelovskompetencen til kommunalbestyrelsen for så vidt angår områder i landzone, som var omfattet af en lokalplan, således at zonetilladelse og byggetilladelse i disse områder blev givet af samme myndighed.

Endvidere blev by- og landzoneloven ændret ved lov nr. 159 af 6. maj 1980 i konsekvens af folketingsbeslutningen. Ved lovændringen blev kommunernes adgang til at meddele

zonelovstilladelse i områder, der er omfattet af en landzonelokalplan lovfæstet (lovens § 9, stk. 2). Endvidere blev der fastsat en beføjelse for miljøministeriet til at overføre zonelovskompetencen til kommunalbestyrelsen, når der foreligger en godkendt regionplan og en endeligt vedtagen kommuneplan med retningslinier for anvendelse af områderne i landzone. Af bemærkningerne til forslaget til lovændringen (Folketingstidende 1979-80, tillæg A, sp. 1607) fremgår det, at det havde været overvejet at overføre kompetencen i videre omfang til kommunalbestyrelserne. Det er herom anført: "Man har imidlertid ikke ment, at dette er muligt, da der på nuværende tidspunkt ikke foreligger en samlet planlægning for det åbne land og landsbyerne. Når der foreligger godkendte regionplaner med retningslinier for anvendelsen af det åbne land, som beskrevet ovenfor, og kommuneplanerne indeholder et tilstrækkeligt sikkert administrationsgrundlag, er det tanken, at amtsrådene/hovedstadsrådet ikke længere skal have kompetence i konkrete sager om byggeri m.v. i landzone. En endelig kompetenceoverførsel forudsætter dog, at de statslige og regionale interesser bliver tilfredsstillende sikret i forbindelse med kommuneplanlægningen. I overensstemmelse hermed er by- og landzoneloven foreslået optaget til generel revision i folketingsåret 1984/85. Man har herved lagt vægt på, at fredningsplanlægningen, råstofplanlægningen og landbrugsplanlægningen på dette tidspunkt vil være langt mere fremskreden." I forbindelse med udvalgsbehandlingen af lovforslaget i folketinget gjorde Amtsrådsforeningen i Danmark gældende, at zonelovskompetencen i det omfang den ikke blev lagt til kommunalbestyrelserne også i hovedstadsområdet burde lægges til amtsrådene. Miljøministeriet afviste i en kommentar til amtsrådsforeningens synspunkter dette under henvisning, dels til revisionen af loven i 1984-1985, dels til at regionplanen for hovedstadsområdet først vil indeholde retningslinier for det åbne land med regionplantillæg, der skal foreligge i 1983, dels til at hovedstadsrådet har ansvaret for frednings-, landbrugs- og råstofplanlægningen.

I april 1982 fremsatte medlemmer af Venstre i folketinget forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af landsbyerne. Forslaget, der bl.a. indebar en ophævelse af by- og landzoneloven med virkning fra det tidspunkt, hvor

kommuneplanen er vedtaget, nåede ikke at blive færdigbehandlet inden afslutningen af folketingssamlingen.

5.4.4. Råstofloven.

Ved råstofloven af 1977 blev både planlægningsbeføjelsen og varetagelsen af de administrative opgaver i hovedstadsområdet lagt til hovedstadsrådet.

At planlægningsbeføjelsen blev lagt til hovedstadsrådet må ses som en konsekvens af, at et af hovedformålene ved ordningen ifølge bemærkningerne til lovforslaget var at "tilvejebringe et grundlag for at indpasse råstofplanlægningen i lands- og regionplanlægningen og senere kommuneplanlægningen..." (Folketingstidende 1976-77 2. samling, tillæg A, sp. 2538).

Forslaget om at lægge kompetencen til at meddele tilladelse til råstofudvinding hos hovedstadsrådet blev i bemærkningerne (sp. 2544) motiveret med, at hovedstadsrådet er den overordnede planlægningsmyndighed i hovedstadsområdet, og at rådet herudover varetager den administration af bl.a. by- og landzoneloven og miljøbeskyttelsesloven, som i det øvrige land varetages af amtsrådene.

I forbindelse med folketingsbehandlingen af forslaget til råstofloven gav amtsrådsforeningen i en udtalelse af 10. maj 1977 til folketingsudvalget udtryk for betænkelighed ved en overførsel af den konkrete administration til hovedstadsrådet. Folketinget fastholdt imidlertid den opgavefordeling, der var indeholdt i lovforslaget.

5.4.5. Naturfredningsloven.

Ved ændringen af naturfredningsloven i 1978 blev fredningsplanudvalgene nedlagt og deres opgaver samt de nye opgaver med varetagelse af fredningsplanlægning lagt til amtsrådene samt - i hovedstadsområdet - hovedstadsrådet. Allerede i hovedstadsreformudvalgets betænkning (s. 20) drøftedes det, om hovedstadsrådet burde overtage det eksisterende fredningsplanudvalgs planlægningsvirksomhed, således at fredningsplanerne udarbejdedes som en del af regionplanen. Udvalget fandt ikke anledning til for hovedstadsområdet at foreslå en ordning, som afveg fra det øvrige land, men gav dog samtidig udtryk for, at det på længere sigt ville være hensigtsmæssigt, at hovedstadsrådet overtog fredningsplanudvalgets virksomhed. I bemærkningerne til forslaget til lovændrin-

gen (Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 2529) er opgavehenlæggelsen til hovedstadsrådet ikke særskilt omtalt, hvilket må ses på baggrund af, at hovedstadsområdet allerede før lovændingen i fredningsmæssig henseende var en enhed, idet fredningsplanudvalget i hovedstadsområdet siden 1959 havde omfattet de 3 amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner. I lovforslagsbemærkningerne (sp. 2614-15) er der dog lagt afgørende vægt på den indbyrdes sammenhæng mellem fredningsplanlægning og regionplanlægning.

Under folketingets behandling af lovforslaget henstillede Amtsrådsforeningen i Danmark i skrivelse af 28. april 1978 til folketingets udvalg for fysisk planlægning, at hovedstadsrådets arbejde koncentreredes om den overordnede fredningsplanlægning, der i særlig grad havde sammenhæng med de hovedretningslinier for arealanvendelsen, der er indeholdt i regionplanen for hovedstadsområdet, og om andre overordnede planlægnings spørgsmål. Amtsrådsforeningens synspunkt gav ikke anledning til ændringer i det fremsatte lovforslag.

5.4.6. Landbrugsloven.

Ved ændringen af landbrugsloven i 1978 blev beføjelsen til at varetage landbrugsplanlægning i hovedstadsområdet henlagt til hovedstadsrådet og i det øvrige land til amtsrådene. Denne opgavefordeling var en konsekvens af, at hovedformålet med at indføre planlægningsbestemmelserne ifølge bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 1781) var at indpasse landbrugsplanlægningen i lands- og regionplanlægningen og sikre varetagelsen af de i regionplanloven og kommuneplanloven indeholdte bestemmelser, hvorefter såvel regionplanerne som kommuneplanerne skal indeholde retningslinier for størrelsen og beliggenheden af arealer, der forbeholdes jordbrugerhvervene.

5.4.7. Varmeforsyningsloven.

Ved varmforsyningsloven af 1979 blev hovedstadsrådet pålagt at varetage den regionale varmforsyningsplanlægning i hovedstadsområdet. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1978-79, tillæg A, sp. 3469) er der som begrundelse herfor henvist til, at hovedstadsrådet er regionplanmyndighed, og at rådet bl.a. varetager administrationen af

vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven i hovedstadsområdet.

5.5. Særligt om hovedstadsområdets vandforsyning.

I lighed med hovedstadskommissionen og "Bent Christensen-udvalget" foreslog hovedstadsreformudvalget (reformudvalgets betænkning s. 28-31), at vandforsyningen i hovedstadsområdet skulle varetages af et fællesskabsorgan. Efter reformudvalgets forslag skulle hovedstadsrådet forestå vandproduktion og fordeling af vandet til kommunerne, medens kommunerne selv skulle varetage planlægningen og udbygningen af den lokale distribution inden for deres respektive områder.

Som motivering for dette forslag anførte reformudvalget, "at den fortsatte befolknings-tilvækst og det i øvrigt voksende vandforbrug sammeholdt med knapheden på både grundvand og overfladevand i området vil skabe et øget behov for en koordineret udnyttelse af de eksisterende vandforekomster med lige adgang til forbrug af vand for alle dele af området. For det andet må der som følge af stigende investeringsudgifter i forbindelse med den nødvendige forøgelse af vandindvindingskapaciteten i området påregnes en fortsat øget prisdifferentiering ved vandleverancer til de senest tilkommende aftagerkommuner, hvilket efter udvalgets opfattelse ikke er acceptabelt på længere sigt i betragtning af områdets karakter af en funktionel enhed." Endvidere bemærkede udvalget om spørgsmålet om en ensartet vandpris i hovedstadsområdet, at det "efter udvalgets opfattelse (må) opstilles som en målsætning for hovedstadsrådets fremtidige takstpolitik, at der efterhånden gennemføres ensartede priser på vand."

Efter § 14 i hovedstadsrådsloven af 1973 skulle hovedstadsrådet på vandforsyningsområdet "varetage planlægning af vandforsyning samt efter bemyndigelse fra ministeren for forureningsbekæmpelse varetage vandfordelingen og forestå udbygning og drift af vandforsyning." Som begrundelse for, at man således havde opgivet tanken om straks fra starten at samle fællesvandværkerne i hovedstadsområdet under en fælles drift, er der i bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 6107-09) generelt henvist til de vanskelige overgangsproblemer, som nødvendiggjorde midlertidige overgangs-

løsninger. Umiddelbart skulle hovedstadsrådet overtage planlægningen af områdets vandforsyning, svarende til amtsrådenes vandforsyningsplanlægning i det øvrige land. Når rådets administration var tilstrækkeligt opbygget, var det endvidere tanken, at rådet efter bemyndigelse fra ministeriet for forureningsbekæmpelse skulle varetage vandfordeling inden for hovedstadsområdet. Herudover ville der blive åbnet mulighed for, at rådet efter bemyndigelse fra ministeriet for forureningsbekæmpelse skulle forestå udbygning og drift af vandforsyningen, i det omfang dette ville være nødvendigt til realisering af målsætningen for rådets vandforsyningsopgaver.

Om de fremtidige planer for vandforsyningen i hovedstadsområdet udtaltes det: "På længere sigt er formålet med henlæggelsen af vandforsyningsopgaver til hovedstadsrådet dels en koordination af udnyttelsen af de givne vandforekomster, således at der for alle dele af området bliver lige adgang til forbrug af vand, dels en udjævning (i producent-leddet) af de meget varierende vandpriser. Med henblik herpå er det regeringens agt at foranledige en nøjere undersøgelse af forholdene omkring vandpriserne i hovedstadsområdet."

I overensstemmelse hermed blev der i loven fastsat en revisionklausul, hvorefter loven skulle tages op til revision i folketingsåret 1976-77 (senere ændret til 1977-78).

I juli 1975 nedsatte miljøministeren et udvalg til undersøgelse af problemerne omkring vandforsyningen i hovedstadsområdet, der bl.a. skulle kortlægge og analysere forholdene omkring organisation af fælles vandforsyninger og grundlaget for fastsættelsen af vandpriserne i hovedstadsområdet. Endvidere skulle udvalget undersøge mulighederne for at opnå en ensartet vandpris i producent-leddet i hovedstadsområdet, og om hovedstadsrådets overtagelse af områdets fælles vandforsyning ville fremme en udjævning af vandpriserne. Uanset resultatet af udvalgets overvejelser skulle udvalget endelig redegøre for, på hvilke vilkår og i hvilken takt en overdragelse af hovedstadsrådets fælles vandforsyninger til hovedstadsrådet ville kunne finde sted.

Udvalget afgav betænkning i marts 1977.

I betænkningen gav udvalget (s. 55) på grundlag af en vandprisundersøgelse i hovedstadsområdet udtryk for den opfattelse, "at de nuværende årlige udgifter til vandtilførsel må

siges at være meget beskedne. Også selvom den i sig selv betydelige spredning af udgifterne på vandforsyningsområdet tages i betragtning, er udgiftsbyrden begrænset, og forskellene bliver betydeligt mindre end mange andre økonomiske forskelle inden for hovedstadsområdet, der f.eks. er betinget af veksellende kommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter, forskelle i ejendomsvurderinger og grundskyldpromiller m.v."

Udvalget fandt endvidere (s. 57), at en prisudjævning kun med rimelighed ville kunne foretages i producentleddet, hvilket medførte, at der alligevel ikke ville kunne opnås ensartede forbrugerpriser på grund af de uensartede distributionsudgifter i de forskellige kommuner og uensartet praksis vedrørende afkrævning af udgifter til spildevandsafledning.

Udvalget overvejede de økonomiske vilkår for hovedstadsrådets eventuelle overtagelse af områdets fælles vandforsyninger, herunder de ekspropriationsretlige spørgsmål. Udvalget måtte imidlertid konstatere (s. 32), at der ikke kunne opnås enighed, og det var således ikke muligt i forbindelse med udvalgets endelige indstilling at tage stilling til spørgsmålet om de økonomiske vilkår ved hovedstadsrådets overtagelse af vandforsyningen.

Udvalget fandt det herefter ikke hensigtsmæssigt, at der blev gennemført en overdragelse af hovedstadsrådets fælles vandforsyninger til hovedstadsrådet og heller ikke nødvendigt, at der blev grebet ind over for forskellene i vandpriser. Derimod anså udvalget det for ønskeligt, at der ved revisionen af vandforsyningsloven blev gennemført en forbedring af hovedstadsrådets styringsmuligheder, der bedre kunne sikre en planmæssig udbygning af vandforsyningen, og at ulighederne i vandpriserne ikke blev væsentlig større under den fremtidige udvikling.

Det forslag til lov om vandforsyning, som miljøministeren fremsatte på grundlag af udvalgets betænkning, (Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 2881), og som blev vedtaget som lov nr. 299 af 8. juni 1978, fulgte i det væsentlige disse forslag. Med hensyn til hovedstadsrådets opgaver er der således i lovforslagsbemærkningerne (sp. 2910-13) alene henvist til udvalgets betænkning.

Som en konsekvens af vandforsyningsloven af 1978 blev § 14, stk. 1, nr. 4, i hovedstadsrådsloven ved revisionen i 1981 ændret, således at

bestemmelsen nu alene omfatter planlægning af vandforsyning. Det fremgår af bemærkningerne til forslaget til lovændringen (Folketingstidende 1980-81, tillæg A, sp. 514), at der herved sigtes til de opgaver, som hovedstadsrådet fik med vandforsyningsloven af 1978.

Kapitel 6.

Hovedstadsrådets planlægningsvirksomhed.

6.1. Indledning.

I kapitel 2-4 er der i store træk givet en fremstilling af den faktiske udvikling i regionen i perioden, siden lov om et hovedstadsråd blev vedtaget af folketinget i 1973. I kapitel 5 er der givet en oversigt over hovedstadsrådets opgaver.

Dette kapitel tjener en flerhed af formål: Det skal søge at belyse hovedstadsrådets virksomhed som det overordnede planlæggende og koordinerende organ i regionen. Hvad er det for problemer, rådet især har stået over for i denne egenskab, og i hvilket omfang har det kunnet bidrage til en løsning af dem?

Som nævnt i kapitel 1 kan kommissionens opgave ikke - som i det udvalg vedrørende lovgivningen om hovedstadsrådet som indenrigsministeren nedsatte i 1977 - begrænses til en undersøgelse af, om lovgivningens intentioner med hensyn til hovedstadsrådet er opfyldt. Kommissionen må tillige søge at danne sig en opfattelse af, hvordan rådet har varetaget de opgaver, der er henlagt til det, især for at kunne vurdere, hvordan alternativer til rådet i givet fald skal udformes for at give udsigt til bedre resultater end dem, der må antages at kunne opnås ved en uændret forlængelse af den gældende lovgivning.

Dernæst skal kapitlet søge at belyse, hvad planlægningsforløbet kan sige om forholdene i regionen, og dermed om muligt supplere de foregående kapitler. I disse er der givet en fremstilling af den faktiske udvikling, der dog kun - udtrykt i talmæssige størrelser - giver et meget groft billede af denne udvikling. Navnlig siger den ikke noget om det samspil mellem myndigheder på forskellige niveauer og de konflikter mellem offentlige og private interesser, der er med til at præge forløbet, og som planlægningen skal søge at afveje. Beskrivelsen af planlægningsforløbet kan muligvis - udover at give oplysninger om,

hvordan hovedstadsrådet har reageret på forløbet - belyse de vanskeligere målelige administrative, organisatoriske og politiske forhold i området, som tilsammen udgør det komplekse af styrkeforhold, som det overordnede organ skal søge at påvirke gennem planlægningen, ved forhandling, mægling, administration osv.

Som helhed stiler kapitlet således mod at give et billede af hovedstadsrådet som planlæggende og koordinerende organ. De vurderinger, der anlægges i fremstillingen, og de konklusioner, der drages, indgår derefter i overvejelserne i de følgende kapitler, især af de overordnede strukturproblemer i regionen og de mulige alternativer til det eksisterende hovedstadsråd (kapitel 9-12).

Det skal med det samme siges, at det ikke har været muligt fuldt ud at give en fremstilling af hovedstadsrådets virksomhed, der opfylder de stillede mål. Det skyldes i det væsentlige to forhold:

For det første at rådets planlægningsvirksomhed endnu ikke er ført så langt frem, at der foreligger det basale materiale, som under alle omstændigheder må danne grundlag for en endelig vurdering af rådet som planlægningsorgan. Fremstillingen har således i det væsentlige måttet koncentreres om regionplanlægning, sygehusplanlægning og kollektiv trafik. Der foreligger endnu ikke godkendte sektorplaner vedrørende arealanvendelsen. Den godkendte regionplan omfatter endvidere ikke samtlige de emner, som nævnes i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet, idet navnlig planlægningen af det åbne land står tilbage. For hele sektorplanlægningen af arealanvendelsen har fremstillingen derfor måttet begrænses til en status over planlægningens øjeblikkelige stade, jfr. nedenfor afsnit 6.3. *For det andet* at en vurdering af et overordnet planlægningsorgan under alle omstændig-

heder - dvs. også hvis det samlede planmateriale forelå - rejser nok så alvorlige måleproblemer. Skal organet måles på en given plans indhold eller på planens virkninger? I sidstnævnte fald, hvor lang tid skal der da gå, før virkningerne konstateres? Og hvilke virkninger kan man i det hele taget tilskrive en plan? Vurderingen af planlægningsens virkninger kan desuden let blive misvisende, fordi man - måske uden at gøre sig det klart - sammenligner med mere kortsigtede administrative og politiske beslutninger, hvis virkninger lettere lader sig måle.

Disse principielle måleproblemer er vigtige at holde sig for øje, netop når talen er om at vurdere hovedstadsrådets planlægningsvirksomhed, fordi rådet i det væsentlige er et planlægningsorgan, der ikke varetager en kommunalbestyrelses eller et amtsråds øvrige opgaver. En vigtig side af rådets virksomhed ligger desuden i kortlægningsfasen og i den debat, rådets undersøgelser afstedkommer, først og fremmest i områdets kommuner. Denne side af planlægningen kan imidlertid kun vanskeligt ydes retfærdighed i en fremstilling som den foreliggende.

På denne baggrund foregiver fremstillingen ikke at fremlægge en endegyldig, indiskutabel vurdering af hovedstadsrådets planlægning, men er et forsøg på med det materiale, som foreligger, at belyse, hvad der med rimelighed kan betragtes som en tendens i udviklingen.

6.2. Region- og kommuneplanlægning.

6.2.1. Udgangspunkt.

Byudviklingen i hovedstadsområdet er siden 1930'erne gået på tværs af de eksisterende administrative grænser. Der har derfor i mange år været et klart behov for en planlægning, der kunne afstemme de enkelte myndigheders dispositioner og offentlige parters interesser efter hinanden.

Dette planlægningsbehov blev indtil 1973 opfyldt gennem et overvejende frivilligt samarbejde mellem kommunerne i regionen og mellem kommunerne og staten.

Den hastigere udvikling i 1960'erne og forventningerne om en stærk vækst i 1970'erne medførte, at en rent koordinerende planlægning på frivilligt grundlag måtte forekomme utilstrækkelig.

Ved indgangen til 1970'erne måtte man såle-

des - som beskrevet i kapitel 3 - i hovedstadsområdet regne med.

- en fortsat kraftig befolkningstilvækst såvel i Københavns som i Frederiksborg og Roskilde amtskommuner,
- et faldende folketal i Københavns kommune,
- at centralkommunerne nok ville miste arbejdspladser, men dog bevare deres erhvervsmæssigt dominerende position,
- at der følgelig ville være en voksende pendling mellem regionens forskellige dele.

Anderledes udtrykt: Den tendens til en skæv fordeling af befolkningstilvækst og arbejdspladser i landet som helhed og - inden for regionen - til en spredning af boligområder og erhverv, som havde kunnet konstateres i den foregående periode på trods af de planlægningsinitiativer, som var blevet taget, måtte forventes at fortsætte, måske blive forstærket, med deraf følgende åbenlyse gener for hele landet og regionens borgere.

Det var da også først og fremmest den fysiske planlægning og de problemer, den havde af dækket, der blev bestemmende for strukturreformen i 1972-73. Hovedstadsreformudvalget fandt således, "at der som et centralt led i en fremtidig hovedstadsordning må pålægges hovedstadsrådet at forestå en kontinuerlig, langsigtet og sammenfattende fysisk planlægning for hovedstadsområdet" (s. 18). Udvalget fremhævede videre: "Ved en sådan regionplanlægning skal der ud fra en helhedsvurdering af den ønskelige befolknings- og erhvervsudvikling i området og under hensyntagen til den kommende landsplanlægning i store træk angives rammerne for den udfyldende kommunale og amtskommunale planlægning."

Ønsket om en helhedsvurdering talte klart for, at planlægningsorganet fik en sådan kompetence, at de stridigheder om vækstens placering og nærmere udformning, som måtte påregnes, kunne løses ud fra overordnede lands- og regionalpolitiske hensyn.

Reformudvalget fremhævede:

"Uanset at der i forbindelse med det i øvrigt omfattende planlægningsarbejde inden for området har været udvist stor forståelse for og hensyntagen til målsætningen i det hidtidige egnsplanarbejde, kan der dog ikke ganske bortses fra, at frivilligheden i et sådant fælleskommunalt samarbejde i sig selv begrænser mulighederne for en i alle henseender hensigtsmæssig og konsekvent egnsplanlægning. En

vurdering af de hidtidige egnsplaners indvirkning på udviklingen i området efterlader også en klar fornemmelse af, at der har foreligget vanskeligheder ved at opnå fuld samstemmighed i planlægningen. Disse vanskeligheder må efter alt foreliggende tilskrives, at de hidtidige egnsplaners kun vejledende karakter har åbnet mulighed for et skisma mellem egnsplanens helhedsmålsætning og de enkelte kommuners lokalt betonedede interesser. Sådanne muligheder for lokale afvigelser fra den samlede planlægnings målsætning kan imidlertid indebære en risiko for en forvridning af den samlede planlægning, hvis målsætning for områdets enkelte dele har en indre og nær sammenhæng som følge af områdets karakter af en funktionel og erhvervsøkonomisk enhed."

Den afgørende indflydelse, som synspunkterne vedrørende den fysiske planlægning fik på reformen i 1972-73, viser sig herefter på to forskellige punkter: Ved selve afgrænsningen af det geografiske område, hovedstadsområdet, og ved den indflydelse, der blev givet hovedstadsrådet som regionplanmyndighed. Kommunallovskommissionen, der fastlagde principperne for inddelingsreformen, havde, som berørt i kapitel 2, baseret sit arbejde på den tidligere definition af hovedstadsområdet (= det indre hovedstadsområde, dvs. Københavns og Frederiksberg kommuner og Københavns amtskommune). Det var byvæksten ud fra det indre område til yderområderne i Frederiksborg og Roskilde amter og det deraf følgende behov for at inddrage disse i den fysiske planlægning, som førte til den videre afgrænsning af hovedstadsområdet. Egnplansekretariatets principskitse til egnsplan 1960 for byudviklingen indtil 1980 omfattede således det "store" hovedstadsområde.

Når planlægningen således skulle omfatte et bysamfund, der geografisk dækkede en hel region, med en befolknings- og erhvervsconcentration på henved 1/4 af landets befolkning og 45 pct. af virksomhederne, med en administrativ inddeling i 50 kommuner og 3 amtskommuner og med staten engageret i området langt stærkere end i det øvrige land, måtte udgangspunktet være, at regionplanmyndigheden i hovedstadsområdet under alle omstændigheder (dvs. også hvis der oprettedes en stor-amtskommune) måtte tillægges beføjelser, der var stærkere end regionplanmyndighedens uden for hovedstadsområdet.

Bestemmelserne om regionplanlægning i hovedstadsområdet blev derfor i to henseender mere vidtrækkende end de tilsvarende bestemmelser for det øvrige land.

For det første skal regionplanen for hovedstadsområdet omfatte flere emner.

Efter gældende lovgivning skal *alle regionplaner* indeholde retningslinier for:

1. Fordelingen af den fremtidige byvækst.
2. Omfanget og beliggenheden af overordnede centre, større trafik anlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner.
3. Varmeplanlægningen og beliggenheden af særligt varmeproducerende og varme-forbrugende anlæg.
4. Beliggenheden af forurenende virksomheder.
5. Størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene.
6. Råstofanvendelsen.
7. Varetagelsen af naturfredningsmæssige interesser.
8. Størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål.
9. Vandkvaliteten i vandløb, søer, og kystnære dele af søterritoriet.
10. Byfornyelsen i eksisterende bysamfund, herunder en rækkefølge for byfornyelsen.

Herudover kan regionplanerne indeholde retningslinier for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling.

Regionplanen for hovedstadsområdet skal herudover indeholde retningslinier for fordelingen i hovedtræk af bebyggelsesarterne i byzone, det vil f.eks. sige fordelingen i hovedtræk mellem etagebyggeri og parcelhusbyggeri.

Derudover skal hovedstadsregionplanen indeholde hovedretningslinier for trafikbetjeningen, områdets forsyning med sygehuse og med anlæg til rekreative formål, samt tidsfølgeangivelser for tilvejebringelsen af de nødvendige anlæg hertil.

Hovedstadsregionplanen skal endvidere indeholde retningslinier for tidsfølgen for udbygningen af byzonerne og for tilvejebringelsen af varmemforsyningsanlæg.

Ved vedtagelsen af regionplanlovene var den emnemæssige forskel mellem loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet og loven

om lands- og regionplanlægningen forholdsvis markant.

Regionplanlægningens emnekreds er blevet forøget i takt med tilkomsten og udbygningen af planlægningssystemerne inden for naturfredning, landbrug, varmeforsyning og miljøbeskyttelse. Denne udvikling har i vid udstrækning udvisket de emnemæssige forskelle mellem de to regionplanlove, således at den væsentligste forskel nu ligger i kravet om tidsfølgesangivelser. I praksis er der heller ikke forskel her, idet "Regionplanens 1. etape 1977-92" for hovedstadsregionen ikke indeholder underinddelinger, hvorimod nogle af regionplanerne uden for hovedstadsområdet opererer med vejledende eller bindende etapeangivelser for byggeriet.

For det andet har hovedstadsrådet særlige styringsbeføjelser, som ikke er tillagt de øvrige regionplanmyndigheder. For *alle regionplaner* gælder det, at en væsentlig styringseffekt ligger i, at amtsrådet/hovedstadsrådet og kommunalbestyrelserne ifølge regionplanlovene skal virke for regionplanens gennemførelse, herunder ved udførelsen af deres beføjelser i medfør af anden lovgivning. For at sikre, at regionplanmyndigheden tidligt får indflydelse på væsentlige bygge- og anlægsprojekter skal regionplanmyndigheden endvidere have lejlighed til at udtale sig, inden en statslig myndighed, en kommunalbestyrelse eller en koncessioneret eller tilsvarende virksomhed træffer beslutning om beliggenheden eller udførelsen af større anlæg eller institutioner.

Hovedstadsrådet har herudover nogle særlige beføjelser med henblik på at sikre virkeliggørelsen af regionplanen. Rådet kan således, når en kommuneplan er tilvejebragt, pålægge en kommune at udarbejde lokalplaner. Rådet kan også, når regionplanen er godkendt, overtage planlægningen af en større samlet bydannelse, som berører flere kommuner. Rådet har endvidere mulighed for at pålægge en kommunalbestyrelse ikke at medvirke til bygge- modning, som vil stride mod regionale hensyn. Endelig fik hovedstadsrådet økonomiske styringsmidler til gennemførelse af regionplanen, som ikke kendes i det øvrige land ("hovedstadsfonden"), og den kollektive trafik samledes i en enhedsorganisation under rådet, mens trafikselskaberne uden for hovedstadsområdet udformedes som primærkommunale/amtskommunale fællesskaber.

6.2.2. Planforløbet.

6.2.2.1. Indledning.

Forventningerne til hovedstadsrådets planlægningsvirksomhed (og til planlægningens mulighed for at styre udviklingen) må karakteriseres som meget store ved periodens begyndelse. Det er værd at bemærke, at forventningerne tilsyneladende, således som de finder udtryk i lovforslagsbemærkninger og folketingsbehandlingen, var uafhængige af, hvilken type administrativ organisation, der blev sat til at gennemføre planlægningen, når først planlægningen blev gjort bindende og ikke kun vejledende. Hovedstadsrådets beføjelser som regionplanmyndighed svarer således stort set uændret til dem, der var tillagt storamtsrådet i den daværende regerings oprindelige forslag til lov om en storamtskommune, og under folketingsbehandlingen blev der fra forligspartiernes side klart givet udtryk for, at det især var den bindende fysiske planlægning - også når den varetoges af hovedstadsrådet - der skulle sikre en afbalanceret udvikling i regionen.

En vurdering af hovedstadsrådets faktiske virksomhed som regionplanmyndighed må uundgåeligt gå ud fra disse oprindelige forventninger og søge at give svar på, hvorledes denne virksomhed forholder sig til forventningerne. Er de indfriet - og hvis ikke, hvorfor? Dette kan imidlertid kun været ét element i vurderingen. Et andet - og lige så vigtigt - må være at nuancere vurderingsgrundlaget efter de ændringer, der i perioden er sket i planlægningens forudsætninger, og som kan have ført til, at de oprindelige forventninger måske ikke - eller ikke fuldt ud - kan bruges som vurderingsgrundlag i dag.

I begge tilfælde er en gennemgang af planforløbet nødvendig, dels for at kunne se, hvorledes regionplanmyndigheden har reageret på mulige ændrede forudsætninger, dels for at kunne udkrystallisere de områder, hvor problemerne i planlægningen især har ligget, og give en vurdering af det kompleks af kræfter, hovedstadsrådet virker i og skal påvirke.

6.2.2.2. Indtil 1970.

Planlægningen i hovedstadsområdet har en lang forhistorie, som ikke i detaljer skal omtales her (der kan henvises til "Hovedstadsområdet: Befolkning, Opgaver, Økonomi", s. 45 ff.). Her skal kun nævnes, at fælles for denne

tidligere planlægning var, at den hvilede på private initiativer eller på et frivilligt fælleskommunalt samarbejde omfattende større eller mindre dele af hovedstadsområdet, og at planlægningsresultaterne kun var vejledende for de implicerede kommuner m.v.

Særligt skal nævnes egnsplanskiten fra 1947 (den såkaldte fingerplan), der blev udarbejdet af egnsplankontoret under egnsplanudvalget. Skitsen fremkom samtidig med fremsættelsen af forslag til lov af 23. april 1949 om regulering af bymæssige bebyggelser. Loven medførte, at fingerplanens forslag til den bymæssige bebyggelses afgrænsning kunne gennemføres.

Egnsplansekretariatets principskitse til egnsplan for byudviklingen indtil 1980 forelå i 1960. Den var udarbejdet efter anmodning fra Hovedstadskommunernes Samråd. Principskiten omfattede hele hovedstadsområdet, som det nu af grænses, dvs. de to centralkommuner og de tre hovedstadsamter. Skitsen lagde hovedvægten på en byudvikling vest og sydvest for København, og sigtet med skitsen lå bag gennemførelsen af lov af 17. maj 1961 om planlægning af Køge Bugt-området.

Principskiten af 1960 blev efter byplannævnets henstilling gennemgået kritisk af et teknikerudvalg nedsat af boligministeren, der også rummede repræsentanter for staten. Gennemgangen resulterede i en 1. etape-plan, der i 1963 blev tiltrådt af byplannævnets hovedstadsafdeling.

6.2.2.3. Egsplanrådets regionplanforslag.

I 1967 påbegyndte egnsplanrådet et regionplanarbejde, som i 1971 resulterede i udsendelsen af planlægningsrapporterne "Forudsætninger" og "Regionplanforslag". I februar 1973 vedtog egnsplanrådet "Strukturplan 72" og i november 1973 "Regionplan 73", som rådet udsendte i februar 1974.

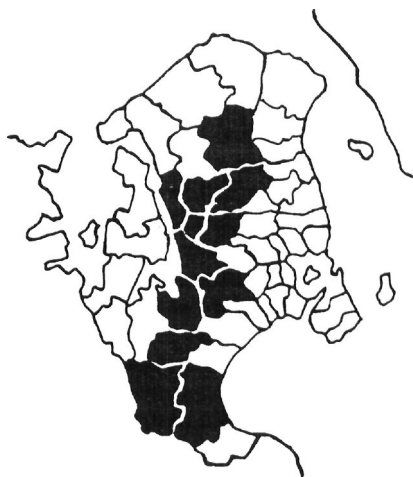
Hovedelementet i begge planoplæg var en overordnet struktur for byudviklingen i regionen, der på den ene side gav flere udviklingsmuligheder og på den anden side søgte at dirigere den forudsete voldsomme byvækst bort fra centralkommunerne til nye store bydele med arbejdspladskoncentrationer i nær tilknytning til overordnede trafik anlæg.

Strukturplan 72 opdeler regionen i geografiske 1 delområder med forskellige roller i regionens fremtidige funktionsmønster. Delområderne betegnes "Byvækstområde 1" og

"Byvækstområde 2", "Udflugtsområde 1" og "Udflugtsområde 2", "Fingerbyområdet" og "Køge Bugt-området" samt "Østamager", "Sydamager" og "Vestamager" (Byvækstområde 3, hvor boligbyggeri bl.a. forudsætter en udflytning af Københavns lufthavn til Saltholm). Regionens kommuner benævnes efter deres geografiske beliggenhed som "kommuner i byvækstområderne", "kommuner i udflugtsområderne" samt "øvrige kommuner".

Det er først og fremmest i kommunerne i byvækstområderne 1 og 2 (se figur 6.1.), at der kan foregå regional byvækst, dvs. udlægning af større nye byzonearealer.

Figur 6.1. Kommuner i byvækstområderne.



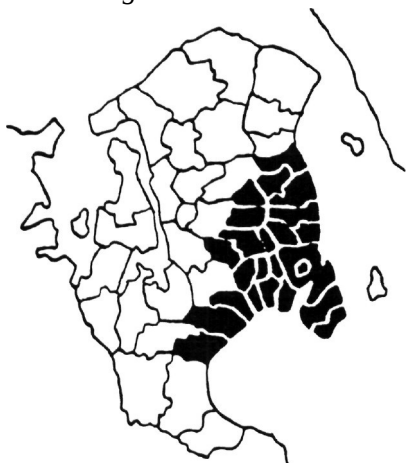
I kommuner i udflugtsområderne, jfr. figur 6.2, skal den eksisterende byzone generelt fastholdes som den endelige afgrænsning af den bymæssige bebyggelse. Boligbyggeriet skal derfor foregå i den eksisterende byzone, hvis rummelighed skal strækkes længst muligt. Der kan dog tillades begrænsede byzoneudlæg, såfremt disse kan begrundes i et lokalt behov eller som led i opbygningen af centre til fritidsformål.

Figur 6.2. Kommuner i udflugtsområderne.



I de øvrige kommuner, se figur 6.3, skal den eksisterende byzone generelt fastholdes som den endelige afgrænsning af den bymæssige bebyggelse.

Figur 6.3. Øvrige kommuner.



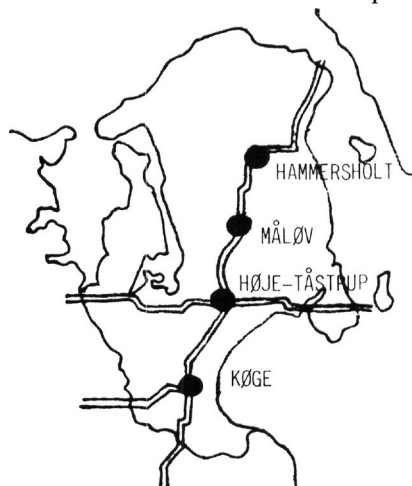
I *regionplan 1973* stilles der mere detaljerede forslag om byvækstens størrelse og fordeling, trafiknettets udstrækning og udbygning og de landskabelige områders fremtidige udformning.

Et hovedprincip i planen er, at funktioner og arbejdspladser, som betjener eller benyttes af store dele af regionens befolkning, skal placeres i de såkaldte A-zoner. A-zonerne er således områder, der er af særlig regional interesse, fordi de på grund af deres beliggenhed eller på anden måde er velegnede til regionale funktioner. A-zonerne opdeles således:

- A-zonerne i de fire knudepunkter ved Hammersholt, Måløv, Høje-Tåstrup og Køge samt ud for nye byområder reserveres til erhvervsmæssige A-funktioner.
- Til rekreative formål reserveres A-zonestrækninger, hvor overordnede landskabstræk krydser hovedstrukturen, samt dele af A-zonen vest for Køge Bugt-området.
- De øvrige A-zonearealer udgør udover eksisterende bebyggelser en arealreserve til såvel erhvervsmæssige som rekreative formål.

Figur 6.4. viser de såkaldte knudepunkter.

Figur 6.4. Hovedstrukturens knudepunkter.



For så vidt angår byvækst anviser *regionplan 73*, udover boligrummeligheden i den eksisterende byzone, nye byudlæg, der giver mulighed for opførelse af yderligere maksimalt 130.000 boliger. Med disse nye byudlæg anvises der på de besluttede forudsætninger og retningslinier en maksimal boligmæssig udbygning af regionen.

- I byvækstområde 1 (byvækstkommunerne nord for Roskildevej) skal der lægges vægt på en neddæmpning af byvæksten. Der udlægges arealer til opførelse af 7.000 boliger i Hillerød-fingeren, 19.000 boliger i Frederikssund-fingeren og 6.000 boliger i Roskilde-fingeren. Langs hovedstrukturen mellem Hammersholt og Høje-Tåstrup udlægges fire byenheder med tilsammen 24.000 boliger. Der udlægges således i alt arealer til opførelse af 56.000 boliger.
- I byvækstområde 2 (byvækstkommunerne syd for Roskildevej) skal der lægges særlig

vægt på en hurtig etablering af knudepunktet ved Køge. Der udlægges arealer til opførelse af 49.000 boliger vest for Køge.

- I byvækstområde 3 (Vestamager) udlægges arealer til opførelse af 25.000 boliger i henhold til Strukturplan 1972.

I kommuner i byvækstområde 1 og 2, der ikke direkte er berørt af den regionale byvækst, fastholdes den eksisterende byzone som den endelige afgrænsning af den bymæssige bebyggelse. Der kan dog tillades begrænsede nye byzoneudlæg, når disse kan begrundes i et særligt lokalt behov.

Det samlede boligbyggeri frem til år 2000 ventedes at være 255.000 boliger.

Hvad angår trafik peges bl.a. på en nord-sydgående motorvej og kollektiv trafikforbindelse (M5), som skal forbinde knudepunkterne.

Den 1. april 1974 overtog hovedstadsrådet regionplanopgaven fra egnsplanrådet. Hovedstadsrådet forlængede planens debatperiode til september 1974 og vedtog planen i august 1975. Rådet havde med andre ord brugt ca. 1 år til at behandle indsigelser og vedtage planen, hvilket svarer til, hvad nogle af amtskommunerne uden for hovedstadsområdet har brugt på samme proces.

6.2.2.4. Statens reaktion på de første planudspil.

Allerede Strukturplan 72 gav anledning til ret omfattende overvejelser i ministerierne, nedfældet i "Notat vedrørende Egnspanrådets forslag til regionplan for hovedstadsområdet 1970-85" af september 1972, og i den følgende periode 1974-76 præciserede staten yderligere en række mål for planlægningen, især i 1974, 1976 og 1977.

Ser man disse statslige reaktioner under ét, gør der sig en betragtelig kontinuitet gældende i de temaer, som løbende har været genstand for meningsudveksling mellem staten og egnsplanrådet/hovedstadsrådet.

Allerede i notatet af 1972 betones således det landsplanmæssigt begrundede ønske om at dirigere befolknings- og erhvervsudviklingen bort fra hovedstadsområdet for at opnå en ligelig udvikling i landet. Ønsket blev gentaget senere, men da måske nok så meget som et krav om en tilpasning af planlægningen i hovedstadsområdet til den udvikling bort fra dette, som da var kommet igång, jfr. kapitel 3. De to andre gennemgående centrale temaer i

hele perioden har været skønnet over den fremtidige vækst (i befolkning, boligbyggeri og erhverv) i egnsplanrådets/hovedstadsrådets planlægning og lokaliseringen af denne vækst. Notatet af 1972 stillede sig tvivlende over for de prognoser, der lå til grund for planens forventninger til udviklingen i boligbyggeri og erhverv. I den oprindelige plan forventedes som nævnt et samlet boligbyggeri på 225.000 boliger i regionen frem til år 2000, heraf nye byzoneudlæg til 130.000 boliger. Disse forventninger neddæmpes kraftigt i løbet af perioden. I 1974 foreslås således bl.a. en regionplanskitse baseret på en forventning om i alt 220.000 boliger og i den såkaldte "aftaleskrivelse" fra 1976, jfr. nedenfor, sker en yderligere neddæmpning. Tilsvarende understreges i 1974, at det bør tilstræbes, at arbejdspladsantallet ikke kommer til at overstige, hvad der giver arbejde til regionens egen befolkning.

Notatet af 1972 tiltrådte principielt den oprindelige plans forudsætninger om, at byvæksten skulle ledes bort fra centralkommunerne. Notatet stillede sig positiv til tanken om opbygning af knudepunkter i tilknytning til trafikanelæggene, men pegede vel især på en lokalisering mod syd-vest. En konsekvens af dette var, at staten tidligt modsatte sig den forudsatte relativt kraftige udbygning på Vestamager (afvist i 1974), og i løbet af perioden (og i takt med den faldende vækst) kan der konstateres en stramning af statens synspunkter, formentlig bl.a. begrundet i tilbageholdenhed over for størrelsen af de trafikinvesteringer, som knudepunkterne måtte nødvendiggøre. Staten lægger sig således tilsyneladende mere og mere fast på en syd-vest vendt udvikling. I 1974 betones således, at der ikke vil være mulighed for så store trafikinvesteringer, som hidtil forventet i planen, og nye byzoneudlæg i Nordsjælland foreslås begrænset.

Disse temaer tages op til samlet behandling i den såkaldte "aftaleskrivelse" af 4. februar 1976 fra miljøministeriet. Skrivelsen var et svar på hovedstadsrådets fremsendelse i september 1975 af regionplan 1973 efter offentlighedsfasen.

I skrivelsen anføres det bl.a., at der ikke er principelle uoverensstemmelser med hensyn til regionplanforslagets målsætninger, og at der er enighed om, at Regionplan 1973 ikke fuldt ud opfylder kravene i (den senere) regionplanlov af 1974, idet planen er tidsubestemt og

ikke omhandler alle de emner, der er opregnet i lovens § 2 (som senere er blevet udvidet med flere emner).

På dette grundlag konkluderes det i "aftale-skrivelsen", at

- der skal udarbejdes en tidsfølgeplanlægning for perioden 1975-2000,
- at der i tidsfølgeplanlægningen skal indgå et alternativt forslag med byzoneudlæg til maksimalt 60.000 boliger i regionale by-vækstområder,.
- byudviklingen i Roskilde-fingeren og specielt Tåstrup skal fremmes,
- det samme gælder generelt udviklingen i syd og vest,
- M5 kan påregnes anlagt i 2 spor fra Ham-mersholt til Høje-Tåstrup,
- det er afgørende, at der udflyttes ikke-cityorienterede arbejdspladser fra den indre region, og at der derfor bør fastlægges begrænsninger for arealanvendelsen i den indre region,
- arbejdspladsantallet ikke bør forøges, ud-over hvad der giver arbejde til regionens egen befolkning,
- vurderingen af byggemulighederne i indre byområder må tage hensyn til det lands-politiske sigte om at istandsætte egnede boliger i stedet for at nedrive og til ønsket om mindre bebyggelsesintensitet (jfr. lov om kommuneplanlægning),
- det ved realiseringen af nye byområder bør tilstræbes at fremme den kollektive trafik og udnyttelsen af eksisterende infrastruktur-anlæg,
- hovedstadsrådet aktivt vil arbejde for knu-depunkternes etablering.

6.2.2.5. Tidsfølgeskitser og endelig region-plan.

I december 1976 udsendte hovedstadsrådet herefter rapporten "Fire tidsfølgeskitser til realisering af regionplan 73".

Tidsfølgeskitserne foresætter den i region-plan 73 fastlagte hovedstruktur og har en fælles forudsætning om det samlede byggeri i perioden 1975-2000, nemlig 236.000 boliger. De fire skitser adskilte sig fra hinanden med hensyn til placeringen af boligerne og tidsføl-gen i udviklingen.

To af af skitserne (2 og 4) regnede med udlæg af 86.000 boliger i ny byzone, mens de to øvrige (1 og 3) kun omfattede udlæg til 60.000

boliger i ny byzone. Forskellen var placeret nord for Roskildevej.

Skitse 1 og 2 indeholdt en spredning i by-vækstområderne, skitse 3 og 4 derimod en koncentration om knudepunkterne.

Skitserne kommenteredes dels af staten, dels af områdets 1 kommuner.

I juli 1977 fremsendte *miljøministerie* således et notat om tidsfølgeplanlægningen, der var tiltrådt af regeringens planlægnings- og miljø-udvalg.

Hovedpunkterne heri var:

- På baggrund af den landsplanmæssige mål-sætning om en forskydning af befolkningen væk fra hovedstadsområdet til de økono-misk svagere egne og under hensyntagen til de seneste års mindre byggeri, måtte areal-udlæggene til bolig- og erhvervsbyggeri reduceres.
- Det blev foreslået, at planforslaget blev baseret på et byggeri på 200.000 boliger. Dette svarede til det alternativ med nye byzoneudlæg til maksimalt 60.000 boliger, der var indeholdt i aftalen af 4. februar 1976.
- Det blev endvidere foreslået, at den del af forslaget, der rummede de første 160.000 boliger og nye byzoneudlæg til maksimalt 30.000 boliger, blev udformet sådan, at denne del kunne bruges som regionplan, hvis boligbyggeriet fortsatte på et lavt niveau.
- Det blev foreslået, at de nye arbejdspladser, der havde behov for kontakt til store dele af regionen, blevkoncentreret i knudepunk-terne ved Hillerød, Måløv, Høje-Tåstrup, Køge og eventuelt sydvest for Roskilde.

Blandt *kommunerne* fremhævede Frederiks-sund, Hillerød, Roskilde, Skovbo og Stenløse et ønske om en lavere byggekvote end det mindste alternativ blandt tidsfølgeskitserne. Københavns kommune ønskede derimod væ-sentligt flere boliger og indbyggere end ven-tet af hovedstadsrådet.

Hovedstadsrådets planlægningsdukoment PD 214 ("Uddrag af de modtagne bemærk-ninger til de fire tidsfølgeskitser." Januar 1978) konstaterede, at de samlede kommunale ønsker/forventninger om boligbyggeri svarede til ca. 10.000 pr. år i perioden 1975-90, hvilket stort set svarede til hovedstadsrådets forvent-ninger. Derimod er fordelingen anderledes, se figur 6.5.

Figur 6.5. Procentfordeling på byvækstkommuner, udflugtskommuner, øvrige kommuner.

Boligbyggeriets fordeling i pct. på kommuner	De fire skitser	Kommune ønsker
Byvækstkommuner	34-42	28
Udflugtskommuner	13-16	15
Øvrige kommuner	45-50	57

For så vidt angår *erhvervsbyggeriet*, var Frederiksborg amtsråd betænkelig ved Hammersholt-centret, mens Ledøje-Smørum fandt udbygningsmulighederne (Måløv-knudepunktet) overdimensionerede. Frederikssund ville derimod gerne have flere arbejdspladser.

I januar 1978 udsendte hovedstadsrådet "Regionplanens 1. etape 1977-1992". Planen var i princippet alene en mere detaljeret udformning af første del af regionplan 1973.

Hovedpunkterne i den var:

- Der påregnedes et samlet byggeri på 8.000 boliger pr. år, svarende til 120.000 boliger for perioden 1977-92.
- 2.500 af disse boliger skulle have form af byfornyelse.
- Udlæg af ny byzone skulle ske i kommunerne omkring de eksisterende baner mellem København og købstæderne.
- Der skulle udlægges 1.150 ha til nyt erhvervsbyggeri.
- M5 er fortsat det vigtigste nye trafik anlæg, mens radialbanerne planlægges forlænget til købstæderne med S-togsdrift.

Kommunernes kommentarer hertil er sammenfattet i hovedstadsrådets planlægningsdokument, PD 216.

Den 31. oktober 1978 blev 1. etape-planen formelt fremsendt til miljøministeriet, og den 2. marts 1979 blev planen godkendt med den virkning, at kommuneplanlovens §§2-14 kunne træde i kraft i området.

6.2.2.6. Miljøministeriets godkendelse af 1. etape-planen.

Miljøministeriets godkendelsesskrivelse af 2. marts 1979 forudsatte udarbejdelse af tre regionplantillæg og indeholdt desuden en række forudsætninger for godkendelsen og det videre planlægningsarbejde. Det anførtes i skrivelserne, at regionplantillæggene skulle supplere "Regionplanens 1. etape 1977-1992" i hen-

hold til hovedstadsregionplanlovens § 2, muligt med konsekvenser for den godkendte plan. For at opnå den mest hensigtsmæssige sammenhæng med kommuneplanlægningen skulle det første regionplantillæg vedrøre emnerne i hovedstadsregionplanlovens § 2, stk. 1, nr. 1, 2, 3 og 4, stk. 2, nr. 1, 2 og 4, samt stk. 3, dvs. den bymæssige bebyggelse, beliggenhed af særligt forurenede virksomheder, trafikbetjening og områdets forsyning med sygehuse m.v. Dette tillæg skulle følges op af et tillæg vedrørende emnerne i § 2, stk. 2, nr. 3, dvs. vandforsyning og spildevandsafledning. Et senere regionplantillæg skulle vedrøre "det åbne land", dvs. lovens § 2, stk. 1, nr. 5, 6, 7 og 8, stk. 2, nr. 5, og stk. 3, nr. 3.

Om de 3 tillæg udtalte miljøministeriet følgende:

Regionplantillæg 1980.

Miljøministeriet forudsatte, at der som et første samlet tillæg til "Regionplanens 1. etape 1977-1992" skulle udarbejdes hovedretningslinier for byfornyelsen i de eksisterende bysamfund, trafikbetjeningen og områdets forsyning med sygehuse samt en detaljering af den regionale hovedstruktur - transportkorridorer og knudepunkter - og supplerende retningslinier for erhvervslokaliseringer, herunder overordnede centre. Tillægget skulle ligeledes indeholde retningslinier for større trafik anlæg, andre tekniske anlæg og større offentlige institutioner samt give retningslinier for forebyggelse af støj fra trafik anlæg m.v. og for beliggenheden af forurenende virksomhed m.v. Endvidere skulle 1980-tillægget besvare spørgsmålet om en regional byvækst knyttet til et erhvervsmæssigt A-zoneareal ved Vestbanen mellem Roskilde og Viby, samt indeholde yderligere retningslinier for afgrænsningen af nye byområder i henhold til 1. etape-planen og for hovedtræk i bebyggelsesarternes fordeling.

Regionplantillæg 1982.

Et forslag til det supplerende tillæg om vandforsyning og spildevandsafledning forudsattes fremsendt til miljøministeriet, planstyrelsen, inden 1. januar 1982, samtidig med at forslaget skulle fremsendes til høring hos offentlige myndigheder og til offentlig debat. Tilvejebringelsen af tillægget forudsattes på grund af tillæggets karakter at følge samme korte procedure som 1980-tillægget.

Regionplantillæg 1983 vedrørende det åbne land.

Miljøministeriet forudsatte, at der skulle udarbejdes et samlet regionplantillæg vedrørende det åbne land, omfattende retningslinier vedrørende landbrug, råstoffer, fredning, sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål samt hovedretningslinier for rekreative anlæg.

Med hensyn til forudsætningerne for godkendelsen pegede miljøministeriet i skrivelsen af 2. marts 1979 på en række forhold, som de statslige myndigheder forudsatte tilgodeset i det videre planlægningsarbejde. Ministeriets hovedsynspunkter var sammenfattet således:

1. Tidsfølgekravene i hovedstadsregionplanlovens § 2, stk. 13, og i kommuneplanlovens § 4 har nær sammenhæng med forudsætningerne vedrørende anlæg af de planlagte trafikforbindelser. Uanset usikkerheden om trafikforbindelserne, burde der i det omfang, det var realistisk, i den fortsatte regionplanlægning opnås en sammenhæng mellem udbygningen af byområderne og deres betjening bl.a. med trafikanlæg.

2. For så vidt angår de statslige trafikanlæg bemærkedes, at den i regionplanens 1. etape angivne strækning af Frederikssundsmotorvejen mellem M 4 og M 5 ikke var forudsat realiseret inden 1992. Spørgsmålet havde dog en sammenhæng med anlægget af motorringvej M 5. Det trafikale grundlag for M 5 undersøgtes for tiden i en arbejdsgruppe under ministeriet for offentlige arbejder.

3. Som led i det første samlede regionplantillæg forudsattes fastlagt et regionalt dimensioneringsgrundlag for knudepunkterne, der som ramme for kommuneplanlægningen kunne angive omfang, indhold og etapedeling frem til 1992 for knudepunktsudbygningen.

4. Byggemulighederne (rummeligheden) ville ifølge 1. etapeplanen blive større end de anviste byggekvoter. Det var byggekvoterne, der var retningsgivende for kommuneplanlægningen. Kommuneplanernes rammedel kunne kun anviser byggemuligheder og dermed byzonearealer til 1992. Det forudsattes imidlertid, at kommuneplanerne skulle respektere den del af 1. etapeplanens regionale byzoneudlæg, som ikke blev medtaget i kommuneplanens rammedel.

5. I skrivelse af 4. februar 1976 anførtes det, at "vurderingen af byggemulighederne i indre byområder må tage hensyn til det landspolitiske sigte om at istandsætte egnede boliger i stedet for at nedrive og ønsket om mindre bebyggelsesintensitet". Disse hensyn skulle indgå i kommuneplanlægningen, således at byggekvote i byfornyelseskommunerne alene blev udnyttet i det omfang, de pågældende hensyn tillader det.

6. Om miljøområdet blev anført følgende: Ved integreret planlægning af vej og støj følsom arealanvendelse (boligområder, hospitaler, rekreative områder i byområder m.v.) skulle det i almindelighed ved afstandsdempning undgås, at støj følsomme arealer blev udsat for et ækvivalent, konstant støjniveau højere end 55 dB.

I den redegørelse, der skulle ledsage 1980-tillægget, burde det angives, hvorledes dette forholdt sig til den påbegyndte planlægning af vandforsyning og spildevandsafledning.

7. Det åbne lands interesser - frednings-, råstof- og jordbrugshensyn m.v. - skulle ikke behandles i almindelighed i 1980-tillægget, men først afklares i 1983. Det forudsattes imidlertid, at hensynene skulle indgå ved fastlæggelsen af 1980-tillæggets retningslinier for byzonernes afgrænsning og for placeringen af transportkorridorer, trafikanlæg og andre tekniske anlæg i det åbne land.

6.2.2.7. Hvad der siden skete.

Den 16. oktober 1981 vedtog hovedstadsrådet at udarbejde et forslag til ændringer af 1. etapeplanen efter nærmere angivne retningslinier. De vigtigste var:

- et årligt boligbyggeri på 6.000 boliger i stedet for 8.000,
- der skal ikke inden 1992 inddrages landzonearealer i Hammersholt, Måløv og Køge-knudepunkterne,
- M5 kan udskydes til efter 1992,
- der iværksættes en genvurdering af regionplan 73,
- der fastholdes et årligt erhvervsbyggeri på 800.000 m².

Den 22. februar 1982 godkendte miljøministeriet "hovedstadsrådets forslag om udarbejdelse af et samlet regionplantillæg 82" med et indhold omfattende de i miljøministeriets godkendelsesskrivelse af 2. marts 1979 anførte

emner, samt derudover visse justeringer af regionplanens 1. etape, jfr. hovedstadsrådets skrivelse af 16. oktober 1981".

Det forudsattes dog bl.a.,

- at byudviklingen i den nordlige del af regionen søgtes dæmpet,
- at der regnedes med et årligt boligbyggeri på 6.000 boliger og et årligt erhvervsbyggeri på 600.000 m²,
- at den videre byudvikling først og fremmest foregår omkring de stationsnære oplande.

Efter denne beslutning fandtes det mest hensigtsmæssigt at samle de 3 regionplantillæg i ét tillæg og samtidig foretage den justering af "Regionplanens 1. etape 1977-92", som vedtoges af hovedstadsrådet i oktober 1981.

Miljøministeriet erklærede sig i februar 1982 indforstået med, at et sådant samlet regionplantillæg blev udarbejdet og offentliggjort ultimo 1982.

På denne baggrund har hovedstadsrådet ladet udarbejde "Regionplantillæg 1982", som omfatter alle de emner, som er fastlagt i lov om regionplanlægning i hovedstadsregionen.

Regionplantillæg 1982 består af retningslinier og hovedretningslinier, der er bindende for den videre kommune- og sektorplanlægning. Tillægget indeholder endvidere de i loven foreskrevne redegørelser og henvisninger til supplerende planlægningsmateriale. Regionplantillægget omfatter 39 emner:

Emnerne 1-3 omhandler *boligbyggeri* med en justering af de tidligere regionplanmæssige anvisninger betinget af det lavere boligbygge-niveau.

Emnerne 4-10 omhandler *erhvervsbyggeri* med en justering af de tidligere regionplanmæssige anvisninger betinget af det lavere erhvervsbygge-niveau. Som noget nyt opstilles der retningslinier for lokalisering af større offentlige institutioner og lignende.

Emnerne 11-17 omhandler *trafikanlæg* til såvel individuel som kollektiv trafik. De regionplanmæssige anvisninger for større vejanlæg er udarbejdet i samråd med de respektive vejbestyrelser, mens anvisningerne for større kollektive trafikanlæg samt hovedretningslinier for bane- og busbetjeningen er udarbejdet i samråd med HT og DSB.

Emnerne 18-26 omhandler en række forhold af betydning for lokaliseringen af *naturgasnet, elforsyningsanlæg og kraftværker samt anlæg omfattet af miljøbeskyttelseslovgivning*.

Emnerne 27-36 omhandler planlægningen af "*det åbne land*". Denne planlægning omfatter emnerne: Jordbrug, råstofindvinding, naturfredning samt vandindvinding og vandforsyning. Det er første gang, at regionplanlægningen i hovedstadsområdet omfatter disse fire emner afvejet i forhold til hinanden. Der er derfor udarbejdet separate sektorplanoplæg for hver af de fire emner (PD 351, 352, 353, 354 og 355) og en særlig rapport (PD 350), hvori der redegøres for, hvordan de fire sektorinteresser kan harmoniseres. De regionplanmæssige anvisninger for "det åbne land" skal danne grundlag for den videre sektorplanlægning i henhold til de respektive love herfor. Herudover skal de, sammen med de øvrige anvisninger i regionplantillægget, danne rammen om den videre kommuneplanlægning.

Emnerne 37-39 omhandler regionens *landsbyer, sommerhusområder og kystnære områder samt arealreservationer til transportkorridor-formål*. Der er primært tale om en detaljering af de tidligere regionplanmæssige anvisninger. Hovedstadsrådet vedtog den 25. februar 1983 et forslag til "Regionplantillæg 1982" og forslaget er fremsendt til regionens kommuner med anmodning om, at eventuelle indsigelser eller bemærkninger er hovedstadsrådet i hænde inden den 1. september 1983. Hovedstadsrådet vil herefter vurdere de modtagne indsigelser og bemærkninger og sende såvel disse som sin vurdering heraf til miljøministeren med henblik på en godkendelse af forslaget.

6.2.3. Diskussion og vurdering.

Det foran beskrevne planforløb viser, at der siden den første offentliggørelse af Regionplan 73 er sket markante ændringer i forudsætningerne for regionplanlægningen.

De grundlæggende mål for regionplanlægningen har i hele perioden været:

- at forbedre bolig-arbejdsstedsbalancerne ved at organisere eksisterende og nye byområder i den ydre region omkring nye og regionale arbejdsplads- og servicekoncentrationer (knudepunkter) med Høje-Tåstrup som det højst prioriterede. Knudepunkterne skal knyttes sammen indbyrdes og med de indre bydele af en fælles trafikstruktur.
- at begrænse væksten i fingerbyområdet, udtynke de tætte indre byområder og flytte tyngden i de regionale arbejdspladser til de nye knudepunkter.

- at dæmpe byvæksten i nord og nordvest og fremme den mod vest og sydvest.

Disse mål går tilbage til egnsplanlægningen siden begyndelsen af 1960'erne. Der er således en betydelig kontinuitet i de hovedsynspunkter, der lægges til grund for planlægningen. Dette må formodes at afspejle en stabilitet i de strukturelle problemer i regionen.

Skal man vurdere, i hvilken udstrækning det er lykkedes at opfylde disse mål, må man konstatere, at en del er nået. Planlægningsprocessen er imidlertid ikke tilendebragt, og de overordnede mål er ikke slået fuldt ud igennem i alle dispositioner og planer. Årsagerne hertil er mange og vanskelige at afveje indbyrdes. Det må for det første fremhæves, at planlægningens mål nødvendigvis må være langsigtede og altså forudsætte en gennemførelsesfase af en betragtelig længde, ikke mindst når talen er om fysisk planlægning, der vedrører areal-dispositioner og byggeri, som i sig selv udføres inden for lange tidsrammer.

Dernæst vil modsætningsforholdet mellem den fysiske planlægnings langsigtede mål og udviklingen på kortere sigt i et område som hovedstadsområdet uundgåeligt blive skærpet på grund af den voldsomme koncentration af boliger, arbejdspladser og offentlige og private interesser, der i betydelig udstrækning er i indbyrdes konflikt.

Udgangspunktet må med andre ord være, at det modsætningsforhold mellem planlægningens langsigtede mål og udviklingen på kortere sigt, der er indbygget i selve planlægningen, i hovedstadsområdet er mere udtalt end i det øvrige land og følgelig stiller planlægningsorganet overfor vanskeligere løselige problemer.

Når man dernæst ser på, om planlægningsorganet i henseende til kompetencer, styringsmuligheder og konstitution har været et hensigtsmæssigt instrument til at fremme planlægningens mål, støder analysen på de foran nævnte måleproblemer. Der foreligger ikke noget sammenligningsgrundlag, og det er ikke - eller kun i meget begrænset udstrækning - gørligt at "gøre planlægningens resultater op" på samme måde, som når man f.eks. vurderer en driftsvirksomhed, hvis resultater manifesterer sig i en eller anden produktion af ydelser.

Analysen må da begrænse sig til at fremhæve nogle elementer i processen, der må være af betydning for vurderingen af dennes forløb.

Planforløbet viser da, at der i perioden siden begyndelsen af 1970'erne er sket betydelige ændringer i de forudsætninger om byvækstens omfang, som ligger til grund for regionplanlægningen. Der har derfor været anvendt betydelige ressourcer på at tilpasse planen til de ændrede forudsætninger. Denne tilpasningsproces, som er foregået i en række stadier, vanskeliggør på væsentlige punkter en vurdering af regionplanlægningen og dennes gennemslagskraft. De konflikter om vækstens fordeling, som kunne forudses mellem hovedstadsrådet og kommunerne, er således i perioden ikke kommet særlig klart til udtryk, fordi de regionplanmæssige rammer overalt har været rigelige og ikke har været etapedelte. Regionplanlægningens vigtigste "styringsinstrument" er selve planens retningslinier, som kommunerne skal respektere i deres planlægning. Når regionplanen er rummelig, bliver styrelseffekten derfor mindre.

Det samme er tilfældet, hvis regionplanen er forholdsvis udetaljeret. Det må derfor indgå i vurderingen, at hovedstadsregionplanen på nuværende tidspunkt har en mindre detaljeringsgrad og behandler færre emner end regionplanerne uden for hovedstadsområdet. Selv om det er vanskeligt at give en endelig vurdering af planforløbet på grund af de ændrede forudsætninger, og selv om det kan være vanskeligt at sammenligne hovedstadsrådets og amtsrådenes hidtidige resultater som regionplanmyndighed, bl.a. på grund af de forskellige tidsterminer for arbejdet, tyder planforløbet og rådets hidtidige administration af planen dog på, at hovedstadsrådet har større vanskeligheder end amtsrådene ude i landet med at tilvejebringe en regionplan, der opfylder lovens krav, og med at kræve regionplanen respekteret i situationer, hvor der er modstridende interesser. Det må i den forbindelse nævnes, at lovens regler om høring af rådet forud for større statslige byggearbejder m.v. ikke i perioden har kunnet hindre, at nogle statslige anlæg af regionplanmæssig betydning er blevet placeret i modstrid med regionplanens retningslinier.

Dette må ses i sammenhæng med, at hovedstadsrådet i forhold til amtskommunerne uden for hovedstadsområdet har svagere muligheder for at virke for regionplanens realisering. Rådet har således ikke alle en amtskommunes opgaver. Rådet har derfor ikke mulighed for direkte at realisere regionplanmålene

gennem anlægs- og driftsvirksomhed på vej-området og sygehusområdet eller ved planlægnings- og anlægsvirksomhed på undervisningsområdet (gymnasier m.v.) og det sociale område (bl.a. særfor sorgen). Disse styringsmidler har imidlertid relativt større betydning i en lavvækstssituation.

For så vidt angår de styringsmidlerne, rådet sidder inde med, er der desuden sket en vis udjævning i forhold til amtskommunerne uden for hovedstadsområdet.

Dette ses f.eks. i udviklingen af "hovedstadsfonden", se bilag 3, afsnit 4.3. Ved hovedstadsrådslovens vedtagelse skønnede man (som et maksimumsskøn), at fondens udbetalinger i løbet af en årrække ville nå en størrelsesorden af maksimum 650 mill. kr. årligt i 1972-priser. De faktiske tilsagn om støtte fra fonden har imidlertid for perioden 1974-81 andraget ca. 215 mill. kr., ligeligt fordelt på lånetilsagn og tilskudstilsagn.

Dette illustrerer de forventninger om en fortsat vækst, som var gældende ved hovedstadsrådets oprettelse. Midlerne fra fonden kan imidlertid også finde anvendelse i en situation med mindre vækst, f.eks. nævner hovedstadsrådsloven, at midlerne kan anvendes til sanerings- og byfornyelsesaktiviteter.

Det ovenstående må dog ikke få de faktisk vundne resultater af hovedstadsrådets virksomhed som regionplanmyndighed til at blegne.

Her er det naturligt først og fremmest at pege på det element i regionplanlægningen, som består i omsætningen af planens principper i en bindende kommuneplanlægning. Kommuneplanlægningen i regionen er nu godt i gang, og den omstændighed, at samtlige regionens kommuner fremover nødsages til at betragte deres arealdispositioner i lys af en helhedsopfattelse af hele regionens udvikling, er af væsentlig betydning, ikke mindst i et område som hovedstadsområdet, hvor behovet for en afstemning af den enkelte kommunes ønsker med hensyn til helheden stadig er større end i det øvrige land - og vanskeligere at praktisere.

Ser man på selve regionplanens indhold og de dispositioner, der er truffet af rådet med henblik på at gennemføre den, kan der peges på en række fordele. Selv om hovedstadsrådet som konsekvens af udviklingen har vedtaget at udskyde realiseringen af tre af knudepunkterne, er der sikret en overordnet struktur for

udviklingen baseret på en række principper for arealfordeling og trafikforbindelser, som ligger fast. Risikoen for en ukoordineret, planløs udvikling, som den kendtes tidligere, må siges at være afgørende formindsket. Strukturen er fulgt op af investeringer i trafik anlæg, den kollektive trafik er udbygget, der er sikret befolkningen bedre fritidsmuligheder osv.

Mere konkret kan peges på, at hovedstadsrådet i en række tilfælde har ydet bistand til enkelte kommuner til løsning af visse planlægningsopgaver (knudepunktet i Høje-Tåstrup, kystnære arealer i Græsted-Gilleleje, i Køge og Vallø samt den grønne kile mellem Roskilde-fingeren og Køge Bugt-fingeren). Regionplanens strategi med hensyn til sommerhuse - der går ud på et totalt stop for yderligere byggeri - er lykkedes. I en række tilfælde - ikke mindst inden for toldvæsenets og justitsministeriets områder - har statslige myndigheder fulgt hovedstadsrådets anvisninger om placering af nyt byggeri. Rådet har aktivt bidraget til etablering af bl.a. Tåstrup-knudepunktet og Køge Bugt Strandpark.

Det kan næppe bestrides, at de fordele, som er opnået, forudsætter en overordnet struktur, der begrænser de enkelte kommuners handelfrihed, således som det formuleredes i hovedstadsreformudvalgets betænkning, jfr. kapitel 5.3. Hvor langt disse begrænsninger skal gå - eller omvendt hvor stor indflydelse der skal tillægges det overordnede organ - kan planforløbet kun delvis belyse. Dette spørgsmål tages op i betænkningens 2. del.

6.3. Status over den fysiske sektorplanlægning.

6.3.1. Almindeligt.

Ved miljøministerens godkendelse af 2. marts 1979 af 1. etape-planen blev det som ovenfor nævnt forudsat, at der skulle udarbejdes regionplantillæg, indeholdende nærmere retningslinier for bl.a. planlægningen af det åbne land. Udover den i § 2, stk. 1-2, i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet indeholdte opregning af emner, for hvilke regionplanen skal indeholde retningslinier eller hovedretningslinier, indeholder flere af de love, som vedrører disse emner, særlige bestemmelser om planlægning. Det drejer sig bl.a. om miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, råstofloven, landbrugsloven, na-

turfredsloven og varmeforsyningsloven. I det følgende vil sektorplanlægningens forløb og aktuelle stade blive belyst. Desuden vil indholdet af disse sektorloves planlægningsbestemmelser, deres retsvirkninger og forholdet til regionplanlægningen blive omtalt.

6.3.2. Miljøbeskyttelsesplanlægning.

6.3.2.1. Almindeligt om miljøbeskyttelsesplanlægningen.

I henhold til miljøbeskyttelseslovens §§ 61-62 skal hovedstadsrådet udarbejde sektorplaner for særligt forurenende virksomheder og for recipientkvaliteten samt en redegørelse for affaldsbortskaffelsen. Disse tre områder behandles her særskilt. (Bestemmelserne i §§ 61-62, jfr. lov nr. 204 af 18. maj 1982, trådte i kraft den 1. januar 1983. Den hidtidige planlægning er således foretaget efter den da gældende § 61, jfr. lovbekendtgørelse nr. 345 af 25. juni 1981))

6.3.2.2. Særligt forurenende virksomheder.

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 61 f skal hovedstadsrådet udarbejde en plan for beliggenhed af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav. Planen skal omfatte arealer til industri og forsyningsvirksomheder samt til spildevands- og affaldsanlæg. Det er i miljøministeriets cirkulære nr. 46 af 22. februar 1977 bestemt, at også støj forurenende anlæg, som lufthavne, motor-, knallert- og skydebaner samt militære øvelsesterræner, skal omfattes.

Planen skal baseres på hensynet til omgivelsernes sårbarhed over for forurening, hensynet til de enkelte områders fremtidige anvendelsesmuligheder og det samfundsmæssige behov for virksomhedernes placering inden for området.

Hovedstadsrådet vedtog den 20. august 1982 "Plan for erhvervsarealer til særligt forurenende virksomheder i hovedstadsregionen 1981 - 1992" som sektorplan og som regionplanlægning, jfr. den dagældende § 61 i miljøbeskyttelsesloven.

I planen udpeges 25 arealer, heraf 4 af disse som regionale arealer, for lokalisering af særligt forurenende produktionsvirksomheder. Planen er en del af planen for beliggenheden af særligt forurenende virksomheder. I denne sektorplan skal også foruden til produktions-

virksomheder indgå arealreservationer til lossepladser og affaldsbehandlingsanlæg. Vedtagelsen af planen som regionplanlægning er en midlertidig foranstaltning, der bortfalder ved godkendelse af regionplanmæssige retningslinier for beliggenheden af særligt forurenende virksomheder.

6.3.2.3. Recipientkvalitetsplanlægning.

Hovedstadsrådet skal ifølge miljøbeskyttelseslovens § 61 e udarbejde en recipientkvalitetsplan, der skal indeholde:

- 1) målsætninger for vandkvaliteten i vandløb, søer og kystnære dele af søterritoriet,
- 2) en redegørelse for de forudsætninger om eksisterende og planlagte spildevandsudledninger, som er lagt til grund for de angivne målsætninger,
- 3) angivelse af, inden for hvilket tidsrum de fastsatte målsætninger og de dertil hørende kvalitetskrav forudsættes opfyldt, og
- 4) hovedstadets vurdering af planens økonomiske konsekvenser.

Med hensyn til vandkvaliteten i regionens vandløb og søer udarbejdede hovedstadsrådet i 1976 foreløbige vandkvalitetskrav, beskrevet i planlægningsrapport nr. 2, "Recipientkvalitetskrav 1976", som i 1979 blev fulgt op af planlægningsrapport nr. 21, "Forureningstilstanden i hovedstadsregionens vandløb 1974-1979". Med hensyn til vandkvaliteten i regionens kystvande er der efter anmodning fra miljøstyrelsen fastlagt nogle "midlertidige marine recipientkvalitetskrav". Desuden indgik den danske og svenske regering i 1974 en aftale om beskyttelse af Øresund mod forurening. Efter aftalens ikrafttræden er der gennemført en større undersøgelse af Øresunds spildevandsbelastning og næringssaltforhold. Der er sideløbende hermed foretaget regionale undersøgelser, blandt andet hovedstadets Køge bugt-undersøgelser fra 1979. De foreløbige vandkvalitetskrav har for spildevandsafledning og badevand været udgangspunkt for hovedstadets behandling og godkendelse af de spildevandsplaner, som regionens 50 kommuner har udarbejdet (jfr. planlægningsrapport nr. 26, "Kommunale spildevandsplaner i hovedstadsregionen, Statusrapport 1982"). Disse foreløbige vandkvalitetskrav udgør således grundlaget for de opstillede regionale retningslinier i "Regionplan-tillæg 1982".

Endvidere har hovedstadets planlægnings-

afdeling udarbejdet "Forslag til recipientkvalitetsplan og spildevandsplan for Roskilde fjord og opland 1981-1992". Planforslaget udsendes til kommunehøring i april 1983 og forventes vedtaget med eventuelle ændringer i slutningen af 1983.

Den regionale recipientkvalitetsplan vil blive tilvejebragt ved områdevis for de større recipientsystemer at færdiggøre recipientkvalitetsplaner og spildevandsplaner under samtidig hensyntagen til en sammenhængende og hensigtsmæssig regional struktur. Der vil således i den nævnte rækkefølge blive færdiggjort planer for Køge bugt, Mølleåsystemet, Nivå bugt og Nivå vandløbssystem samt nordkysten og Øresundskysten.

Den samlede regionale recipientkvalitetsplan vil dernæst kunne danne baggrund for supplerende regionplanmæssige retningslinier. Da der endnu ikke foreligger en regional recipientkvalitetsplan, har det eksisterende materiale kun vejledende betydning for hovedstadsrådets administration i henhold til miljøbeskyttelsesloven samt for hovedstadsrådets planlægning og tilsyn vedrørende regionens vandløb.

6.3.2.4. Redegørelse for affaldsbortskaffelse.

I henhold til miljøbeskyttelseslovens § 62 a skal kommunalbestyrelserne, efter forhandling med hovedstadsrådet, udarbejde en plan for bortskaffelse af affaldet i kommunen. Hovedstadsrådet skal, på grundlag af en kortlægning af affaldsbortskaffelsen og efter forhandling med kommunalbestyrelserne, udarbejde en redegørelse for affaldsbortskaffelsen inden for regionen. På baggrund af denne redegørelse udarbejdes de kommunale affaldsplaner.

Hovedstadsrådet vedtog den 28. maj 1982 planlægningsrapport nr. 34, "Lossepladsplan for hovedstadsregionen 1981-1992" som sektorplan i henhold til den dagældende § 61 i miljøbeskyttelsesloven. Rapporten behandler lokalisering og omfang af deponeringskapaciteten på regionale lossepladser, der dækker regionens deponeringsbehov for ikke behandelbart fast affald i planperioden. Endvidere er der i rapporten beskrevet forudsætningerne vedrørende oplandsstrukturen og tidsfølgen for etablering af den nødvendige deponeringskapacitet.

Desuden er der blevet udarbejdet "Forslag til affaldsbehandlingsplan for hovedstadsregionen 1981-1992".

Rapporten indeholder forslag til lokalisering og omfang af affaldsbehandlingskapacitet på regionale anlæg i planperioden. I forslaget, der forudsætter en række ændringer i den eksisterende oplandsstruktur, indgår en tidsfølge for nyanlæg og andre kapacitetsændringer.

Hovedstadsrådet vedtog på grundlag heraf den 25. februar 1983, at forslaget til affaldsbehandlingsplan med tilhørende kommunehøringsresultater, de regionplanmæssige retningslinier for affaldsbehandling, som indgår i "Regionplantillæg 1982", samt den vedtagne lossepladsplan skal indgå i den affaldsredegørelse, som hovedstadsrådet skal udarbejde. Hovedstadsrådet skal sammenholde de kommunale affaldsplaner med denne redegørelse. Fremsætter hovedstadsrådet indsigelser inden for en fastsat frist, kan kommunalbestyrelsen ikke vedtage affaldsplanen endeligt, før der er opnået enighed mellem hovedstadsrådet og kommunalbestyrelsen om de nødvendige ændringer af planen. Kan enighed ikke opnås, afgøres spørgsmålet af miljøministeren.

6.3.3. Vandindvindingsplanlægning.

I henhold til vandforsyningslovens § 11 skal hovedstadsrådet på grundlag af en kortlægning af vandforekomsterne samt analyse heraf udarbejde en vandindvindingsplan, der fastsætter retningslinier for, hvorledes de enkelte dele af hovedstadsregionen skal forsynes med vand, og hvorfra vandet skal indvindes, samt hovedprincipper for behandling og fremføring af vand. Der skal herunder angives en tidsfølge for udbygning og etablering af vandforsyningsanlæg. Planen skal ifølge lovbemærkningerne med udgangspunkt i den stedfundne kortlægning samt opgørelsen over vandforekomsterne og det fremtidige forventede behov bl.a. omfatte:

- Størrelse og lokalisering af det forventede behov,
- placering og ydeevne af de kildepladser, som vil være til rådighed for vandforsyningen,
- angivelse af eksisterende anlæg til indvinding og behandling samt retningslinier for den fremtidige lokalisering af indvindings- og behandlingsanlæg, herunder også ledninger til fjerntransport.

En første samlet orientering om datamateriale og problemstillinger i vandindvindingsplanlægningen findes i hovedstadsrådets planlægningsrapport nr. 32, "Status 1981 over vand-

indvindingsplanlægningen i hovedstadsregionen". Rapporten er en status over forarbejderne til den regionale vandindvindingsplan, der efter vandindvindingsloven skal udarbejdes som udgangspunkt for den kommunale vandforsyningsplanlægning.

Desuden er der udarbejdet et "Forslag til vandindvinding og vandforsyningsstruktur" i 1982, der er indgået i sektorafvejningen for det åbne land. På grundlag heraf er der optaget retningslinier for vandindvinding og vandforsyning i "Regionplantillæg 1982".

6.3.4. Råstofplanlægning.

I henhold til råstoflovens § 5 skal hovedstadsrådet udarbejde en råstof indvindingsplan med angivelse af:

- Råstofsektorens interesseområder (kortlægning),
- graveområder,
- overordnede krav til efterbehandling af de udlagte graveområder.

Planlægningen skal dels sikre, at værdifulde råstofforekomster så vidt muligt udnyttes, før arealerne beslaglægges til andre formål, dels give mulighed for, at ressourcerne fordeles og anvendes hensigtsmæssigt.

Siden råstoflovens ikrafttræden i 1977 er der foretaget en kortlægning af råstofforekomster i jorden i hele regionen efter art (grus, ler m.v.) og beliggenhed. Alle eksisterende råstofindvindingsområder er registreret, og for specielt udpegede områder er råstofmængder og -kvaliteter registreret. Desuden er der foretaget en undersøgelse af regionens råstof producerende og råstofforbrugende erhverv.

På dette grundlag er der i 1982 udarbejdet "Forslag til udpegning af råstof interesseområder for indvinding af ler, kalk og tørv" og tilsvarende for "... sand, grus og sten". Disse forslag er indgået i sektorafvejningen for det åbne land og ligger til grund for de regionplanmæssige retningslinier for råstofindvindingen i "Regionplantillæg 82".

6.3.5. Landbrugsplanlægning.

I henhold til § 3 a i lov om landbrugsejendomme skal hovedstadsrådet - i samarbejde med kommunalbestyrelserne - udarbejde planer for sikring af særlig værdifulde landbrugsområder.

Som grundlag for jordbrugsplanlægningen er der gennemført en registrering af jorden og det dyrkede areal, markvandingsbehov, plante-

produktionen, husdyrproduktionen og særlige produktionsforhold.

På dette grundlag er der i 1982 udarbejdet "Forslag til udpegning af jordbrugsinteresseområder", der udpeger primære og sekundære jordbrugsinteresseområder samt primære væksthushusholdningsområder og eksisterende skovområder. Dette materiale er indgået i sektorafvejningen for det åbne land og ligger til grund for retningslinierne i "Regionplantillæg 82" vedrørende jordbrug.

6.3.6. Naturfredningsplanlægning.

Med revisionen af naturfredningsloven overtog hovedstadsrådet den 1. januar 1979 den regionale fredningsplanlægning og visse regionale administrative opgaver efter fredningsplanudvalget for Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter, der hidtil havde forestået disse opgaver for hele regionen.

I henhold til naturfredningslovens §§ 35-39 skal hovedstadsrådet, på baggrund af en kortlægning, analyse og vurdering af regionens fredningsinteresser, udarbejde en fredningsplan. Denne fredningsplan skal baseres på en målsætning for beskyttelse, pleje og rekreativ anvendelse af regionens landskaber. Planen skal derfor udpege særlige beskyttelsesområder og særlige friluftsområder samt angive egnede midler til planens gennemførelse og et handlingsprogram for dens realisering.

Fredningsplanudvalget udarbejdede i perioden fra 1959 til 1975 en række partielle fredningsplaner som grundlag for senere gennemførte fredninger. I 1973 fremlagde fredningsplanudvalget "Idéskitse til arealdisponering for fredning og friluftsliv", der dækkede hele hovedstadsregionen.

Hovedstadsrådets planlægningsafdeling har suppleret dette planlægningsgrundlag ved yderligere dataindsamling, og har i 1982 udarbejdet et planlægningsdokument, "Forslag til udpegning af fredningsinteresseområder". Heri er udpeget områder af særlig landskabelig og kulturhistorisk betydning samt områder af særlig betydning for plante- og dyrelivet og for friluftslivet. Forslaget er indgået i sektorafvejningen for det åbne land og ligger til grund for de regionplanmæssige retningslinier vedrørende interesseområder for naturfredning, der fremgår af planlægningsdokument, "Regionplantillæg 1982".

6.3.7. Varmeforsyningsplanlægning.

Efter lov om varmforsyning, som trådte i kraft den 1. september 1979, skal hovedstadsrådet varetage den regionale varmforsyningsplanlægning.

Heraf følger, at der skal udarbejdes en varmeplan, der i henhold til varmforsyningslovens § 5 skal indeholde retningslinier for:

- i hvilke områder nærmere angivne varmforsyningsmetoder fremtidigt skal tillægges en prioriteret anvendelse,
- fremtidig lokalisering af kollektive varmforsyningsanlæg, herunder rørledninger af regional betydning, samt
- lokalisering af særligt varmeproducerende og varmeforbrugende virksomheder.

Planen skal endvidere angive:

- en prioriteret rækkefølge for udbygning og etablering af kollektive varmforsyningsanlæg, samt
- om gennemførelsen forudsætter samarbejde mellem flere kommuner.

Efter lovens hensigt bliver planen en regionalisering af de overordnede energipolitiske mål og vil være den ramme, inden for hvilken de enkelte kommunalbestyrelser skal udarbejde kommunale varmforsyningsplaner.

I henhold til energiministerens varmeplandirektiv af 11. september 1981, udarbejdede hovedstadsrådet "Forslag til regional delplan for naturgasfordelingsnet i hovedstadsregionen". På baggrund af kommunehøringerne blev forslaget justeret og suppleret og i denne form vedtaget af hovedstadsrådet den 19. marts 1982. I maj 1982 har energiministeriet godkendt delplanforslaget i henhold til varmforsyningsloven. Miljøministeriet har ligeledes godkendt et modsvarende specialtillæg til den gældende regionplan. Ved godkendelse af "Regionplantillæg 1982" erstattes det tidligere specialtillæg.

Varmeforsyningsloven fastslår, at de dele af den regionale varmforsyningsplan, der vedrører regionplanlægningen, samtidig skal udformes som forslag til tillæg til regionplanen. Når et sådant tillæg er færdigbearbejdet, har det retsvirkninger som en godkendt regionplan og er således bindende for myndighederne. Kommunalbestyrelserne, amtsrådene og hovedstadsrådet skal i henhold til varmforsyningslovens § 13 virke for varmforsyningsplanernes gennemførelse.

For så vidt angår den kollektive varmforsynings andet hovedelement, fjernvarmforsy-

ningen baseret på overskudsvarme, herunder især kraftvarme, har energiministeriet indledt forhandlinger med hovedstadsrådet om forudsætningerne for udarbejdelse af forslag til regional delplan for fjernvarmeudbygningen i dele af hovedstadsregionen. Forslaget påregnes udarbejdet i løbet af 1983 til 1984. Som forberedelse hertil har en rapport, udarbejdet af en af hovedstadsrådet nedsat arbejdsgruppe vedrørende lokalisering af konventionelle kraftværker, været udsendt til en kommunehøring, hvis resultater forelå i foråret 1981. Sideløbende med den regionale delplan for fjernvarmesektoren, påregnes der i løbet af 1984 udarbejdet forslag til en samlet regional varmforsyningsplan efter loven kapitel 2.

6.3.8. Retsvirkninger og tidsperspektiver.

Ifølge § 10 i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet, må hovedstadsrådets, amtsrådets og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner ikke stride mod regionplanlægningen. Hovedstadsrådet, amtsrådene og kommunalbestyrelserne skal virke for regionplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.

Det er i sektorlovene et gennemgående krav, at sektorplanerne ikke må stride imod regionplanlægningen. Et andet gennemgående træk er, at de enkelte sektorlove som hovedregel indeholder bestemmelser, hvorefter sektorplanen er bindende for administrationen af den pågældende sektorlov.

Denne indskrænkning af de berørte myndigheders mulighed for at meddele tilladelser/afslag i strid med en sektorplan er dog begrænset til administrationen af bestemmelserne i den pågældende sektorlov.

Hvis bestemmelserne i en sektorplan for f.eks. jordbrug ønskes lagt til grund for administration af lovgivningen for en anden sektor, der ikke foreskriver dette - f.eks. administration af råstofloven - må den pågældende sektorplan eller dele heraf optages som retningslinier i regionplanen og herefter optages i kommuneplanen. Herved opnås de i § 10 i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet og i § 13 i kommuneplanloven nævnte retsvirkninger, hvorefter heller ikke myndighedernes planlægningsvirksomhed og administration efter anden lovgivning må stride imod retningslinierne.

Hvor ikke andet fremgår, er den ovenfor

nævnte hidtidige planlægning, inden for de enkelte sektorer, alene at betragte som kortlægning, analyse og vurdering af de respektive sektorinteresser. Det foreliggende materiale omtales populært som sektorplanoplæg. Disse oplæg har ikke nogen selvstændig retsvirkning, men er grundmateriale, dels for udarbejdelsen af regionplanens retningslinier, dels for den efterfølgende udarbejdelse af de egentlige sektorplaner.

De egentlige sektorplaner forudsættes, ifølge miljøministeriets skrivelse af 22. februar 1982 vedrørende proceduren for den opfølgende regionplanlægning, at foreligge senest samtidig med den genvurdering af regionplanen, som hovedstadsrådet vil foretage i foråret 1985.

6.4. Sygehusplanlægning.

6.4.1. Baggrund.

Sygehusvæsenets administrative placering under en flerhed af kommuner og amtskommuner i hovedstadsområdet betragtedes tidligt som et vigtigt strukturelt problem. Hovedstadskommissionen foreslog driften af sygehuse lagt til et kommuneforbund og planlægningen til et hovedstadsråd. "Bent Christensen-udvalget"⁴ foreslog "planlægningen af sygehusvæsenet og dermed forbundne behandlingscentre" lagt til et hovedstadsråd. I perioden mellem hovedstadskommissionens og hovedstadreformudvalgets betænkninger udviklede der sig i praksis et vist sygehussamarbejde i regionen, væsentligst gennem "fællesudvalget for det kommunale storkøbenhavnske sygehusvæsen" (nedsat 1960). Samarbejdet skete dog udelukkende på grundlag af den dagældende kompetence- og ansvarsfordeling og ses ikke at have haft nogen nævneværdig indflydelse i retning af koordination og afstemning af de store byggeprojekter, der gennemførtes af staten, Københavns kommune og Københavns amtskommune fra slutningen af 1950'erne til ind i 1970'erne: opførelsen af det nye Rigshospital, det nye sygehus i Hvidovre og det nye sygehus i Herlev. De tre projekter gennemførtes - i overensstemmelse med dagældende lovgivning - stort set uafhængigt af hinanden. De respektive sygehusejere tilstræbte hver for sig at varetage deres opgaver ved egne foranstaltninger og forbrug af egne ressourcer. For Rigshospitalets vedkommende lagdes betydelig vægt på

forsknings- og undervisningsformål, for Hvidovres vedkommende behovet for udtynding/nedlæggelse af utidssvarende sygehuskapacitet i Københavns kommune og for Herlevs vedkommende behovet for en kapacitetsudvidelse, bl.a. affødt af befolkningstilvæksten i Københavns amtskommune og forventningerne om fortsat vækst.

Hovedstadsreformudvalget anså for så vidt fællesudvalget for en hensigtsmæssig ramme om sygehussamarbejdet i området, der kunne vise sig egnet som forum for løsningen af en række koordinationsproblemer, navnlig efter at Frederiksborg og Roskilde amtskommuner var blevet inddraget i dets virksomhed. Ikke desto mindre fandt reformudvalget - ligesom "Bent Christensen-udvalget" - at der var behov for en lovmæssig befæstelse af et videgående samarbejde, der indebar en begrænsning i (amts)kommunernes kompetence. Begge udvalg henviste til de store byggeprojekter, der samtidig var i gang i området, og pegede tillige på en række andre koordinations- og planlægningsproblemer, bl.a. behovet for en samordning af det (amts)kommunale og statslige sygehusvæsen. Reformudvalget konkluderede, at det var ønskeligt at hovedstadsrådet fik til opgave at varetage "en fælles sygehusplanlægning for området, således at en overordnet sygehusplan opstilles på grundlag af de planudkast, som områdets sygehuskommuner skal udarbejde..." (s. 31).

6.4.2. Hovedstadsrådets planlægningskompetence.

Ved kommunalreformens ikrafttræden 1. april 1970 overtog de nye amtskommuner (og Københavns og Frederikberg kommuner) sygehusvæsenet fra de gamle amtskommuner og købstæderne. Samtidig med opgaveomlægningen gennemførtes ved en ændring af sygehusloven regler om sygehusplanlægning. Amtsrådene blev ansvarlige for udarbejdelse og løbende revision af sygehusplaner med indenrigsministeriet som godkendende instans. Ministeriet fik samtidig til opgave at udarbejde vejledende retningslinier for planlægningen. Disse regler var trådt i kraft, da hovedstadsreformudvalget nedsattes. Hvis hovedstadsrådet ikke havde fået tillagt den overordnede planlægningskompetence, ville planforløbet i hovedstadsområdet følgelig have været det samme som i det øvrige land. Fem sygehusplaner fra de tre amtskommuner og Køben-

havns og Frederiksberg kommuner ville være blevet forelagt indenrigsministeriet med henblik på godkendelse. Muligheden for en tids- og indholdsmæssig koordination af planerne og koordination af disse med planerne for det statslige sygehusvæsen ville følgelig have været afhængig af et frivilligt samarbejde mellem (amts)kommunerne og staten og af indenrigsministeriets muligheder for i kraft af godkendelsesbeføjelsen og myndigheden til at fastsætte vejledende retningslinier at gribe regulerende ind i processen. De retningslinier for planlægningen, der udsendtes i 1971, gav et generelt planlægningsgrundlag møntet på situationen i landet som helhed. Administrationen af godkendelsesbeføjelsen kunne vel danne grundlag for en ministeriel rådgivning i et konkret planforløb med henblik på en tidlig afstemning af lokale planmål med den forventede administration af retningslinierne, men ikke hjemle indenrigsministeriet en egentlig koordinations- og planlægningskompetence i et bestemt område af landet. Det ses da heller ikke overvejet, hverken i reformudvalget eller i indenrigsministeriet at lade indenrigsministeriet søge at styre forløbet alene gennem administrationen af disse beføjelser.

Reformudvalget pegede som nævnt på hovedstadsrådet som et egnet planlægningsorgan, og samtidig med hovedstadsrådsloven af 1973 gennemførtes ved lov nr. 410 af 13. juni 1973 en ændring af den dagældende sygehuslov, der præciserede indholdet og rækkevidden af den planlægningsbeføjelse, der hermed var tillagt rådet. Denne planlægningsbestemmelse blev uændret optaget som § 12, stk. 1, i den gældende sygehuslov, der blev vedtaget ved lov nr. 324 af 19. juni 1974.

Ligesom på regionplanområdet adskiller reglerne om sygehusplanlægningen i hovedstadsområdet sig fra bestemmelserne i det øvrige land.

Først og fremmest er reglerne om, hvad en plan skal indeholde, mere præcise end de tilsvarende bestemmelser for resten af landet. Mens planlægningsbestemmelserne her er holdt i ganske almene vendinger, skal planen for hovedstadsområdets sygehusvæsen ifølge sygehuslovens § 12, stk. 1, indeholde:

"1) En plan for samarbejds- og opgavefordeling mellem sygehuse og andre institutioner i hovedstadsområdet, sigtende til at opnå den bedst mulige udnyttelse af den nuværende og fremtidige kapacitet i hele området.

2) En plan for den geografiske placering i hovedstadsområdet af eventuelle nye sygehuse og andre institutioner inden for sygehusvæsenet samt for disses funktioner i områdets sygehusvæsen.

3) En tidsfølgeplan for de under 2) nævnte ny-anlæg samt for ombygninger og moderniseringer af bestående bygninger."

I bemærkningerne til forslaget til ovennævnte ændringslov fremhævedes, at hovedstadsrådets overordnede planlægning kræver "at rådet anskuer hovedstadsområdet som en helhed og herudfra foretager sin vurdering af behovet for sygehusfunktion og af, hvorledes dette behov mest hensigtsmæssigt kan dækkes." (Folketingstidende, 1972-73, tillæg A, sp. 6013).

Hovedstadsrådet fik med andre ord til opgave at planlægge, som om hele regionens sygehusvæsen var underlagt én administration og udgjorde ét sygehusområde.

Modsat på regionplanområdet blev bestemmelserne om planindholdet imidlertid kun i beskeden omfang ledsaget af styringsmidler, der var egnede til at sikre gennemførelsen af målsætningen for disse planlægningsopgaver. Således skulle den overordnede plan opstilles "med udgangspunkt i de enkelte kommuners planer." Det var med andre ord ikke - som på regionplanområdet - rådet der skulle fremlægge et plangrundlag. Rådet fik desuden ikke tildelt direkte udførende opgaver på sygehusområdet, og der blev heller ikke hjemlet rådet særlig mulighed for gennem økonomisk støtte at fremme en ønsket udvikling inden for området.

Der blev under lovudarbejdelsen endog udtrykt et direkte ønske om at gøre hovedstadsrådets personale på sygehusområdet så lille som muligt. Efter det oprindelige lovforslag skulle rådet "på grundlag af den overordnede plan ... (udarbejde) de fornødne ændringsforslag til de planer og revisioner af planer, der er udarbejdet af hovedstadsrådets kommuner" (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 6010). Under udvalgsarbejdet i folkettinget erstattedes denne bestemmelse af en regel om, at rådet kan pålægge de enkelte kommuner at ændre de af dem opstillede planer. Ifølge bemærkningerne tog ændringsforslaget sigte på "at begrænse hovedstadsrådets behov for administrativt personale samt at undgå dobbeltadministration" (Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 2485).

Den citerede bestemmelse i lovforslaget hjemlede et vigtigt styringsinstrument, og der skete en svækkelse af rådets mulighed for at gennemtvinge ønskede planændringer. Heller ikke rådets kompetence som koordinerende myndighed i forhold til statens sygehuse synes at give nogen mulighed for en reel koordinerende indflydelse. Rådet skal i sin planlægning bl.a. "tage hensyn til den kapacitet og de funktioner, som kan forventes stil-

let til rådighed på sygehuse, der drives af staten eller af private (§ 12, stk. 2). Modstykket hertil er, at "planer om væsentlige ændringer af kapacitet og funktioner på statslige eller private sygehuse, der betjener hovedstadsområdet, skal af indenrigsministeren eller undervisningsministeren forelægges hovedstadsrådet til udtalelse, inden der træffes endelig beslutning om sådanne ændringer" (§ 12, stk. 3). Rådet har således alene en høringsret og

Tabel 6.1. Sengepladser¹⁾ på de almindelige sygehuse 1961-75. Excl. pladser på psykiatriske afdelinger. Opgjort pr. 31. marts i året og efter beliggenhed.

Beliggenhedskommune	1961		1965		1970		1975	
København ²⁾	6.537	(9,1)	6.336	(9,3)	6.092	(9,8)	5.623	(10,0)
Frederiksberg	1.123	(9,8)	1.225	(11,1)	1.284	(12,6)	1.216	(12,8)
Københavns amt	2.110	(4,3)	2.062	(3,7)	2.205	(3,6)	2.502	(4,0)
Frederiksborg amt	725	(4,0)	793	(3,8)	998	(3,8)	1.267	(4,2)
Roskilde amt	438	(4,2)	439	(3,7)	501	(3,3)	600	(3,3)
Hovedstadsområdet	10.933	(6,8)	10.855	(6,5)	11.080	(6,3)	11.208	(6,3)
Øvrige land	16.113	(5,4)	16.476	(5,3)	17.816	(5,6)	19.444	(5,9)
Hele landet	27.046	(5,9)	27.331	(5,7)	28.896	(5,9)	30.652	(6,1)

1) Sengepladser pr. 1.000 indbyggere anført i parentes.

2) Excl. De Gamles By og Nørre Hospital.

Anm.: De anførte sengetal pr. 1.000 indbyggere udtrykker sengekapacitetens *geografiske fordeling* set i forhold til befolkningstallets fordeling på de enkelte områder. De enkelte sygehuskommuners faktiske forbrug af sengepladser adskiller sig herfra på grund af patientudvekslinger over grænserne.

Kilde: Medicinalberetningerne.

Tabel 6.2. Sengepladser ved psykiatriske specialsygehuse og afdelinger 1961-75 pr. 31. marts.

Sygehus/afdeling	1961	1965	1970	1975
Rigshospitalet (incl. Militærhospitalet)	144	144	128	130
Københavns kommunes hospitaler:				
Sankt Hans Hospital	1.839	1.722	1.943	2.109
Sankt Hans Plejehospitaler	470	845	1.160	1.281
Øvrige hospitaler	294	298	366	358
Frederiksberg Hospital	144	148	148	143
Statshospitalet i Glostrup	428	428	424	428
Psykiatrisk plejehjem, Ballerup	250	250	250	320
Montebello, Gentofte (dag-/nathosp.)	-	97	160	160
Montebello, Helsingør	128	128	192	192
Hovedstadsområdet i alt	3.697	4.060	4.771	5.121
Øvrige land	6.766	6.780	6.972	7.444
Hele landet	10.463	10.840	11.743	12.565
Pladser pr. 1.000 indbyggere:				
Hovedstadsområdet	2,2	2,4	2,7	2,9
Øvrige land	2,3	2,2	2,2	2,3
Hele landet	2,3	2,3	2,4	2,5

Kilde: Medicinalberetninger II

ingen mulighed for at lægge et reelt pres på staten.

6.4.3. Den overordnede planlægning.

6.4.3.1. Udgangssituationen.

I udgangssituationen stod hovedstadsrådet med andre ord med relativt svage styringsmidler. Samtidig var rådets opgave på sygehusområdet beskrevet, som om hovedstadsområdet var lagt sammen til ét sygehusområde under ét amtsråd (en storamtskommune). Herooverfor skal stilles de meget tunge og komplicerede planlægningsproblemer i hovedstadsområdet ved periodens begyndelse (1974).

I tabel 6.1 og 6.2 belyses kapacitetsproblemerne i tiden frem til 1975.

Tabellerne viser kun kapacitetens - ikke forbrugets - fordeling på (amts)kommuner. De illustrerer dog klart den særlige, historisk begrundede problemstilling i hovedstadsområdet.

For det første var der i området som helhed tale om en større kapacitet og et større forbrug end i det øvrige land allerede før ibrugtagning af de nye sygehuse, der var under opførelse og yderligere planlagt. Det større "træk" på sygehusvæsenet i storbyområdet skyldes bl.a. det relativt store antal gamle i det indre område, kombineret med manglende anbringelsesmuligheder i den sociale sektor.

Et stort antal nybyggede sengepladser blev ibrugtaget i årene omkring hovedstadsrådets etablering, og der forelå planer for gennemførelse af betydelige sygehusbyggerier i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne. Toges der hensyn hertil, til de nye forventninger om stagnerende befolkningsudvikling og til, at et betydeligt antal senge fandtes i tidssvarende bygninger, måtte der påregnes at skulle gennemføres nedlæggelser i væsentligt omfang inden for den ældre del af sengemassen.

For det andet viser tabellerne en betragtelig skævdeling (amts)kommunerne imellem. Denne skævdeling har bl.a. sin baggrund i den uforudset kraftige udflytning fra det indre til det ydre hovedstadsområde og i en mindre anvendelse af Rigshospitalet i det øvrige land end forudset. Udviklingen havde medført, at henved ²/₃ af områdets samlede sengeforsyning i 1970 lå i Københavns og Frederiksberg kommuner, der kun havde ca. 40 pct. af det samlede indbyggertal. Konsekvensen heraf var

bl.a. en betydelig større sengeudveksling (amts)kommunerne imellem end i det øvrige land.

Disse forhold rejste to centrale planlægningsproblemer: nødvendigheden af en gradvis tilpasning af kapaciteten til behovet gennem bortskæring af overflødige, tidssvarende senge og en indbyrdes afbalancering af kapaciteten under hensyntagen til behovet i området. Dertil kom de særlige problemer, der knyttede sig til at koordinere den kvantitative og kvalitative udvikling i det statslige sygehusvæsen med det (amts)kommunale sygehusvæsen, og målsætningen i sygehusloven om, at hele området skulle udgøre ét indlæggelsesområde.

6.4.3.2. Særligt om de statslige sygehuse, specielt Rigshospitalet.

Da spørgsmålet om de statslige sygehuses indpasning i hovedstadsområdets sygehusvæsen har spillet en fremtrædende rolle i planlægningen, kan der være grund til kort at omtale disse sygehuses kapacitet og funktioner.

Der er i hovedstadsområdet fire statslige sygehuse, nemlig Rigshospitalet, Finseninstitutet, Ortopædisk hospital og Fysiurgisk hospital i Hornbæk.

De tre sidstnævnte institutioner var indtil midten af 70'erne formelt private, men er nu alle overtaget af staten og underlagt Rigshospitalets ledelse. Den administrative samling af statens tilbageværende sygehusvæsen har bl.a. været begrundet i hensynet til indpasningen i hovedstadsregionens sygehusvæsen.

Der er samtidigt nedsat en bestyrelse, der leder Rigshospitalet. Bestyrelsen består af en formand og 16 andre medlemmer, hvoraf 8 udpeges efter indstilling fra amtsrådsforeningen, de enkelte amtsråd i regionen og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Endelig er der med virkning fra 1981 indført en betalingsordning for Rigshospitalet, således at de benyttende amtskommuner betaler en takst pr. sengedag. Taksten forhøjes gradvist, til den i 1985 når et niveau svarende til omkostningerne ved "tilsvarende" amtskommunale afdelinger. Den reguleres årligt med stigningen i den gennemsnitlige sengedagspris på udvalgte amtskommunale landsdelssygehuse.

I 1980 var der på Rigshospitalet inkl. Ortopædisk hospital og Kysthospitalet på Refsnæs godt 2.200 senge, på Finseninstitutet 238 senge og på Fysiurgisk hospital i Hornbæk ca.

Tabel 6.3. Sengedage på statslige sygehuse¹⁾ i 1980 fordelt efter patienternes hjemstedskommuner.

Patientens hjemsteds-kommune	Fordeling	
	Sengedage %	Disponible senge
Københavns kommune	39,4	830
Frederiksberg kommune	3,8	80
Københavns amtsk.	15,7	330
Frederiksborg amtsk.	9,7	205
Roskilde amtsk.	6,1	130
Hovedstadsområdet	74,7	1.575
Øvrige øst for Storebælt	12,4	260
Fyn + Jylland	8,1	170
I alt	95,2	2.005
Militæret, Færøerne, Grønland samt udlændinge	4,8	100
Totalt	100,0	ca. 2.105

1) Rigshospitalet inkl. Ortopædisk hospital, Finseninstitutet, Fysiurgisk hospital i Hornbæk, Kysthospitalet på Refsnæs.

Kilde: Oplysninger fra sundhedsstyrelsen.

100 senge, i alt ca. 2.460 senge. Heraf var imidlertid kun ca. 2.100 senge bemandede og disponible for indlæggelser. I 1982 var dette tal reduceret til ca. 2.050 senge.

Benyttelsen af de statslige sygehuse i 1980 fremgår af tabel 3.

Det fremgår af tabellen, at Københavns kommune anvender knap 40 pct. af sengene på de statslige sygehuse, mens Københavns amtskommune anvender ca. 15 pct., Frederiksborg ca. 10 pct. og Roskilde ca. 6 pct.

Hovedstadsområdet som helhed lægger beslag på $\frac{3}{4}$ af de statslige sygehussenge.

Der er indgået aftaler mellem Rigshospitalet og de enkelte sygehuskommuner i hovedstadsområdet om benyttelse af hospitalet. For Københavns kommunes vedkommende er det et led i denne aftale, at Rigshospitalet betjener et lokaloptageområde med en befolkning på 80.000 personer i kommunen med i princippet alle former for sygehusfunktion.

6.4.3.3. Planforløbet.

Der er ingen grund til her minutiøst at gennemgå hele det komplicerede planlægningsforløb frem til hovedstadsrådets overordnede plan forelå i 1981.1 det følgende omtales kun visse hovedtræk af processen.

I udgangssituationen forelå der et planmate-

riale fra 4 af de 5 (amts)kommuner. Københavns magistrat så sig ikke i stand til at færdiggøre kommunens hospitalsplan, idet der savnedes oplysninger om de statslige sygehuse, herunder om hvor stor en andel af disses kapacitet, kommunen måtte forvente at kunne/skulle benytte.

For så vidt angår de statslige sygehuse tog indenrigsministeriet og undervisningsministeriet skridt til at afhjælpe manglen på planer gennem nedsættelsen af "Rigshospitalsudvalget" i december 1975. Udvalget fik til opgave at udarbejde hovedlinierne for Rigshospitalets funktioner i hovedstadsområdets sygehusvæsen, herunder for Rigshospitalets bidrag til den overordnede sygehusplan.

Omtrent samtidig hermed - i november 1975 - fastlagde indenrigsministeriet i en skrivelse til hovedstadsrådet nærmere retningslinier for udarbejdelsen af den overordnede plan. Tidsfristen blev fastsat til 1. april 1977. Bl.a. på baggrund af de væsentligt ændrede forventninger til befolkningsudviklingen - jfr. herom kapitel 3 - i forhold til situationen i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne søgtes der opstillet en overgrænse for den samlede sengekapacitet efter færdiggørelsen af de store byggerier (nedlæggelser af senge i størrelsesordenen 1.650), og det krævedes, at ho-

vedstadsrådet fastlagde indlæggelsesområder for de enkelte sygehuse, uden at kommune-grænser og ejerforhold blev eneafgørende for benyttelse.

I Rigshospitalsudvalget kunne der imidlertid ikke opnås enighed. Samtidig rejstes særligt fra Københavns kommunes side krav om en kommunalisering af eller medbestemmelse over statens sygehuse og fra amtskommunal side rejstes krav om en ændret finansierings-ordning for disse.

På grund af den fortsatte usikkerhed om de statslige sygehuse så hovedstadsrådet sig ikke i stand til at overholde den fastsatte frist (1. april 1977) for udarbejdelsen af den overordnede plan.

I marts 1977 udsatte indenrigsministeriet da fristen til 1. oktober 1977 og tilkendegav samtidig, at hovedstadsrådet i første omgang kunne udarbejde en grovskitse for områdets planlægning, der kunne danne grundlag for de senere sygehusplaner og den overordnede plan. Samtidig meddelte ministeriet nogle foreløbige retningslinier for de statslige sygehuses indplacering på grundlag af arbejdet i Rigshospitalsudvalget, og de tidligere retningslinier for sygehusplanlægningen blev gjort mere detaljerede. Det understregedes således bl.a., at de eksisterende amtskommunegrænser ikke skulle opfattes som sygehusgrænser, hvis den mest hensigtsmæssige visitationsordning set ud fra et overordnet synspunkt derved blev tilside-sat. Det afgørende krav til visitationsordningens udformning var, at hovedstadsområdet i visitations- og kapacitetsmæssig henseende betragtedes under ét. Dette ville bl.a. indebære, at befolkningen indlægges på det nærmeste sygehus, for så vidt dette råder over de specialfunktioner, som er nødvendige for behandlingen af det enkelte sygdomstilfælde. Det meddeltes endvidere, at sengenedlæggelser skulle ske på grundlag af en kvalitetsmæssig vurdering af de enkelte sygehuse, at hovedstadsområdet måtte forvente fremtidigt at skulle benytte samme andel af sengetallet på Rigshospitalet som hidtil, og at regeringen ikke kunne tiltræde en kommunalisering af Rigshospitalet, men accepterede kommunernes ønsker om medbestemmelse og derfor agtede at etablere en bestyrelse for Rigshospitalet med kommunal repræsentation.

Disse retningslinier gav anledning til skarpe protester fra kommunal side, navnlig imod tanken om at lade reglerne for indlæggelse væ-

re uafhængige af amtsgrænserne. Dette betragtedes som uforeneligt med den enkelte (amts)kommunes ansvar for betjeningen af sine borgere.

Heller ikke Rigshospitalet kunne acceptere de omtalte retningslinier, og hovedstadsrådet kunne følgelig ikke overholde den nye frist. I efteråret 1977 nedsatte hovedstadsrådet imidlertid et lægeligt rådgivningsudvalg, der skulle analysere sygehusbehovet og afgive forslag til sygehuskapacitetens fordeling på sygehuse. Desuden nedsatte de berørte ministerier en særlig styringsgruppe vedrørende statens sygehuse. Denne afgav i oktober 1978 en redegørelse, der i april 1979 tiltrådtes af regeringen.

Sideløbende med disse udvalgsarbejder var der på administrativt plan løbende kontakt mellem hovedstadsrådet og de statslige sygehusmyndigheder, og da der med regeringens vedtagelse af styringsgruppens indstilling skete en afklaring af det statslige sygehusvæsens fremtid, kunne hovedstadsrådet snart efter - i maj 1979 - vedtage en "grovskitse til hovedstadsområdets fremtidige sygehusbetjening."

Indenrigsministeren godkendte i juli 1979 grovskitsen som ramme for udarbejdelsen af de enkelte sygehuskommuners planer. Med grovskitsens godkendelse var også de overordnede rammer for indpasningen af statens sygehuse fastlagt, og fra og med 1981 har der været faste aftaler mellem undervisningsministeriet og sygehuskommunerne øst for Storebælt om belægningsplanen på Rigshospitalet m.v. I november 1981 kunne hovedstadsrådet vedtage en overordnet sygehusplan byggende på grovskitsens principper og justeret for den senere udvikling i sygehusbehovet m.v.

Den 17. maj 1983 godkendte indenrigsministeriet hovedstadsrådets overordnede sygehusplan og de 5 sygehuskommuners planer for 1981-92. Ministeriet tog dog ved godkendelsen forbehold vedrørende enkelte af de i planerne anførte udbygningsforslag, således at det nu godkendte sengetal ved planperiodes slutning er en smule lavere end anført i den overordnede plan.

6.4.3.4. Den overordnede plan.

Med godkendelsen af grovskitsen fastlagdes de overordnede rammer for den fysiske og geografiske tilpasning af regionens sengekapa-citet til det forventede behov, dvs. en model for, hvorledes en fremtidig situation med

stor, ledig kapacitet i området kunne undgås. I modellen indgår dels en afbalancering af kapaciteten mellem det indre hovedstadsområde og yderområderne i overensstemmelse med befolkningsudviklingen, dels en ændring af specialesammensætningen med henblik på en bedre sammenhæng mellem kapacitetens fordeling på specialer og sygdomsmønstret (behandlingsbehovet) i befolkningen. Skitsens planer for, hvor patienterne skulle indlægges (visitationen), ændrede kun lidt på det eksisterende mønster.

På grundlag af de (amts)kommunale sygehusplaner - der er baseret på skitsen - og planlægningsmateriale vedrørende de statslige og private sygehuse indeholder den overordnede plan en samlet opgørelse af sengebehov og -kapacitet i hovedstadsområdet 1981-92. De enkelte sygehuskommuners planer blev vedtaget i perioden fra december 1980 til juni 1981 og fremsendt til ministeriets godkendelse sammen med den overordnede plan. Hovedstadsrådet har ikke anvendt sin beføjelse til at pålægge sygehuskommunerne at ændre deres planer. Der vil efter den overordnede plan være rimelig god overensstemmelse mellem behov og kapacitet i perioden 1981-84 ikke alene totalt, men også inden for de enkelte specialeområder.

I perspektivperioden (1985-92) vil der opstå et

mindre kapacitetsoverskud i regionen (størrelsesordenen 300 senge), hvilket i relation til den samlede kapacitet og på baggrund af flere uafklarede forhold i øvrigt, anses for mindre væsentligt.

Den samlede somatiske sengekapacitet reduceres fra ca. 10.850 senge i 1980 til ca. 10.500 i årene 1981-83 og ca. 10.550 i 1984.

I perspektivperioden (1985-92) regnes med yderligere reduktioner i det indre hovedstadsområde af størrelsesordenen 350 senge, heraf størstedelen på de statslige sygehuse. Planen peger på, at der herudover eventuelt vil være mulighed for en større reduktion på hospitalerne i de centrale dele af området, end der indtil videre er forudsat.

I Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner sker der en vis udvidelse af sengekapaciteten ved færdiggørelsen af Herlev sygehus (netto 215 senge), Frederikssund sygehus (netto ca. 125 senge) og et nyt Køge Bugt sygehus (netto ca. 255 senge efter 1980-planen. Revideret i 1982 til 143 senge). Sammenlagt udviser hovedstadsrådets overordnede sygehusplan for hele planperioden 1981-92 en stort set uændret kapacitet, jfr. tabel 6.4.

I forbindelse med behandlingen af sygehusplanerne har indenrigsministeriet imidlertid henstillet, at Frederiksborg amtskommunes

Tabel 6.4. Sengepladser på sygehuse i hovedstadsområdet 1970-1992. Tværsnitsopgørelser.

	Somatiske	Psykiatriske	I alt sygehussenge
Pr. 31.3.1970	11.080	4.771	15.851
Pr. 15.5.1974	11.274	5.189	16.463
Pr. 15.5.1975	11.208	5.121	16.329
Pr. 17.5.1976	11.142	5.086	16.228
Pr. 17.5.1977	11.535	4.961	16.496
Pr. 17.5.1978	11.394	4.930	16.324
Pr. 17.5.1979	11.457	4.876	16.333
Pr. 14.5.1980	10.851	4.807	15.658
Ultimo 1981	10.521	4.822	15.343
Ultimo 1982	10.513	4.850	15.363
Ultimo 1983	10.502	4.900	15.402
Ultimo 1984	10.432	4.955	15.387
Ultimo 1988	10.728	4.966	15.694
Ultimo 1992	10.623	4.875	15.498

Kilde: 1970-1975: Medicinalberetninger II.

1976-1980: Lægestillinger og sengepladser på institutioner, div. årgange, sundhedsstyrelsens "vakancetællinger". Grundet midlertidige driftsforhold på tællingsdagen er sengetallene i disse opgørelser ofte lavere end de normerede sengetal.

1981-1992: Hovedstadsrådets overordnede sygehusplan 1981-1992.

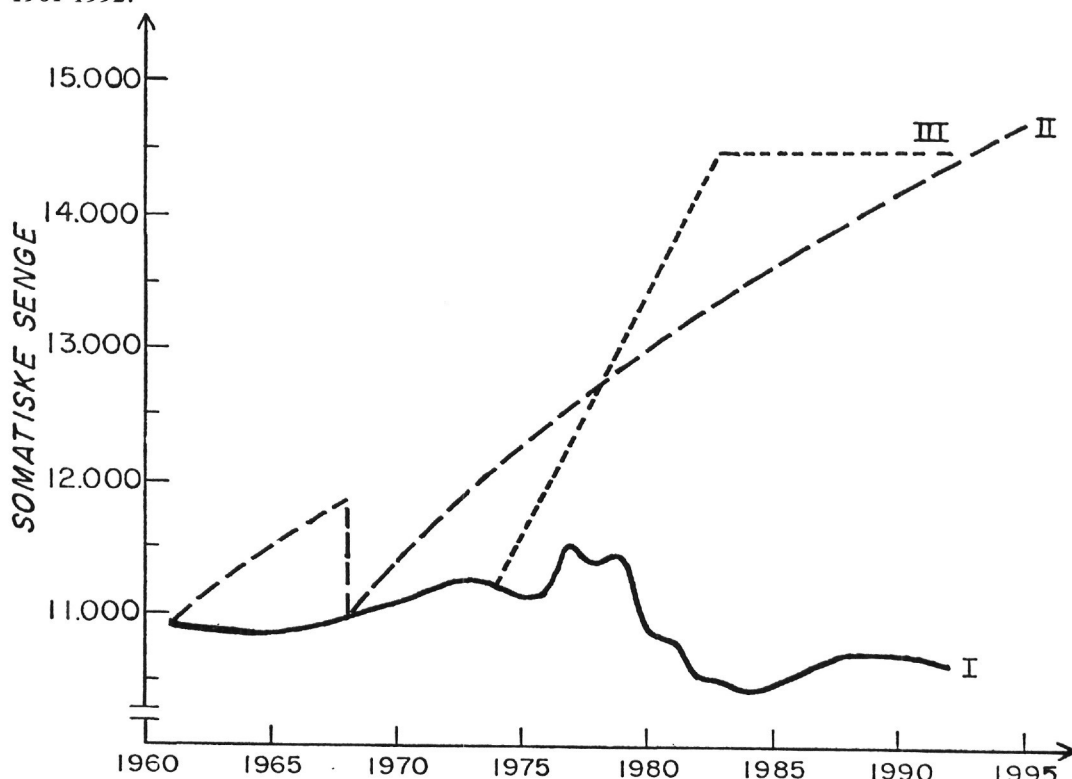
planlagte sengekapa­citet reduceres til stort set det nuværende antal. Endvidere har ministeriet foreløbigt afvist godkendelse af en del af den planlagte udbygning på Herlev sygehus. Den fremtidige sengekapa­citet må af disse grunde, og i øvrigt som følge af den almindelige økonomiske situation, påregnes at blive mindre end anført i tabel 6.4.

Sengebehovet er for samme perioden beregnet at falde fra ca. 10.500 senge i 1981 til

10.350 i 1992, væsentligst på grund af stagnationen i befolkningsudviklingen. Det forudsættes, at den eksisterende kapacitet udnyttes en smule mere intensivt end tidligere.

Sammenfattende kan konstateres, at den overkapacitet i området, som i 1970'erne befrygtedes at kunne opstå, stort set er planlagt elimineret, jfr. nedenstående figur 6.6, der viser den forventede udvikling i behov og kapacitet 1961-1992.

Figur 6.6. Udviklingen i hovedstadsområdets somatiske sengebehov og -kapacitet, 1961-1992.



Figurforklaring:

- I: Faktiske udvikling og planlagt sengekapa­citet 1981-1992 i henhold til hovedstadsrådets overordnede sygehusplan (november 1981).
- II: Fremskrevet sengebehov på grundlag af befolkningsprognose af 1960 (1960-1968) og befolkningsprognose af 1968 (1968-

1995) og på grundlag af det faktiske sengetal pr. indbygger i prognosens basisår.

- III: Forventet udvikling i sengekapa­citeten på grundlag af de i 1974/75 foreliggende udbygningsplaner.

Figuren viser, hvorledes der ved 1970'ernes begyndelse regnes med stadig stigende vækst i behovet (II). De store byggerier (III) skønnes indtil omkring 1992 at dække behovet. Den overordnede plan (I) tager bl.a. hensyn til den stagnerende (faldende) befolkningsudvikling, jfr. kapitel 3.

Den overordnede plans geografiske fordeling af sengekapaaciteten følger grovskitsens retningslinier og bliver i større overensstemmelse med befolkningens bosætning. Om visitationsordninger m.v. indgår der i flere af de underliggende planer overvejelser, der peger mod en gradvis realisering af skitsens forslag. Endelig sammenfatter den overordnede plan de underliggende planers oplysninger om de personalemæssige og økonomiske konsekvenser af de enkelte planer.

I lighed med (amts)kommunerne tager hovedstadsrådet forbehold over for tidsfølgen og de økonomiske muligheder for at gennemføre planen.

6.4.4. Konklusioner.

Ved periodens begyndelse befinder områdets (amts)kommunale og statslige sygehusvæsen sig i en stærk og i hovedsagen ukoordineret vækst. Ud fra specifikke sygehusemæssige, men også ressourcemæssige hensyn peger både "Bent Christensen-udvalget" og hovedstadsreformudvalget på behovet for, at udviklingen underlægges en samlet planlægning. Hovedstadsrådslovens bestemmelser om sygehusplanlægning og ændringen af sygehusloven bliver resultat heraf.

Den efterfølgende stagnation i befolkningsudviklingen (og økonomiske afmatning) øger snarest det oprindeligt påpegede behov for en samlet planlægning, men gør ikke gennemførelsen af planlægningen lettere. Stagnationen i befolkningsudviklingen øger risikoen for overkapacitet og - sammen med den økonomiske stramning - behovet for kapacitetsreduktioner, men skærper samtidig kravet om, at de nødvendige reduktioner fordeles ligeligt i forhold til behovet i hele området. Dette indebærer vanskelige beslutninger i de kommunale råd, der ikke bliver lettere af den uafklarede situation omkring statens sygehusvæsen.

Selve hovedstadsrådets tilstedeværelse som overordnet planlæggende myndighed betegner et fremskridt i forhold til situationen før 1974 og har afgjort bidraget til en væsentlig bedre

koordination inden for området. Der foreligger nu i lovgivningen et krav om en samlet planlægning. Selve dette krav og tillige den opbygning af planlægningen, der er sket i (amts)kommunerne, repræsenterer et fremskridt i forhold til situationen før.

Skal man vurdere hovedstadsrådets rolle i dette forløb og dermed dets hidtidige indsats i den overordnede sygehusplanlægning, kan man tage sit udgangspunkt i to forskellige synspunkter.

Man kan lægge vægt på praktiske, pragmatisk hensyn og spørge, hvad rådet realistisk kunne forventes at udrette på baggrund af de kompetencer og ressourcer, der tillagdes det ved ændringen af sygehusloven i 1973.

Man kan dernæst lægge vægt på de ideelle, regionale mål for planlægningen, som opstilledes i sygehusloven og formuleredes i bemærkningerne til det lovforslag, som indeholdt de nu gældende planbestemmelser.

Anlægger man det første synspunkt, må man konkludere, at hovedstadsrådet med de stærkt begrænsede ressourcer, det har haft til rådighed, og med de svage styringsmidler, sygehusloven giver det i hænde, har ydet en værdifuld indsats i sygehusplanlægningen. Der foreligger nu for første gang en overordnet sygehusplan for hele området, og selv om vigtige problemer er henskudt til dennes perspektivdel, betyder selve eksistensen af en plan, at det videre planlægningsarbejde har fået et fastere grundlag end før.

Mere specifikt må fremhæves rådets initiativ i 1977, der - i tilslutning til de statslige initiativer - bragte planlægningsarbejdet ind i en ny fase gennem udarbejdelsen af grovskitsen og tillige tilvejebragte et kvalificeret planlægningsgrundlag gennem udarbejdelse af statusopgørelser og sengebehovsprognoser for hver af de fem enheder og regionen som helhed. Lægger man vægt på de ideelle mål, der opstilledes i sygehusloven, og som kom til udtryk i lovforslagets bemærkninger, må man sige, at disse efter al sandsynlighed kun ville kunne have været gennemført i den forløbne periode under forudsætning af, at de fem (amts)kommuner var blevet lagt sammen til en storamtskommune. I denne forbindelse kan der imidlertid være grund til at minde om - jfr. også nedenfor i kapitel 11 - at det som led i det lovforslag om en storamtskommune, som den daværende indenrigsminister fremsatte i marts 1972, var forudset, at det kunne blive

nødvendigt inden for storamtskommunen at operere med decentrale amtskommunale administrationer, og der nævntes her under udvalgsbehandlingen udtrykkeligt lokale sygehusudvalg, en ordning, som kendes i Stockholm-området. Selv under en storamtskommune forudsås lokale sygehusforvaltninger således at vise sig nødvendige - så meget mindre kan det da undre, at det ikke i den forløbne periode er lykkedes hovedstadsrådet med de svage styringsmidler, det råder over, at gøre regionen til ét sygehusområde.

Hvis man derefter kombinerer de to synspunkter - det praktisk-pragmatiske og det ideelle - kan man drage følgende konklusioner af det hidtidige planforløb:

Forløbet viser, at den planlægningsmodel, der er opstillet i sygehusloven, næppe er ganske hensigtsmæssig. Det må betvivles, at modellen gav rådet mulighed for at tilvejebringe en overordnet sygehusplan inden for en rimelig tidsfrist. Det afgørende skift i forløbet indtrådte i 1977, da rådet og staten i fællesskab tilvejebragte et plangrundlag - grovskitsen - der efterfølgende dannede grundlag for (amts)kommunernes planer. Hvis forløbet skulle have fulgt lovens model, skulle rådet have afventet både de (amts)kommunale planer og statens, men på baggrund af de store koordinationsproblemer - ikke mindst mellem Rigshospitalet og Københavns kommune - ville dette i realiteten have været ensbetydende med at sætte planlægningen i stå.

Dette har at gøre med to forhold, der er af betydning for vurderingen af rådets muligheder for effektivt at gribe ind i og præge planlægningsforløbet: for det første den omstændighed, at rådet ikke har noget ansvar for driften af sygehusvæsenet i regionen, og for det andet, at dets personelle ressourcer og finansielle handlemuligheder er så begrænsede, som tilfældet er. Det må betragtes som tvivlsomt, om et organ, der ikke selv har en eller anden form for ansvar for driften af et sygehusvæsen, effektivt kan styre et overordnet planforløb præget af så store koordinationsbehov og -problemer, som tilfældet er i hovedstadsområdet. Dette skyldes *både*, at et organ, der ikke har et sådant driftsansvar - og heller ikke råder over alternative styringsmidler - næppe kan optræde med den tilstrækkelige politiske vægt, og at organet ikke gennem en intim forbindelse med sygehusvæsenets problemer sættes i besiddelse af den nødvendige interne

ekspertise i planlægningen. Da formålet med rådets planlægning som fastlagt i loven er at varetage regionale hensyn, og da disse hensyn tillige skal varetages ved indenrigsministerens godkendelsesbeføjelse overfor rådets planlægning, er det for så vidt logisk, at indenrigsministeriet og sundhedsstyrelsen i ikke ubetydelig grad har måttet gribe aktivt ind i planlægningsprocessen (bl.a. også på baggrund af et udtalt ønske i folketinget om at bevare de små sygehuse). Dette så meget mere som netop koordinationen med statens sygehuse har været et så stort problem i planlægningen. Derved er der i nogen grad rådet bod på de svagheder, der er indbygget i loven og i rådets ressourcefordeling. Dette har til gengæld haft en tendens til at skyde rådet til side, tydeligst vel nok i de senere faser af forløbet, da rådet tilsyneladende spiller en noget mere begrænset rolle, f.eks. i forhandlingerne om det statslige sygehusvæsen og ikke får sæde i Rigshospitalets bestyrelse.

6.5. Kollektiv trafik i hovedstadsområdet.

6.5.1. Baggrund.

Bestræbelserne på at samle hovedstadsregionens kollektive trafik under ét har stået på i et halvt århundrede, og adskillige forslag er blevet fremsat i tidens løb uden resultat. Før dannelse af HT var busdriften fordelt på ca. 40 busselskaber, dels offentlige, dels private. Denne opdeling førte til en uensigtsmæssig tilrettelæggelse af trafikbetjeningen med komplicerede takstsystemer, dobbelttrafikering, manglende koordination mellem buslinierne på tværs af kommunegrænserne og en mangelfuld betjening af yderområderne. Samtidig manglede koordinationen med togdriften.

I konsekvens heraf foreslog Egnspanrådet i forbindelse med regionplanen fra 1971, at der blev etableret et effektivt kollektivt transportsystem i regionen. Dette ville kræve en fastlæggelse af de politiske og økonomiske forudsætninger for trafikbetjeningen samt et koordinerende organ til planlægning m.v. Dette understøttedes også i trafikministeriets "Trafikplan 1970-1985", hvor netop hovedstadsområdets udbygning af den kollektive trafik havde en fremtrædende plads.

Også hovedstadsreformudvalget pegede på, at trafikproblemerne i regionen havde en særlig karakter. Særligt fremhævedes det, at regio-

nens størrelse set i relation til dens karakter af et sammenhængende bysamfund nødvendiggør en udbygget kollektiv trafikbetjening, hvis udformning ikke kan undgå at påvirke den retning, som bysamfundet udvikler sig i. Udvalget anbefalede derfor, at såvel trafikplanlægningen som trafikdriften blev henlagt til én myndighed, hovedstadsrådet.

6.5.2. Etableringen af HT.

Ifølge hovedstadsrådsloven skulle hovedstadsrådet varetage samordning, udbygning og drift af den kollektive lokaltrafik og medvirke til en samlet trafikplanlægning.

Samtidig med hovedstadsrådsloven vedtog folketetinget lov om hovedstadsområdets kollektive personbefordring (lov nr. 303 af 13. juni 1973), som indeholdt bestemmelserne om oprettelsen af et fælles busselskab.

I overensstemmelse hermed oprettede Københavns og Frederiksberg kommunalbestyrelser og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtsråd den 1. august 1973 Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT) til at udføre regelmæssig omnibuskørsel mellem steder inden for hovedstadsregionen.

Ved hovedstadsrådets oprettelse den 1. april 1974 blev HT underlagt hovedstadsrådet, der også fra denne dato skulle afholde HT's udgifter.

Da der ikke var opnået enighed om en samordning af bane- og busdriften, indeholdt loven om hovedstadsområdets kollektive personbefordring bestemmelser om nedsættelse af et trafikråd, hvis medlemmer var lokalpolitikere udpeget af hovedstadsrådet og embedsmænd udpeget af trafikministeren. Regeringen udpegede formanden. Trafikrådet skulle fremme koordineringen af anlæg, linieføring, trafikbetjening, takstsystem og takstniveau for den kollektive personbefordring ad bane og vej inden for hovedstadsregionen. Loven pålagde trafikrådet inden den 1. oktober 1976 at udarbejde et forslag til forening af bane- og busdriften og til fordeling af udgifterne.

6.5.3. Udviklingen i HT's virksomhed.

Forud for foreningen af bane- og busdriften den 1. april 1978 lå et omfattende arbejde i trafikrådet. På baggrund af et forslag fra trafikrådets formand i 1976 indledtes en række forhandlinger mellem staten og hovedstadsrådet, og disse forhandlinger var baggrund for

lov nr. 270 af 8. juni 1977 om hovedstadsområdets kollektive personbefordring.

Ifølge denne lov fik hovedstadsrådet det fulde ansvar for og den fulde beslutningskompetence over persontrafik på statsbanestrækninger, hvor trafikken udføres med persontog, der kun kører inden for hovedstadsregionen ("§ 1-strækninger").

Disse banestrækninger er samtlige S-baner, samt dieselbaneme Ballerup-Frederikssund og Hillerød-Snekkersten (Helsingør). På disse strækninger kan hovedstadsrådet selv fastlægge driften, herunder takstpolitik og køreplaner. Hovedstadsrådet har ligeledes beslutningskompetence med hensyn til anlæg af nye lokalbanestrækninger i området, ændring af eksisterende lokalbanestrækninger i området eller anlæg af nye stationer, værkstedsbygninger og lignende, og rådet kan selv træffe beslutning om anskaffelse af nyt materiel samt ændring af eksisterende materiel. Trafikken på disse strækninger varetages fortsat af DSB. På banestrækninger, der anvendes til både lokalpersontrafik og persontrafik, der går ud af området ("§ 4-strækninger"), dvs. strækningen Helsingør-København-Roskilde og derfra til Hvalsø-Borup og Tureby, har hovedstadsrådet fået fuld beslutningskompetence med hensyn til takst- og billetteringssystemer for de lokale rejser på disse strækninger. Hovedstadsrådet oppebærer indtægterne for de lokale rejser og godtgør DSB's indtægsttab herved. Indtægsttabet er opgjort én gang for alle pr. 31. marts 1978 på grundlag af det beregnede antal rejser og gældende takster og reguleres i forhold til ændringerne i taksterne for DSB's befordring i henhold til lov om DSB. Da der også må tages hensyn til den øvrige trafik, der foregår på de blandede strækninger, som går ud af området, har hovedstadsrådet derimod ikke fået tillagt enekompetencen med hensyn til køreplaner og anlæg samt materielanskaffelser på disse strækninger. Loven har herom bestemt, at hovedstadsrådets forslag skal imødekommes af DSB, i det omfang hensynet til den øvrige trafik på strækningerne eller sikkerhedsforskrifter ikke er til hinder herfor, mod at hovedstadsrådet godtgør DSB de meromkostninger, gennemførelsen af hovedstadsrådets forslag medfører. Hovedstadsrådet har ikke hidtil gjort brug af denne ret. Såfremt DSB og hovedstadsrådet ikke kan blive enige, afgøres uoverensstemmelser af ministeren for offentlige arbejder efter forhandling

med hovedstadsrådet. Trafikken på disse strækninger drives iøvrigt som hidtil af DSB for statens regning.

Det har hele tiden været hensigten, at de eksisterende banevirksomheder - DSB og områdets privatbaner - fortsat skulle udføre den lokale togtrafik, men nu som entreprenører for hovedstadsrådet. Hovedstadsrådet har derfor indgået en aftale med staten om de **nærmere** vilkår for DSB's medvirken som entreprenør. I aftalen af 30. marts 1978 er der fastsat procedurer for udarbejdelse af takster for den ovenfor nævnte persontrafik i hovedstadsregionen, der udføres af DSB. I øvrigt udfylder aftalen de forudsætninger, som har ligget til grund for loven.

Staten havde ved ordningens ikrafttræden et betydeligt underskud på hovedstadsregionens banetrafik, og det var ikke hensigten med foreningen af bane- og busdriften, at staten skulle vælte dette underskud ved den lokale persontrafik i hovedstadsregionen over på hovedstadsrådet.

På samme måde, som det er sket ved de mange opgaveoverførsler i 1970'erne fra staten til kommunerne, blev det derfor besluttet at skabe en byrdefordelmæssigt neutral ordning på den måde, at staten skulle yde et tilskud til hovedstadsrådet, svarende til statens netobesparelse ved at hovedstadsrådet overtog det økonomiske ansvar for den persontrafik, der hidtil var blevet udført af DSB på de rene lokalstrækninger.

Kompensationsordningen blev fastsat til et grundbeløb, der på de årlige finanslove reguleres efter de samme principper som de generelle tilskud til kommuner og amtskommuner. I foråret og sommeren 1980 blev kompensationsbeløbets tilstrækkelighed drøftet mellem regeringen og hovedstadsrådet.

Drøftelserne resulterede i nedsættelsen af et udvalg - udvalget vedrørende hovedstadsområdets kollektive trafik - der skulle undersøge, om der var sket en forrykkelse i forhold til den tilsigtede fordeling af de økonomiske byrder mellem staten og hovedstadsrådet, som er et grundlæggende element i den ordning, der er skabt for den kollektive trafik i **hovedstadsregionen**.

Desuden skulle samarbejdet om den løbende planlægning og budgetlægning vurderes.

Udvalgsarbejdet resulterede i to betænkninger, der forelå december 1980 og juli 1981.

Der var i udvalget enighed om, at der for pe-

rioden fra den 1. april 1978 til udgangen af 1981 manglede 295 mill.kr. til realisering af de forudsatte investeringer ved kompensationsbeløbets beregning. Dersom investeringskompensationen var blevet reguleret med den faktiske prisudvikling på anlæg og rullende materiel, ville forskellen mellem kompensation og de faktiske udgifter til realiseringen af de forudsatte anlæg blive reduceret fra 295 mill.kr. til 178 mill.kr. udtrykt i medio 1980-priser.

Det blev endvidere konstateret, at der i de kommende år på baneområdet påhviler hovedstadsrådet en større investeringsbyrde end oprindelig forventet.

I betænkningen nævntes, at hovedstadsrådet i forbindelse med de årlige forhandlinger med indenrigsministeriet om reguleringen af tilskuddet har adgang til at rejse spørgsmålet om konsekvenserne af den langsommere udvikling i DSB's takstniveau.

I den betænkning, der forelå i juli 1981, blev beregningen af de såkaldte generalomkostninger vurderet, og flere alternative beregningsformer blev opstillet.

De efterfølgende politiske forhandlinger mellem hovedstadsrådet og medlemmer af regeringen afsluttedes med en aftale af 14. oktober 1981 mellem ministeren for offentlige arbejder og hovedstadsrådet, hvorefter staten gav hovedstadsrådet tilsagn om et ekstraordinært tilskud på 180 mill.kr. (1.1.1981-priser) til investeringer i § 1-baner. Desuden af taltes, at hovedstadsrådets bidrag til DSB's generalomkostninger skulle svare til 19,7% mod tidligere 22% af generalomkostningerne i 1981. Fra og med 1983 pristalsreguleres beløbet.

6.5.4. HT's organisation.

For at sætte hovedstadsrådet i stand til at varetage opgaverne med hensyn til kollektiv lokaltrafik er beslutningskompetencen vedrørende al lokaltrafik i regionen tillagt hovedstadsrådet, jfr. lov nr. 270 af 8. juni 1977 om hovedstadsområdets kollektive personbefordring.

Ifølge hovedstadsrådets styrelsesvedtægt § 15 varetages den umiddelbare forvaltning af hovedstadsrådets opgaver i henhold til lov nr. 115 af 29. marts 1978 om buskørsel (busloven) og lov om hovedstadsområdets kollektive personbefordring, herunder bestyrelsen af HT, af et trafikudvalg, der består af 11 med-

lemmer valgt blandt hovedstadsrådets medlemmer.

Efter § 3 i busloven er hovedstadsrådet tilladelsesudstedende myndighed vedrørende almindelig og speciel rutekørsel samt såkaldt § 11-kørsel i hovedstadsregionen.

Trafikudvalget er bemyndiget til på hovedstadsrådets vegne at udøve denne koncessionsmyndighed i henhold til busloven, idet dog afslag på ansøgninger, herunder ansøgninger om ændring af eksisterende tilladelser, samt om tilbagekaldelse af tilladelser afgøres endeligt af planlægnings- og økonomi-udvalget efter indstilling fra trafikudvalget.

Trafikudvalget har delegeret kompetencen til tiltrædelse af ansøgninger om tilladelse til speciel rutekørsel til trafikudvalgets formand. Takster for den kollektive personbefordring under hovedstadsrådet afgøres af rådet, medens takstspørgsmål for andre trafikforbindelser afgøres af trafikudvalget, idet dog afslag forelægges planlægnings- og økonomi-udvalget til endelig afgørelse.

Samarbejdet med DSB foregår på grundlag af overenskomsten af 30. marts 1978 mellem ministeren for offentlige arbejder og hovedstadsrådet.

Ifølge overenskomsten udøves hovedstadsrådets beføjelser gennem HT.

Overenskomsten indeholder detaljerede bestemmelser om det praktiske samarbejde (planlægning, budgetter, regnskaber m.v.). Enkelte af overenskomstens bestemmelser blev uddybet i de to nævnte betænkninger fra december 1980 og juli 1981.

6.5.5. HT's økonomi.

6.5.5.1. Driften.

Kort tid efter samordningen af hovedstadsregionens kollektive trafik under hovedstadsrådet tog tilgangen til baner og busser et voldsomt opsving. For at imødekomme dette pres har hovedstadsrådet øget bussernes trafik-kilometer.

I nedenstående tabel er trafikpræstationerne i trafikken inden for HT's område vist for perioden 1975-1982.

Det ses, at busdriften i løbet af årene er steget med ca. 38%. Sammenholdt hermed er antallet af rejser øget med 20%.

I tabellen er DSB's banetrafik først medtaget fra 1. april 1978 og dermed først med virkning for et helt år fra 1979. Den øvrige bane-drift udføres af privatbaner i området.

Det ses af tabellen, at udgifterne incl. anlæg i 1983 forventes at blive godt 5 gange større end i 1975/76. Af de samlede udgifter udgør anlægsudgifterne ca. 13,5 pct.

Indtægerne udgøres dels af driftsindtægter (takster jfr. nedenfor) og af offentlige tilskud. Tilskuddene består væsentligst af hovedstadsrådets tilsvær (ca. 65%). Den resterende del består af statens kompensation for underskud på banedriften. Det ses, at tilskuddenes andel af de samlede indtægter synes at have stabiliseret sig på ca. 50%. Dette betyder, at billet-indtægterne kun dækker halvdelen af de samlede udgifter; dette svarer imidlertid også til niveauet for den kollektive trafik i de fleste storbyer i Europa.

Tabel 6.5. Oversigt over præsterede trafikkilometer (bus- henholdsvis vognkilometer) 1975-85 inden for HT's område.

1.000 km	Busdrift	Banedrift	I alt
1975	64.493	2.863	67.356
1976	74.752	3.901	78.653
1977	79.560	4.035	83.595
1978	83.571	47.620	131.191
1979	85.623	63.938	149.561
1980	87.377	67.466	154.843
1981	86.321	67.515	153.836
1982 (budget)	88.909	67.648	156.557
1983 (budget)	87.624	71.112	158.736

Kilde: oplysninger fra hovedstadsrådet.

Note: Køgebugt-banen er forlænget fra Hundige til Solrød Strand i efteråret 1979. I efteråret 1983 åbnes strækningen Solrød Strand-Køge.

Tabel 6.6. Oversigt over regnskabstal (budgettal) for den kollektive trafik i hovedstadsregionen underlagt hovedstadsrådet.

	Udgifter			Indtægter			Off. tilskud i pct. af udgifter
	Drift	Anlæg	I alt	Drift	Off.tilsk. ¹⁾	I alt	
	mill. kr. min. kr.						
1974-75	171	20	191	130	61	191	32
1975-76	470	40	510	271	239	510	47
1976	400	43	443	222	221	443	50
1977	590	76	666	3.407	359	666	54
1978	976	226	1.202	527	675	1.202	56
1979	1.250	271	1.521	645	876	1.521	58
1980	1.442	272	1.714	770	944	1.714	55
1981	1.695	266	1.961	991	970	1.961	49
1982 (B)	1.986	314	2.300	1.105	1.195	2.300	52
1983 (B)	2.355	373	2.728	1.372	1.356	2.728	50

1) Hovedstadsrådets tilsvær + statens kompensationsydelse.

Kilde: Oplysninger fra hovedstadsrådet.

6.5.5.2. HT's takstsystem.

Takstsystemet for bane- og busdriften i hovedstadsregionen, som er baseret på det såkaldte *zonetakstsystem*, blev i sin nuværende form, omfattende rejser med såvel busser som tog, indført den 29. april 1979, men allerede den 20. april 1975 blev et zonetakstsystem indført for regionens *bustrafik*.

Zonetakstsystemet for busdriften blev indført som et 1 fælles, ensartet takstsystem til afløsning af de mange forskellige takstsystemer, som blev anvendt ved de 12 offentligt ejede trafikelskaber, som indgik i HT, samt ved de 22 privatejede busselskaber, der indgik entreprenøraftale med HT. Også regionens 5 privatbaneselskaber overgik til zonetakstsystemet. Det var væsentligt så hurtigt som muligt efter HT's start den 1. oktober 1974 at tage det første skridt i retning af at gøre den kollektive trafik i hovedstadsregionen til et sammenhængende *trafiksystem*, og et bærende element heri er takstsystemet.

Det største af selskaberne, Københavns Sporveje, havde siden århundredets begyndelse haft et såkaldt *enhedstakstsystem*, hvorefter der betales samme pris for en rejse uanset dennes længde. Forudsætningen for et sådant takstsystem er et trafikområde af begrænset størrelse, og systemet anvendes da i dag også kun ved yderst få selskaber.

Ved andre selskaber, som indgik i HT, var betalingen for en rejse på en eller anden måde gjort afhængig af rejsens længde, såkaldt *afstandstakst*. Denne kan enten være en *stræk-*

ningstakst, hvor betalingen for en rejse afhænger af, hvor mange delstrækninger på den enkelte buslinje rejsen strækker sig over, eller en *zonetakst*, hvor betalingen stiger trinvis med rejsens længde uden at være bundet til den enkelte linie.

Sammenfattende kan om baggrunden for indførelsen af zonetakstsystem i hovedstadsregionen siges følgende:

Det var fra begyndelsen klart, at der i et så stort område som hovedstadsregionen, ca. 3.000 km², ikke kunne anvendes en enhedstakst. Det ville enten have givet meget stort indtægtstab på grund af takstnedsættelse for de lange rejser, specielt med banerne, eller have betydet meget høje takster for de korte rejser.

Det var derfor nødvendigt at anvende et system, som på en eller anden måde gjorde prisen for en rejse afhængig af dens længde. Endvidere måtte en række forudsætninger opfyldes:

- Alle brugere af busser og tog i hovedstadsregionen skal i takstmæssig henseende stilles ens, d.v.s. at en rejse af en vis længde skal koste stort set det samme, uanset hvor i regionen den bliver foretaget.
- da op mod 70% af rejserne er korte rejser, bør takstsystemet for disse rejser i praksis virke som et enhedstakstsystem med de fordele i retning af enkelhed dette indebærer, bl.a. af hensyn til den enmandsbetjente busdrift.
- takstsystemet må endvidere ud fra et sam-

fundsmæssigt synspunkt understøtte de grundlæggende intentioner i regionplanlægningen, medvirke til en så effektiv udnyttelse som muligt af trafikapparatet, samt tilgodese visse socialpolitiske hensyn.

- endelig bør takstsystemet være uformet på en sådan måde, at det med et "rimeligt" takstniveau kan dække en nærmere fastsat del af omkostningerne og muliggøre en smidig tilpasning såvel til ændringer i omkostningerne som til ændringer i kapaciteten og markedet for personbefordring.

Blandt de forskellige takstsystemer, baseret på af standstakst, valgtes zonetakstsystemet, der nu også er ved at blive indført i det øvrige land uden for hovedstadsregionen i takt med oprettelsen af fælleskommunale trafikselskaber, og som i øvrigt har vist sin anvendelighed i større bysamfund som Stockholm, Oslo, München, Hamburg, Frankfurt, Rotterdam og Paris.

Ved zonetakstsystemet er det muligt at opbygge en takststruktur, som harmonerer med de typiske rejselængder for bane- og busdriften: for banedriften et betydeligt antal lange rejser, for busdriften i langt overvejende grad korte rejser.

Princippet i zonetakstsystemet er, at der for rejser på billet betales en såkaldt grundtakst for de første to zoner, en rejse omfatter, og en tillægstakst for hver følgende zone op til et maksimum, som i hovedstadsregionen er

fastsat til 8 zoner. Ved at lade grundbilletten gælde i to zoner undgår man en af ulemperne ved zonetakstsystemet, som dette er udformet f.eks. i Stockholm: at en kort rejse over en zonegrænse er dyr, idet der skal betales såvel grundtakst som tillægstakst. I hovedstadsregionen kan man til laveste takst på en kontantbillet altid køre mindst 10-12 stoppesteder svarende til 4-5 km.

For rejser på *rabat kort* og *månedskort* er der dog valgt en anden opdeling, idet laveste takst her gælder for 3 zoner og højeste takst for 7 zoner og derover.

Takststrukturen, den rent praktiske opbygning af takstsystemet i kontantbilletter, rabatbilletter og månedskort er baseret på den størst mulige grad af *selvbetjening* af hensyn til den enmandsbetjente busdrift.

Endelig skal det oplyses, at taksterne med udgangspunkt i en 3-zones rejse er ca. fordoblet i den forløbne periode.

6.5.5.3. HT's fremtidige investeringer.

Udover de egentlige driftsudgifter udgør investeringerne en ikke uvæsentlig del af de samlede udgifter. I det følgende vil der blive redegjort for fastsættelsen af de fremtidige investeringer.

Når der bortses fra de nødvendige reinvesteringer i det eksisterende transportmateriel, vil behovet for nyinvesteringer bl.a. afhænge af det forventede antal passagerer og deres tids-

Tabel 6.7. HT's præstations- og passagertal 1974-1986.

År	Udbud		Efterspørgsel	
	Ht + entrepr. buskm	DSB (§1) + privatb vognkm mill.	passa- gerer	Bemærkninger
1975	64,5	2,9	192	¹ A 75 Entrepr. + prv.baner
1976	74,8	3,9	156	
1977	79,5	4,0	223	
1978	83,5	47,6	289	¹ 4 78 DSB § 1-baner
1979	85,6	63,9	294	
1980	87,4	67,5	308	
1981	86,3	67,5	306	Budget
1982	88,9	67,6	310	
1983	87,6	71,1	315	
1984	88,9	74,4	320	Overslag
1985	90,2	74,8	325	Overslag
1986	91,5	75,2	330	Overslag

Kilde: Oplysninger fra hovedstadsrådet.

mæssige fordeling på døgnet.

Af ovenstående tabel fremgår udbuddet af bus/vognkilometer og efterspørgslen i form af antal passagerer.

Som det ses, skete der i HT's første år en betydelig udvidelse af trafikbetjeningen, som først og fremmest fandt sted uden for københavnsområdet. Dette skal ses i lyset af, at HT's fællestaktsystem betød en billigsgørelse af de lange rejser og indeholdt en rabatordning, der betød en relativ stor rabat for rejser, der omfattede 3 zoner, dvs. bl.a. rejser fra Københavns omegnskommuner til City. Endvidere skete der baneforlængelser, i 1976 Vallensbæk-Hundige, i 1979 Hundige-Solrød og i efteråret 1983 sker forlængelse Solrød Strand-Køge. I 1977 elektrificeredes Hareskovbanen.

I 1981 og i den forløbne del af 1982 er passagerantallet steget 1-2 pct. om året.

Der regnes fremover med en årlig stigning i passagerantallet på 1-2 pct.

Det i tabellen anførte passagerantal viser skønsmæssigt antallet af rejser, dvs. fra første påstigning til sidste afstigning. Antallet af

årlige påstigninger er af støttelsesordenen 450 mill.

Det totale passagerantal fordeler sig meget forskelligt på årets måneder, på busser i og uden for myldretiden, på busser i den aktuelle køreretning og i den uaktuelle retning. Noget lignende gælder for togene. Der er således ingen simpel sammenhæng mellem udbuddet og efterspørgslen (bus- og togkilometer og passagerantal). I de første år, hvor man udbyggede trafikken uden for københavnsområdet, steg præstationerne (kilometrene) noget hurtigere end passagerantallet.

I de senere år har man gennemført en tilpasning af driften, således at man har kunnet øge myldretidsudbuddet uden at forøge det samlede udbud. I årene 1983-1986 forventes den årlige passagertilgang på ca. 2 pct. i det væsentlige at ville finde sted i myldretiden (boligarbejdsstedstrafikken), hvor kørslen er særligt omkostningskrævende. Der regnes med en forøgelse af udbuddet, der svarer til den forventede passagertilgang. Investeringerne fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 6.8. HT's samlede investeringer 1983-2001 (1983-prisniveau).

år	HT	DSB (§1) mill.kr.	I alt	Bemærkninger
1983	174	327	501	Budget
1984	248	296	544	Overslag
1985	185	313	498	Overslag
1986	111	241	352	Overslag
1987-91	860	1690	2550	Skøn
1992-96	1085	1570	2655	Skøn
1997-2001	670	1488	2158	Skøn

Note: Oplysningerne bygger på budget 1983 samt foreliggende 1 planer, idet der er gjort særlige forudsætninger vedrørende anskaffelse af togmateriel.

I budget 1983 indgår *ikke* konsekvenserne af nedsættelsen af bidraget til Hovedstadsrådet med 150 mill. kr. som følge af finansudvalgets nedsættelse af bloktilskuddene til kommuner og amtskommuner med 3 mia. kr. (Vedttaget den 4. november 1982).

Tallene omfatter, foruden de beløb der indgår i HT's budget for 1983, særlige DSB-investeringer, som HT har optaget på sit driftsregnskab, samt anslåede beløb til anskaffelse af rullende materiel til § 1-banerne. Investeringer vedrørende privatbanerne indgår ikke i tallene, jfr. herom nedenfor.

Om sammenhængen mellem de ovenfor anfør-

te præstationer, passagertal og investeringer skal bemærkes, at det totale passagertal som nævnt fordeler sig meget forskelligt på måneder og på timer i driftsdøgnet, og det totale passagertal er kun i nogen grad bestemmende for investeringernes størrelse. Det samme gælder præstationerne.

Investeringerne i banedriften, der hovedsagelig er reinvesteringer, bestemmes først og fremmest af køb af tog. Etablering af faste anlæg er dels en følge af vognkøbet, dels en følge af udbygningen af banetrafikkens infrastruktur.

Som nævnt indledningsvis udgøres de samlede

Tabel 6.9. HT's investeringsplan 1983-2001, pr. budget 1983 samt skøn for de efterfølgende år (1983-prisniveau).

	1983	1984	1985	1986	1987-91	1992-96	1997-2001
Reinvesteringer (busser, ombygninger, folkelokaler mv)	95	120	130	48	525	740	335
Mertrafikinvest. (busser, nye busanlæg, udvidelse af eksisterende busanlæg)	69	118	45	53	285	295	285
Serviceniveauinvest. (miljøkrav, udbygning af radioanlæg)	10	10	10	10	50	50	50
I alt:	174	248	185	111	860	1085	670

Kilde: Oplysninger fra hovedstadsrådet. I budget 1983 indgår ikke konsekvenserne af nedsættelsen af bidraget til hovedstadsrådet med 150 mill.kr.

investeringer af henholdsvis re- og nyinvesteringer; nyinvesteringerne kan yderligere opdeles i mertrafik- og serviceniveauinvesteringer. I det følgende gives en kort beskrivelse af investeringernes fordeling på disse grupper. HT's egen buspark omfatter godt 1.240 busser. Med en gennemsnitlig levetid på ca. 13 år betyder det, at der til erstatning for nedslidte busser skal købes ca. 90 busser om året i gennemsnit, og der skal samtidig ske en fornyelse

og ajourføring af de gamle bus-anlæg og folkelokaler. I alt drejer det sig om ca. 100-120 mill.kr. om året.

Det stigende passagerantal og presset i myldretiden betyder, at der må regnes med anskaffelse af yderligere et antal busser. Busforbruget beregnes med myldretiden som udgangspunkt, idet myldretiden er afgørende for busparkens størrelse. Der regnes med anskaffelse af ca. 20 busser årligt til mertrafik, til et

Tabel 6.10. Forventede/skønnede investeringer i baneanlæg og materielanskaffelser for § 1-trafikken.

Mill. kr. i 1983-priser	1983	1984	1985	1986	1987-91	1992-96	1997-2001
Reinvesteringer (udskiftning af rullende materiel, fornyelser af spor- og sikringsanlæg, diverse ombygninger og genanskaffelser)	125	145	152	86	1441	1254	1238
Mertrafikinvesteringer (rullende materiel, omformer -stationer, sporudbygning, nye stationer på eksist. S-banenet)	108	97	45	102	101	132	100
Serviceniveauinvesteringer (S-baneforlængelser og hertil hørende materielanskaffelser, moderniseringer af stationer og materiel, elevatorer)	94	54	116	53	148	184	150
I alt	327	296	313	241	1690	1570	1488

Kilde: Anlægsbudget for 1983 (perioden 1983 til 1986) og betænkning afgivet af udvalget vedrørende hovedstadsområdets kollektive trafik, december 1980, og foreliggende planer. Der er gjort særlige forudsætninger for anskaffelse af S-togsmateriel. I budget 1983 indgår ikke konsekvenserne af nedsættelsen af bidraget til hovedstadsrådet med 150 mill.kr. jfr. tabel 6.8. og 6.9.

beløb på ca. 20 mill.kr. For hver 60 busser, d.v.s. hvert tredje år, må der regnes med opførelse af et busanlæg til ca. 75 mill.kr. - eventuel udvidelse af et eksisterende busanlæg. Alt i alt må der regnes med årlige nyinvesteringer på ca. $20 + (75 \times \frac{1}{3}) = 45$ til 60 mill.kr.

Serviceniveauinvesteringer omfatter udvikling af busser såvel teknisk som passagermæssigt, miljøhensyn, energihensyn (hybridbusser), værkstedsfaciliteter og personalefaciliteter, radiotjeneste m.m. Alt i alt må der regnes med 20-30 mill.kr. om året hertil.

Fordelingen af de forannævnte beløb på de enkelte år vil kunne variere stærkt. I gennemsnit vil der være tale om ca. 200 mill.kr. om året i 1983 prisniveau.

Investeringerne i banedriften kan opdeles på samme måde, hvilket fremgår af tabel 6.10. For så vidt angår mertrafikinvesteringerne i banedriften, regnes der bl.a. med en færdiggørelse af S-banerne til Køge og Høje-Tåstrup. Desuden påregnes der investeringer i privatbanerne i området på ca. 80 mill.kr. til 1985.

6.5.6. Den kollektive trafik og den regionale trafikplanlægning.

Hovedstadsrådet skal som regionplanmyndighed udarbejde hovedretningslinier for trafikbetjeningen i regionen (både kollektiv og individuel trafik), herunder retningslinier for omfanget og beliggenheden af større trafik anlæg og tidsfølgen for deres realisering.

Hovedstadsrådet udsendte i november 1980 "Trafikplan 1980", indeholdende oplæg til hovedretningslinier og retningslinier for den regionale trafik, til høring i regionens kommuner. Som et led i den med miljøministeren aftalte udarbejdelse af tillæg til den godkendte regionplan er hovedstadsrådet på baggrund heraf i færd med at udarbejde regionplantillæg vedrørende trafikbetjeningen. Den kollektive trafik indgår heri som en integreret del af den regionale trafikbetjening i regionen.

Til varetagelse af den løbende koordinering mellem planlægningen og driften og i øvrigt til drøftelse af sager af fælles interesse er bl.a. nedsat:

- Paritetisk udvalg (jfr. § 6, stk. 2, i lov om hovedstadsrådets kollektive personbefordring).
- Direktørkollegiet Hovedstadsrådet/DSB/HT
- Direktørmødet DSB/HT med underudvalg

Ved planlægningen af det fremtidige kollektive trafiksystem tilsigtes en realisering af de gældende regionplanmæssige retningslinier. Den daglige tilrettelæggelse af samt udviklingen af det samlede kollektive trafiksystem foregår med sigte på at tilbyde hurtig, bekvem og varieret befordring ved de daglige rejser mellem boliger, arbejdspladser, uddannelsesinstitutioner og centre.

I byområder, hvor biltrafikken er underlagt restriktioner, eller hvor regionplan- eller samfundsmæssige hensyn taler derfor, skal der ved planlægningen af det kollektive trafiksystem gives fortrinsret til den kollektive trafik, og dette trafiksystem skal søges udbygget som det primære system for personbefordring.

En af opgaverne er fortsættelse af den igangværende planlægnings- og driftsmæssige samordning af både de enkelte buslinier indbyrdes og baner og busser i forhold til hinanden. Desuden indgår i samordningsarbejdet en fælles planlægning af den kollektive trafikbetjening imellem hovedstadsregionen og de tilstødende amtskommuner.

Det overordnede sigte med samordningen af det kollektive trafiksystem er dels, at det i forhold til brugerne fremtræder og fungerer som en enhed, dels at sikre en rationel udnyttelse af det eksisterende trafik anlæg og -materiel og de løbende tildelinger af økonomiske ressourcer.

På baggrund af jævnlige trafikanalyser gennemføres der løbende justeringer af linienettet og tilrettelæggelsen af trafikudbuddet på de enkelte strækninger og i de forskellige dele af driftsperioden.

Hvor der opstår geografiske eller på anden måde afgrænsede planlægningsopgaver, foretages der ofte mere dybtgående undersøgelser og analyser af de konkrete områder. I forbindelse med gennemførelsen af disse planlægningsopgaver anvendes i enkelte situationer særlige konsulentfirmaer. Et aktuelt eksempel herpå er et udredningsarbejde, der foregår under ledelse af hovedstadsrådets planlægningsafdeling med deltagelse af HT og DSB vedrørende Amagers nuværende trafikbetjening, og som skal afsluttes med en vurdering af mulighederne for forbedringer af den fremtidige kollektive trafikbetjening på Amager.

Ved hovedstadsrådets behandling af de fra regionens kommuner fremlagte forslag til kommuneplaner indgår bl.a. vurderinger og kommentarer vedrørende de fremtidige mulig-

heder for en rationel kollektiv trafikbetjening. Under behandlingen af forslag til kommuneplaner er specielt "rammer for lokalplanlægning" genstand for en detaljeret vurdering. Årsagen hertil er, at det i rammerne angives, efter hvilke retningslinier de enkelte dele af kommunen tænkes udviklet. Spørgsmål som den geografiske fordeling af bebyggelse inden for de enkelte områder, placering af institutioner og bolig- og bebyggelsestæthed samt vejnettet er væsentlige faktorer ved vurderingen af mulighederne for den fremtidige kollektive trafikbetjening for områderne.

I forbindelse med hovedstadsrådets behandling af anmodninger om økonomisk støtte til etablering af større kollektive trafik anlæg indgår en konkret vurdering af de pågældende anlægs regionale betydning for det samlede trafiksystem i hovedstadsregionen.

Kapitel 7.

Hovedstadsrådet som administrerende organ.

7.1. Indledning.

I det følgende gives en redegørelse for de administrative opgaver (konkret sagsbehandling og tilsynsopgaver), der påhviler hovedstadsrådet efter lovgivningen om arealanvendelse. Som tidligere berørt er det især med hensyn til dette område, at opgavefordelingen mellem rådet og områdets kommuner og amtskommuner har givet anledning til debat. Fremstillingen tjener derfor som grundlag for overvejelserne i kapitel 8 af mulige ændringer i opgavefordelingen inden for gældende struktur.

Der sondres mellem enkeltafgørelser og tilsyn. Enkelte mindre områder er ikke omtalt. Der gives en nærmere beskrivelse af sagsbehandlingen i hovedstadsrådet, dels på miljøområdet m.v., dels på zonelovsområdet, og for hvert lovområde angives en opgørelse over de samlede sagsantal og de medgåede personaleressourcer.

7.2. Enkeltafgørelser.

7.2.1. Almindeligt.

Hovedstadsrådet har navnlig kompetence til at træffe afgørelse i konkrete sager efter følgende love:

- lov om by- og landzoner
- lov om miljøbeskyttelse
- lov om vandforsyning
- lov om råstoffer
- lov om naturfredning

7.2.2. Konkrete sager efter by- og landzone-loven.

Efter lovens §§ 6, 7 og 8 kræver udstykning, bebyggelse, om- og tilbygning og ændret anvendelse i landzone, tilladelse fra hovedstadsrådet. For områder, hvor der foreligger godkendte eller endeligt vedtagne landzonelokalplaner, meddeles tilladelsen dog af kommunalbestyrelsen.

7.2.3. Konkrete sager efter miljøbeskyttelsesloven.

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 21 skal alle landets kommuner udarbejde en samlet plan for bortskaffelse af spildevand i kommunen. Hovedstadsrådet skal, som ansvarlig for forureningsforholdene i regionens vandområder, godkende disse planer og eventuelle senere ændringer og revisioner. Som et led i godkendelsen meddeler hovedstadsrådet tilladelser efter § 18 til de omhandlede spildevandsudledninger og fastsætter i den forbindelse kvalitetsmæssige krav til disse udledninger.

Når en spildevandsplan er godkendt, underrettes hovedstadsrådet om de projekter, kommunen iværksætter inden for rammerne af den godkendte spildevandsplan. Hovedstadsrådet skal inden for en fire ugers frist påse, at anlægget ikke afviger fra den godkendte spildevandsplan på punkter, der er væsentlige for recipientbeskyttelsen.

I de tilfælde, hvor projekter for nye spildevandsanlæg ikke er omfattet af en godkendt spildevandsplan, skal ændringen af planen ske efter de ovenfor nævnte regler.

Ifølge den ændring af bl.a. § 21 i miljøbeskyttelsesloven, som trådte i kraft den 1. januar 1983, finder reglen om hovedstadsrådets godkendelse af spildevandsplanen ikke anvendelse, når der i en godkendt regionplan eller i et godkendt tillæg til en regionplan er optaget retningslinier for vandkvaliteten i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens regler herom. Kommunalbestyrelsen vedtager i disse tilfælde endeligt spildevandsplanen, efter at hovedstadsrådet har påset, at planen er i overensstemmelse med hovedstadsrådets planlægning, herunder recipientkvalitetsplanen, jfr. § 21, stk. 4. Hvis hovedstadsrådet fremsætter indsigelser, kan kommunalbestyrelsen ikke vedtage spildevandsplanen endeligt, før der er opnået enighed mellem hovedstadsrådet og kommunalbestyrelsen om de

nødvendige ændringer. De enkelte udledningstilladelser vil som hidtil som hovedregel skulle meddeles af hovedstadsrådet.

Ifølge miljøministeriets bekendtgørelse nr. 139 af 15. april 1980, udstedt i henhold til lovens § 11, må nedsivning af spildevand i en række tilfælde kun foretages efter tilladelse fra hovedstadsområdet.

Efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om særligt forurenede virksomheder, hvorefter der kræves forhåndsgodkendelse af en række virksomheder, opført på en liste, der udgør et bilag til loven, har hovedstadsrådet følgende opgaver:

- Godkendelse af virksomheder med forurening af større geografisk rækkevidde eller med komplicerede processer, og udvidelser af sådanne (virksomheder, der i bilaget til loven er (a)-mærkede), § 35, jfr. § 39, stk. 2.
- Godkendelse af kommunale og amtskommunale virksomheder, opført på bilaget til loven, § 35, jfr. § 39, stk. 3.
- Godkendelse af de virksomheder, opført på bilaget til loven, som har særskilt spildevandsudledning, miljøministeriets bekendtgørelse nr. 176 af 29. marts 1974, § 4, stk. 3.
- Behandling af ansøgning om frivillig godkendelse af (a)-mærkede, kommunale og amtskommunale virksomheder, opført på bilaget til loven, § 37.

7.2.4. Konkrete sager efter vandforsyningsloven.

Hovedstadsrådet har følgende sager af administrativ karakter:

- Godkende kommunale vandforsyningsplaner, jfr. § 14. Planerne udarbejdes af kommunerne på baggrund af den regionale vandindvindingsplan. Planerne skal indeholde en detaljeret beskrivelse af indvindings- og forsyningsstrukturen i den enkelte kommune.
- Meddelelse af vandindvindingstilladelse, jfr. § 20.
- Godkendelse af vandindvindingsanlæg, jfr. § 21.
- Tilladelse til bortledning af vand ved grusgravning og ved bygge- og anlægsarbejder, jfr. § 26.
- Spørgsmål om ændring i eller bortfald af retten til vandindvinding, jfr. §§ 29 og 32.
- Spørgsmål om forsyningspligt, jfr. §§ 45-48.

7.2.5. Konkrete sager efter råstofloven og naturfredningsloven.

Hovedstadsrådet behandler efter råstofloven

sager om tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding, jfr. § 7.

Opgaverne efter naturfredningsloven kan deles i sager, hvor der ydes bistand til regionens fem fredningsnævn og overfredningsnævnet, og sager, hvor hovedstadsrådet er godkendende myndighed:

Bistand til fredningsnævn og overfredningsnævn ydes i forbindelse med rejsning af fredningssager, i sager om dispensation fra fredninger og fra lovens bygge- og beskyttelseslinier, hvor fredningsnævn og overfredningsnævn, er besluttende myndighed.

Hovedstadsrådet er besluttende myndighed i sager vedrørende anlæg i det åbne land, el- og vejanlæg, jfr. § 42, ændring af vådområder, jfr. § 43, og sager om hegning, jfr. § 44.

Hovedstadsrådet kan desuden ifølge § 13 rejse fredningssager for fredningsnævnene.

7.3. Tilsyn.

Hovedstadsrådet fører tilsyn m.v. efter følgende love:

- Miljøbeskyttelsesloven.
- Vandforsyningsloven.
- Råstofloven.
- Naturfredningsloven.

Efter *miljøbeskyttelseslovens* kapitel 4 og 7 påhviler det hovedstadsrådet at føre tilsyn op med påbud om udførelse af afhjælpende foranstaltninger i henhold til lovens § 25, jfr. bekendtgørelse nr. 177 af 29. marts 1974. Som tilsynsmyndighed påhviler det også rådet at behandle konkrete klager over forureningsmæssige gener forårsaget af offentlige spildevandsanlæg.

Hovedstadsrådet fører endvidere tilsyn og kontrol med kommunale virksomheder - herunder såvel særligt forurenende som ikke-godkendelsespligtige virksomheder. Hovedstadsrådet har mulighed for indgreb efter henholdsvis miljøbeskyttelseslovens §§ 42 og 44 og miljøbeskyttelsesreglementet, kapitel 11.

Over for ikke-kommunale godkendelsespligtige virksomheder er hovedstadsrådet godkendelsesmyndighed, men ikke tilsynsmyndighed. Rådet har her indgrebsmuligheder efter lovens § 42. Ifølge den ændring af miljøbeskyttelsesloven, som trådte i kraft den 1. januar 1983 (§ 49a), kan en kommunalbestyrelse i konkrete tilfælde aftale med hovedstadsrådet, at rådet fører tilsyn med disse virksomheder. I så fald overtager

hovedstadsrådet indgrebsbeføjelserne efter § 44. Efter bekendtgørelse nr. 6 af 4. januar 1980, som er udstedt i henhold til *vandforsyningsloven*, er der tillagt hovedstadsrådet opgaver i tilknytning til kommunernes tilsyn med de enkelte vandforsyningsanlæg og kontrol med de indvunde vandmængder.

Efter *råstoflovens* § 20 skal rådet føre tilsyn med råstofindvinding i jorden. Der er ikke fastsat nærmere regler for tilsynet.

Efter *naturfredningsloven* fører rådet tilsyn med overholdelsen af bestemmelser, fredningskendelser og lovens generelt regulerende bestemmelser. Pleje, jfr. lovens § 62, af fredede ikke-statsejede arealer samt pleje af fortidsminder på ikke-statsejede arealer, skal ifølge miljøministeriets udkast af 8. december 1981 til bekendtgørelse herom udføres af hovedstadsrådet. Udkastet indeholder dog bestemmelse om, at rådet kan bemyndige vedkommende kommunalbestyrelse eller amtsråd til at udføre plejeopgaverne.

7.4. Faktiske sagsgange og talmæssig belysning.

7.4.1. Indledning.

I dette afsnit gives en beskrivelse af hovedstadsrådets behandling af de konkrete sager, som er opregnet i det foregående afsnit. Der gives oplysninger om sagsantallet og de anvendte personalemæssige ressourcer i hovedstadsrådet og - for så vidt angår miljøbeskyttelses- og vandforsyningssagerne - i de såkaldte bistandsenheder (i de tekniske forvaltninger i amtskommunerne). Sagsantallet inden for de forskellige lovområder er opgjort på basis af optællinger, foretaget i hovedstadsrådet for 1982.

Indledningsvis redegøres for bistandsordningen. Sagsgangen vedrørende de sager, der er omfattet af denne ordning, dvs. sager efter miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven og på zonelovsområdet beskrives. For de øvrige lovområder nævnes alene sagsantallet og personaleressourcerne. De enkelte sagsgange på disse øvrige lovområder følger i store træk proceduren for zonelovssager.

7.4.2. Bistandsaftalen.

Ved miljøreformens ikrafttræden i oktober 1974 blev der indgået en bistandsaftale mellem de tre amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner og hovedstadsrådet med henblik på at udnytte den sagkundskab på miljøområdet, som allerede fandtes i de tekniske forvaltninger og i Københavns kommunes miljø-

tekniske kontor (miljøkontrollen). Aftalen vedrører administrationen af miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven. Bistandsaftalen er senest i 1978 forlænget til 1. januar 1984, dog sålede at alle parter kan foranledige genforhandling efter den 1. januar 1981.

Ifølge aftalen yder amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner uden afregning teknisk bistand til hovedstadsrådets miljøadministration. Bistanden ydes af de tekniske forvaltninger og Københavns miljøtekniske kontor - de såkaldte bistandsenheder - og koordineres af et fordelingsudvalg. Fordelingen er overvejende sket efter opgavernes geografiske placering. Sager om særligt forurenende virksomheder (kapitel 5-sager) er dog i betydeligt omfang varetaget af miljøkontrollen i Københavns kommune, også for så vidt angår virksomheder, som er beliggende uden for Københavns kommune.

Ved fordelingen er i øvrigt lagt vægt på udnyttelse af særlig sagkundskab og udligning af kapacitetsproblemer.

Hovedreglen for arbejdsdelingen er, at hovedstadsrådets personale varetager kortlægnings- og planlægningsopgaver på baggrund af basisoplysninger fra bistandsenhederne. Bistandsenhedernes hovedopgave er den tekniske sagsbehandling og varetagelsen af hovedstadsrådets tilsynsordninger. Koordinationen mellem sagsbehandling/tilsyn og kortlægnings- og planlægningsopgaver sker via stående koordinationsgrupper, der ledes af medarbejdere i hovedstadsrådets forvaltning, og hvori bistandsenhederne er repræsenteret. Bistandsordningen omfatter alene bistand af teknisk art. Bistandsenhederne foretager således ikke nogen politisk behandling af sagerne. Det politiske ansvar påhviler efter lovgivningen alene hovedstadsrådet.

Bistandsenhedernes samlede personalemæssige ressourcer i forhold til hovedstadsrådets opgaver efter miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven - sagsbehandling, tilsynsopgaver samt undersøgelser, kortlægning m.v. - udgør på indværende tidspunkt ca. 16 fuldtidsansatte teknikere og mellemteknikere. I hovedstadsrådets forvaltning udgør de personalemæssige ressourcer hertil i alt 17 fuldtidsansatte akademikere, teknikere og mellemteknikere.

Der er i bistandsenhederne og i hovedstadsrådet foregået en parallel udbygning af dette område. Dette fremgår af nedenstående oversigt, hvor bistanden i timer er omregnet til fuldtidsansatte teknikere og mellemteknikere:

	1974	1976	1977	1978	1979	1980
Hovedstadsråd	5	8	11	15	15	17
Bistand	7	9	10	14	15	16

Sagsgangen for sager, der er omfattet af bistandsordningen .

Den normale gang for en miljøbeskyttelses- eller vaodindvindingssag (ansøgningssag), der behandles med teknisk bistand fra en af bistandsenhederne, er følgende:

Ansøgningen modtages i hovedstadsrådet, i de fleste tilfælde fra vedkommende kommune. I hovedstadsrådet foretages dels en kort gennemgang af sagen, specielt med henblik på kontrol af formalia, dels en grov vurdering af de tekniske eller planlægningsmæssige problemer, sagen rummer. På grundlag heraf vurderes det, om sagen skal sendes til en bistandsenhed, og i givet fald til hvilken.

Sagen sendes til vedkommende bistandsenhed med anmodning om bistand til den tekniske behandling af sagen. Ansøger og vedkommende kommune underrettes fra hovedstadsrådets forvaltning om, at sagsbehandlingen er iværksat med bistand fra bistandsenheden.

I forbindelse med den tekniske gennemgang af sagen indhenter bistandsenheden i fornødent omfang supplerende oplysninger fra ansøger og andre myndigheder. Hvis kommunen ikke allerede har afgivet en udtalelse i sagen, indhentes en sådan.

På baggrund af det indsamlede materiale og gennemgangen af sagen, udarbejder bistandsenheden et teknisk notat, der består af tre hovedelementer: en miljøteknisk beskrivelse, en **miljø**-teknisk vurdering og et forslag til en afgørelse i sagen.

Bistandsenhedens notat samt alt indsamlet sagsmateriale sendes til hovedstadsrådet. I rådets miljøafdeling vurderes det foreliggende materiale, og der foretages en vurdering af bistandsenhedens forslag til afgørelse med henblik på at sikre overensstemmelse med henholdsvis normal praksis og igangværende eller afsluttede planlægningsarbejder.

Hovedstadsrådets miljøafdeling bearbejder det foreliggende materiale til et sagsdokument med henblik på optagelse på miljøbeskyttelsesudvalgets dagsorden.

For visse sagskategorier skal der, forinden der kan træffes afgørelse, gennemføres en nærmere fastlagt offentlighedsprocedure. Denne procedure kan enten bestå i en offentlig bekendtgørelse

af sagen med fastsættelse af en indsigelsesfrist, eller den kan omfatte afholdelse af et offentligt møde med en tilsvarende efterfølgende indsigelsesfrist.

Gennemførelsen af disse offentlighedsprocedurer varetages af hovedstadsrådets forvaltning. Offentlige møder afholdes i vedkommende kommune under ledelse af to medlemmer af hovedstadsrådets miljøbeskyttelsesudvalg.

Når miljøbeskyttelsesudvalget eller **hovedstads**-rådet har truffet afgørelse, foretager rådets miljøafdeling den videre sekretariatsmæssige ekspedition af sagen, herunder underretning af sagens parter om afgørelsen, samt eventuel offentlig bekendtgørelse herom.

Såfremt det påhviler hovedstadsrådet at føre tilsyn med det godkendte anlæg, træffes aftale med en bistandsenhed om assistance til dette tilsyn.

Bistand til tilsynsordninger.

Hovedstadsrådets tilsynsordninger omfatter tilsynet med kommunale kapitel 5-virksomheder, recipienttilsynet samt tilsynet med offentlige spildevandsanlæg og vandforsyningsanlæg. Bistandsenhedernes personalemæssige ressourceforbrug til tilsynsarbejdet svarer til ca. 7 fuldtidsansatte teknikere og mellemteknikere.

Tilsyn med kapitel 5-virksomheder.

Tilsynet med de kommunale kapitel 5-virksomheder er alene iværksat over for anlæg, som hovedstadsrådet har godkendt, eller som har været behandlet i forbindelse med klagesager. Tilsynet består i det væsentlige i at kontrollere, at de godkendte anlæg etableres i overensstemmelse med de forelagte projekter, og at fastsatte godkendelsesvilkår overholdes. Dette tilsyn, som udføres af bistandsenhederne med rapportering til hovedstadsrådets forvaltning, omfatter p.t. ca. 80 anlæg, et antal der gradvist vil stige i løbet af de kommende år. Derudover forventer hovedstadsrådet et udbygget tilsyn med kommunale anlæg af denne kategori iværksat, når der i fortsættelse af den igangværende **losseplads**-planlægning og af kortlægningen af forurenede virksomheder er udarbejdet de nødvendige tilsynsprogrammer.

Recipienttilsynet.

Hovedstadsrådets recipienttilsyn, som er en generel kontrol af forureningsforholdene i regionens vandområder, udføres af bistandsenhederne på grundlag af et særligt tilsynsprogram, der hvert år udarbejdes af hovedstadsrådets forvaltning efter drøftelse i recipient-koordineringsgruppen og forelægges for hovedstadsrådets miljøbeskyttelsesudvalg. I dette tilsynsprogram indgår, foruden bistandsenhedernes målinger, også måleresultater fra de større recipientundersøgelser, som udføres med konsulentbistand, samt resultater fra prøvetagningen til E.coli-analyser, hvoraf de fleste indgår i hovedstadsrådets badevandsanalyseprogram. Badevandsanalyserne er en kommunal opgave, men da **hovedstadsrådet** i forbindelse med recipienttilsynet løbende udtager prøver fra de samme vandområder, er der truffet aftale med kommunerne om, at hovedstadsrådet udfører badevandsanalyserne. Den praktiske udførelse og prøvetagning foretages af levnedsmiddelkontrollerne.

Tilsyn med spildevandsanlæg.

Hovedstadsrådets tilsyn med spildevandsanlæg omfatter knap 250 kommunale anlæg. Tilsynet udføres efter et årsprogram for prøveudtagning, der udarbejdes af hovedstadsrådets forvaltning efter drøftelse i koordineringsgruppen for spildevand, og forelægges for hovedstadsrådets miljøbeskyttelsesudvalg.

Hidtil har programmet omfattet minimum to prøver årligt på alle anlæg. På et stort antal anlæg har frekvensen dog været højere - indtil 12 prøver/år - betinget af det enkelte anlægs funktion og relationer til planlægningsarbejder.

Tilsynet med vandforsyningsanlæg.

Bistandsenhederne indsamler vandværkernes opgørelser over oppumpede vandmængder og foretager samlede indberetninger til hovedstadsrådets forvaltning. Bistandsenhederne foretager tilsvarende samlede indberetninger vedrørende resultaterne af kommunernes tilsyn med de enkelte indvindingsanlæg.

Overvågning og beredskab.

I forbindelse med de ovennævnte tilsynsordninger følger bistandsenhederne og **hovedstadsrådet**s forvaltning løbende analyseresultaterne. Bistandsenhederne tager kontakt til kommunerne, når problemer registreres, samt rapporterer tilbage til hovedstadsrådets forvaltning.

7.4.3. Sager efter by- og landzoneoven.

Sager om udstykning, bebyggelse, om- og tilbygning og ændret anvendelse af ejendomme i landzone behandles således:

Ansøgning sendes af ejendommens ejer til kommunen eller hovedstadsrådet, hvor den journaliseres, og hvor der samtidig udarbejdes et matrikulært kortbilag, der viser ejendommens beliggenhed og forholdene i området.

Hvis ansøgningen er sendt direkte til **hovedstadsrådet**, sendes den straks til udtalelse i kommunen. Kommunen videresender ansøgningen til hovedstadsrådet med indstilling, når sagen er vurderet af kommunen i relation til de lovområder, kommunen administrerer.

Nødvendigt materiale til sagens behandling tilvejebringes af sagsbehandleren, om fornødent ved direkte drøftelser med andre medarbejdere i forvaltningen eller ved høring af andre myndigheder.

Ansøgningen vurderes i relation til:

- Landsplandirektiver udstedt i henhold til lands- og regionplanlovens § 4.
- "Regionplanens 1. etape: 1977-1992".
- Regionplanlægningen i øvrigt, især for så vidt angør arealreservationer til de i regionplanloven nævnte formål.
- Kommunal arealanvendelse, herunder § 15-rammer eller kommuneplaner.
- Miljøbeskyttelseslovgivningen. Det vurderes, om ansøgningen er i overensstemmelse med planlægningen inden for miljøområdet, herunder de godkendte kommunale § 21-spildevandsplaner, de foreløbige recipientkvalitetskrav, hovedstadsrådets planovervejelser i forbindelse med placering af lossepladser og særlige beliggenhedskrav for virksomheder.
- Naturfredningsloven. Sagen behandles med henblik på en vurdering af det ansøgtes placering i relation til fredningsmæssige interesseområder, naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier og hovedstadsrådets igangværende fredningsplanarbejde. Endvidere kontrolleres, om ansøgningen er i strid med fredningskendelser.

I nogle tilfælde er det nødvendigt at indhente udtalelser om sagen fra andre myndigheder. Det gælder først og fremmest ansøgninger, der kræver tilladelse i henhold til landbrugslovgivningen m.v., hvor landbrugsministeriets udtalelse indhentes.

Ved ansøgninger, der har relation til igangværende landsplanlægning, indhentes eventuelt en udtalelse hos planstyrelsen.

I de tilfælde, hvor ansøgningen berører spørgsmål om vejadgang til facadeløse veje eller vedrører lov om sommerhuse og camping (lovbekendtgørelse nr. 495 af 19. september 1975), indhentes amtskommunens udtalelse.

Hvis det ansøgte kræver sagsbehandling i hovedstadsrådet efter anden lovgivning, koordineres sagsbehandlingen med de berørte områder. Ansøgeren underrettes herom. Dette er typisk tilfældet, hvis ansøgningen kræver tilladelse efter:

- Miljøbeskyttelsesloven (særligt forurenende virksomheder, spildevandsanlæg m.v.). I disse sager træffes afgørelse af hovedstadsrådets miljøbeskyttelsesudvalg.

- Naturfredningsloven (særligt sager, der afgøres af fredningsnævn og sager om vådområder). I sådanne sager koordineres besvarelsenerne således, at der ikke gives tilladelse efter miljø- eller fredningslovgivningen, hvis zonetilladelse ikke kan gives - og omvendt.

Sagsbehandleren besigtiger om nødvendigt ejendommen.

Efter tilvejebringelse af det nødvendige materiale, og efter en interesseafvejning af de berørte sektorinteresser i relation til zonelovens for målsbestemmelser, afgøres sagen i henhold til delegationsordning, se nedenfor. Ansøgeren, primærkommunen, vurderingsrådet samt berørte myndigheder underrettes om afgørelsen. Eventuelle betingelser i forbindelse med meddelelse af en tilladelse tinglyses på ejendommen. Afgørelsen offentliggøres i stedlige distriktsblade efter bestemmelsen herom i lov om by- og landzoner.

Behandlingstiden for sager, der afgøres administrativt, dvs. uden forelæggelse for hovedstadsrådet eller for udvalg under dette, er 3-4 uger og for udvalgsafgjorte sager 4-8 uger.

Rådsformanden er bemyndiget til at træffe afgørelse i følgende sager med orientering til hovedstadsrådet:

- Ansøgninger om påtænkt anvendelse, hvor forvaltningen er enig i kommunens indstilling.
- Mindre betydende sager vedrørende udstykning, ombygning, tilbygning samt ændret anvendelse, hvor der ikke kan herske tvivl om afgørelsen efter de hensyn, der skal varetages i henhold til by- og landzoneloven.
- Sager om lovgivning i overensstemmelse med den primærkommunale indstilling.
- Sager om afslag på udstykning af medhjælperboliger fra landbrugsejendomme over 40 ha.

Afgørelser i øvrige sager træffes af hovedstadsrådets planlægnings- og økonomiudvalg med orientering til hovedstadsrådet.

Antallet af sager var i 1980 868, deraf 777 administrativt afgjorte, og 91 udvalgsafgjorte.

693 af sagerne har været afgjort med tilladelse og 313 med afslag. 82 sager (9 pct.) har været afgjort mod primærkommunens indstilling.

Udviklingen i sagsantallet har været følgende:

1979: 830

1980: 868

1981: 695

1982: 617

Personaleforbrug.

Til administration af zoneloven anvender hovedstadsrådet i alt 9 ansatte, heraf 5 akademiske medarbejdere, 2 mellemteknikere og 2 kontorassistenter. Dette personale varetager til lige andre opgaver, der er henlagt til forvaltningens funktionsområde vedrørende det åbne land.

Delegation til kommunalbestyrelserne.

Hovedstadsrådets nuværende behandling af ansøgninger efter zonelovens §§ 6-8 vil gradvist ændre karakter og omfang, efterhånden som kommunerne får vedtaget lokalplaner for landzoner.

Dette er en følge af ændringer i zoneloven i 1980, hvorefter kommunalbestyrelsen i zonelovens § 9, stk. 2, har fået hjemmel til at træffe afgørelse i sager om tilladelse i henhold til §§ 6-8 i områder, der er omfattet af en godkendt eller endelig vedtaget lokalplan, jfr. **kommuneplanlovens § 21.**

Ved lovændringen blev miljøministeren endvidere ved § 9, stk. 9, bemyndiget til at fastsætte regler om, at de ovenfor nævnte afgørelser træffes af vedkommende kommunalbestyrelse, når der foreligger en godkendt regionplan og en endeligt vedtagen kommuneplan for den pågældende kommune med retningslinier for anvendelse af landzoneområdet.

Hovedstadsrådet har i 1979 og 1980 i alt behandlet 85 landzonelokalplaner.

7.4.4. Sagsantal m.v.

Antallet af sager efter by- og landzoneloven var i 1982 følgende:

- afgjort administrativt 578

- afgjort af hovedstadsrådet 39

Zonelovssager i alt 617

Antallet af sager efter *miljøbeskyttelsesloven* var i 1982 følgende:

Sager om *nedsivning*

og *udledning af spildevand* 65
Alle sagerne blev afgjort efter delegation fra rådet til miljøbeskyttelsesudvalget

Sager om *kapitel 5-godkendelser*:

- afgjort efter delegation fra rådet til miljøbeskyttelsesudvalget 62
- afgjort af hovedstadsrådet 9

Sager om *kapitel 5-godkendelser i alt*... 71
Alle sagerne blev afgjort med godkendelse på nærmere fastsatte vilkår.

Sager om *tilsyn og indgreb* (klage- og påbuds-sager):. 16
Alle sagerne er blevet afgjort af miljøbeskyttelsesudvalget efter delegation fra rådet.
For så vidt angår personaleforbruget henvises til afsnittet om bistandsaftalen.

Antallet af sager efter *vandforsyningsloven* var i 1982 følgende:

- afgjort efter delegation fra rådet til miljøbeskyttelsesudvalget 65
- afgjort af hovedstadsrådet 2

Vandforsyningssager i alt 67

Hovedstadsrådets personaleforbrug på miljøbeskyttelseslovens og vandforsyningslovens område udgør i alt 17 akademikere, teknikere og mellemteknikere. Bistandsenhedernes samlede personaleforbrug udgør i alt 16 akademikere, teknikere og mellemteknikere. Der henvises i øvrigt til omtalen foran i afsnittet om bistandsaftalen.

Antallet af sager efter *råstofloven* var i 1982 følgende:

Sager vedrørende ansøgning om *erhvervsmæssig råstofindvinding*:

- Tilladelse til ny indvinding 0
- Tilladelse til fortsat eller udvidet indvinding 5
- Afslag 2
- Under behandling pr. 31. december 1982 5

Ansøgninger i alt 12

Alle sagerne er afgjort efter delegation fra rådet til miljøbeskyttelsesudvalget.

Hovedstadsrådets personaleforbrug ved sagsbehandling og tilsyn efter råstofloven er på 1 akademisk medarbejder og 1 mellemtekniker.

Antallet af sager efter *naturfredningsloven* var i 1982 følgende:

Hovedstadsrådet som bistandsmyndighed for fredningsnævn/overfredningsnævn.

- Vedrørende dispensationer fra fredningsbestemmelser 129
- sager vedrørende byggelinier 351
- Egentlige fredninger og rådgivning til fredningsstyrelsen (anslået antal) 32

I alt 512

Hovedstadsrådet som besluttende myndighed:

- Anlæg i det åbne land 3
- Vådområdesager 52
- Påbud om hegning og beplantning 5

I alt 60

Det samlede personaleforbrug i hovedstadsrådet i forbindelse med fredningsopgaver, dvs. inkl. fredningsplanlægningen, er i alt 10 medarbejdere, heraf 7 akademiske medarbejdere, 2 mellemteknikere og 1 kontorassistent.

Kapitel 8.

Ændringer i opgavefordelingen inden for den gældende struktur.

8.1. Indledning.

Som nævnt i kapitel 1 er kommissionens opgave dobbelt. Kommissionen skal dels overveje mulige ændringer i opgavefordelingen inden for den gældende struktur, dels redegøre for mulige alternativer til denne. Det første spørgsmål - ændringer inden for den gældende struktur - behandles i dette kapitel, mens kapitlerne 9-12 redegør for mulige alternative strukturer.

De planlægningsopgaver, som er lagt til hovedstadsrådet, svarer - med de modifikationer, der følger af den 3-leddede struktur i hovedstadsområdet - til de opgaver, som i det øvrige land er lagt til amtsradene. Opgaverne er "regionale" i den forstand, at deres løsning bør ske ud fra en helhedsbetragtning, der indtager hele området og dets behov.

Når talen er om ændringer i opgavefordelingen inden for den gældende struktur, er det spørgsmål, der stilles, om der *med bevarelsen af de regionale planlægningsopgaver hos hovedstadsrådet* skulle kunne overføres andre af dets opgaver til områdets kommuner eller amtskommuner ud fra den betragtning, at varetagelsen af disse opgaver ikke bør ligge hos et overordnet/regionalt organ.

Anderledes udtrykt er spørgsmålet, om hovedstadsrådet er blevet pålagt sådanne konkrete *administrative* opgaver som sagsbehandling eller tilsynsførende myndighed, som ikke har en sådan sammenhæng med organets regionale karakter, at disse opgaver ikke bør ligge på dette niveau i den 3-leddede struktur. Som berørt i kapitel 1 har dette spørgsmål indtaget en meget vigtig plads i den politiske debat om rådet - i folketinget og i områdets kommuner, hvor det meget kraftigt er blevet betonet, at rådet i videst mulig omfang bør aflastes for sådanne konkrete administrative opgaver.

Når man ser bort fra den kollektive trafik, er

det - som det fremgår af kapitel 5 - inden for lovgivningen om arealanvendelsen, at hovedstadsrådet er tillagt administrative opgaver. Denne lovgivning og disse opgaver blev derfor gjort til genstand for en særskilt underudvalgsbehandling.

Som led i denne er der produceret et omfattende bilagsmateriale om de diskuterede emner. I bilag 3-8 er de vigtigste af de love gennemgået, som danner grundlag for denne del af hovedstadsrådets virksomhed.

Underudvalgsbehandlingen udkrystalliserede tre muligheder for en ændret opgavefordeling:

- 1) at overføre helt eller delvist hovedstadsrådets administrative opgaver efter "*sektorlovgivningen*" vedrørende arealanvendelse til *amtskommunerne* og Københavns og Frederiksberg kommuner, samtidig med at planlægningsopgaverne i henhold til *sektorlovene* - ligesom regionplanlægningen - forbliver hos hovedstadsrådet,
- 2) at overføre dele af rådets konkrete administrative opgaver efter denne lovgivning til *kommunerne* i området,
- 3) at overføre planlægningskompetencerne ifølge sektorlovene om arealanvendelse samt de konkrete administrative opgaver efter disse love fra hovedstadsrådet til amtskommunerne i området og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Som omtalt i kapitel 1.3.1 har det været den overvejende opfattelse i kommissionen, at kun de to første af disse tre muligheder bør betragtes som faldende inden for rammerne for den eksisterende struktur, medens den tredje mulighed, der forudsætter en udlægning af hele sektorplanlægningen vedrørende arealanvendelsen til amtskommunerne, betyder en så væsentlig ændring i hovedstadsrådets *opgave*-tildeling, at der i realiteten er tale om en strukturel ændring. Denne mulighed drøftes

derfor nedenfor i kapitel 10 i form af alternativet et "svækket" hovedstadsråd.

I det følgende behandles således kun de to første muligheder, dvs. udlægning af konkrete administrative funktioner fra rådet enten til amtskommunerne eller kommunerne.

8.2. Lovgivningsmæssige forudsætninger for den gældende opgavefordeling.

I den debat, der gik forud for nedsættelsen af kommissionen om hovedstadsrådet, og ligeledes under den foran nævnte **underudvalgs**-behandling, er det synspunkt blevet gjort gældende, at der efter hovedstadsrådets opfattelse er sket en udvikling i hovedstadsrådets opgavetildeling, der står i modstrid med intentionerne ved oprettelsen. Kritikken er navnlig gået på, at hovedstadsrådet ikke burde beskæftige sig med administration af enkelt-sager, men det er også blevet hævdet, at det var meningen, at rådet kun skulle varetage overordnet planlægning og ikke den sektorplanlægning, der sker i tilknytning hertil.

Den enkeltsagsbehandling, som især har givet anledning til kritik - i folketinget og fra kommunalbestyrelser i området - er behandlingen af sager efter by- og landzoneloven og miljøbeskyttelsesloven. Det fremgår imidlertid af kapitel 5, at disse opgaver allerede blev tillagt hovedstadsrådet i forbindelse med folketingets behandling af hovedstadsreformen i 1973. Begrundelsen var dels opgavernes tværgående karakter, herunder sammenhængen med regionplanlægningen, dels ønsket om at begrænse den samlede administrative indsats, herunder at undgå overflødig dobbeltadministration.

Om de opgaver, der ved senere lovgivning (sektorlove) er tillagt hovedstadsrådet, herunder sektorplanlægning, behandling af visse konkrete sager og udøvelse af visse tilsynsfunktioner m.v., gælder, at de er tillagt rådet med en tilsvarende begrundelse, der dog typisk ikke er nærmere præciseret, jfr. kapitel 5.

Det er på denne baggrund ikke muligt at konstatere nogen modstrid mellem den oprindelige argumentation for reformen i 1972/73 og den senere udvikling i rådets opgavetildeling, rent bortset fra at denne i hvert enkelt tilfælde er vedtaget af folketinget.

Noget andet er naturligvis, hvilken vægt der i dag kan tillægges de intentioner, der har ligget bag rådets opgavetildeling for spørgsmålet om, hvorledes denne bør være i frem-

tiden, eller for spørgsmålet om, hvilken type overordnet organ der i det hele taget bør være i regionen. Som det er fremgået af de foregående kapitler, er der i perioden siden 1972/73 sket ganske vigtige ændringer i den faktiske udvikling i regionen, som kan have medført, at de oprindelige intentioner har mistet noget af deres relevans. Dette spørgsmål drøftes nærmere i kapitel 9 og indgår i vurderingen af alternativerne i kapitel 10-12.

Noget andet er naturligvis også, om der med respekt af de synspunkter, der har ligget bag opgavetildelingen til rådet, kan ske en *justering* af dettes administrative funktioner, hvor dette ikke sætter væsentlige regionale planlægningsinteresser på spil, med henblik på at opnå en mere tilfredsstillende arbejdsfordeling i forhold til områdets kommuner og amtskommuner.

8.3. Overførsel af hovedstadsrådets administrative opgaver til amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Til brug for kommissionens arbejde har hovedstadsrådets forvaltning foretaget en gennemgang af et repræsentativt udsnit af de konkrete sager, rådet har behandlet i en given periode, med henblik på nærmere at belyse, i hvilket omfang disse sager nødvendiggjorde behandling efter flere love inden for hovedstadsrådets område. Undersøgelsen viste, at der gjorde sig en sådan indbyrdes sammenhæng gældende i et meget stort antal sager, og at dette gjaldt sager, der var omfattet af samtlige sektorlove. Derimod er der næppe i tilnærmelsesvis samme grad en tilsvarende sammenhæng mellem den lovgivning, der i dag varetages af amtsrådene i hovedstadsområdet og hovedstadsrådets opgaver. Det må derfor være udgangspunktet, at en overførsel til amtskommunerne m.v. af administrative opgaver ifølge de omhandlede sektorlove bør omfatte samtlige administrative opgaver efter disse love.

Varetagelsen af de administrative opgaver er den del af hovedstadsrådets virksomhed, der mest direkte berører borgerne. Ved overvejelserne om en flytning af disse opgaver fra hovedstadsrådet må synspunkter om betydningen af nærhed mellem på den ene side myndighederne og på den anden side de lokale forhold og de borgere, sagerne vedrører, derfor tillægges en betydelig vægt.

Ved en overførsel af de administrative opga-

ver til amtskommunerne m.v. vil man ved enkeltsagsbehandlingen kunne drage nytte af den større nærhed mellem de folkevalgte råd og forvaltningen på den ene side og borgerne og primærkommunerne på den anden. Varetagelsen af disse opgaver i amtskommunerne vil med andre ord kunne ske med udnyttelse af det lokalkendskab, amtskommunerne besidder bl.a. på grund af varetagelsen af de opgaver, som allerede er henlagt til amtskommunerne (veje, vandløb, servicesektorerne), samtidig med at samordningen med disse opgaver vil lettes. På den anden side vil det lokalkendskab, som hovedstadsrådet er i besiddelse af i kraft af dets virksomhed som både region- og sektorplanmyndighed i området, ved en sådan løsning ikke på samme måde kunne indgå ved varetagelsen af de administrative opgaver efter sektorlovgivningen. Hertil kommer, at det vel er et spørgsmål, om ikke befolkningen i hovedstadsrådet i væsentlig grad oplever både hovedstadsrådet og amtskommunerne som forholdsvis "fjerne" organer. Det er formentlig kun en opgaveoverførelse til primærkommunerne, som med stor vægt kan begrundes i nærhedssynspunkter.

Som nævnt er der en indbyrdes sammenhæng mellem opgaverne efter sektorlovene. Det er imidlertid ikke kun mellem de enkelte administrative opgaver, at der er en sådan sammenhæng. Også mellem planlægningsopgaverne og de administrative opgaver er der en nøje forbindelse. Både regionplanen og sektorplanerne fungerer som grundlag for den konkrete sagsbehandling. De administrative opgaver vil kunne fungere som instrument til sikring af en virkeliggørelse af planlægningen, hvilket naturligvis navnlig har betydning i perioden, indtil der foreligger godkendte planer. Endvidere kan enkeltsagsbehandlingen være et væsentligt informationsgrundlag for den fortsatte planlægningsproces.

De afgørende betænkeligheder ved en overførsel af de administrative opgaver til amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner, samtidig med at både regionplanlægningen og sektorplanlægningen forbliver i hovedstadsrådet, er imidlertid af administrativ karakter.

En sådan løsning vil medføre, at der i de 3 amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner skal opbygges 5 parallelle administrationer med henblik på de nye

administrationsområder. På miljøbeskyttelsesområdet og vandforsyningsområdet vil sådanne administrationer allerede eksistere i et vist omfang i amtskommunerne m.v. i kraft af bistandsaftalen, jfr. nedenfor. På de øvrige sagsområder vil der derimod være tale om opbygning af nye forvaltningsenheder.

En overflytning af de her omhandlede opgaver vil betyde, at der i yderligere et kommunalt råd skal finde politisk behandling sted i medfør af de berørte love, hvorved alle 3 kommunale niveauer i hovedstadsområdet vil få opgaver på miljøbeskyttelsesområdet og vandforsyningsområdet. På råstofområdet og fredningsområdet vil der ske en ændring fra ét til to niveauer. De forskellige niveauer vil vel - inden for samme emneområde - skulle beskæftige sig med funktioner, der er principielt forskellige; der vil dog også forekomme tilfælde, hvor de forskellige niveaurs funktion vil være af samme karakter, f. eks. vil en overflytning af de administrative opgaver til amtskommunerne m.v. i et vist omfang nødvendiggøre ordninger, hvorefter hovedstadsrådet tillægges beføjelser i forhold til sager med særlige regionale problemer, ordninger der vil kunne indebære en ikke ubetydelig administrativ usikkerhed. Under alle omstændigheder vil det forhold, at de forskellige kommunale led i hovedstadsområdet varetager opgaver inden for samme lovgivningsområde, bevirke, at de i vidt omfang hver for sig må tilvejebringe den samme administrative sagkundskab.

En sådan tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen vil kunne bevirke, at samarbejdet mellem berørte myndigheder kompliceres. Endvidere vil en sådan løsning uundgåeligt medføre et forøget ressourceforbrug i forhold til den gældende ordning.

De ovenfor anførte administrative betænkeligheder må tillægges en sådan vægt, at den omtalte opgaveoverførsel ikke kan anbefales. Ønsket om i videst muligt omfang at undgå, at hovedstadsrådets eksistens som det tredje kommunale led i hovedstadsområdet medfører unødigt dobbeltadministration, må fortsat tillægges afgørende vægt.

Dette betyder ikke, at det ikke kunne overvejes, om der er enkelte administrative opgaver, der ikke har en sådan sammenhæng med hovedstadsrådets øvrige opgaver, at de bør varetages af samme myndighed, og som kunne overføres til amtsradene og Københavns og Frederiksberg kommuner (men som det på den

anden side ikke findes hensigtsmæssigt at overføre til primærkommunerne).

Med hensyn til beføjelsen efter *by- og land-zoneloven* til at meddele tilladelse til bebyggelse m.v. i landzone, er der under hensyntagen til de seneste ændringer af zoneloven samt tilkendegivelserne om, at der ved lovens revision i 1984/85 skal overvejes en overførsel af zonelovskompetencen til primærkommunerne, ikke grundlag for i hovedstadsområdet at overføre disse opgaver til amtskommunerne m.v.

En række praktiske tilsynsopgaver efter *miljøbeskyttelsesloven* vil kunne udføres af amtskommunerne, uden at der vil kunne rettes indvendinger herimod. Det drejer sig navnlig om recipienttilsynet og tilsynet med kommunale spildevandsanlæg og kommunale kapitel 5-virksomheder (f.eks. forbrændingsanlæg og lossepladser).

Det politiske ansvar for disse opgavers løsning samt kompetencen til at træffe afgørelser efter loven, såfremt tilsynet giver anledning dertil, bør imidlertid forblive i hovedstadsrådet af de tidligere nævnte grunde (undgåelse af 3 politiske niveauer i hovedstadsområdet).

Det kunne endvidere overvejes at overlade de praktiske plejeopgaver på *naturfredningsområdet* i hovedstadsområdet til amtskommunerne. I den øvrige del af landet udføres disse opgaver af amtskommunerne. I nogle tilfælde giver amtskommunerne plejeopgaverne i entreprise til f.eks. et skovdistrikt eller til Det danske Hedeselskab. I hovedstadsområdet er den praktiske udførelse af opgaverne hidtil blevet varetaget af amtskommunerne og kommunerne.

En ordning, hvorefter det som hovedregel er amtsrådene, der påtager sig de praktiske opgaver på plejeområdet, vil, da de enkelte amtsråd i hovedstadsområdet ikke har frednings-sagkyndige medarbejdere, forudsætte, at hovedstadsrådet udfærdiger en detaljeret arbejdsbeskrivelse, og at arbejdet udføres på hovedstadsrådets ansvar og under dets tilsyn. En sådan ordning ville der næppe være principielle betænkeligheder ved.

Såfremt ansvaret for udførelsen af tilsyn efter naturfredningsloven med overholdelse af fredningskendelserne m.v. skulle overlades til amtsrådene i hovedstadsområdet, ville det forudsætte oprettelsen af en slags fredningssekretariat i amtskommunerne, idet gennemførelsen af dette tilsyn i vidt omfang kræver

særlig fredningsmæssig sagkundskab. En sådan administrativ opbygning forekommer ikke velbegrunderet.

Et *mindretal* (Mark, Nissen, Pileborg og Verwohlt) kan ikke tilslutte sig de ovenfor anførte betragtninger. Efter mindretallets opfattelse bør (amts)kommunerne i hovedstadsområdet tillægges de samme opgaver med hensyn til enkeltsagsbehandling og tilsyn som amtskommunerne uden for hovedstadsområdet. Der henvises til kapitel 13.A.

8.4. Overførsel af administrative opgaver til kommunerne.

Under folketingsdebatterne om forlængelsen af hovedstadsrådsloven i henholdsvis 1976/77 og 1980/81 har det været et tilbagevendende tema, at hovedstadsrådet i for høj grad beskæftiger sig med konkrete administrative opgaver. Også i de svar, som indenrigsministeriet i foråret 1980 modtog efter en høring af samtlige kommunale råd i hovedstadsområdet i anledning af betænkning nr. 888/1979, var det den gennemgående opfattelse, at en række af hovedstadsrådets opgaver med enkeltsagsbehandling burde decentraliseres - først og fremmest til primærkommunerne.

Overvejelserne om en overførsel af opgaver fra hovedstadsrådet til områdets kommuner kan ikke foregå adskilt fra de tilsvarende overvejelser om overførsel af opgaver fra amtskommunerne til kommunerne i den øvrige del af landet. Det principielle udgangspunkt må naturligvis være, at kommunerne skal varetage de samme opgaver i hele landet.

Der er imidlertid grund til at pege på, at de hensyn, der taler for en øget decentralisering til kommunerne, har en særlig vægt i hovedstadsområdet. Det forhold, at opgaverne ikke, som i det øvrige land, ligger hos amtsrådene, men derimod hos hovedstadsrådet, hvis område omfatter mere end en trediedel af landets befolkning, bevirker, at nærhedssynspunter med større vægt taler for en decentralisering til kommunerne.

Der kan i hvert fald argumenteres for, at hovedstadsrådet af borgerne i hovedstadsområdet opleves som et "fjernere" organ end amtsrådet af borgerne i den øvrige del af landet. Det kommer således i betragtning, at hovedstadsrådet i modsætning til amtsrådet er indirekte valgt. Endvidere vil betydningen af kommunernes større lokalkendskab være særligt understreget i hovedstadsområdet, hvor ho-

vedstadsrådets lokalkendskab i sagens natur ikke kan være så dybtgående som amtskommunernes uden for hovedstadsområdet, hvor amtsrådene varetager samtlige amtskommunale opgaver.

En lang række af de opgaver med enkeltsagsbehandling, som hovedstadsrådet (og amtsrådene i det øvrige land) varetager, har en nær sammenhæng med opgaver, som er henlagt til kommunerne, især byggesagsadministrationen og lokalplanlægningen. Når det er fundet rigtigt at lægge opgaverne til hovedstadsrådet/amtsrådene, beror det på flere hensyn, herunder at amtskommunerne har bedre mulig heder for varetagelsen af en specialiseret og teknisk kompliceret administration, men dog også på ønsket om at sikre de interesser, som den overordnede planlægning skal varetage. Efterhånden som der tilvejebringes et nærmere plangrundlag med retningslinier for arealanvendelse i det åbne land, vil der imidlertid kunne tilvejebringes et sådant administrationsgrundlag for kommunerne, at det bør overvejes at overdrage de pågældende administrative opgaver til kommunerne.

I flere af de sektorlove, som administreres af hovedstadsrådet, er det allerede forudsat, at enkeltsagsadministrationen skal overgå til kommunerne, når der foreligger det fornødne administrationsgrundlag i form af godkendte planer.

I *by- og landzonelovens* § 9, stk. 2, er det bestemt, at kompetencen til at meddele tilladelse til bebyggelse m.v. i landzone overgår til kommunalbestyrelsen, når der for det pågældende område er vedtaget en landzonelokalplan.

Endvidere er det i lovens § 9, stk. 9, fastsat, at miljøministeren kan fastsætte regler om, at zonelovstilladelser gives af vedkommende kommunalbestyrelse, når der foreligger en godkendt regionplan og en endeligt vedtagen kommuneplan for den pågældende kommune med retningslinier for anvendelsen af det åbne land. Denne bestemmelse har hidtil ikke haft selvstændig betydning, idet de sidstnævnte retningslinier endnu ikke foreligger. Som nærmere omtalt i kapitel 5 er der i ændringsloven af 1980 til by- og landzoneloven indsat en bestemmelse, hvorefter loven skal revideres i folketingsåret 1984-85. I bemærkningerne til lovforslaget, hvorved revisionsbestemmelsen blev indsat i zoneloven (folketings-tidende 1978-79, tillæg A, sp. 1601), tilkende-

gav miljøministeren, at baggrunden for revisionen var, at amtsrådene/hovedstadsrådet ikke længere skulle have kompetence i konkrete sager om byggeri m.v. i landzone, når der foreligger godkendte regionplaner med retningslinier for det åbne land, og kommuneplanerne indeholder et tilstrækkeligt sikkert administrationsgrundlag.

Det er ikke på nuværende tidspunkt afklaret, om disse forudsætninger for en endelig overførsel af zonelovskompetencen til primærkommunerne vil være opfyldt i 1984-85. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at i hvert fald en væsentlig del af opgaverne på zonelovsområdet ikke har en sådan regional betydning, at de bør varetages af hovedstadsrådet/amtsrådet, og at de mere hensigtsmæssigt kan løses af kommunerne, som dels er nærmere borgerne, dels varetager opgaver, der har nær sammenhæng med zonelovssagerne, først og fremmest byggesagsadministrationen. Et betydeligt antal sager vedrører således byggeri i landsbyer. Da kommuneplanerne indeholder retningslinier for bebyggelsen i landsbyerne, har det været kommissionens opfattelse, at der næppe vil kunne anføres afgørende hensyn, der taler imod at overføre kompetencen til at meddele zonelovstilladelse vedrørende disse områder til primærkommunerne.

Miljøministeren har den 20. april 1983 - i overensstemmelse med denne opfattelse - fremsat lovforslag i folketinget om en ændring af lov om by- og landzoner.

Ifølge lovforslaget, som ophæver den hidtidige revisionsbestemmelse, vil kompetencen til at meddele zonelovtilladelser inden for et landsbyområde overgå til kommunalbestyrelsen, når området er afgrænset i en endeligt vedtaget kommuneplan. Den nærmere afgrænsning af de landsbyer, hvor kommunalbestyrelsen får kompetencen i zonelovssagerne, vil hermed være afhængig af kommuneplanlægningen, og den vil være knyttet til den procedure, der gælder for tilvejebringelsen af kommuneplaner. Dette indebærer bl.a., at regionplanmyndigheden vil skulle påse forslagernes overensstemmelse med regionplanlægningen og vil kunne fremsætte indsigelse, veto, efter reglerne i kommuneplanlovens § 8. Som en overgangsordning, indtil der foreligger en kommuneplan, kan afgrænsningen af de enkelte landsbyer fastsættes ved forhandling mellem kommunalbestyrelsen og amtsrådet/hovedstadsrå-

det. Hvis der ikke kan opnås enighed, kan sagen indbringes for miljøministeren.

Lovforslaget berører ikke kompetenceforholdene vedrørende zonelovstilladelser for det åbne land.

Det er kommissionens opfattelse, at der ikke alene for så vidt angår landsbyerne, men også vedrørende det åbne land efter den gældende ordning er zonelovssager, som efter deres karakter ikke nødvendiggør en behandling i hovedstadsrådet/amtsrådet.

Som nogle forholdsvis klare eksempler herpå kan anføres sager inden for følgende sagskategorier:

- indretning af lager eller mindre håndværksvirksomheder i 1 overflødiggjorte driftsbygninger på landbrugsejendomme,
- genopførelse af nedbrændt bolig,
- opførelse af mindre vindmøller,
- opførelse af (mindre) transformerstationer,
- etablering af bygninger og anlæg i forbindelse med råstofindvinding,
- mindre tilbygning til eksisterende helårsbeboelse.

I bemærkningerne til lovforslaget om en overførsel af zonelovskompetencen vedrørende landsbyerne til kommunerne er det anført, at det som led i miljøministeriets overvejelser om forenkling af den lovgivning, der regulerer fast ejendom, overvejes, om man helt kan opgive kravet om tilladelse efter zonelovgivningen ved mindre sager, f.eks. om tilbygning til eksisterende ejendom m.v. I disse tilfælde skulle man i så fald kunne nøjes med en almindelig byggetilladelse efter byggeloven. I tilknytning her til har miljøministeren ved fremsættelsen af lovforslaget i folketinget givet udtryk for, at der på denne baggrund kan blive tale om yderligere forslag om ændringer af loven i næste folketingssamling.

Det er kommissionens opfattelse, at en væsentlig del af behovet for en begrænsning af amtsrådenes/hovedstadsrådets behandling af zonelovssager uden regional betydning vil kunne tilgodeses gennem dette forenklingsarbejde. Det er imidlertid ikke muligt uden kendskab til den nærmere rækkevidde af forenklingsarbejdet, der består i en begrænsning i zonelovens anvendelsesområde, at bedømme det aktuelle behov for yderligere at fastlægge sagskategorier, som fortsat bør være omfattet af zoneloven, men som kan overlades til kommunernes behandling.

Kommissionen har noteret sig, at den oven-

for omtalte bestemmelse i zonelovens § 9, stk. 9, opretholdes efter forslaget, og at der ikke ved forslaget er taget nærmere stilling til, og således heller ikke taget afstand fra, den tidligere tilkendegivne almindelige målsætning på længere sigt om en fuldstændig overførsel af zonelovskompetencen til kommunerne. Et led i en udvikling i denne retning vil være, at miljøministeren benytter sig af adgangen i § 9, stk. 9, til at overføre zonelovskompetencen til kommuner, når der er tilvejebragt en kommuneplan med retningslinier for det åbne land. Et *mindretal* (Bendt Andersen, Mark, Nissen, Pileborg og Verwohlt) ønsker at påpege, at zonelovsadministrationen i det åbne land rimært har til formål at tilgodese frednings-, landbrugs- og råstofhensyn.

For det åbne land vil en overførsel af zonelovskompetencen til kommunalbestyrelserne efter mindretallets opfattelse ikke betyde en forenkling, fordi det er hovedstadsrådet/amtsrådene, der forestår planlægningen efter naturfrednings-, landbrugs-, råstof-, miljø- og vandforsyningsloven, ligesom det er hovedstadsrådet/amtsrådene, der - med nogle få undtagelser - har såvel det administrative som det planlægningsmæssige ansvar for denne lovgivning.

En ophævelse af zonelovens § 9, stk. 9, finder mindretallet derimod vil indebære en forenkling af den stedfindende planlægning, idet det ved en fastholdelse af zonelovskompetencen hos hovedstadsrådet/amtsrådene i det åbne land ikke vil være nødvendigt at fastsætte detaljerede og bindende retningslinier i region- og kommuneplanerne for zonelovsadministrationen, hvor denne administration har nær sammenhæng med administration og planlægning i henhold til den øvrige arealanvendelseslovgivning for det åbne land, som i det hele henhører under hovedstadsrådets/amtsrådenes ansvar, og derfor ikke bør udskilles herfra.

Det er således mindretallets opfattelse, at zonelovskompetencen i det åbne land bør ligge hos den myndighed, der har ansvaret for planlægningen og administrationen i henhold til naturfredningsloven, landbrugsloven og råstofloven.

Ved *vandforsyningsloven* af 1978 blev der i § 6 givet en bemyndigelse for miljøministeren til at overføre en række beføjelser fra amtsrådet (hovedstadsrådet) til primærkommunerne, når der foreligger godkendte planer.

Denne bemyndigelse til at henlægge yderligere sager til kommunalbestyrelserne - udover de i loven opregnede - er udnyttet, for så vidt angår tilladelser efter §§ 20 og 21 til vandindvinding og anlæg hertil, sager efter § 29 om inddragelse af ejendomme under vandværksforsyning og sager efter §§ 45 og 47 om almene vandforsyningsanlægs forsynings- og udbygningspligt.

Det er en forudsætning for, at kommunalbestyrelserne af hovedstadsrådet får kompetencen til at afgøre disse sager, at der er truffet bestemmelse om vandforsyningsanlægget og dets indvinding i en godkendt vandforsyningsplan, og at planen har en vis detaljeringsgrad.

Udarbejdelsen af vandforsyningsplaner er i gang i primærkommunerne, og der vil løbende kunne ske en overførsel af kompetencen fra hovedstadsrådet til kommunalbestyrelserne. Ved ændringen af *miljøbeskyttelsesloven* i 1982 blev det i § 21 fastsat, at kommunalbestyrelsen endeligt vedtager sin *spildevandsplan*, når der foreligger en godkendt regionplan med retningslinier for recipientkvaliteter. Dette forventes for hele landet at foreligge i 1984/85 i forbindelse med regionplantillægget for det åbne land. Hovedstadsrådet har herefter alene en indsigelsesmulighed. Efter § 21, stk. 4, skal hovedstadsrådet herved påse, at planen er i overensstemmelse med recipientkvalitetsplaner samt vandindvindings- og vandforsyningsplaner, og at planen i øvrigt tilgodeser hensynet til grundvandets beskyttelse. Også udover disse områder, hvor der allerede i lovgivningen er forudsat en decentralisering af opgaver til kommunerne, bør det overvejes at flytte opgaver fra *amtsrådene/hovedstadsrådet* til kommunerne, når der foreligger et tilstrækkeligt udbygget planlægningsgrundlag. Som eksempel herpå kan der på *miljøbeskyttelsesområdet* peges på, at det kunne overvejes at overlade til kommunalbestyrelserne i videre omfang, end det allerede er sket, at træffe afgørelser i visse sager efter § 18 om tilladelse til *udledning af spildevand*, når der foreligger recipientkvalitetsplaner og udfyldende spildevandsplaner.

Efter § 6 i bekendtgørelsen om afledning af spildevand til jorden (nr. 139 af 15. april 1980) kan hovedstadsrådet/amtsrådet overlade kommunalbestyrelsen kompetencen til at meddele tilladelser til nedsivningsanlæg i samlede bebyggelser for højst 2 husstande, når rådet

har vurderet, at nedsivningen ikke vil forurene eksisterende vandindvindingsanlæg eller grundvandsressourcer, som vil være anvendelige til fremtidig vandindvinding. I et tilhørende cirkulære til bekendtgørelsen har miljøstyrelsen understreget, at denne bemyndigelse bør udnyttes i videst muligt omfang, således at hovedstadsrådet/amtsrådet kan koncentrere sig om at varetage de overordnede hensyn i forbindelse med afledning af spildevand i større mængder.

Kommissionen har drøftet en yderligere decentralisering af beføjelsen til at meddele tilladelse til nedsivningsanlæg samt muligheden af et overlade flere opgaver vedrørende særligt forurerende virksomheder til kommunerne. Da disse emner imidlertid vil indgå i den gennemgang af miljøbeskyttelsesloven, som er iværksat af miljøministeriet med henblik på en forenkling af lovgivningen, har man ikke fundet anledning til at gå nærmere ind herpå. På *råstofområdet* samarbejder hovedstadsrådet og kommunerne i forbindelse med udførelsen af de praktiske tilsynsopgaver. Tilsynsgaverne består bl.a. i at besigtige indvindingsområder for at konstatere, om gravning og efterbehandling udføres i overensstemmelse med fastsatte vilkår, f.eks. miljøbeskyttelsesvilkår. Det kunne - ud fra et praktisk nærhedssynspunkt - være hensigtsmæssigt, at dette samarbejde udbygges, således at tilsynsopgaverne i større omfang overlades til kommunerne.

Det tilføjes, at den ovenfor skitserede ordning, hvorefter udførelsen af de praktiske plejeopgaver efter *naturfredningsloven* som hovedregel overlades til amtskommunerne, ikke udelukker, at plejeopgaverne i konkrete tilfælde af praktiske årsager overlades til kommunerne.

Det må igen understreges, at de nævnte eksempler ikke er resultatet af en egentlig gennemgang af hovedstadsrådets administrative opgaver med henblik på at fastlægge, hvilke opgaver der vil kunne overføres til kommunerne, når det planlægningsmæssige grundlag ifølge sektorlovene foreligger. De særlige forhold i hovedstadsområdet gør det imidlertid påkrævet, at muligheden af udlægninger af opgaver til primærkommunerne som resultat af den fortsatte planlægningsproces løbende følges på de enkelte sektorområder.

Et *mindretal* (Mark, Nissen, Pileborg og Verwohlt) kan ikke tilslutte sig de ovenfor anførte

betragtninger. Mindretallet afviser ikke, at der er administrative opgaver, der i dag varetages af amtskommunerne/hovedstadsrådet, der på længere sigt kunne overvejes overført til primærkommunerne. Men da primærkommunerne i hovedstadsområdet i struktur og opbygning ikke er forskellige fra primærkommunerne i det øvrige land, kan der ikke efter mindretallets opfattelse med rimelighed argumenteres for, at de primær kommunale opgaver specielt i hovedstadsområdet skulle afvige fra opgaverne i det øvrige land. Der henvises til kapitel 13.A.

8.5. Bistandsaftaleordningen.

Uanset om den fremtidige hovedstadsordning vil være baseret på den nugældende struktur - eventuelt med visse begrænsede ændringer i opgavefordelingen - eller på et hovedstadsråd med en principielt ændret opgavetildeling, vil det være nødvendigt at overveje spørgsmålet om en videreførelse af den hidtidige bistandsaftaleordning.

Som nævnt foran, må etableringen af bistandsaftalen ses som et led i bestræbelserne på ved gennemførelsen af hovedstadsreformen i 1973 at begrænse omfanget af den administration, som skulle opbygges i tilknytning til hovedstadsrådet. Allerede hovedstadsrådslovens midlertidige karakter gjorde det hensigtsmæssigt ikke at foregribe en endelig løsning gennem etablering af en omfattende hovedstadsrådsforvaltning.

Det er det generelle indtryk, at bistandsaftaleordningen har fungeret efter hensigten. Udgangspunktet må dog være, at ved en fremtidig hovedstadsordning, der i hovedtræk svarer til den nuværende, kan bistandsordningen ikke videreføres i den nuværende form. Det må således anses for problematisk, at en administrativ enhed, der funktionelt er undergivet én myndighed, i øvrigt er undergivet en anden myndighed, og det må - under forudsætning af en permanent ordning baseret på hovedstadsrådet - forekomme uhensigtsmæssigt, at rådet ikke har eget personale til varetagelse af de her omtalte opgaver. Endvidere vil der være en risiko for, at ordningen vil give anledning til, at sagsforberedelsen bliver unødigt omfattende og tidkrævende, navnlig ved at der sker en behandling af indstillingerne fra bistandsenhederne til hovedstadsrådet i rådets centrale forvaltning forinden forelæggelsen for et politisk organ. Denne sagsbehandling

har ganske vist hidtil i det væsentlige været af formel karakter, men i det omfang, der sker en stadig udbygning af hovedstadsrådets sektorforvaltninger af hensyn til varetagelsen af sektorplanlægningsopgaverne, kan der være en tendens til, at sagsbehandlingen i rådet i stigende grad vil gå ind i realiteten i indstillingerne fra bistandsenhederne. Endelig vil ordningen kunne medføre en vis usikkerhed for ansøgerne.

En afvikling af bistandsaftaleordningen kunne ske ved, at det direkte i lovgivningen blev pålagt amtskommunerne m.v. at varetage de pågældende funktioner for hovedstadsrådet, d.v.s. en lovfæstelse af bistandsaftalen. En sådan løsning ville være forbundet med stort set de samme ulemper, som den nuværende ordning.

Løsningen bør derfor snarere bestå i, at de opgaver, som varetages af bistandsenhederne, overtages af hovedstadsrådet, således at de udføres af personale, der er direkte ansat af hovedstadsrådet.

Den praktiske gennemførelse af hovedstadsrådets overtagelse af bistandsenhedernes opgaver, herunder en stillingtagen til de personalemæssige forhold i forbindelse hermed, bør afklares ved forhandlinger mellem hovedstadsrådet og de 3 amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Særligt vedrørende de bistandsfunktioner, som i dag udføres af Københavns miljøkontrol, bemærkes, at de omfatter opgaver af mere kompliceret karakter i hele hovedstadsområdet. Udover opgaver i henhold til bistandsaftalen varetager miljøkontrollen primærkommunale miljøopgaver. Det kan ikke anses for hensigtsmæssigt at udskille de dele af miljøkontrollen, som har udført bistandsfunktionerne for hovedstadsrådet, og det ville af ressourcemæssige hensyn være uheldigt med en parallel opbygning af den nødvendige særlige ekspertise både i hovedstadsrådet og i Københavns kommune. Løsningen bør derfor bestå i, at der indgås en aftale mellem hovedstadsrådet og Københavns kommune om en fortsættelse af den hidtidige bistandsvirksomhed, muligvis således at denne bistand betales af hovedstadsrådet efter regning.

Det ovenfor nævnte *mindretal* (Mark, Nissen, Pileborg og Verwohlt) finder, at en lovfæstelse af bistandsaftalen med tilhørende økonomisk compensation forekommer rimeligere end at opbygge en central enkeltsagsadministration

under hovedstadsrådet. Der henvises til kapitel 13. A.

Kapitel 9.

Mulige alternativer.

9.1. Indledning.

I de foregående kapitler er hovedstadsrådet fremstillet som planlæggende og administrerende organ, og der er gjort forsøg på at vurdere virkningerne af det reformlovkompleks, som folketinget vedtog i 1972/73. I kapitel 8 er det desuden diskuteret, hvilke muligheder der består for at ændre opgavefordelingen med en i øvrigt uændret bevarelse af den gældende struktur ved at lægge konkret sagsbehandling ud fra rådet.

I kapitel 10-12 opstilles 3 alternativer til den gældende lovgivning om hovedstadsrådet, dvs. dels lov om et hovedstadsråd, dels "særlovgivningen".

I dette kapitel diskuteres først de synspunkter, der kan lægges til grund for opstillingen af alternativer og for vurderingen af de fordele og ulemper, der er forbundet med dem. Først resumeres kort de politiske partiers syn på de overordnede strukturproblemer i området i 1972/73 og senere under folketingsbehandlingerne i 1976, 1980 og 1981. Dernæst sammenfattes de konklusioner af betydning for opstillingen af alternativer, som kan drages af gennemgangen af hovedstadsrådets virksomhed i perioden. Endelig berøres en række synspunkter - af administrativ, teknisk og mere principiel natur - som bør indgå i overvejelserne.

9.2. De politiske partier.

9.2.1. 1972/73.

At der gør sig et særligt behov for samarbejde, koordination og planlægning gældende i hovedstadsområdet, erkendes allerede før krigen, og der har ret beset ikke hersket dybere uenighed om, på hvilke områder i bred forstand behovet især gjorde sig gældende. Tidligst er det på den fysiske planlægningsområde, men ser man på de opgaver, der er bragt

i forslag, svarer disse i realiteten stort set til de opgaver, som i dag varetages af hovedstadsrådet.

Heller ikke om afgrænsningen af selve det geografiske område, hovedstadsområdet, kan der siges at have hersket større uenighed. Med den fremadskridende byudvikling og pendling i regionen følger en videre afgrænsning af området, først i "principskitsen" af 1960 (jfr. kapitel 6.2.1). Denne overtages af Bent Christensen-udvalget og dernæst af hovedstadsreformudvalget og lægges til grund for reformlovkomplekset i 1972/73, uden at der spores nogen større diskussion herom.

Det er med andre ord hverken om regionens karakter af et sammenhængende bysamfund eller om afgrænsningen i grove træk af samarbejds-, koordinations- og planlægningsbehovet, at diskussionen har stået. Den har først og fremmest stået om, hvorledes det organ, der var et erkendt behov for, skulle opbygges i forhold til den eksisterende kommunestruktur i området, og hvilken magt organet skulle have.

Hovedstadsreformudvalget afvejede i sin betænkning følgende alternativer over for hinanden: *at* hele området blev lagt sammen til én kommune, *at* der dannedes en storamtskommune omfattende de tre amtskommuner i regionen samt Københavns og Frederiksberg kommuner for så vidt angår disses amtskommunale opgaver, og *at* der etableredes et hovedstadsråd "oven på" de eksisterende kommunale og amtskommunale råd, eventuelt kombineret med oprettelsen af en 4. amtskommune, der overtog Københavns og Frederiksberg kommuners amtskommunale opgaver. Flertallet i reformudvalget samlede sig som tidligere nævnt om en hovedstadsrådsløsning uden ændringer i den amtskommunale inddeling, men kombineret med en række mindre

ændringer af de primærkommunale grænser i Københavns amt. Dette betød dog ikke, at den politisk-administrative diskussion nu var bragt til ophør. Tværtimod udkrystalliserede uenigheden sig - efter regeringsskiftet i 1971 - ganske klart under folketingets forhandlinger op til vedtagelsen af lov om et hovedstadsråd i 1973.

Der forelå i begyndelsen af 1972 samtidig 3 forskellige forslag for folketinget til opbygning af en overordnet struktur i området. Den socialdemokratiske regering havde i marts fremsat forslag til lov om en amtskommune for hovedstadsområdet, Det radikale Venstre i februar et forslag til lov om oprettelse af et hovedstadsråd i overensstemmelse med reformudvalgets indstilling, og Det konservative Folkeparti i marts et forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et planlægningsråd m.v. Regeringsforslaget og Det radikale Venstres forslag var ledsaget af lovforslag om udligning i hovedstadsområdet, om ændringer i den kommunale inddeling i Københavns amt og om regionplanlægning. Forslagene blev ikke færdigbehandlet i 1971/72-samlingen og blev genfremsat i 1972/73. Partiet Venstre stod da som medforslagsstiller til det radikale forslag.

Som de politiske forhandlinger udviklede sig, trak regeringen sit forslag om en amtskommune tilbage og stillede i stedet forslag til lov om et hovedstadsråd, og det var dette forslag, der dannede grundlag for det endelige politiske forlig mellem de fire "gamle" partier.

Sammenligner man Det radikale Venstres lovforslag med Det konservative Folkepartis forslag til folketingsbeslutning, bekræftes ovenstående synspunkter: det var hverken om afgrænsningen af området eller opgaverne, at diskussionen stod. I Det radikale Venstres lovforslag blev hovedstadsområdet foreslået afgrænset, som det senere skete i lov om et hovedstadsråd, og rådet fik tillagt en overordnet planlægningskompetence på områderne: regionplanlægning, kommuneplanlægning, planlægning og udbygning af det overordnede vejnet, planlægning og udbygning af det kollektive nærtrafiknet, vandindvinding og vanddistribution samt sygehusplanlægning. Det konservative forslag opererede med et planlægningsråd og to interessentskaber. Planlægningsrådets opgaver skulle være regionplanlægning, planlægning af det overordnede vejnet og sygehusplanlægning. Under det

ene interessentskab skulle høre kollektiv trafik, dvs. samlet planlægning og koordination af driften. Det andet interessentskab skulle varetage hovedkloakering, rensning og vandindvinding. Det var med andre ord ikke opgavetildelingen, der skilte de to forslag. Sammenlignes disse med regeringsforslaget, må resultatet blive det samme. Nødvendigheden af en storamtskommune begrundedes væsentligt i hensynet til en effektiv varetagelse af de nævnte opgaver. Derudover skulle storamtskommunen som udgangspunkt varetage samtlige øvrige amtskommunale opgaver.

Det, der skilte partierne, var i bred forstand en vurdering ud fra politisk-administrative synspunkter, hvor hovedstadsrådet fremtrådte som en midterløsning mellem storamtskommunen og de løsere samarbejdsformer, der var indeholdt i det konservative forslag. Under hovedstadsrådet holdtes opgaverne samlet under ét organ, mens de efter det konservative forslag spredtes på flere. Til gengæld hvilede hovedstadsrådet i modsætning til storamtskommunen ikke på direkte valg, det havde ingen selvstændig skatteudskrivningsret, dets opgavetildeling var snævrere end en amtskommunes, og dets administrative organisation var i vid forstand ikke indrettet på, at rådet som udgangspunkt fuldt ud skulle bestride samtlige sine opgaver ved egne medarbejdere. Alt taget i betragtning måtte "gennemslagskraften" vurderes som størst i storamtskommunen og mindst i det konservative forslag, mens hovedstadsrådet lå i midten. Det endelige politiske forlig om hovedstadsrådsloven mellem Socialdemokratiet og de tre "borgerlige" partier og SF, der dog ikke kunne stemme for forslaget, beroede med andre ord på en række politiske hensyn, hvor lokalpolitiske, regionalpolitiske og landspolitiske standpunkter ikke lader sig holde klart ude fra hinanden.

Forliget betød ikke, at der nu var fundet en endelig løsning på de overordnede strukturproblemer i regionen, jfr. kapitel 1.

9.2.2. Tiden efter 1973.

Hovedstadsrådsloven betød dog, at der for første gang var etableret et regionalt organ for hovedstadsområdet. De debatter, der førtes i folketinget i 1976/77 og 1980/81 i forbindelse med revisionerne af loven, tog derfor naturligt deres udgangspunkt i det eksisterende hovedstadsråd. Regeringen og partierne gav udtryk for deres syn på, hvorledes rådet havde

fungeret, og hvilke ændringer de kunne tænke sig gennemført. Under begge debatter efterlystes fra forskellig side i tinget alternativer til rådet, med størst styrke under debatten i 1980/81.

Som helhed muliggør debatterne ikke nogen entydige konklusioner med hensyn til partiernes syn på, hvorledes strukturen i hovedstadsområdet varigt burde udformes.

Ser man på de oprindelige forligspartiets og SFs synspunkter i hele perioden fra 1972/73 til i dag, gør der sig en betragtelig kontinuitet gældende på en række punkter. De partier, der i forbindelse med behandlingen af 1973-loven var tilhængere af et direkte valgt hovedstadsråd, fastholdt således denne indstilling perioden igennem, og det samme gjorde modstanderne. Det samme gælder spørgsmålet om selvstændig skatteudskrivningsret. Enigheden om rådets opgaver i bred forstand blev ikke anfægtet. De nye partier, der deltog i debatten, kan ikke siges at have fremført synspunkter, der radikalt adskiller sig fra dem, der gjordes gældende ved periodens begyndelse, bortset måske fra Fremskridtspartiet, der foreslog rådet nedlagt, jfr. kapitel 12.3.

Rådets udførelse af de tildelte opgaver får naturligt en vigtigere placering i debatten, efterhånden som rådet begynder at virke, og det bliver muligt at tage stilling til en konkret praksis. Det er her først og fremmest rådets konkrete administrative kompetencer inden for miljøministeriets lovgivning - jfr. kapitel 8 - der tiltrækker sig opmærksomhed, mens varetagelsen af planlægningsopgaverne og driften af den kollektive trafik i mindre grad har været i fokus. Dette hænger i nogen grad sammen med, at planlægningsarbejdet på en række vigtige områder først sent i 1970'erne og i begyndelse af af 1980'erne er ført så langt frem, at en vurdering af rådets indsats på dette område - og dermed af rådets hele funktion som overordnet regionalt organ - kan forøges. Med godkendelsen af den første regionplan og forelæggelsen af den første sygehusplan i 1979 og 1981 foreligger vigtige elementer til en sådan vurdering, og kommissionens nedsættelse i 1981 må tages som udtryk for et bredt ønske i folketinget om, at en sådan vurdering foretages, inden der endeligt tages stilling til strukturproblemet i området.

9.2.3. Konklusion.

De tre alternativer, der indgik i den politiske

debat i 1972/73, adskiller sig fra hinanden ved varierende grader af magtbeføjelser til den regionale myndighed. Ingen af dem forudsætter væsentlige ændringer i den primærkommunale inddeling og opgavefordeling, men de forudsætter alle 3 i hvert fald en primærkommunal udligningsordning.

Da kommissionen ikke har til opgave at undersøge den primærkommunale inddeling, jfr. kapitel 1, repræsenterer de 3 alternativer de hovedmuligheder for en overordnet struktur i regionen, som kan tænkes: en løsning baseret på en treleddet struktur, en amtskommunal løsning og en løsning baseret på kommunale samarbejdsorganer. Inden for hver af disse kan der tænkes større eller mindre variationer, men de angiver en ramme, inden for hvilken kommissionens overvejelser må udspille sig, og de lægges derfor til grund for dispositionen i kapitel 10-12.

9.3. Forløbet 1973-1982.

9.3.1. Almindeligt.

I modsætning til situationen ved 1970'ernes begyndelse har der nu i en periode eksisteret et overordnet planlægningsorgan i hovedstadsområdet. Hvis man skal tage stilling til, om dette organ bør bevares (uændret) eller afløses af en anden ordning, må præmisserne for afgørelsen i første række følge af besvarelsen af følgende 2 spørgsmål:

1. Har rådet fungeret tilfredsstillende?
2. Har de faktiske forhold i regionen ændret sig i en sådan grad i forhold til udgangssituationen, at der heri kan være en anledning til at revidere strukturen, eller at indføre en anden? Og er der - i foreliggende prognoser o.lign. - grundlag for at antage, at den fremtidige udvikling i regionen gør en revision af strukturen nødvendig, eller taler for, at den afløses af en anden?

9.3.2. Har rådet fungeret tilfredsstillende?

Som nævnt i kapitel 5.3. lagde regering og folketing vægt på 4 hovedsynspunkter ved reformen i 1972/73:

1. Hovedstadsrådet skulle som udgangspunkt kun varetage opgaver af fælles interesse for det samlede hovedstadsområde,
2. På disse områder skulle det varetage en effektiv enhedsadministration,
3. Dette måtte medføre ikke uvæsentlige begrænsninger i kommunernes og amtskom-

munernes opgaver/kompetencer i området, og

4. Unødig dobbeltadministration skulle undgås.

Den foregående fremstilling i kapitel 7 og 8 har vist, at der ikke er blevet tillagt opgaver uden for den oprindeligt forudsatte ramme, men at der dog bør ske en udlægning af konkrete administrative funktioner til områdets kommuner.

De problemer, fremstillingen har afdækket, vedrører med andre ord pkt. 2 - i hvilket omfang rådet effektivt har kunnet varetage sine planlægningsopgaver.

Diskussionen på dette punkt må koncentrere sig om regionplanlægningen og sygehusplanlægningen. Samlingen af den kollektive trafik synes at være gennemført i overensstemmelse med de oprindelige intentioner.

Både på sygehusplanlægningens og regionplanlægningens område kan der tales om meget store forventninger ved periodens begyndelse. I dag må man nok sige, at forventningerne ikke var realistiske. Beskrivelsen i lovteksten af rådets opgaver som sygehusplanlægningsmyndighed og lovforslagets bemærkninger herom efterlader det indtryk, at rådet forventes at planlægge, som om hele området var ét sygehusområde, dvs. som om rådet var et storamtsråd. Formuleringerne kan vel kun tages som udtryk for en ideel, principiel og langsigtet målsætning. Ikke desto mindre må udviklingen siges at have vist, at det er problematisk, at der er et så stort spring mellem mål og virkelighed. På regionplanlægningens område er rådets opgaver i realiteten de samme som dem, der var tillagt det foreslåede storamtsråd, og som regionplanmyndighed har hovedstadsrådet styringsmidler, der i højere grad end på sygehusplanlægningens område skaber grundlag for gennemførelsen af ønskede plan-mål. På regionplanlægningens område er det følgerig snarere rådets almindelige politiske styrke eller svaghed, der vil være afgørende for "gennemslagskraften" i planlægningen. Dernæst styringsmidlernes større eller mindre relevans i en stagnationstid. Helhedsindtrykket bliver, at det politiske forlig i 1972/73 til dels gav sig udslag i en modsigelsesfuld organisation, der både skulle imødekomme storamtsstilhængere og modstandere. Rådet blev ikke så svagt som det løsere samarbejde, der var skitseret i det konservative forslag, men heller ikke så stærkt som

storamtsrådet. På regionplanområdet fik rådet relativt stærke styringsmidler - hvis reelle styrke dog måtte afhænge af den underliggende politiske consensus, da rådet ikke kom til at hvile på direkte valg og ikke - bortset fra den kollektive trafik - fik direkte serviceopgaver over for regionens befolkning. Udviklingen siden begyndelsen af 1970'erne har endvidere medført, at hovedstadsrådet ikke kan siges reelt at have stærkere styringsmidler til rådighed til realisering af regionplanlægningen end amtskommunerne uden for hovedstadsområdet, jfr. kapitel 6. På sygehusområdet er styringsmidlerne svagere end for regionplanlægningen, især fordi rådet ikke har noget driftsansvar.

En realistisk vurdering af rådets indsats må tage hensyn til disse forhold og i nok så høj grad lægge vægt på, hvad der med rimelighed kunne forventes. Her er konklusionerne om sygehusplanlægning og regionplanlægning ikke umiddelbart sammenlignelige på grund af plansystemernes forskellighed og den omstændighed, at sygehusplanlægningen (også) i hovedstadsområdet i de første stadier er en amtskommunal opgave. Med dette forbehold kan det konkluderes, at rådet repræsenterer et fremskridt i forhold til situationen ved periodens begyndelse, såvel for regionplanlægningen, jfr. kapitel 6.2, som for sygehusplanlægningen, jfr. kapitel 6.4. Det største fremskridt er måske, at der i det hele taget eksisterer en lovhjemlet organisatorisk ordning, som har den faktiske virkning, at der mellem områdets 5 (amts)kommuner skal tages stilling til en række vigtige spørgsmål med hensyn til hele regionens udvikling.

9.3.3. De faktiske forhold.

I de foregående kapitler er det fremhævet, at den faktiske udvikling i økonomi og beskæftigelse har ændret de oprindelige forudsætninger for rådets oprettelse og udformningen af dets styringsmidler. Skiftet fra en vækstforventning til en faktisk stagnation/tilbagegang (i befolkningstal, beskæftigelse etc.) indebærer dog ikke i sig selv, at behovet for et overordnet organ er afgørende formindsket/bortfaldet. Forholdet er snarere det, at de strukturelle problemer stadig består, men med et ændret indhold, idet de fremtidige opgaver i højere grad må antages at komme til at dreje sig om omlægninger og omfordelinger af det eksisterende end om planlægning for egentlig

vækst (jfr. kapitel 3.7). Pendlingen fra yderområderne til de centrale dele af regionen har været stærkt voksende i perioden. Regionen er for så vidt i endnu højere grad vokset sammen til ét samvirkende byområde. De kommende års planlægning vil handle om omlokalisering af erhverv, service, arbejdspladser, boligudbud osv., og dette forhold vil næppe mindske spændingerne mellem de autonome kommunale enheder. En helhedsplanlægning vil derfor fortsat være nødvendig for at sikre helhedens interesser i investeringer, lokaliserings- og arealanvendelsen i øvrigt.

Udover de faktiske ændringer i regionen, der følger af den ændrede økonomiske og befolkningsmæssige udvikling, kan der være grund til at pege på den øgede udligning, dels som følge af indkomstudviklingen, dels som følge af udligningsordningerne i området, jfr. kapitel 4. Uligheden mellem kommunerne i hovedstadsområdet og i forhold til det øvrige land vil dog stadig begrunde i hvert fald en primærkommunal udligningsordning og en særlig ordning for vækstkommuner. Det i kapitel 3 berørte spørgsmål om social segregation har tillige relevans for udformningen af hovedstadsudligningen.

Blandt de forskellige ændringer må også nævnes, at byrde- og opgavefordelingsændringerne op igennem 1970'erne i nogen grad har ændret ikke mindst amtskommunerne som organiatoriske enheder i forhold til amtskommunerne ved periodens begyndelse. Amtskommunerne har i den mellemliggende periode overtaget store opgaver fra staten (psykiatriske sygehuse, særforborg m.v.), hvilket betyder, at vægtfordelingen mellem hovedstadsrådet og de øvrige offentlige myndigheder i regionen kan have ændret sig i forhold til udgangssituationen.

Man kan dernæst diskutere, i hvilken grad foreliggende prognoser om befolkningsudvikling, økonomi og beskæftigelse bør inddrages i vurderingen af, hvorledes det overordnede organs styringsmidler bør udformes i fremtiden.

Dette spørgsmål har en særlig relevans, hvis det overordnede organ først og fremmest udformes som et planlæggende og koordinerende organ. Hvis det overordnede organ er en amtskommune med en amtskommunes almindelige opgaver, bliver spørgsmålet af mindre relevans, fordi amtskommunens styringsmidler generelt er udformet med henblik på vare-

tagelsen af de amtskommunale opgaver og ikke specielt visse typer planlægning. Problemet falder ligeledes i nogen grad væk, hvis strukturen udformes som et løser samarbejde mellem kommunale fællesskaber uden at indebære - eller indebære vigtige - begrænsninger i kommunalbestyrelsernes selvstændighed, udover hvad der følger af selve samarbejdsformen, dvs. uden delegation af magt til et overordnet planlægningsorgan. Dette skyldes især, at et sådant samarbejdes indflydelse på udviklingen må formodes først og fremmest at vise sig i form af rådgivning, vejledning o.lign. i stil med egnsplanrådets og lignende organer.

Spørgsmålet er derimod af relevans i samme omfang, som et overordnet organ udstyres med magt over for kommunalbestyrelserne og samtidig i opgavemæssig henseende begrænses til i det væsentlige at være en ren planlægningsinstans. Her bliver det af betydning, at styringsmidlerne udformes sådan, at de er tilpasningsduelige over for flere mulige udviklinger. I samme omfang, som hovedstadsrådets styringsmidler er eller må betragtes som specifikt vækstorienterede, frembyder det følgelig et selvstændigt problem, at de foreliggende prognoser peger på en udvikling inden for den gældende regionplanperiode (i befolkningstal, økonomi, beskæftigelse, boligbyggeri etc.), som kun synes at rumme en meget begrænset vækst.

9.4. Foreløbige konklusioner.

Den politiske debat har opereret med tre alternativer: en hovedstadsrådsløsning, en storamtskommune og et løser samarbejde baseret på kommunale fællesskaber. Historisk er disse alternativer klart forbundet med den kommunale inddeling og opgavefordelingen i området. Alle tre forudsætter i hvert fald en primær kommunal udligningsordning.

I kapitlerne 10-12 fremstilles de tre alternativer. Den "amtskommunale" løsning deles dog i 2 - en storamtskommune og en "lille" amtskommunal løsning. Der føres tillige en diskussion af mulige ændringer af amtsgrænserne. Spørgsmålet om den primærkommunale inddeling holdes uden for fremstillingen i overensstemmelse med forudsætningerne for kommissionsarbejdet.

Det ene af alternativerne - en hovedstadsrådsløsning - deles i to: et "svækket" hovedstadsråd og et "styrket" hovedstadsråd. Mellem

disse ligger naturligvis den mulighed at videreføre den gældende lovgivning alene med de ændringer, der følger af en udlægning af konkrete administrative funktioner (og mulige ændringer af bistandsaftalen) som behandlet i kapitel 8. Denne ordning er ikke fremstillet som noget egentligt alternativ til den gældende, da den ikke indebærer strukturelle forandringer.

Inden for det alternativ, der hedder et "svækket" hovedstadsråd, behandles et råd uden sektorplanlægning af arealanvendelsen og uden beføjelser på sygehusplanlægningens område.

Under et "styrket" hovedstadsråd behandles et råd med større kompetence på sygehusplanlægningens område, spændende fra en stramning af de eksisterende regler om planlægningsproceduren i sygehusloven til at tillægge rådet egentlige driftsopgaver. På regionplanlægningens område må især overvejes styrkede beføjelse med henblik på styring af boligbyggeri, byformyelse og erhvervslokalisering.

Desuden må spørgsmålet om rådets konstituering drøftes, dvs. spørgsmålet om direkte valg/indirekte valg.

De to andre alternativer - en amtskommunal løsning og et løsere samarbejde - rejser ikke - eller ikke fuldt ud - de samme problemer med hensyn til opgavefordelingen m.v. En amtskommunal løsning må som udgangspunkt bygge på samme opgaver og finansiering som de andre amtskommuner. Et løsere samarbejde må opbygges med nogenlunde samme opgaver som det eksisterende hovedstadsråd, hvis en sammenligning skal være mulig.

9.5. Andre synspunkter.

Således som alternativene er opstillet ovenfor, vil vurderingen af fordele og ulemper ved dem i første række skulle ske ved, at det søges præciseret, på hvilke punkter hvert alternativ giver udsigt til en bedre løsning af de strukturelle problemer i regionen, som det eksisterende hovedstadsråd med den gældende opgavefordeling har skullet løse. Det hidtidige planforløb bruges med andre ord som en art målestok på alternativernes værdi. Denne fremgangsmåde kan imidlertid kun give en begrænset vurdering af alternativene. Dels er selve gennemgangen af planforløbene ikke tilstrækkelig bæredygtig til, at der kan fældes alt for entydige vurderinger på dem, dels bør det også overvejes at tillægge rådet opgaver, det

ikke har varetaget i perioden, herunder opgaver som i dag er amtskommunale.

Herudover kan en vurdering af alternativer som nævnt ikke ske alene på grundlag af en jævnførelse med det hidtidige udviklingsforløb. En sådan vurdering måtte blive begrænset til et skøn over den effektivitet og det resourceforbrug, alternativene måtte medføre i forhold til hovedstadsrådet. Dette ville imidlertid være en for begrænset synsvinkel at anlægge. I vurderingen må indgå en række andre synspunkter, hvoraf især kan nævnes:

- nærhed/fjernhed: hvilken vægt bør der tillægges det overordnede organs større eller mindre "afstand" til borgerne? hvad forstås der hermed?

- direkte valg/indirekte valg: hvad bør være afgørende for, om der bør indføres direkte valg til det overordnede organ?

Hertil bør føjes, at den fremtidige struktur, i det omfang det er muligt, bør vurderes på baggrund af den type opgaver, der forventes at skulle løse i fremtiden, og som ikke løses i dag (jfr. kapitel 3.7).

Sluttelig skal der knyttes en principiel kommentar til det forhold, at kommissionens kommissorium ikke har omfattet den kommunale inddeling og opgavefordeling i hovedstadsområdet, jfr. kapitel 1.

Denne begrænsning af opgaven kan ikke undgå at medføre, at kommissionens undersøgelser og overvejelse bliver præget af visse skævheder. En undersøgelse, der skulle omfatte *hele* strukturproblemet i området, måtte som udgangspunkt tillige omfatte de kommunale opgaver og grænser og bl.a. spørge, hvorledes disse påvirker på den ene side borgerne og på den anden side de offentlige myndigheder i planlægning og udførelse af opgaverne, bl.a. med det mål at bedømme rationaliteten i den eksisterende inddeling og opgavefordeling på baggrund af tesen om området som ét sammenhængende byområde. En sådan undersøgelse har kommissionen, som nævnt, ikke skullet præstere. Kommissionens opgave har været den snævrere at overveje alternative strukturer til den gældende uden at inddrage den kommunale inddeling og opgavefordeling i formuleringen af alternativer. For de alternativer, der overvejes i kapitel 10, altså en overordnet struktur, der som hidtil baseres på et indirekte valgt hovedstadsråd, betyder det bl.a., at udligningsproblemerne og de i kapitel 3.3.2 berørte segregations-

problemer har måttet vurderes uafhængigt af inddelingen, og at en løsning baseret på ét amtsråd omfattende hele området har måttet foretages, uden at der har kunnet undersøges, hvilke muligheder der ville være for at placere opgaver, der i dag er amtskommunale, på kommunalt niveau.

De alternativer, der behandles i det følgende, må med andre ord vurderes med det forbehold, at de alene afspejler en analyse af områdets problemer på amtskommunalt og regionalt niveau og ikke inddrager det kommunale niveau.

Kapitel 10. Hovedstadsråd.

10.1. Indledning.

Som alternativ til den gældende lovgivning om hovedstadsrådet overvejes i det følgende to muligheder: et hovedstadsråd med færre eller svagere kompetencer end det eksisterende og et hovedstadsråd med flere eller styrkede kompetencer.

Under den sidstnævnte løsning - det stærkere hovedstadsråd - drøftes desuden spørgsmålet om indirekte eller direkte valg til rådet. Dette spørgsmål kan kun blive relevant under forudsætning af et råd med mindst samme opgaver og indflydelse som det eksisterende.

10.2. Et hovedstadsråd med færre eller svagere kompetencer.

10.2.1. Almindeligt.

Et hovedstadsråd af denne type måtte - som nævnt - under alle omstændigheder konstitueres som det eksisterende, d.v.s. ved indirekte valg. Finansieringsformen måtte være som den gældende.

Desuden måtte der under alle omstændigheder ske en udlægning af en væsentlig del af de konkrete sager til (amts)kommunerne som skitseret i kapitel 8.

Kollektiv trafik forudsættes fortsat at være en hovedstadsrådsopgave.

På planlægningsområdet er det første problem, der må diskuteres, hvorledes rådets opgaver inden for arealplanlægningen kan begrænses. Dernæst i hvilket omfang rådets opgaver som sygehusplanlægningsmyndighed kan begrænses.

10.2.2. Begrænsning af rådets opgaver inden for arealplanlægningen.

10.2.2.1. Almindeligt.

Udgangspunktet må være, at regionplankompetencen forbliver hos rådet. Det, der er spørgsmålet, er følgelig, i hvilket omfang kompetencer inden for sektorplanlægningen af arealanvendelsen, der i dag varetages af rådet, kan lægges til de kommunale myndigheder, som uden for hovedstadsområdet varetager de samme opgaver, dvs. amtskommunerne.

Det spørgsmål, der først må tages stilling til, er, om en eventuel overførelse af sektorplankompetencer må omfatte samtlige sektorlove under ét, eller om plankompetencen ifølge enkelte love kan overføres isoleret.

Udgangspunktet må her tages i, at ved planlovsreformen er planlægningen efter sektorlovgivningen om arealanvendelsen samlet hos amtskommunerne - og i hovedstadsområdet hos hovedstadsrådet - bl.a. fordi de planlægningsopgaver, der følger af de enkelte love, er karakteriseret ved deres indre sammenhæng og sammenhæng med regionplanlægning. De vedrører arealanvendelse¹⁾ og indgår som en del af en sammenfattende fysisk planlægning, der uden for hovedstadsområdet omfatter amtskommunen» i hovedstadsområdet hele dette område, ud fra den grundlæggende betragtning, at dette udgør én sammenhængende region. Dele af sektorplanlægningen indgår i og afvejes gennem regionplanlægningen.

1) Eller mere præcist udtrykt: de forskellige planer repræsenterer forskellige ønsker med hensyn til arealet og dets anvendelse, som må afvejes indbyrdes og afvejes med de private interesser i arealanvendelsen. En kortlægning af disse afvejningsproblemer - og dermed af sammenhængen i planlægningen - kan findes i hovedstadsrådets publikation PD 350, "Forslag til sektorafvejning og regionplanmæssige retningslinier for det åbne land".

Udarbejdelsen af sektorplanerne forudsætter således på et tidligt tidspunkt en indbyrdes afvejning. I amtskommunerne uden for hovedstadsområdet og i hovedstadsrådet sker den praktiske udarbejdelse af planoplæggene i samarbejde mellem sektoradministrationerne indbyrdes (og med regionplanenheden).

I alternativet et svækket hovedstadsråd forudsættes det derfor, at den væsentlige del af sektorplanlægningen vedrørende arealanvendelsen lægges til områdets amtskommuner.

10.2.2.2. Vurdering af alternativet.

10.2.2.2.1. Indledning.

Det vigtigste element i en vurdering af alternativet må bestå i en analyse af de problemer, der er forbundet med at skille sektorplanlægningen af arealanvendelsen fra regionplanlægningen. Problemerne vedrører dels sammenhængen i den fysiske planlægning som helhed, dels de virkninger en udskillelse af sektorplanlægningen kan få på regionplanlægningen, dels endelig de praktiske konsekvenser af en adskillelse for samarbejdet mellem et reduceret hovedstadsråd og områdets (amts)kommuner.

10.2.2.2.2. Sammenhængen i planlægningen.

De opgaver med hensyn til planlægning af arealanvendelsen, som efter sektorlovgivningen er lagt til hovedstadsrådet, er som nævnt foran karakteriseret ved en indbyrdes sammenhæng. De forskellige planer søger at afveje en række - tildels indbyrdes modstridende - offentlige og private interesser i arealanvendelsen. De indgår med andre ord hver for sig som en del af en sammenfattende fysisk planlægning, som skal indarbejdes i regionplanen i form af tillæg til denne.

Det er denne sammenhæng mellem sektorplanerne indbyrdes og med regionplanlægningen, der er begrundelsen for, at disse opgaver ved planlovsreformen - i hovedstadsområdet som i det øvrige land - er lagt til regionplanmyndigheden.

En "normalisering" af opgavefordelingen i hovedstadsområdet ville følgelig ikke bestå i en overførelse alene af sektorplanlovgivningen til amtskommunerne, men i en overførelse af såvel sektorplanlægning som regionplanlægning til amtskommunerne.

Det, der er forskellen mellem hovedstadsrådet og det øvrige land, er med andre ord alene, at sektorplanlægningen vedrørende

arealanvendelse og regionplanlægningen her er lagt til et organ, der geografisk omfatter flere amtskommuner. Dette skyldes den tidligere beskrevne faktiske udvikling, der har medført, at den overordnede fysiske planlægning i hovedstadsområdet ikke rationelt kan baseres på den enkelte amtskommune, men griber ud over amtsgrænserne og involverer flere amtskommuner. Både regionplanlægningen og sektorplanlægningen, f.eks. på miljøbeskyttelsesområdet (vandforsyning, spildevandsbortskaffelse og placering af forurenende virksomheder) og på varmeforsyningsområdet må nødvendigvis omfatte hele regionen, idet aktiviteter på disse områder inden for enkelte dele af regionen har konsekvenser for den øvrige region. Det er bl.a. disse forhold, der har medført en anden (amts)kommunal opgavefordeling end i det øvrige land.

Dette understreges yderligere af, at det ikke er muligt i praksis at sondre skarpt mellem regionplanlægning og sektorplanlægning, fordi begge planlægningstyper har regional karakter (i vid forstand). De behandler samme emnekreds (arealanvendelse), og begge fungerer som styringsinstrumenter for underliggende planlægning og administration.

Regionplanerne og sektorplanerne udarbejdes da også i en gensidig vekselvirkning. I amtskommunerne uden for hovedstadsområdet foregår regionplanlægning og sektorplanlægning ganske vist i vidt omfang organisatorisk adskilt, idet regionplanlægningen ofte er henlagt til et centralt organ direkte under økonomiudvalget, medens sektorplanlægningen varetages af sektorforvaltningerne (teknisk forvaltning). Der kan dog ikke drages en parallel herfra og til muligheden af en tilsvarende adskillelse af planlægningskompetencerne i hovedstadsområdet mellem hovedstadsrådet og amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner. Både i og uden for hovedstadsområdet foregår udarbejdelsen af planerne i praksis gennem et løbende uformelt samarbejde mellem de forskellige forvaltningsgrene, således at planerne teknisk er indbyrdes afstemt før den politiske behandling. En sådan praksis ville ikke være mulig i hovedstadsområdet, såfremt sektorplankompetencerne blev overført til amtsrådene m.v. Endvidere - og helt afgørende - er det i amtskommunerne uden for hovedstadsområdet - uanset den interne organisatoriske opbygning - ét politisk organ, amtsrådet, der er endelig

ansvarlig for både regionplanlægningen og sektorplanlægningen.

Nødvendigheden af en tæt sammenhæng mellem regionplanlægning og sektorplanlægning må umiddelbart forekomme særlig klar, så længe der i hovedstadsområdet ikke foreligger godkendte sektorplaner og regionplantillæg for det åbne land og for vandforsyning og spildevand. Det er dog et spørgsmål, om sektorplanlægningen afgørende vil skifte karakter med tilvejebringelsen af de første sektorplaner. Sektorplanlægningen vil fortsat være en egentlig planlægning på grundlag af de stadig skiftende forudsætninger, og der kan således næppe tales om blot vedligeholdelse af "færdige" sektorplaner. Sektorplanerne skal også fortsat behandle problemerne for regionen som helhed.

10.2.2.2.3. Virkningerne på regionplanlægningen.

Det spørgsmål, der drøftes i dette afsnit, er, hvilke sandsynlige virkninger en overførelse af sektorplanlægningen til amtskommunerne kan tænkes at få på den regionplanlægning, der skal udføres af hovedstadsrådet.

I kapitel 6 er det eksisterende hovedstadsråds virksomhed som regionplanmyndighed søgt belyst i to henseender: I forhold til de oprindelige forventninger til rådets indsats og ud fra en mere pragmatisk indstilling, der lægger vægt på, hvad der med rimelighed kunne forventes af en organisation af denne type med de styringsmidler, den råder over, og når der tages hensyn til de faktiske problemer i regionen og de spændinger, der præger den. Det er indlysende, at denne vurdering er bagudrettet, og må være behæftet med usikkerhed. Det kræver dog næppe nogen udførlig argumentation at hævde, at i samme omfang, som målet er en regionplanlægning med ambitioner som ved hovedstadsrådets oprettelse, er det ikke realistisk at forestille sig, at en sådan skulle kunne gennemføres af en regionplanmyndighed, der ikke samtidig varetager hele sektorplanlægningen af arealanvendelsen i regionen. En udlægning af denne art ville - da sektorplanerne er integrerede dele af regionplanen - betyde en udhuling af regionplanmyndigheden.

Hvis man dernæst søger at vurdere et reduceret hovedstadsråds funktionsduelighed ud fra de pragmatiske hensyn og rimelighedsbetragtninger, der inddroges i vurderingen af det ek-

sisterende råd, bliver vurderingen usikker. Man må dog antage, at regionplanlægningen med en udlægning af sektorplanlægningen til amtskommunerne ville få en tendens til at blive "efterfølgende" i forhold til sektorplanlægningen (omtrent som det kendes fra sygehusplanlægningen). Dette ville mindske betydningen af rådets forhandlinger og vedtagelser, der i forvejen i ret høj grad er betinget af konsensus mellem de fem (amts)kommuner. Helhedsbetragtninger ville i højere grad komme til at vige for synspunkter begrundet i de enkelte (amts)kommuners interesser, der ville blive fremført med større styrke i forhold til regionplanmyndigheden, når amtskommunerne overtog sektorplanlægningen.

En sådan svækkelse måtte enten føre til, at kravene til regionplanlægningen mindskedes, eller at det i højere grad blev staten, der måtte varetage helhedsinteresserne i regionen.

Herudover rejser en svækkelse af rådet bl.a. det problem, at Københavns og Frederiksberg kommuner i vidt omfang vil blive uden direkte indflydelse på planlægning og administration af arealanvendelsen vedrørende arealer, der nok ligger uden for de to centralkommuner, men som disse kommuner naturligvis har en væsentlig interesse i. Det drejer sig især om vandindvinding, varmforsyning og lokalisering af forurenende virksomheder. De problemer, der ville følge heraf, ville kun i begrænset omfang kunne løses af et svækket hovedstadsråd eller ved gensidige konsultationer mellem amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner. Der ville i alt fald være behov for en udligning af de økonomiske byrder.

10.2.2.2.4. Praktiske administrative følger af en overførsel.

Det følger af de to foregående afsnit, at en overførsel af sektorplanlægningen af arealanvendelsen til amtskommunerne i hovedstadsområdet forudsætter, at der sikres en koordination mellem sektorplanlægningen og regionplanlægningen (dvs. mellem hovedstadsrådet og amtskommunerne) og mellem sektorplanerne indbyrdes (dvs. mellem amtskommunerne), der modsvarer, at begge typer planlægning i dag ligger hos hovedstadsrådet. Koordinationen kan i begge relationer gøres svagere eller stærkere, men det er næppe muligt at finde en form, der mere effektivt og mindre ressourcekrævende end den, der fin-

des i dag, sikrer de interesser, koordinationen skal varetage. Hertil kommer, at selve overførslen må antages at komplicere koordinationen, fordi der vil være tale om fem politisk vedtagne planer, der sandsynligvis hver for sig er blevet til som et kompromis mellem modstridende interesser.

Man kan tænke sig koordinationen alene bestå i, at amtskommunernes færdige sektorplaner skal indarbejdes i regionplanen af hovedstadsrådet. En sådan efterfølgende regional sammenskrivning ville dog være af begrænset værdi som instrument til fremme af helhedsinteresser. En stærkere koordination ville ligge i en skærpelse af detaljeringskravene i regionplanen kombineret med, at hovedstadsrådet blev tillagt beføjelser over for den amtskommunale sektorplanlægning efter principperne i kommuneplanloven om regionplanmyndighedens indseende med kommuneplanlægningen. En sådan løsning er problematisk, fordi den forudsætter, at et hovedstadsråd, der er svækket, skulle kunne koordinere med nogenlunde samme styrke som det eksisterende. Endelig kunne man tænke sig, at koordineringen og interesseudligningen i højere grad end i dag blev varetaget ved statens (miljøministeriets) mellemkomst.

Under alle omstændigheder ville en adskillelse af regionplanlægningen og sektorplanlægningen medføre, at der på samme tid skulle foregå planlægning for de samme emneområder, dels i hovedstadsrådet med henblik på den videre regionplanlægning, dels i de fem amtskommunale enheder med henblik på den videre sektorplanlægning. I samme omfang, som rådet fik beføjelser til løbende at følge sektorplanlægningen, måtte det endvidere opretholde en forvaltning, som besad den fornødne sagkundskab på sektorområderne. En eventuel beføjelse til at følge sektorplanlægningen kunne - som berørt ovenfor - udformes efter samme mønster som kommuneplanlovens § 8, ifølge hvilken amtsrådet/hovedstadsrådet påser, at et forslag til kommuneplan er i overensstemmelse med regionplanlovgivningen og landsplandirektiver. Eventuel uenighed herom mellem regionplanmyndighed og kommunalbestyrelse kan indbringes for miljøministeren.

Da både hovedstadsrådet og (amtskommunerne således ville blive direkte impliceret i sektorplanlægningen, ville resultatet af en overførsel af sektorplanlægningen med andre

ord ikke blive et mindsket ressourceforbrug ved varetagelsen af planlægningsopgaverne. Et *mindretal*, (Mark, Nissen, Pileborg og Verwohlt) er ikke enig i de ovenfor anførte konklusioner og en række af de til grund for konklusionerne opstillede præmisser. Der henvises til kapitel 13.A.

10.2.3. Begrænsning af rådets opgaver inden for sygehusplanlægningen.

10.2.3.1. Beskrivelse af alternativet.

En begrænsning af rådets opgaver vedrørende sygehusplanlægning måtte efter alt at dømme bestå i, at rådet som helhed blev frataget indflydelse på dette område. Efter de almindelige regler i lov om sygehusvæsenet ville det herefter være indenrigsministeren, der skulle godkende en sygehusplan for hver amtskommune. I samme omfang som indenrigsministeren skulle varetage overordnede helhedsinteresser i regionen, måtte det præciseres i sygehusloven, at ministeren i hovedstadsområdet udøver beføjelsen under hensyntagen til hele områdets behov, herunder de statslige og private sygehuse, jfr. nedenfor.

Det forekommer vanskeligt at bevare rådet som planlægningsinstans, men samtidig begrænse dets indflydelse i forhold til i dag, fordi den gældende bestemmelse i sygehusloven i forvejen er baseret på de fem (amtskommuner som bærende led i planlægningen. Rådets planlægning er som vist i kapitel 6.2 i ret høj grad efterfølgende og sammenfattende, og hvis man skulle reducere denne funktion, måtte løsningen formentlig gå i retning af at tillægge rådet konsultative, rådgivende funktioner. Disse ville imidlertid næppe kunne have nogen større realitet, hvis ikke rådet havde andre funktioner på sygehusområdet. Konklusionen må med andre ord blive, at en svækkelse af rådet som sygehusplanlægningsmyndighed måtte bestå i, at planlægningskompetencen i sin helhed blev taget fra rådet med en styrkelse af statens indflydelse til følge.

10.2.3.2. Vurdering af alternativet.

Alternativet ville medføre, at koordinationen af sygehusplanlægningen i området måtte ske på anden måde end gennem hovedstadsrådets overordnede planlægning.

Der foreligger groft sagt tre muligheder: at koordinationen lægges direkte på de fem

sygehusejende kommuner, at indenrigsministeriet tillægges opgaven eller en kombination af de to muligheder.

Som nævnt i kapitel 6.4 har praksis især i de senere faser af planlægningen i nogen grad bevæget sig i retning af den sidste mulighed, idet der har været en tendens til direkte forhandlingsløsninger mellem indenrigsministeriet og de fem sygehusenheder samt Rigshospitalet. Det måtte formentlig være en løsning i denne retning, der måtte tilstræbes. Udelukkende at overlade koordinationen til sygehusenhederne selv - dvs. uden godkendelsesbeføjelse for indenrigsministeren - ville næppe være ønskeligt (der ville være tale om en tilbagevenden til forholdene før hovedstadsrådsloven). At lægge koordinationen alene til indenrigsministeriet ville næppe heller være ønskeligt eller muligt. En sådan koordinationsbeføjelse ville kræve en lovhjemmel, der gav ministeren temmelig indgribende styringsmuligheder overfor den amtskommunale sygehusplanlægning, uden at staten ville komme til at bære det dertil svarende politiske og økonomiske ansvar. En sådan ordning frembyder væsentlige problemer og kan siges at stride mod hele målsætningen bag byrde- og opgavefordelingen.

Løsningen måtte med andre ord findes i et samvirke mellem de fem sygehusenheder og indenrigsministeriet (udover det samarbejde, der allerede finder sted i sygehusrådets regie), f.eks. i den form, at det foreskrives i loven, at de fem sygehuskommuners planlægning skulle være afstemt inden forelæggelse for ministeren, og at de fem enheder herunder skulle lægge vægt på de hensyn, der i dag er lovfæstet i § 12.

Der er næppe grundlag for at antage, at en sådan løsning ville give væsentlig andre resultater end de gældende bestemmelser.

Det måtte følgelig blive en politisk afgørelse, om det er rimeligt at etablere særlige koordineringsprocedurer uden om det organ, hvis opgave hidtil har været koordinering på området.

10.2.4. Ressourcemæssige konsekvenser.

Ved en samlet udlægning af sektorplanlægningen af arealanvendelsen og en afskaffelse af sygehusplanlægningen ville der sandsynligvis blive tale om en vis reduktion i personalebehovet hos hovedstadsrådet. De fem (amts)-kommuner ville fortsat selv skulle aflønne de

medarbejdere, som er beskæftiget ved bistandsordningen. Bistandsordningen i sin nuværende form, jfr. kapitel 8, måtte naturligvis bortfalde, men der måtte formentlig gennemføres en aftale mellem de tre amtskommuner og Københavns kommune om betalingen til Miljøkontrollen i København. Det måtte endvidere påregnes, at overtagelsen af opgaverne vedrørende sektorplanlægningen ville kræve en vis personaleforøgelse i (amts)-kommunerne.

Hovedstadsrådet måtte opretholde en selvstændig planadministration på de overførte planområder, jfr. ovenfor.

10.2.5. Konklusioner.

Det vil fremgå af de foregående afsnit, at hovedproblemerne ved en beskæring af hovedstadsrådets opgaver/kompetencer ligger på sygehusplanlægningens og den fysiske planlægnings område. Sammenhængen i planlægningen taler for, at en eventuel overførelse af sektorplanlægningen vedrørende arealanvendelse kommer til at omfatte samtlige sektorplaner, således at kun regionplanlægningen forbliver hos hovedstadsrådet. Dette rejser i det mindste følgende alvorlige problemer:

- at regionplanmyndigheden svækkes i forhold til hidtil, uden at der kan peges på så gennemgribende strukturelle ændringer i området, at der kan argumenteres afgørende for, at behovet for en effektiv regionplanlægning er blevet mindre end ved periodens begyndelse,
- at der vil opstå et koordinationsbehov mellem hovedstadsrådet som regionplanmyndighed og amtskommunerne, som kan føre til dobbeltadministration og ressource-spild, uden at der er udsigt til en effektiv koordination,
- at der vil opstå et koordinationsbehov mellem (amts)kommunerne indbyrdes på hele sektorplanlægningens område, fordi sektorplanopgaverne er regionale, og planlægningen må ske med hele hovedstadsområdets areal som udgangspunkt,
- at staten i højere grad end hidtil vil blive inddraget i konfliktløsning i området.

10.3. Hovedstadsråd med flere eller styrkede kompetencer.

Under et hovedstadsråd med flere eller styrkede kompetencer behandles følgende problemstillinger:

- 1) Muligheden af at lægge nye opgaver til det eksisterende råd.
- 2) Muligheden af at styrke det eksisterende råds kompetencer på de områder, det allerede varetager.
- 3) Valgmåden til et hovedstadsråd med uændrede kompetencer eller flere/styrkede kompetencer.
- 4) Indtægter for et råd som under 3).

10.3.1. Nye opgaver.

10.3.1.1. Indledning.

Der vil i nogen grad være tale om glidende overgange mellem at lægge en ny opgave til hovedstadsrådet og at styrke rådets kompetence på et område, det allerede varetager. I dette afsnit behandles således et eventuelt driftsansvar for hovedstadsrådet inden for sygehusvæsen og vandforsyning, uanset at rådet varetager planlægning på begge områder efter de gældende regler. Dette sker ud fra det synspunkt, at overgangen fra planlægning til drift betyder en så væsentlig ændring af kravene til rådets opbygning og en så væsentlig forskydning i forholdet til områdets kommuner og amtskommuner, at der i realiteten er tale om en "ny" opgave. Derimod betragtes de styrkelser af rådets planlægningskompetencer, som behandles nedenfor under 10.3.2 ikke som nye opgaver, fordi der stadig er tale om planlægning, omend med andre midler end i dag. Sondringen er dog, som nævnt, ikke skarp.

10.3.1.2. Opgaver på social-, kultur- og undervisningsområdet.

Som omtalt ovenfor i kapitel 5, tog hovedstadsreformudvalget i sin betænkning udgangspunkt for overvejelserne om rådets opgavetildeling i det synspunkt, at rådets virksomhed burde begrænses til "kun at omfatte de opgaver, som det af hensyn til områdets karakter af en funktionel enhed er påkrævet at søge løst under nøje hensyntagen til hele områdets forhold" (s. 17). Det fremgår desuden af kapitel 9.2.1, at der stort set ikke på noget tidspunkt har været uenighed mellem de politiske partier i folketinget om afgrænsningen af disse - regionale - opgaver. Det er - måske med vandforsyningen som eneste vigtige undtagelse - de opgaver, der varetages af det eksisterende hovedstadsråd.

Det karakteristiske for de pågældende regio-

nale opgaver er, at de berører en så stor kreds af borgere, at hverken den enkelte kommune eller amtskommune alene er egnet til at løse dem. De forudsætter derfor enten kommunale samarbejdsorganisationer (interessentskaber o.lign.) eller drastiske udvidelser af kommunegrænserne (storkommune/storamtsskommune) eller - som i hovedstadsområdet i dag - et tredje led, der får til opgave at fungere som varetager af de særlige regionale hensyn i en region, der i øvrigt styres af kommunale råd som i det øvrige land.

Ved kommunalreformen tillagdes opgavernes krav til befolkningsgrundlag for så vidt væsentlig betydning, som kommunernes mindstestørrelse i høj grad bestemtes af kravene til en tidssvarende folkeskole og den gennemsnitlige amtskommune af kravene til et udspecialiseret sygehusvæsen. Samtidig lagdes der vægt på et nærhedsprincip. En opgaves placering på amtskommunalt niveau forudsatte således et befolkningsgrundlag, der væsentligt oversteg gennemsnitskommunens.

Disse synspunkter lå bag hovedstadsreformudvalgets ovenfor citerede principielle betragtning. I "Hovedstadsområdet. Befolkning, Opgaver, Økonomi" analyseredes en række opgaveområder med henblik på at klarlægge, om rådet burde tillægges kompetencer på disse områder. Det drejede sig især om sociale, kulturelle og undervisningsmæssige opgaver. Det konkluderedes, at der som hovedregel ikke syntes at foreligge behov for "at løse de øvrige kommunale og amtskommunale opgaver i en sådan større sammenhæng" (dvs. ved at lægge dem til et fælles regionalt organ).

Med udgangspunkt heri har kommissionen rettet henvendelse til socialministeriet, ministeriet for kulturelle anliggender og undervisningsministeriet for at få disse ministeriers vurdering af, om der på baggrund af den hidtidige udvikling i hovedstadsområdet skulle være grund til at revidere reformudvalgets konklusion. Interessen samlede sig om de typer af institutioner inden for de nævnte ministeriers arbejdsområder, som betjener oplande, der går ud over amtsgrænserne. Ministeriernes svar er optrykt som bilag 9-11 til betænkningen. Svarene viser, at ministerierne ikke finder grundlag for at revidere den tidligere opfattelse. Behovet for samarbejde med hovedstadsrådet som planlægningsmyndighed berøres, men der ses ikke noget behov for at ændre i den gældende opgavefordeling,

og de problemer, der kan være forbundet med mere specialiserede institutioners oplande, løses ved samarbejde mellem de implicerede kommuner/amtskommuner.

10.3.1.3. Sygehusvæsen.

En styrkelse af hovedstadsrådets kompetence som overordnet sygehusplanlægningsmyndighed kan i et vist omfang ske, uden at der ændres ved det forhold, at rådet alene varetager overordnet planlægning. Denne mulighed overvejes nedenfor i afsnit 10.3.2.1.

En kraftigere styrkelse ville ligge i at tillægge rådet driftsopgaver inden for områdets sygehusvæsen. Denne mulighed overvejes i det følgende.

De "tunge" planlægningsproblemer i hovedstadsområdet kan groft deles i to hovedkategorier: 1) nødvendigheden af en sengeudveksling i området kombineret med den skæve aldersfordeling i det indre hovedstadsområde og det ændrede flyttmønster, 2) tilstedeværelsen af de statslige og private sygehuse i området, især Rigshospitalet. I forening kan begge kategorier af problemer siges at skabe vanskelige koordinationsproblemer og en tendens til overforsyning.

Inden for rammerne af den eksisterende struktur, dvs. med fem kommunale sygehusmyndigheder, flere private og et statsligt sygehusvæsen i hovedstadsområdet, fem sygehusområder, og med hovedstadsrådet som overordnet planlægningsmyndighed, er det vanskeligt at se, at de problemer, der knytter sig til den høje forsyning med sygehusfunktion, og "skævdelingen" af denne skulle kunne løses ved en driftskompetence for hovedstadsrådet.

Man kunne tænke sig at overføre kompetence for så vidt angår regionalt dækkende specialer og afdelinger. For disse ville rådet enten kunne tænkes etableret som selvstændig ansvarlig myndighed, eller der kunne været tale om en art "entreprenørmodel", hvor rådet oprådte som "køber" af sygehusfunktion hos de fem enheder. Ingen af modellerne ville være tilfredsstillende. Den regionalt specialiserede del af områdets sygehusvæsen kan ikke klart afskilles fra det øvrige sygehusvæsen, der måtte forudsættes fortsat at skulle ligge hos de fem enheder. Det ville følgelig heller ikke være muligt for de "regionale" specialer at operere med hovedstadsområdet som ét sygehusområde. Rådets ansvar ville følgelig blive ganske

uklart defineret, og der ville blive mangfoldige praktiske samarbejdsproblemer.

Inden for rammerne af den eksisterende struktur måtte disse vanskeligheder med andre ord primært løses ved samarbejdsaftaler mellem de fem enheder, og hovedstadsrådets opgave som overordnet planlægningsmyndighed ville være at følge dette arbejde og medvirke til at sikre en ligelig fordeling i området som helhed.

Rækkevidden af det andet problem - det statslige og private sygehusvæsens tilstedeværelse i området - er sværere at overskue. Udgangspunktet må være, at før en godkendt generalplan for Rigshospitalet foreligger, kan man ikke vurdere, om der er tilvejebragt en sådan ændring af hospitalets styrelsesforhold, at de koordinationsproblemer, som har gjort sig gældende hidtil, kan anses for løst i rimeligt omfang. Skulle dette vise sig ikke at være tilfældet, kan ønskerne om en ændring af hospitalets styrelsmæssige forhold forventes aktualiseret på ny.

Det skønnes ikke påkrævet her i detaljer at gå ind i de argumenter, der taler for og imod en "kommunalisering" af Rigshospitalet. Det må være tilstrækkeligt at slå fast, at hospitalets placering under staten udgør et særligt problem for hovedstadsområdets sygehusvæsen, i særdeleshed Københavns kommunes, men at det er vanskeligt inden for rammerne af den eksisterende struktur at se nogen "naturlig" kommunal part, der kunne overtage hospitalet fra staten, hvis en overførelse tænktes gennemført. Der foreligger tre muligheder: en overførelse til Københavns kommune, til et kommunalt fællesskab eller til hovedstadsrådet.

En overførsel til Københavns kommune ville indebære den fordel, at kommunen ville få det økonomiske og ledelsesmæssige ansvar for et hospital, der forsyner kommunen med en ikke uvæsentlig del af dens sygehusfunktion. I planlægningsmæssig henseende ville overførslen betyde, at koordineringen mellem udviklingen af de højt specialiserede sygehusfunktioner i det indre hovedstadsområde ville blive lettet, fordi der kun ville være én ledelse. Da Rigshospitalet stadig skulle fungere som landshospital og forsknings- og undervisningscenter, måtte overførelsen ledsages af tilsvarende betalings- og statstilskudsordninger, som dem der anvendes i relation til de amtskommunale universitetssygehuse.

Ulemperne ved ordningen ville ikke være uvæsentlige. Københavns kommune ville nemt få et "overskudsproblem" med deraf følgende øget behov for nedtrapning af den øvrige kapacitet i kommunen. Dertil kommer de ledelses- og ansvarsmæssige problemer ved at lægge et landsdækkende forsknings- og undersvingshospital til en kommunal enhed, der ikke ville være i stand til at belægge den med et tilstrækkeligt varieret patientmateriale.

Man kunne da tænke sig en overførelse til et kommunalt fællesskab, således at de statslige kompensationer og finansieringen af hospitalets drifts- og anlægsudgifter fordeltes ud på disse efter forskellige kriterier, f.eks. indlagte og ambulante behandlede patienter.

Den sidste ordning ligger nær en overførelse til hovedstadsrådet. Det ville være vanskeligt at forestille sig et selvstændigt kommunalt sygehusfællesskab om Rigshospitalet ved siden af hovedstadsrådet som overordnet planlægningsmyndighed, så meget mere som personkredsen - i det mindste med uændrede valgeregler - formentlig ville være den samme i de to fælles organer. En mere hensigtsmæssig løsning ville da være en overførelse til hovedstadsrådet på samme måde som samlingen af den kollektive trafik under rådet, hvorved rådet - ved sit sygehusudvalg - ville komme til at fungere som fælles bestyrelse for hospitalet.

Fordelen ved denne ordning ville være, at Rigshospitalet fik et optageområde af en sådan størrelse, at man må antage, at den væsentligste del af hospitalets behov kunne dækkes fra selve området. For hovedstadsområdet ville fordelingen være, at de interessensmod-

sætninger om hospitalets udvikling, som måtte gøre sig gældende, bedre lod sig udligne i hovedstadsrådet end ved forhandlinger med staten. For rådet selv ville driften af Rigshospitalet betyde, at rådets planlægning i højere grad end i dag kunne forbindes med sygehusdriften.

Ulempen ville være, at der i et område, der i forvejen er opdelt på fem sygehusmyndigheder, ville komme en sjette til.

Konklusionen af foranstående synes at måtte blive, at der inden for den eksisterende struktur ikke er muligheder for at lægge driftsopgaver af betydning til hovedstadsrådet, i det mindste ikke uden at beskære de eksisterende sygehusmyndigheders kompetence så væsentligt, at de næppe ville kunne opretholdes som sådanne; dette måtte medføre, at sygehusvæsenet som helhed måtte overføres til rådet. Dette måtte i næste led føre til, at den amtskommunale struktur i området blev taget op til revision, og formentlig nødvendiggøre, at hovedstadsrådet omdannedes til en storamtskommune.

10.3.1.4. Vejbestyrelsen i hovedstadsområdet.

Ifølge lov om offentlige veje er kommunalbestyrelsen vejbestyrelse for kommunevejene, amtsrådet vejbestyrelse for landevejene og staten (vejdirektoratet) vejbestyrelse for hovedlandeveje, herunder motorveje.

I tabel 1 gives en oversigt over hver af de tre kategorier, henholdsvis i hele landet, i amtskommunerne i hovedstadsområdet og i Københavns og Frederiksberg kommuner.

I betænkningen om opgavefordelingen på vejområdet (betænkning nr. 901, juni 1980) er

Tabel 1. Veje, fordelt efter vejbestyrelse 1981.

	Længde af off. veje	Hovedlandeveje	Lande- veje	Kommune- veje
Københavns kommune	364	6		358
Frederiksberg kommune	77			77
Københavns amt	2.031	107	183	1.741
Frederiksborg amt	2.405	143	383	1.879
Roskilde amt	1.682	136	204	1.342
Hovedstadsområdet	6.559	392	770	5.397
Hele landet	68.909	4.653	6.897	57.359
Pct. i hovedstadsområdet	100	6,0	11,7	82,3
Pct. i hele landet	100	6,8	10,0	83,2

Kilde: Oplysninger fra vejdirektoratet.

spørgsmålet om hovedstadsrådets eventuelle overtagelse af visse vejbestyrelsesopgaver diskuteret.

Det pågældende udvalgsarbejde var i høj grad foranlediget af et forslag fra amtsrådsforeningen om at lade amtskommunerne overtage en betydelig del af de statslige veje. Dette forslag begrundedes bl.a. med det ønskelige i et sammenfald mellem regionplanmyndighed og vejbestyrelse for de overordnede veje.

Om hovedstadsrådets eventuelle opgaver som vejbestyrelse hedder det i betænkningen (s. 146-147):

"Som nævnt i afsnit 6.3 in fine, er det af de statslige repræsentanter fremhævet, at det ville være en konsekvens af amtsrådsforeningens synspunkt om det ønskelige i et sammenfald mellem regionplanmyndighed og vejbestyrelse for de overordnede veje i regionen, at hovedstadsrådet som regionplanmyndighed i hovedstadsområdet måtte overtage hovedlandevejene og landevejene her.

De (amts)kommunale repræsentanter har heroverfor bemærket, at opgavefordelingen i hovedstadsområdet mellem hovedstadsrådet og amtsrådene er fastlagt af folketetinget, og at det i øvrigt ikke ses at være en konsekvens af amtsrådsforeningens synspunkt, at hovedstadsrådet skulle være vejbestyrelse - det ville tværtimod være en atypisk ordning, set i relation til andre sektors opgavefordeling, jfr. foran side 100.

De statslige repræsentanter har ikke ment at burde gå ind i en nærmere vurdering af dette alternativ, men har blot ønsket at pege på de mulige konsekvenser, der kan drages af hovedstadsrådets særlige stilling."

På denne baggrund må det være nærliggende at overveje, om der vedrørende vejområdet kan eller bør anlægges de samme synspunkter, som kommissionen ovenfor har lagt til grund for sin vurdering af samspillet mellem regionplanlægning, sektorplanlægning og konkret sagsbehandling.

Bestemmelsen om vejplanlægning er indeholdt i lov om offentlige veje, §§ 26-33.

§ 26 har følgende indhold:

"Vejbestyrelserne udarbejder under hensyntagen til den øvrige planlægning i området planer for de anlæg af nye veje, større forlægginger af bestående veje og andre større anlægsarbejder, herunder væsentlige ændringer i tværprofilet, der efterhånden tænkes udført på deres vejnet."

Der findes ingen regler om godkendelse af (amts)kommunale vej planer, men forinden et landevej sanlæg optages på amtsrådets vej plan, skal vejdirektoratet og kommunalbestyrelsen for de kommuner, i hvis område vejen forløber, have lejlighed til at udtale sig. Desuden kan et kommunalt vejanlæg udenfor byzone eller udenfor områder, der er omfattet af en kommuneplan, kun optages på vej planen med amtsrådets godkendelse.

Der er ikke fastsat regler om planernes tidsfrist eller revision.

Hvis kompetencefordelingen på vejområdet skal bringes til at svare til kompetencefordelingen på de øvrige områder, der har væsentlig regionplanmæssig betydning, må enten planlægningskompetencen (som på sygehusområdet) eller såvel planlægningen som en væsentlig del af udførelsen overføres fra amtskommunerne til rådet.

Af redegørelsen for sygehusplanlægningen fremgår det, at en adskillelse af planlægning og udførelse volder vanskeligheder, når der er tale om forvaltningsområder, der omfatter betydelige driftsopgaver. Hertil kommer, at vejplanlægningen efter den gældende vejlov er tæt knyttet til vedkommende vejbestyrelses arbejde i øvrigt.

En overførsel alene af planlægningskompetencen til hovedstadsrådet kan derfor ikke anbefales.

Man kunne da overveje at overføre alle de tre amtskommuners vejbestyrelsesopgaver til hovedstadsrådet. Dette ville indebære væsentlige fordele i regionplanmæssig henseende. Navnlig ville hovedstadsrådet få mulighed for en samlet trafikplanlægning i hele regionen, omfattende en afvejning mellem individuel og kollektiv trafik. Derudover ville der blive tale om en administrativ forenkling, når den gennemgang af kommune- og lokalplaner, zone-lovssager m.v., som amtsrådene nu foretager af hensyn til vejforhold, kunne foretages som led i hovedstadsrådets behandling af disse planer og sager.

Uanset disse fordele har kommissionen ikke ment at kunne tilråde en sådan løsning.

For det første er staten fortsat vejbestyrelse for den del af vejnettet, som har størst betydning for regionplanlægningen. En overførsel af de amtskommunale vejopgaver til hovedstadsrådet bør derfor ledsages af en overførsel af dele af det statslige vejnet. Dette ville imidlertid forudsætte en landsdækkende revi-

sion af opgavefordelingen på vejområdet, hvilket kommissionen ikke har set det som sin opgave at foreslå.

For det andet ville en overførsel af vejopgaverne til hovedstadsrådet kræve en væsentlig personaleoverførsel, som særlig ville være betragtelig, hvis man samtidig overførte de amtskommunale bistandsenheder på miljøbeskyttelsesområdet til hovedstadsrådet. Det ville betyde, at planlægning og sagsbehandling inden for infrastruktursektoren i det hele samledes i hovedstadsrådet, og det ville dermed væsentligt ændre grundlaget for de amtskommunale tekniske forvaltningers virksomhed. Med andre ord ville en overførsel af vejbestyrelsesopgaverne kun vanskeligt kunne gennemføres indenfor rammerne af den eksisterende hovedstadsråds-struktur.

10.3.1.5. Vandforsyning.

Der er i kapitel 5.5 redegjort udførligt for baggrunden for, at vandforsyning i hovedstadsområdet ikke som foreslået af hovedstadsreformudvalget blev lagt til hovedstadsrådet. Rådet varetager i dag alene den overordnede vandindvindingsplanlægning, medens vandforsyning fortsat er en kommunal opgave. Planlægningen af vandforsyningen i området forventes afsluttet inden 1985. På nuværende tidspunkt har hovedstadsrådet i planlægningsrapport nr. 32 udarbejdet en status over vandindvindingsplanlægningen i hovedstadsregionen, der er udsendt til områdets kommuner som et foreløbigt grundlag for den videre planlægning.

Rapporten beskriver de eksisterende vandindvindings- og forsyningsforhold, vandindvindingsens påvirkning af vandets kredsløb i naturen samt hovedstadsrådets grundvandsmodel, hvormed vandindvindingsens regionale følgevirkninger kan beregnes. Den indeholder en foreløbig fremskrivning af kommunernes vandforbrug til 1992 og en redegørelse for de hensyn, der skal afvejes ved den samlede planlægning af anvendelsen af beskyttelsen af regionens vandressourcer. Vandindvindingsens hovedproblemstillinger i regionen er belyst ved tre eksempler på regionale indvindingsstrukturer.

Førend vandindvindingsplanlægningen er afsluttet, foreligger der næppe mulighed for at bedømme, om der på længere sigt på trods af de tidligere vedtagelser skulle være fordele forbundet med en centralisering af vandforsynin-

gen under rådet. Generelt har hensynet til en ensartet prisdannelse vel mindre betydning i dag på baggrund af udligningsordningerne i området. Til gengæld kan man næppe afvise, at hensynet til at sikre en afbalanceret udnyttelse af knappe ressourcer med ensartet forsyningssikkerhed i hele området på baggrund af den nuværende forsyningsstruktur kan tale for en centralisering i form af en egentlig hovedstadsrådsakti vitet.

Det fremgår således af rapporten, at af regionens 50 kommuner har de 41 kommunal vandforsyning, der forsyner hele kommunen eller dele heraf. Fem af disse kommuner indvinder ikke selv vand, mens to kommuner kun indvinder helt små mængder selv. 24 kommuner køber vand fra en anden kommunal vandforsyning. 17 kommuner køber mere end 50 pct. af kommunens samlede forbrug hos en anden kommunal vandforsyning. Et hovedelement i de kommunale vandforsyninger er de to regionale vandforsyninger, Københavns Vandforsyning og Fællesudvalget for Vandindvinding ved Sjælsø. Derudover omfatter regionens vandforsyningsstruktur 371 private fællesvandværker samt et stort antal enkeltindvindinger.

10.3.2. Styrkede kompetencer.

10.3.2.1. Sygehusvæsen.

Det fremgår af kapitel 6.2, at forløbet af planlægningsprocessen efter sygehusloven ikke har været ganske tilfredsstillende. Hovedstadsrådet er i nogen grad blevet skudt ud af processen, de enkelte (amts)kommuner har lagt deres egne planer, og et helhedssynspunkt, som det kræves af loven, har haft vanskeligheder ved at trænge igennem.

Der er i kapitel 6 peget på, at den relative svagheit i hovedstadsrådets placering kan have flere årsager, bl.a. at rådet ikke varetager sygehusdrift. I det foregående afsnit er det konkluderet, at der er store/uoverstigelige vanskeligheder forbundet med at lægge driftsopgaver til rådet.

Dette rejser spørgsmålet, om det er muligt at styrke rådets planlægningskompetence uden at lægge driftsopgaver til det.

Der skitseres i det følgende to mulige skærper af sygehuslovens regler, hvorefter begge kommenteres.

1. alternativ.

Sygehuslovens § 12 ændres således:

§ 12. Hovedstadsrådet udarbejder en overordnet sygehusplan for hovedstadsområdet. Planen opstilles med udgangspunkt i de enkelte amtskommuners planer.

Stk. 2. Planlægningen i hovedstadsrådets amtskommuner skal ske under hensyntagen til såvel den enkelte amtskommunes som hele områdets behov og kapacitet. Hovedstadsrådet kan fastsætte frister for planlægningen i amtskommunerne.

Stk. 3. Den overordnede sygehusplan skal indeholde en analyse og vurdering af hele områdets behov for sygehusfunktion samt forslag til de mest hensigtsmæssige former for sygehusbetjening. Hovedstadsrådet tager i denne forbindelse hensyn til den kapacitet og de funktioner, som kan forventes stillet til rådighed på sygehuse, der drives af staten eller af private. På dette grundlag skal planen omfatte:

- 1) En plan for samarbejde og opgavefordeling mellem sygehuse og andre institutioner i hovedstadsområdet, sigtende til at opnå den bedst mulige udnyttelse af den nuværende og fremtidige kapacitet i hele området.
- 2) En plan for den geografiske placering i hovedstadsområdet af eventuelle nye sygehuse og andre institutioner inden for sygehusvæsenet, samt for disses funktioner i områdets sygehusvæsen.
- 3) En tidsfølgeplan for de under 2) nævnte nyanlæg samt for ombygninger og moderniseringer af bestående bygninger.

Stk. 4. Planer om væsentlige ændringer af kapacitet og funktioner på statslige eller private sygehuse, der betjener hovedstadsområdet, skal af indenrigsministeren eller undervisningsministeren forelægges hovedstadsrådet til udtalelse, inden der træffes endelig beslutning om sådanne ændringer.

Stk. 5. Hovedstadsrådet indarbejder de ændringer i amtskommunernes planer, der følger af den overordnede plan, og indsender denne samt de ændrede amtskommunale planer til indenrigsministerens godkendelse.

2. alternativ.

Som § 11, stk. 2, i sygehusloven (stk. 1 omhandler vejledende retningslinier) indsættes følgende bestemmelse:

"Indenrigsministeren udfærdiger efter for-

handling med hovedstadsrådet, undervisningsministeriet og sygehusrådet særlige vejledende retningslinier for planlægningen af hovedstadsrådets sygehusvæsen såvel for den i § 12, stk. 1, omhandlede skitse som for de enkelte sygehusplaner."

Sygehuslovens § 12 affattes således:

"§72. Hovedstadsrådet udarbejder på grundlag af de retningslinier, indenrigsministeren udfærdiger i henhold til § 11, stk. 1 og 2, en skitse til en samlet plan for hovedstadsrådets sygehusvæsen. De enkelte amtskommuner yder hovedstadsrådet fornøden teknisk og lægelig bistand i forbindelse med udarbejdelsen af skitsen.

Stk. 2. Skitsen skal tage hensyn til den kapacitet og de funktioner, som vil kunne stilles til rådighed af statslige og private sygehuse.

Stk. 3. Hovedstadsrådets skitse skal godkendes af indenrigsministeren efter indstilling fra sygehusrådet.

Stk. 4. På grundlag af den godkendte skitse og de i øvrigt herfor gældende retningslinier, udarbejder de enkelte amtskommuner i overensstemmelse med § 11, stk. 2, en plan for amtskommunens sygehusvæsen, som fremsendes til hovedstadsrådet. Også revisioner af planen skal fremsendes til hovedstadsrådet.

Stk. 5. På grundlag af den godkendte skitse og de af indenrigsministeren fastsatte særlige retningslinier for planlægningen af hovedstadsrådets sygehusvæsen, kan hovedstadsrådet pålægge de enkelte amtskommuner at ændre de i stk. 4 nævnte planer og revisioner af planer.

Stk. 6. Hovedstadsrådet fremsender sygehusplanerne for området til indenrigsministeriets godkendelse med rådets bemærkninger og nødvendige sammenfatninger.

Kommentar:

Alternativ 1 svarer til de gældende regler, bortset fra at det i stk. 2 slås fast, at den amtskommunale planlægning sker under hensyntagen til hele områdets behov og kapacitet, og i stk. 5 bestemmes, at det er hovedstadsrådet, der indarbejder eventuelle ændringer i de amtskommunale planer. Sidstnævnte regel svarer til det oprindelige forslag til sygehuslov, jfr. kapitel 6.2.

Alternativ 2 adskiller sig på flere punkter fra de gældende regler og alternativ 1. Tyngdepunktet i planlægningsprocessen forskydes således til faserne før udarbejdelsen af de enkelte

amtskommuners planer, nemlig dels fastlæggelsen af særlige vejledende retningslinier for hovedstadsområdet, dels udarbejdelsen af hovedstadsrådets skitse. Dette indebærer en vis styrkelse af statens (indenrigsministeriets og undervisningsministeriets) indflydelse på planlægningen, men også - gennem skitsen - af hovedstadsrådets. Afstemningen mellem statslige - Rigshospitalets - og kommunale interesser forudsættes at ske i hovedstadsrådet, men på grundlag af indenrigsministeriets retningslinier. Såvel undervisningsministeriet som hovedstadsrådet og sygehusrådet inddrages i udarbejdelsen af disse retningslinier. Rigshospitalets kapacitet og specialefordeling vil dermed kunne være afklaret på dette tidspunkt i planlægningsprocessen.

1 forhold til den nuværende ordning vendes der således om på systemet. Nu udarbejdes de enkelte sygehusplaner først og den overordnede plan bagefter. Efter alternativ 2 træder skitsen i stedet for den overordnede plan, og rådet kan følgelig begrænse sig til at fremsætte bemærkninger til de enkelte planer og arbejde en sammenfatning af disse.

Alternativ 2 svarer følgelig ganske godt til den historiske udvikling, jfr. kapitel 6.

De bestemmelser i sygehuslovens § 12, der ikke foreslås opretholdt i alternativ 2, er enten blevet overflødige (f.eks. stk. 2, nr. 1, 2 og 3) eller vil i givet fald blive mere indgående behandlet i indenrigsministeriets retningslinier.

Hovedforskellen mellem de to alternativer ligger med andre ord i, at alternativ 1 i højere grad end alternativ 2 forudsætter, at planlægningen varetages af de kommunale parter alene.

Det unddrager sig naturligvis en entydig vurdering, hvordan de to alternativer vil virke. Svagheden ved begge forslag er den samme, som ligger til grund for den gældende lov, nemlig at der stilles krav om gennemførelse af en helhedsplanlægning i et område, der er opdelt i fem sygehushenheder.

10.3.2.2. Regionplanlægning.

10.3.2.2.1. Indledning.

I kapitlerne 4 og 7 er det fremhævet, at der i perioden siden hovedstadsrådets oprettelse er sket markante ændringer i de forudsætninger, som ligger til grund for regionplanlægningen. Hvor man ved periodens begyndelse forudså en stærk vækst i hovedstadsregionen og

i landet som helhed, må de kommende års planlægning baseres på forventninger om en meget begrænset vækst i bolig- og erhvervsbyggeriet og i offentlige investeringer m.v. Der er imidlertid en betydelig kontinuitet i de overordnede mål for udviklingen i regionen. Det er således fortsat et vigtigt regionalt mål at mindske bolig-arbejdsstedstrafikken ved at aflaste de indre byområder for erhvervsbyggeri og ved at sikre god tilgængelighed fra hele regionen til de steder, der er udpeget til placering af arbejdspladser og servicefunktioner for hele regionens befolkning. Samtidig lægges der vægt på at bevare og beskytte regionens naturværdier og at gøre de rekreative områder tilgængelige for hele regionens befolkning. De åbne kiler mellem byfingrene ønskes bevaret for at skabe nærhed til rekreative områder. Væksten ønskes dæmpet i fingerbyområdet og i regionens nordlige og nordvestlige områder og fremmet i de vestlige og sydvestlige områder.

De tætte indre byområder ønskes udtyndet i forbindelse med en byfornyelsesindsats.

10.3.2.2.2. De kommende års planlægnings-temaer og -problemer.

Disse skitserede målsætninger for regionens udvikling går i nogen grad på tværs af de ønsker til den fremtidige udvikling, som næres af de enkelte kommuner eller amtskommuner i regionen. Samtidig er hovedstadsregionen landets tættest befolkede område, hvilket indebærer hyppigere og stærkere konflikter om arealanvendelsen og accentuerer forureningsproblemerne. Regionens indre dele er afhængige af yderområderne med hensyn til affaldsbortskaffelse, vandforsyning og placering af forurenende virksomheder og friholdelse af rekreative områder og de ydre områder er afhængige af de indre områders udbud af specialiserede arbejdspladser og servicefunktioner m.v. Realiseringen af den overordnede planlægning i hovedstadsområdet indebærer således betydelige konflikter mellem regionens enkelte dele, f.eks. om lokaliseringen af bolig- og erhvervsbyggeriet, placeringen af offentlige anlæg m.v. De lavere vækstrater eller stagnationstendenser, som forventes i de kommende år, vil tendere til at skærpe disse modsætningsforhold og øge konkurrencen om at få del i den begrænsede vækst og undgå forringelser af serviceniveauet, f.eks. inden for den kollektive trafik.

10.3.2.2.3. Styrkelse af regionplankompetencerne.

Regionplanlægningens emnekreds er med andre ord delvis ændret i forhold til tidligere og der må fortsat forventes at være interessemodsatninger mellem regionens enkelte dele om planlægningen.

Hvis man skal styrke hovedstadsrådets muligheder for at øve indflydelse på regionens udvikling, skal man tillægge rådet kompetencer, som retter sig mod de aktuelle planlægningsproblemer. Rådets virksomhed skal endvidere sikre, at helhedsinteressernes vægt styrkes i den løbende dialog om planlægnings spørgsmål i regionen og mellem dennes enkelte dele. Det kan hævdes, at disse spørgsmål hænger snævert sammen med rådets politiske styrke, med valgform, skatteudskrivningsret og driftskompetencer, og med rådsmedlemmernes opfattelse af deres funktion som områderepræsentanter i et organ, der skal varetage det samlede områdes interesser. Et politisk svagt hovedstadsråd vil vanskeligt kunne gå ind i spørgsmål, som indebærer væsentlige konflikter med dele af områdets kommuner eller amtskommuner. Sådanne konflikter vil - i et omfang, der er i strid med planlovenes intentioner - blive hensendt til afgørelse hos staten eller forblive uløste.

I det følgende diskuteres mulighederne for at styrke hovedstadsrådets indflydelse som regionplanmyndighed på den overordnede fordeling af byfornyelsen, placeringen af det statsstøttede boligbyggeri og erhvervsbyggeriet. Endvidere overvejes mulighederne af at kombinere styrkelsen af planlægningen med ændringer af udligningsordningen i hovedstadsområdet.

Byfornyelsen vil som nævnt komme til at spille en central rolle for de kommende års planlægning i hovedstadsregionen. Regionplanen skal indeholde hovedretningslinier og tidsfølgeangivelser for byfornyelsen. Indholdet af disse retningslinier og deres opfølgning i kommune- og lokalplanlægningen vil være af væsentlig betydning for realiseringen af de regionale mål om at udtynde de tætte indre byområder og at organisere nye og eksisterende boliger og arbejdspladser omkring velbeliggende "knudepunkter" i den ydre region. Selv om udviklingen går langsommere, og selv om der ikke bliver tale om at opbygge nye knudepunkter på bar mark, vil fornyelsen af de indre byområder med de nuværende konjunkturer i høj

grad have indflydelse på, hvor meget der kan bygges i regionens ydre områder.

Byfornyelsen vil endvidere kræve en betydelig økonomisk indsats, i særlig grad, hvis den skal indebære nedbringelse af bebyggelsestætheden og miljøforbedringer i byfornylesområderne.

Hovedstadsrådet kan i henhold til hovedstadsregionplanlovens § 15 yde lån eller tilskud til kommunerne til støtte for regionplanens realisering, herunder til byfornylesopgaver. I loven om byfornyelse og boligforbedring er der endvidere fastsat regler om offentlig støtte til finansiering af boligforbedring og byfornyelse. For hovedstadsområdet er der fastsat den særregel, at halvdelen af de kommunale byfornylesudgifter fordeles mellem hovedstadskommunerne efter nærmere angivne regler. Reglen sikrer, at hele hovedstadsområdet yder bidrag til fornyelsen af de indre områder, og tilnærmer dermed hovedstadssituationen til princippet om ét bysamfund - én kommune.

Hovedstadsrådet har således mulighed for at øve indflydelse på den overordnede fordeling af byfornyelsen gennem regionplanlægningen og ved at bidrage økonomisk til byfornylesopgaver. En styrkelse af rådets muligheder for at påvirke byfornyelsen med henblik på realiseringen af de regionale mål måtte ske ved, at de økonomiske påvirkningsmuligheder øgedes. En sådan økonomisk indsats fra hovedstadsrådet kunne supplere indsatsen efter byfornylesloven, således at støtten fra hovedstadsrådet blev ydet til specifikke projekter af regionplanmæssig betydning, f.eks. til friholdelse af større arealer til trafikale eller rekreative formål eller til bevarelsen af bymiljøer, som har betydning for hele bysamfundet. Som nævnt i bilag 3 har støtten i henhold til hovedstadsrådslovens § 15 i årene siden rådets oprettelse været mindre end forventet ved periodens begyndelse. Der har ikke i perioden været ydet lån eller tilskud til byfornylesopgaver.

En intensivering af hovedstadsrådets indsats må således forudsætte, at der er politisk vilje i rådet til at øge § 15-bevillingen og til at arbejde for at få relevante ansøgninger om støtte til byfornylesprojekter frem, f.eks. i forbindelse med rådets behandling af lokalplaner, som ikke er i overensstemmelse med regionplanlægningen.

Kommunerne skal endvidere ifølge loven om

tilbudspålagt have tilbudt ejendomme i byzone med et areal på 6.000 m² eller derover, forinden de handles til anden side. En sådan tilbudspligtssag kunne give anledning til en forhandling mellem hovedstadsrådet og kommunen om finansieringen af en friholdelse eller en nedsættelse af bebyggelsesintensiteten på det pågældende areal.

En anden mulighed for at styrke hovedstadsrådets regionplanmæssige kompetencer er at øge rådets muligheder for at få tidlig *indflydelse på placeringen af det statsstøttede byggeri* for at sikre, at dette byggeri bedst muligt understøtter de regionale mål. Det støttede byggeri udgør i dag en langt større del af det samlede byggeri end hidtil. Styringsmulighederne er endvidere større end overfor det private byggeri.

I det følgende gøres der indledningsvis rede for regionplanmyndighedens nuværende muligheder for at styre/påvirke byggeriets placering. Dernæst drøftes mulighederne for at styrke hovedstadsrådets indflydelse på placeringen af det statsstøttede byggeri.

Regionplanen skal ifølge loven indeholde retningslinier for fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af området, herunder for afgrænsningen af byzonerne. Hovedstadsregionplanen skal endvidere - til forskel fra regionplanerne udenfor hovedstadsområdet - indeholde retningslinier for fordelingen i hovedtræk af bebyggelsesarterne i byzonerne.

Herudover skal hovedstadsregionplanen - også som et specielt krav - indeholde retningslinier for tidsfølgen for udbygningen af byzonerne. "Regionplanens 1. etape 1977-1992" har i overensstemmelse hermed fastlagt en retningsgivende boligbyggekvote for hver af regionens kommuner, som angiver, hvor mange boliger der kan bygges i kommunen i perioden indtil 1992. Boligkvoterne er ikke tidsmæssigt underinddelt. Fastsættelsen af boligkvoteme var baseret på en antagelse om et årligt byggeri i regionen på 8.000 boliger, heraf 2.500 boliger som led i byfornyelsen, jfr. kapitel 6.

Det forslag til tillæg til regionplanen, som blev vedtaget af hovedstadsrådet i februar 1983, er baseret på et forventet boligbyggeri på 6.000 boliger om året.

Regionplanen kan således fastlægge fordelingen af boligbyggeriet mellem kommunerne og tidsfølgen for byggeriet forholdsvist præcist, og den kan også give forskrifter om bebyggel-

sesarten. Regionplanen kan f.eks. fastsætte, at stationsnære arealer skal bebygges med etageejendomme eller andre former for tæt byggeri, og at disse områder skal have højeste prioritet. Der er ikke hjemmel i loven til at fastsætte, at en del af byggeriet skal være statsstøttet boligbyggeri.

Hovedstadsrådet kan sikre, at kvoten ikke overskrides i en kommune ved at nedlægge veto mod et kommuneplanforslag eller et lokalplanforslag, som muliggør et byggeri, der overskrider kvoten (kommuneplanlovens §§8 og 25). Rådet kan også pålægge kommunerne ikke at medvirke til byggemodning, der er i strid med regionplanen (hovedstadsregionplanlovens § 17).

Hovedstadsrådet har endvidere muligheder for at pålægge kommunerne at tilvejebringe kommuneplaner (kommuneplanlovens § 12) og lokalplaner (hovedstadsregionplanlovens § 13), som muliggør det forudsatte byggeri, men rådet kan kun indirekte støtte byggeriets virkeliggørelse gennem lån eller tilskud i medfør af hovedstadsrådslovens § 15 efter ansøgning fra den pågældende kommune.

Den konkrete gennemslagskraft af regionplanens retningslinier for boligbyggeriets fordeling er afhængig af, om boligkvoterne bygger på realistiske skøn over størrelsen af det samlede byggeri i regionen. Når regionplanen ikke er etapedelt, vil der endvidere være en tendens til, at de kommuner, som har bygget meget og altså helt eller delvis opbrugt kvoten på et tidligt tidspunkt, får boligkvoten reguleret i opadgående retning i forbindelse med den justering af regionplanen og forlængelse af planperioden, der finder sted hvert fjerde år.

I praksis vil der således være en række vanskeligheder forbundet med at opnå en meget tæt styring af boligbyggeriets placering gennem regionplanlægningen. Sigtet med den overordnede planlægning er imidlertid ikke at regulere i detaljer, men at opnå en grovere og mere langsigtet påvirkning af byggeriets placering. Styringsmulighederne øges, hvis boligkvoterne er realistiske og etapedelte og hvis ønskerne om placering af byggeriet understøttes økonomisk via § 15-bevillingen og ved samarbejde med de berørte kommuner.

Med de øgede kvoter for det statsstøttede byggeri og det stadige fald i det private byggeri har det støttede byggeri fået en stigende betydning både for befolkningens boligforsyning

og for planlægningen. Dermed er behovet for at anvende placeringen af byggeriet som et middel ved opnåelsen af sociale eller planlægningsmæssige målsætninger også øget.

Der er i kapitel 3 og i bilag 1 peget på, at der i kommuner, der har bygget mange almennyttige boliger i de senere år, er tendenser til en koncentration af sociale problemer. De samme kommuner er endvidere karakteriseret ved høje skatteprocenter, som formentlig dels skyldes høje udgifter på det sociale område, dels at de pågældende kommuner er belastet med store lånebyrder.

En række af de pågældende kommuner har i den senere tid indført særlige udlejningskriterier (især indtægtskrav) for tilflyttere, der ønsker at leje en almennyttig bolig.

En øget regional indflydelse på placeringen af det støttede byggeri måtte have til formål at sikre et varieret udbud af boliger i kommunerne. Formålet måtte endvidere være at medvirke til en udligning af kommunernes udgiftsbyrder på det sociale område samt at støtte realiseringen af de regionale mål for byggeriets placering.

Omfanget af det støttede byggeri i perioden 1980-83 fremgår af tabel 10.1. Der har i mange år været ydet statsstøtte til almennyttigt byggeri, medens støtteordningerne for ungdomsboliger, lette kollektivboliger og andelsboliger, alle er af nyere dato.

Tildelingssystemerne og støtteordningens udformning varierer noget for de forskellige former for støttet byggeri, men de er alle karakteriseret ved, at ansøgninger om støtte fremsendes til boligministeriet gennem den pågældende kommune. Byggerierne skal endvidere følge planlovenes almindelige regler. For andelsboliger gælder det, at beboerindskuddet ligger på 20 pct., medens det for almennyttige boliger ligger på 2 pct.

For så vidt angår det almennyttige boligbyggeri har hovedstadsrådet i øjeblikket visse påvirkningsmuligheder, idet rådet ifølge loven om boligbyggeri (§ 57) deltager i finansieringen af dette byggeri. Hovedstadsrådet yder således halvdelen af det grundkapitaltilskud på 6 pct., som kommunerne skal indskyde gennem Boligselskabernes Landsbyggefond til finansiering af almennyttigt boligbyggeri.

Tabel 10.1. Omfanget af statsstøttet byggeri i perioden 1980-1983.

	1980	1981	1982	1983
<i>Almennyttigt boligbyggeri:</i>				
Kvote	7.000	10.000	12.000	9.700
Bevilgede boliger ¹⁾	6.671	9.596	11.500	-
heraf hovedstadsområdet	1.994	2.777	3.146	
<i>Andelsboliger:</i>				
Kvote	-	700 ²⁾	1.500	3.500
Bevilgede boliger	-	700	1.500	-
<i>Ungdomsboliger:</i>				
Kvote	³⁾	³⁾	2.000 ⁴⁾	2.000
Bevilgede boliger	-	(130)	905	-
<i>Lette kollektivboliger:</i>				
Kvote	⁵⁾	300	300	600
Bevilgede boliger	-	300	300	-
<i>I alt:</i>				
Kvote	7.000	11.000	15.800	15.800
Bevilgede boliger	6.725	10.550	14.205	-

1) En del af den årlige kvote er anvendt som kompenserende besparelse ved byggeskadesager m.v. Kvoten udnyttes altså fuldt ud. Pr. 1. januar 1983 forelå der 143 ubevilgede ansøgninger med i alt ca. 5.500 boliger.

2) Kvoten var en éngangskvote fra 1. januar 1981 og oprindelig ikke knyttet til et bestemt finansår.

3) De bevilgede midler på FL 1980 og FL 1981 er fortrinsvis blevet anvendt til støtte til eksisterende kollegier m.v. og ikke til nybyggeri.

4) Den ikke udnyttede del af kvoten kan overføres til 1983.

5) Der kunne gives støtte til lette kollektivboliger til en værdi af 60 mill. kr. efter boligbyggerilovens § 73.

Kilde: Oplysninger fra hovedstadsrådet.

Rådet bliver derfor bekendt med ønsker om almennyttigt boligbyggeri, når kommunerne ansøger boligministeriet om støtte til projekterne, såfremt rådet ikke forinden har fået forelagt sagen i form af lokalplanforslag eller ved kommuneplanlægningen. Hovedstadsrådet bliver endvidere løbende orienteret af boligministeriet om fordelingen mellem kommunerne af det almennyttige boligbyggeri, men der er ikke nogen formel ordning, der sikrer, at hovedstadsrådet har mulighed for på et tidligt tidspunkt at påvirke placeringen af dette byggeri og rækkefølgen for byggeriernes realisering.

For de øvrige former for statsstøttet byggeri gælder, at hovedstadsrådet typisk vil blive bekendt med projekterne i form af lokalplanforslag, eventuelt dog allerede i forbindelse med kommuneplanlægningen.

Hovedstadsrådets muligheder for at øve tidlig indflydelse på placeringen af det støttede byggeri kunne øges, hvis der blev skabt en formaliseret ordning, hvorefter hovedstadsrådet på et *tidligt tidspunkt skal udtale sig om de almennyttige boligselskabers overvejelser om jordopkøb og iværksættelse af almennyttigt byggeri*. Ifølge boligministeriets cirkulære af 4. juni 1975 om støtte til almennyttigt nybyggeri m.v. tilrådes det bygherren at søge kontakt med kommunen på et tidligt tidspunkt i planlægningen af et almennyttigt byggeri. Det kunne pålægges kommunen at indhente en udtalelse fra hovedstadsrådet i denne forbindelse. En sådan ordning vil være i tråd med, at hovedstadsregionplanlovens § 16 fastsætter, at hovedstadsrådet skal udtale sig bl.a. inden statslige eller kommunale myndigheder eller koncessionerede eller tilsvarende virksomheder træffer beslutning om beliggenheden eller udførelsen af større anlæg eller institutioner. Det må dog samtidig bemærkes, at boligselskaberne allerede ligger inde med betydelige ubebyggede arealer, som staten har stillet garanti for. Dette vil uundgåeligt i nogen grad binde planlægningen af nyt socialt boligbyggeri.

Selv om der ikke i regionplanen kan fastsættes egentlige retningslinier for fordelingen af det støttede byggeri, kan hovedstadsrådet endvidere i regionplanen i vejledede form gøre rede for sine overvejelser og ønsker for det støttede byggeris fordeling på de enkelte kommuner, eventuelt således at hovedstadsrådet forudsætter, at en bestemt andel af kommu-

nens boligkvote anvendes til støttet byggeri. Hovedstadsrådets forslag til regionplantillæg 1982 indeholder i det supplerende redegørelsesmateriale en sådan vejledende angivelse af antallet af almennyttige boliger i hver kommune i årene 1982-85.

Hvis de ovenfor beskrevne segregationstendenser med deraf følgende sociale problemer skal modvirkes, må en regionplanmæssig indsats for at påvirke placeringen af det støttede byggeri ledsages af en indsats med andre virkemidler, som kan mindske de eksisterende uligheder mellem kommunerne.

Placeringen af *arbejdspladserne* og dermed tilgængeligheden til dem er af væsentlig betydning for storbyens funktion. De kommende års udvikling vil være præget af omstillinger inden for erhvervslivet, som vil påvirke regionens udvikling og mulighederne for at realisere de regionale mål om at mindske bolig-arbejdsstedstrafikken.

Hovedstadsrådet kan påvirke placeringen af erhvervsbyggeriet gennem regionplanen, som skal indeholde retningslinier for byvækstens fordeling og for omfanget og beliggenheden af overordnede centre og for placeringen af forurenende virksomheder.

Der kan endvidere i regionplanens retningslinier for byfornyelsen fastsættes begrænsninger på antallet af nyoprettede servicearbejdspladser i regionens indre dele.

I praksis har der dog vist sig vanskeligheder forbundet med at påvirke erhvervslivets lokaliseringer, herunder placeringen af de offentlige arbejdspladser, så de understøtter de regionale mål.

Hovedstadsrådets muligheder for at påvirke erhvervslokaliseringerne kunne øges, hvis rådet i højere grad kunne understøtte regionplanlægningen ved anvendelse af økonomiske midler med henblik på at skabe gode vilkår for de virksomheder, som placerer sig i overensstemmelse med regionplanen. Da der er underskud på industriarbejdspladser i de indre bydele, kunne rådet endvidere arbejde for at forbedre genhusningsmulighederne for de industri- og håndværksvirksomheder, der udsaneres i de indre bydele.

En regional lokaliseringsvejledning kunne ligeledes overvejes.

Endelig skal det nævnes, jfr. kapitel 3, at de økonomiske konsekvenser af den sociale segregation i nogen grad kan modvirkes ved ændringer i hovedstadsudbygningen, f.eks. ind-

førelse af nye sociale kriterier eller forhøjelse af de eksisterende sociale kriteriers vægt.

10.3.3. Valgmåden til hovedstadsrådet.

10.3.3.1. Indledning.

De hidtidige drøftelser om valgformen til hovedstadsrådet har været koncentreret om spørgsmålet om direkte eller indirekte valg til rådet. Der har derimod ikke været den store uenighed om den kombination af områderepræsentation og forholdsmæssig politisk repræsentation, som findes i den gældende (indirekte) valgordning.

Spørgsmålet om direkte/indirekte valg til rådet var senest fremme under folketingets behandling af indenrigsministerens forslag til lov om revision af lov om et hovedstadsråd i 1981. Valgspørgsmålet indgår med andre ord i kommissionens arbejde.

Der gives først i det følgende afsnit en kort fremstilling af de gældende valgregler. Dernæst diskuteres spørgsmålet om direkte valg til et hovedstadsråd med mindst samme opgaver og kompetencer som det eksisterende.

10.3.3.2. Den gældende valgordning.

Hovedstadsrådets medlemmer vælges ved *indirekte valg* og ved en valgordning, der sikrer såvel en *områderepræsentation* som en *forholdsmæssig politisk repræsentation*.

Hovedstadsrådet består af 37 medlemmer, der vælges blandt medlemmerne af områdets kommunalbestyrelser og amtsråd. Valget foretages af partigrupperne i de 3 amtsråd, i Københavns borgerrepræsentation og i Frederiksberg kommunalbestyrelse.

Områderepræsentationen sker ved, at indenrigsministeriet forud for de kommunale valg foretager en fordeling af hovedstadsrådets mandater på de 5 områder på grundlag af registerfolketallet.

Den forholdsmæssige politiske repræsentation sker ved, at samtlige hovedstadsrådets mandater efter de kommunale valg fordeles først på de partier, der har opnået repræsentation i et eller flere af de 5 (amts)kommunale råd. Fordelingen foretages i forhold til disse partiers samlede stemmetal ved valget til alle de 5 (amts)kommunale råd. Dernæst fordeles rådets mandater på partierne i de enkelte områder inden for områdets mandattal. Fordelingen sker efter principper svarende til folketingsvalglovens bestemmelser om fordelingen

af tillægsmandater på partier og amtskredse (storkredse).

Områderepræsentationen er begrundet i, at de enkelte dele af hovedstadsområdet i visse tilfælde kan have forskellige interesser - blandt andet som følge af den uens befolkningsudvikling og de forskellige økonomiske vilkår. Samtidig har den indre del af området haft en befolkningsovervægt, der - i mangel af en tilsvarende repræsentation for de ydre områder - ville kunne hindre, at yderområdernes synspunkter opnår en rimelig styrke i hovedstadsområdet.

Det logiske modstykke til den etablerede områderepræsentation ville være, at den *forholdsmæssige politiske repræsentation* ligeledes blev fastsat på basis af de afgivne stemmer i hvert af de 5 områder, således at områdets mandater fordeltes efter den kommunale styrelseslovs regler om valg af medlemmer til kommissioner, udvalg og lignende. En sådan ordning ville imidlertid betyde, at en lang række mindre partier repræsenteres i et eller flere af de kommunale råd ikke ville blive repræsenteret i hovedstadsrådet.

På den anden side ville en forholdsmæssig politisk repræsentation kræve et overordentligt talstærkt hovedstadsråd (576 mandater efter d'Hondts metode), såfremt blot de 5 store partier skulle repræsenteres fra hvert af amtsrådene.

Der var derfor i folketinget i 1973 bred enighed om en forholdsmæssig områderepræsentation baseret på registerfolketallet i hvert af de 5 områder og forholdsmæssig politisk repræsentation baseret på partiernes samlede stemmetal ved amtsrådsvalgene i hele hovedstadsområdet.

Den indirekte valgordning bygger på den amtskommunale inddeling i flere henseender. For det første er der sikret områdefordeling i forhold til folkeregistertallet i hvert af områderne. Dernæst er der sikret politisk repræsentation i forhold til partiernes samlede stemmetal ved amtsrådsvalgene i hele hovedstadsområdet. Endelig er der tillagt de enkelte partiers grupper i de pågældende amtskommunale råd beføjelser til at besætte gruppens pladser i hovedstadsrådet.

Hovedstadsreformudvalget havde da også i forlængelse heraf foreslået, at medlemmerne alene skulle *udpeges blandt de amtskommunalt valgte*. Folketingsflertallet fulgte imidlertid ikke dette forslag, da det fandt, at en ikke

uvæsentlig del af hovedstadsrådets opgaver i den øvrige del af landet løses af kommunerne (kollektiv trafik), hvilket gjorde det rimeligt, at hovedstadsrådet også skulle rekrutteres fra de *primærkommunale råd*.

10.3.3.3. Diskussion.

Det er næppe muligt i en principiel diskussion at komme til nogen entydig konklusion om, hvilken valgform der bør foretrækkes til et hovedstadsråd. Dette skyldes bl.a., at valgformen uundgåeligt vil påvirke rådets arbejde og resultater, uden at det dog er muligt at have nogen fast mening om, i hvilken retning påvirkningen vil gå.

Man kan således hævde, at den indirekte valgform har nøje sammenhæng med det eksisterende råds kompetencer og opgaver, og at disse i væsentlig grad er så utypiske i forhold til en sædvanlig kommunalbestyrelse, at det indirekte valg er velbegrundet. Kun på den kollektive trafiks område varetager rådet opgaver, der direkte fastlægger et serviceniveau i forhold til borgerne og dermed direkte - gennem taksterne - påvirker borgernes økonomiske dispositioner. Den sædvanlige kommunalbestyrelse stiller derimod et bredt spektrum af serviceydelser til rådighed for borgerne og finansierer disse gennem skatter og takster, der betales af borgerne - og dette modsvares af det direkte valg som demokratisk kontrolmekanisme.

Synspunktet har naturligvis betydelig vægt, måske især på den måde, at det - sammen med de øvrige argumenter for indirekte valg - kan tale for, at en eventuel indførelse af direkte valg til rådet kun bør komme på tale, hvis der overføres yderligere driftsopgaver til rådet, der direkte påvirker det serviceniveau, der fastlægges i området.

Ikke desto mindre kan synspunktet meget vel anfægtes ud fra den betragtning, at valgformen virker tilbage - om ikke på opgavefordelingen og de formelle kompetencer - så på den måde, hvorpå rådet fungerer, således at forstå, at den indirekte valgform i højere grad, end det kan begrundes i opgavefordeling og formel kompetence, accentuerer rådets karakter af et organ, der fungerer via consensus mellem områdets kommunalbestyrelser. Dette kan svække dets ansvarsfølelse over for de helhedssynspunkter, det skal varetage. Ud fra dette synspunkt ville et direkte valg til rådet understrege helhedssynspunkternes betydning;

rådet sikres et direkte mandat fra områdets befolkning og må følgelig stå til ansvar over for denne, og dette kan antages at medføre et pres på de politikere, der får sæde i rådet med henblik på at træffe beslutninger, der i højere grad tegner helheden end en tilvejebragt enighed i områdets kommunalbestyrelser, der hver for sig vil søge at varetage interesser for deres egne områder.

Om et direkte valg rent faktisk vil få denne virkning, kan dog diskuteres.

Den uafhængighed og styrke for hovedstadsorganet, som ville tilstræbes med et direkte valg, forudsætter herudover, at de politikere, der vælges ind i organet, har en sådan partipolitisk styrke, at de vil være i stand til at fastholde en uafhængig politisk linie i forhold til politikerne i kommunalbestyrelser og amtsråd i hovedstadsområdet. Hvis hovedstadsorganet i opgavemæssig henseende ikke styrkes, navnlig med opgaver hvis varetagelse direkte påvirker serviceniveauet i området, er det et spørgsmål, om der til det direkte valg til hovedstadsrådet vil blive opstillet politikere, der har tilstrækkelig politisk gennemslagskraft til at etablere en ligevægt med de øvrige politiske kræfter i området. Ellers kan det meget vel tænkes, at der vil være større mulighed for at varetage områdets interesser ud fra et helhedssyn i et indirekte valgt hovedstadsorgan end i et organ, der er direkte valgt.

I denne forbindelse er det værd at hæfte sig ved det synspunkt, som hovedstadsreformudvalget tillagde stor vægt: at et indirekte valg skaber mindre risiko for kompetencestridigheder end det direkte valg.

Denne argumentation får selvsagt især betydning i forhold til opgaver, hvor både hovedstadsorganet og kommunerne eller amtskommunerne har beføjelser eller direkte konkurrerende interesser. Omvendt vil argumentationen ikke have vægt i det omfang, hvori hovedstadsorganet varetager både planlægning og drift af et opgaveområde og således selv fastlægger serviceniveauet.

I det hele vil hensynet til at undgå kompetencestridigheder - som begrundelse for indirekte valg til hovedstadsorganet - kun have begrænset vægt i forhold til primærkommunerne. For så vidt kommunerne i hovedstadsområdet varetager de samme opgaver, som i resten af landet, vil deres forhold til hovedstadsorganet ikke adskille sig afgørende fra forholdet mel-

lem kommunerne og de direkte valgte amtsråd i det øvrige land.

Ønsket om at undgå kompetencestridigheder har særlig betydning i de situationer, hvor en gennemførelse af hovedstadsorganets beslutninger forudsætter selvstændige handlinger fra de øvrige kommunale råd i hovedstadsområdet. Dette gælder navnlig, hvis disse handlinger indebærer økonomiske byrder for kommunerne og amtskommunerne. Sådanne situationer foreligger særlig klart, hvor hovedstadsorganet (kun) har planlægningskompetencen på kommunale eller amtskommunale udgiftsområder, således som det f.eks. i dag er tilfældet på sygehusområdet. I sådanne tilfælde vil det formentlig være nødvendigt, at et hovedstadsorgan i ganske betydeligt omfang indretter sine beslutninger efter, hvad der vil være acceptabelt for de kommunale råd, som skal virkeliggøre og finansiere beslutningerne. Der er næppe tvivl om, at et indirekte valgt hovedstadsorgan vil indebære en større sikkerhed for en sådan overensstemmelse mellem organets beslutninger og opfattelserne i amtskommunerne og kommunerne end et direkte valgt hovedstadsråd.

Et væsentligt led i hovedstadsreformudvalgets argumentation imod direkte valg til hovedstadsrådet var, at dette ville medføre, at der i forbindelse med de kommunale valg skulle afholdes yderligere et tredje valg i hovedstadsområdet. Udvalget fandt, at der ved et sådant valg ville kunne være risiko for *mindsket vælgerinteresse*, dels på grund af den mindre umiddelbare kontakt, der ville være mellem hovedstadsrådet og den enkelte vælger, dels som følge af hovedstadsområdets udstrækning og dels som følge af rådets mere overordnede, koordinerende funktioner.

Til grund for denne argumentation lå bl.a. det førnævnte forhold: at hovedstadsrådet kun i begrænset omfang varetager opgaver, der direkte berører borgerne, herunder på den ene side serviceopgaver og på den anden side beskættelse og fastsættelse af **takster**, der påvirker borgerne økonomisk. De øvrige opgaver, som rådet varetager, må antages for vælgerne at fremstå som opgaver af mere abstrakt karakter, og varetagelsen af disse opgaver vil derfor næppe indgå med samme vægt i stemmeafgivningen som f.eks. serviceopgaverne. I det omfang, et hovedstadsorgan kun har få serviceopgaver, vil der derfor være en risiko for, at valgkampen og vælgeres motivering

for stemmeafgivning vil få en ensidig karakter i forhold til organets samlede opgaveområde.

Hovedstadsreformudvalget fandt, at den ringe vælgerinteresse, der ville kunne forventes ved et direkte valg til hovedstadsrådet, kunne medføre en så ringe *valgdeltagelse*, at hovedstadsrådet ikke ville blive betragtet som fuldt ud repræsentativt. Der er dog næppe grundlag for at antage, at vælgerne, der i forvejen møder op for at deltage i de kommunale valg, i større omfang vil afstå fra at afgive stemme til hovedstadsrådet. Der vil snarere være tale om, at vælgerne i større omfang end ved de øvrige kommunale valg vil lade deres stemmeafgivning afhænge af landspolitiske tilhørsforhold.

For et direkte valg til hovedstadsrådet kan man endelig argumentere med, at direkte valg under alle omstændigheder er af demokratisk værdi, og at der derfor bør kunne anføres meget tunge argumenter imod, før den direkte valgform ikke foretrækkes.

Synspunktet peger på en specifikt demokratisk værdi ved det direkte valg, og det vil naturligvis være en politisk afgørelse, om man mener, at de argumenter for indirekte valg, der er anført i det foregående, er så stærke, at de kan opveje denne værdi.

10.3.4. Skatteudskrivning.

Om den gældende ordning kan i det hele henvises til betænkning nr. 888/1979, s. 57-59. Ved en bevarelse af hovedstadsrådet med uændret opgavefordeling og indirekte valg vil der ikke være grundlag for at ændre det gældende system.

Ved en overgang til direkte valg kombineret med, at der tilføres rådet yderligere opgaver, der direkte påvirker serviceniveauet i området, må det overvejes at gå over til udskrivning direkte på borgerne. Dette vil indebære 4 forskellige indkomstskatter i hovedstadsrådet, dvs. et klart politisk problem.

Ved en overgang til direkte valg, men med bevarelse af den eksisterende opgavefordeling eller kun med ændringer i denne, som ikke direkte påvirker serviceniveauet, skulle der ikke være grund til ændringer.

10.3.5. Konklusioner.

En styrkelse af hovedstadsrådet er ensbetydende med en svækkelse - større eller mindre - af amtsrådenes og i nogen grad også kommuner-

nes og statens indflydelse i området. Det gælder, hvad enten der er tale om at styrke regionplanmyndigheden ved f.eks. at give denne yderligere beføjelser til at påvirke placeringen og sammensætningen af byggeriet i de enkelte kommuner, eller der er tale om at give rådet større indflydelse på sygehusvæsenet - ved at styrke planlægningen eller give rådet driftsopgaver.

Der kan anføres argumenter, der taler for en styrkelse af rådet såvel som regionplanmyndighed og som sygehushusplanlægningsmyndighed, men erfaringerne tyder snarest på, at ændringer alene i *planlægningsbeføjelserne*, dvs. uden at give rådet beføjelser, der direkte påvirker serviceniveauet i området, og uden at gribe ind i de underliggende strukturelle forhold, er problematiske.

Lægges nye driftsopgaver til rådet, der direkte påvirker serviceniveauet, vil spørgsmålet om direkte valg blive aktualiseret.

Kapitel 11. Amtskommunale løsninger.

11.1. Indledning.

Som nævnt i kapitel 9 undersøges i dette kapitel mulighederne for at løse de overordnede strukturproblemer i hovedstadsområdet med amtskommunen som den bærende organisation. På dette grundlag undersøges først en amtskommune omfattende hele hovedstadsområdet som det defineres i dag, dernæst en "lille" amtskommune (omfattende Københavns og Frederiksberg kommuner og Københavns amtskommune). Endelig afsluttes undersøgelsen med nogle overvejelser om, hvilke hensyn der kunne lægges til grund for en revision af de nuværende amtsgrænser.

11.2. En storamtskommune.

11.2.1. Almindeligt.

Det fremgår af overvejelserne i kapitel 10, at der er forholdsvis snævre grænser for, hvor meget den overordnede planlægning og koordination i hovedstadsområdet kan styrkes inden for rammerne af en struktur baseret på et hovedstadsråd. Denne problemstilling er tydeligst på sygehusområdet, hvor en afgørende styrkelse i form af overførelse af et driftsansvar til det overordnede organ samt etablering af ét sygehusområde ville betyde et sådant indgreb i den eksisterende amtskommunale opgavefordeling, at en storamtskommune - under forudsætning af uændrede amtsgrænser - ville være den nødvendige løsning. På arealplanlægningens område er problemstillingen mindre tydelig, fordi hovedstadsrådet allerede har planlægningskompetencer som et amtsråd. Her ville en væsentlig styrkelse først og fremmest ligge i den reelle magttilførsel, der ville ske til det overordnede organ ved indførelsen af en storamtskommune baseret på direkte valg.

Hvis en væsentlig styrkelse af den regionale indflydelse i hovedstadsområdet anses for ønskelig,

er det med andre ord nødvendigt at overveje at etablere en storamtskommune. I det følgende skitseres først, hvorledes en storamtskommune rent praktisk kan tænkes indført. Dernæst beskrives en storamtskommunes opgaver, personale, udgifter og økonomiske forhold i øvrigt, og den administrative opbygning diskuteres.

Fremstillingen afsluttes med en vurdering. I modsætning til alternativerne i kapitel 10, må vurderingen af storamtskommunen omfatte samtlige de synspunkter, som er berørt i kapitel 9. Dette skyldes især, at storamtskommunen ikke blot må forudsættes at skulle varetage samme opgaver som hovedstadsrådet, men - i hvert fald som udgangspunkt - tillige samtlige de opgaver, der i dag varetages af områdets amtskommuner, inkl. Københavns og Frederiksberg kommuner. Dette indebærer så vigtige politiske og administrative ændringer, at der uundgåeligt rejser sig en række videregående demokratiske og administrative problemer, som ikke - eller ikke i nær samme omfang - kommer ind i billedet, når talen er om et hovedstadsråd. Betimeligheden eller ikke betimeligheden af en storamtskommune kan med andre ord ikke vurderes alene på, om der i den hidtidige og forventede udvikling er argumenter, der afgørende taler for, at den overordnede planlægning i regionen bør styrkes. Andre hensyn bør indtages i et forsøg på en samlet afvejning af fordele og ulemper. I denne afvejning inddrages materiale om erfaringerne med storamtskommunen i Stockholm, som kommissionens formand og sekretariat havde lejlighed til at besøge i oktober 1982.

11.2.2. Den praktiske etablering af en storamtskommune.

Hvis indførelsen af storamtskommunen ikke

ledsages af ændringer i opgavefordelingen, skal de eksisterende amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuners amtskommunale opgaver overtages af det nye storamtsråd. Der er tale om en opgaveoverførsel af en sådan størrelse, at en passende overgangsperiode er nødvendig.

I det lovforslag om en amtskommune for hovedstadsområdet, som indenrigsministeren fremsatte i marts 1972, opereredes der da også med en gradvis gennemførelse af storamtskommunen i følgende stadier: ved lovens ikrafttræden skulle der nedsættes et fællesudvalg valgt ved indirekte valg af de tre amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner. Fællesudvalget skulle forberede valget af et fælles amtsråd pr. 1. april 1974. Det fælles amtsråd skulle derefter vælges ved de ordinære kommunalvalg i 1974. Dets valgperiode skulle gå fra 1. april 1974 til 31. marts 1978, mens valgperioden for Frederiksborg, Roskilde og Københavns amtsråd - samt Københavns og Frederiksberg kommunalbestyrelser for så vidt angår de amtskommunale opgaver - udløb 31. marts 1977. I perioden 1. april 1974 - 31. marts 1977 virkede det nye amtsråd således samtidig med og ved siden af de hidtidige amtsråd og kommunalbestyrelser. Der var med andre ord afsat tre år for det fælles amtsråd til at overtage opgaverne fra de eksisterende enheder og bygge en ny administration op.

Også med hensyn til opgaveovertagelse og finansiering gennemførtes en trinvis "indkøring". Fra 1. april 1977 overtog det fælles amtsråd "de opgaver og udgifter, som ved lov er pålagt amtskommunerne, samt de tilsvarende opgaver og udgifter i Københavns og Frederiksberg kommuner". Indtil da var det fælles amtsråds opgaver og udgifter mere begrænsede. De svarede stort set til de opgaver, hovedstadsrådet i dag varetager, således at det fælles amtsråd i perioden 1. april 1974 - 31. marts 1977 udgjorde en art direkte valgt hovedstadsråd, der først derefter i henseende til opgavetildeling og finansiering blev et egentligt amtsråd, som amtsrådene uden for hovedstadsområdet. I konsekvens heraf var der tilige for overgangsperioden foreslået bestemmelser, der skulle forhindre, at der i de tre amtsråd og Københavns og Frederiksberg kommuner blev truffet beslutninger af større økonomisk rækkevidde, uden at det fælles amtsråd blev orienteret. Indenrigsministeren

kunne desuden efter indstilling fra det fælles amtsråd sætte sådanne beslutninger ud af kraft.

Denne model måtte fortsat lægges til grund for etableringen af en storamtskommune, omend med følgende modifikationer: det måtte være naturligt at pålægge hovedstadsrådet de opgaver, der var tiltænkt fællesudvalget, og i stedet for at vælge både et fælles amtsråd og amtsråd i de eksisterende amtskommuner måtte det foretrækkes at forlænge de eksisterende amtsrådsmandater i en 2-årig periode og kun vælge et fælles amtsråd ved kommunevalget i 1985. Forløbet ville med andre ord blive følgende: I perioden indtil november 1985 forbereder hovedstadsrådet det fælles amtsrådsvalg. De eksisterende amtsrådsmandater forlænges til november 1987. I november 1985 vælges det fælles amtsråd, der i perioden indtil november 1987 varetager det nedlagte hovedstadsråds opgaver og gennemfører den praktiske overtagelse af de amtskommunale opgaver, administrationer m.v., således at overtagelsen træder i kraft i november 1987.

Også for *valgordningen* til det fælles amtsråd kan en model findes i lovforslaget af 1972 om en amtskommune for hovedstadsområdet. Efter forslaget skulle amtsrådet bestå af 59 medlemmer, hvoraf 45 skulle vælges på kredsmandater og 14 på tillægsmandater. Der var foreslået 8 valgkredse: søndre storkreds, østre storkreds, vestre storkreds, Københavns amts nordre kreds, Københavns amts vestre kreds, Københavns amts søndre kreds, Frederiksborg amtskreds og Roskilde amtskreds. Ved fordelingen af mandaterne på kredse skulle der tages hensyn til både folketal og areal. De tyndt befolkede områder ville altså få forholdsvist flest mandater. Som følge af tillægsmandaterne ville mandaternes geografiske fordeling dog være uden betydning for det enkelte partis mandattal.

Vilkårene for storamtskommunens overtagelse af de amtskommunale opgaver og hovedstadsrådets opgaver ville kunne frembyde problemer i forhold til Københavns og Frederiksberg kommuner. Storamtsrådet ville overtage de tre amtsråds og hovedstadsrådets forpligtelser og rettigheder uændret. I forhold til Københavns og Frederiksberg kommuner, der jo ville eksistere videre som primærkommuner, ville et nærmere økonomisk opgør være nødvendigt. Der måtte foretages en deling af personale, faste ejendomme, gældsforpligtelser, likviditet

m.v. svarende til overførelsen af de amtskommunale opgaver. For den dominerende del af opgaverne ville dette næppe volde de store praktiske problemer. Dels blev der ved kommunalreformen og omlægningerne af opgavefordelingen fastlagt en række principper for sådanne opgørelser, som måtte lægges til grund, dels er hovedparten af opgaverne relativt klart af grænselige. Dette gælder sygehuse, sygesikring, gymnasier m.v. En deling af vejopgaven og institutioner for ældre og handicappede ville dog nok kræve nærmere undersøgelser og det samme gælder en deling af aktiver og gældsforpligtelser. Disse undersøgelser måtte gennemføres i løbet af den ovenfor nævnte 2-årige overgangsperiode. Vilkårene måtte godkendes af indenrigsministeren. Særlige bestemmelser for overgangsperioden november 1985 - november 1987, der som de ovenfor omtalte bestemmelser i lovforslaget fra 1972 skulle forhindre, at der i denne periode blev truffet beslutninger af større økonomisk rækkevidde uden om amtsrådet, skulle ikke være nødvendige. Derimod ville det være nødvendigt at fastslå i loven, at behandlingen af planer udarbejdet af hovedstadsrådet og forelagt vedkommende ministerier i perioden

mellem lovens ikrafttræden og valget i november 1985 skulle sættes i bero på dette valg, og at det fælles amtsråd derpå skulle tage stilling til, i hvilket omfang det agtede at betragte disse planer som sine eller måtte ønske en fornyet planlægningsrunde.

11.2.3. En storamtskommunes opgaver og økonomi.

Som nævnt måtte en storamtskommune som udgangspunkt have de samme opgaver som alle andre amtskommuner samt det nuværende hovedstadsråds opgaver, dvs. planlægning og drift af:

- sygehusvæsen
- sygesikring
- gymnasie- og HF-undervisning
- veje
- en række sociale institutioner
- miljøbeskyttelse
- naturfredning
- regionplanlægning m.v.
- kollektiv trafik

En storamtskommunes befolkning, udgifter, skattegrundlag, skatteudskrivning, beskatningsniveau og personale kan opgøres således på 1980-data:

Tabel 11.1. En storamtskommunes befolkning og økonomi, 1980-niveau.

	Befolkning, 1000	Driftsudg., mio.	Anlægsudg., mio.	Skatteudskr., mio.	Beskatningsgrl., mio.	Beskatningsniveau, pct.	Personale, fuldtids
Hovedstadsrådet	-	748	276	619	-	-	(4.500)
Københavns kom.	499	4.293	150	2.626	21.217	10,2	25.600
Fr.berg kom.	88	1)	2)	3)	4.627	-	4)
Københavns amt	627	2.927	141	2.307	33.175	-	12.712
Fr.borg amt	329	1.470	191	1.103	15.811	-	6.973
Roskilde amt	202	827	94	596	8.645	-	2.718
Hovedstadsomr.	1.745	10.265	852	7.251	83.475	8,7	52.503
Amtskomm. uden for h-området	3.377	14.858	1.286	8.710	113.941	7,6	79.670
Hele landet	5.122	25.123	2.138	15.961	197.416	8,1	132.173
H-området, pct. af hele landet	34,0	40,9	39,9	45,4	42,3	-	39,7

Kilder: Amtsrådsforeningen: Amtskommunernes økonomi 1977-82, S.E. 1982 nr. 10, indenrigsministeriets endelige tilskudsmeddelelser vedrørende skattegrundlagstilskud for 1982.

- 1) Den amtskommunale andel af Københavns og Frederiksberg kommuners driftsudgifter er beregnet som en andel af udgifterne vedrørende hvert udgiftsområde svarende til de amtskommunale udgifters andel af de samlede kommunale og amtskommunale udgifter på de pågældende områder i hovedstadsregionen.
- 2) Investeringerne i veje og institutioner for ældre og handicappede er skønsmæssigt fordelt på kommunale og amtskommunale funktioner.
- 3) Skatteudskrivningen er opgjort som summen af drifts- og anlægsudgifter minus generelle tilskud vedrørende amtskommuner til de to kommuner.
- 4) Personalet - udover sygehuspersonalet - er skønsmæssigt fordelt på kommunale og amtskommunale funktioner.

Storamtskommunen ville med andre ord have ca. 40 pct. af samtlige amtskommunale udgifter og beskæftige en tilsvarende andel af det samlede amtskommunale personale.

Den ville - målt med de nævnte størrelser - være 5-6 gange så stor som en typisk amtskommune.

Om dette forhold i sig selv giver anledning til betænkeligheder diskuteres nedenfor.

11.2.4. Storamtskommunens forvaltning.

Opbygningen af en storamtskommunes forvaltning påkaldte sig særlig opmærksomhed under behandlingen i 1972/73 af indenrigsministerens lovforslag om en amtskommune for hovedstadsområdet. Baggrunden var den stærke modstand i folketinget mod en centraliseret forvaltning af en størrelse, som den lovforslaget måtte medføre.

I lovforslagets bemærkninger var der dog åbnet for, at etableringen af en storamtskommune kunne kombineres med en decentralisering af forvaltningen og i nødvendigt omfang tillige af amtskommunens styrelsesfunktioner. "Der er ikke noget til hinder for", udtalte det, "at amtskommunens centrale administration begrænses til de funktioner, der nødvendigvis må være fælles - planlægning, udbygning, budget m.v. - medens den mere lokalt betonedede administration og de herfor nødvendige beslutninger delegeres til lokale udvalg under amtsrådet." I denne forbindelse henvistes til dekoncentreringen af sygehusforvaltningen i storamtskommunen i Stockholm. Spørgsmålet kom flere gange op under udvalgsbehandlingen, uden at man dog kan sige, at muligheden for dekoncentrering blev yderligere konkretiseret i forhold til forslaget bemærkninger.

På denne baggrund søges det nedenfor skitseret, hvordan en dekoncentrering kunne gennemføres.

Udgangspunktet må være, at en centralisering af forvaltningen - ligesom en dekoncentrering - rummer både fordele og ulemper. Centralisering giver mulighed for en ensartet forvaltning i hele området, men kan have tendens til at øge afstanden til borgerne. Dekoncentrering kan afhjælpe (nogle af) ulemperne ved centralisering, men rejser samtidig visse problemer.

For det første er der en risiko for dobbeltadministration. For det andet vil lokale forvaltningsorganer uden lokal politisk ledelse let ud-

vikle sig til mere selvstændige led i beslutningsprocessen end det ud fra storamtsrådets overordnede synspunkt er ønskeligt. Man kan da vælge at etablere lokale folkevalgte organer, f.eks. konstitueret som udvalg under amtsrådet. Et sådant forslag søges nu gennemført for sygehusvæsenet i Stockholm amtskommune. Dette ville dog medføre en fare for, at de tidligere amtsråd i større eller mindre grad blev genetableret i stor amtsrådets regie. I den forbindelse kan det nævnes, at de indtil 1970 eksisterende sygehusbestyrelser almindeligt opfattedes som hindringer for en effektiv koordination af sygehusvæsenet.

Den endelige afvejning mellem fordelene ved den nedenfor skitserede dekoncentrering og en mere centraliseret opbygning af forvaltningen måtte overlades til storamtsrådet.

Alene den omstændighed, at hovedstadsområdet i dag er opdelt i fem amtskommunale forvaltningsområder med dertil hørende faste anlæg samt personalets bosætning ville dog vanskeliggøre en fuldstændig samling af forvaltningen.

Dertil kommer, at en storamtskommune ville behøve et så omfattende forvaltningsapparat, at en sondring mellem organer, der er sekretariat for den politiske ledelse (svarende til departementerne i de fleste ministerier eller sekretariaterne for borgmestrene i Københavns kommune), og egentligt udførende organer (svarende til styrelser og direktorater i staten og direktorater i Københavns kommune) formentlig ville være nødvendig.

Der måtte følgelig for hvert stående udvalg etableres et sekretariat (med et yderst begrænset personale), hvis opgave alene skulle være at forberede sager til forelæggelse for udvalget, overvejende på grundlag af indstillinger fra underliggende rent administrerende organer.

Herudover ville de udførende opgaver have et sådant omfang, at en dekoncentrering af forvaltningen måtte forekomme nødvendig. Det mest nærliggende ville være, at storamtskommunen anvendte det personale og de bygninger, der allerede findes i de tre amtskommuner samt i de to centralkommuners hospitalsdirektorater m.v.

Storamtskommunen kunne dernæst inddeles i fire administrative distrikter med distriktsgrænser, der var sammenfaldende for samtlige forvaltningsområder (sygehuse, gymnasier etc.) og som udgangspunkt fulgte de nuværen-

de amtsgrænser. De administrative distrikter ville da groft taget svare til henholdsvis København/Frederiksberg, Københavns amt, Frederiksborg amt og Roskilde amt. Storamtsrådet måtte dog have adgang til at justere grænserne, f.eks. med henblik på at sikre en nogenlunde sygehusemæssig selvforsyning i hvert distrikt.

Det ville næppe være hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at indskyde et samlet direktorat for hver forvaltningsgren mellem de lokale administrationer og det centrale sekretariat.

Med en sådan opbygning ville borgerne fortsat i langt de fleste sager skulle henvende sig det samme sted som før. Enkeltgodkendelser, afgørelser i sociale sager m.v. af rutinemæssig karakter kunne træffes af de lokale administrationer, idet vedkommende udvalg og dettes sekretariat naturligvis ville have enhver overordnet myndigheds adgang til at meddele konkrete eller generelle instrukser, forlange en sag forelagt etc.

De eksisterende amtskommunale forvaltninger - bortset fra de økonomiske forvaltninger - ville da kunne opretholdes. De måtte blot forelægge sager til politisk beslutning gennem et sekretariat med departements-lignende opgaver.

11.2.5. Vurdering.

11.2.5.1. Indledning.

Udgangspunktet må - ligesom i kapitel 10 - tages i den forløbne udvikling og de planlægningsproblemer, hovedstadsrådet har stået overfor. Som nævnt i indledningen kan en vurdering af storamtskommunen dog ikke begrænses til en diskussion om behov for en styrkelse af planlægningen og adækvate metoder hertil, men må inddrage et væsentligt bredere spektrum af problemer og synspunkter, fordi storamtskommunen er en kommunalbestyrelse, der som udgangspunkt skal varetage alle en sådans sædvanlige opgaver.

I det følgende vurderes storamtskommunen derfor først ud fra de planlægningsorienterede problemstillinger, som er behandlet i kapitel 10. Derefter inddrages en række yderligere problemer og synspunkter, herunder dem der var fremme i den politiske debat ved begyndelsen af 1970'erne.

11.2.5.2. Planlægningen.

Det understreges, at diskussionen - som i kapitel 10 - må koncentreres om regionplanlægning og sygehusplanlægning.

Udgangspunktet må tages i, at der ved begyndelsen af 1970'erne forelå meget stærke argumenter for en styrkelse af planlægningen på regionalt niveau. De foregående års (ukoordinerede) vækst måtte forventes at fortsætte, og der kunne ventes betydelige befolkningsforskydninger mellem regionens fem amtskommunale enheder.

Man ville næppe i dag *alene* ud fra planlægningshensyn kunne argumentere for en så voldsom strukturel ændring som indførelsen af storamtskommunen ville indebære. Dels er forventningerne til væksten - som ofte nævnt - neddæmpede, dels har befolkningsforskydningerne været og må ventes at blive af langt mere beskedent omfang, og dels er der rent faktisk iværksat et planlægningsarbejde under hovedstadsrådet.

Dette betyder dog ikke, at storamtskommunen ikke ville frembyde fordele i planlægningsmæssig henseende. Gennemgangen af planlægningsforløbene i kapitel 6 har således peget på svagheder i forløbet og indholdet af planerne, og der er næppe grund til at betvivle, at en storamtskommune langt mere effektivt end en struktur baseret på et hovedstadsråd kunne løse disse problemer.

Dette gælder tydeligst på sygehusområdet, fordi en storamtskommune ville muliggøre den forening af planlægning og driftsansvar, som ikke kan gennemføres på grundlag af en hovedstadsrådsløsning, foruden at en storamtskommune ville muliggøre en "kommunalisering" af resten af statens sygehusvæsen. Dette synes bekræftet af erfaringerne fra Stockholm, hvor etableringen af et storamt bl.a. betød, at de planer, Stockholm by dengang havde om at bygge et nyt stort sygehus, blev skrinlagt, og at Karolinska Sjukhuset kunne overgå til kommunalt styre. Siden da har man bestræbt sig på, dels at sikre, at alle ukomplicerede lidelser fra hvert af de fem sygehusdistrikter, storamtskommunen er inddelt i, kan behandles på vedkommende distrikts sygehuse eller klinikker, dels at koncentrere behandlingen af mere sjældne tilfælde på en eller to afdelinger. For de fleste højt specialiserede sygehusfunktioner er der således færre specialafdelinger i Stockholm-regionen end i Københavns-regionen.

På regionplanområdet stiller sagen sig ikke helt så klart, fordi hovedstadsrådet allerede i dag har planlægningsbeføjelser svarende til en amtskommunes. Dertil kommer, at realiseringen af regionplanlægningen i høj grad er afhængig af kommuneplanlægningens udmøntning af planlægningens overordnede rammeprægede retningslinier. Styrkelsen af planlægningen ville med andre ord her først og fremmest ligge i den generelle magttilførsel til det overordnede organ, der ville følge af overgangen fra et indirekte valgt concensus-præget organ til et direkte valgt amtsråd. Hvor meget denne styrkelse i realiteten ville betyde, er det ikke muligt at sige. Det skal tilføjes, at de stockholmske erfaringer ikke kan bidrage særligt til diskussionen. Det stockholmske storamt varetager ganske vist regionplanlægning, men denne har i Sverige et mere begrænset sigte end i Danmark.

Der er endelig i kapitel 10 peget på, at udviklingen på trods af den fælles planlægning og den betydelige kommunaløkonomiske udliggning ikke har kunnet forebygge den tendens til social segregation (geografiske adskillelse af personer i forskellige socialgrupper) som er karakteristisk for mange storbyer. Et effektivt bidrag til en løsning af disse problemer synes imidlertid at forudsætte en udvidelse af regionplanmyndighedens kompetence, herunder over for kommuneplanlægningen. Amtskommunen måtte formentlig bl.a. have en udvidet kompetence til at regulere omfanget og arten af boligbyggeri i hver enkelt kommune, eventuelt styrket gennem forskellige tilskudsordninger.

11.2.5.3. Andre fordele og ulemper.

Blandt de argumenter, der - tildels allerede i hovedstadsreformudvalgets betænkning (s. 12) - og i øvrigt i den senere debat er fremført *mod* en storamtskommune må især nævnes følgende:

- at en sådan løsning - med reformudvalgets ord - ikke ville være acceptabel "set fra et landspolitisk synspunkt". Hermed mentes formentlig, at en amtskommune omfattende Vi af landets befolkning ville udgøre en meget stor magtkoncentration. Et sådant amtsråd ville derfor dels blive en vanskelig forhandlingspartner for staten, dels være så meget større end de øvrige amtsråd, at et samarbejde med disse kunne vanskeliggøres,
- at storamtskommunen ville betyde, at der -

i strid med amtsinddelingen i øvrigt - indførtes en regioninddeling i hovedstadsområdet. Dette kunne få virkning på amtsinddelingen i det øvrige land,

- at afstanden mellem borgere og amtsråd ville blive for stor. Som oftest præciseres det ikke nærmere, hvad der skal forstås herved. Der synes dog af de fremførte argumenter at kunne udledes flere forskellige betydninger af udsagnet:
- den geografiske afstand ved personlig henvendelse,
- antallet af borgere pr. folkevalgt,
- omfanget af borgernes viden om og deltagelse i (amts)kommunal politik,
- borgernes muligheder for at få lokale interesser varetaget.
- at de opgaver, hvis varetagelse ikke krævede en storamtskommune ville blive varetaget længere væk fra borgerne end nødvendigt, hvilket strider mod kommunalreformens idé,
- at sagsbehandlingen ville blive unødigt tung i et stort og uoverskueligt administrativt apparat. Dette måtte suppleres med forskellige former for lokal administration.

Argumenterne for en storamtskommune blev trukket klarest op i indenrigsministerens lovforslag af 1972 om en amtskommune for hovedstadsområdet. Udover de allerede nævnte planlægnings fordele henvistes især til:

- at en tre-leddet struktur rummede en nærliggende risiko for kompetencefordelingsproblemer og dobbeltadministration med deraf følgende manglende effektivitet,
- at den to-leddede struktur svarede til ordningen i det øvrige land og ville muliggøre, at Københavns og Frederiksberg kommuner fik samme status som landets øvrige kommuner,
- at der ville blive direkte valg og selvstændig beskatningsret, og
- at der ville blive fuld amtskommunal udliggning.

Det er naturligvis ikke muligt ved en analyse af disse argumenter at komme til noget entydigt resultat - hverken for eller imod storamtskommunen. Det man kan gøre er at prøve at bestemme argumenternes rækkevidde. Den endelige afvejning af argumenterne er og bliver en politisk opgave.

Ser man på de enkelte argumenter, er der nogle, der i nogen grad ophæver hinanden. Det argument *mod* storamtskommunen, at den repræsenterer en hidtil ukendt regioninddeling,

modsvares af det argument *for*: at netop den to-leddede struktur er i overensstemmelse med kommunalreformens principper.

Det argument *imod*: at storamtskommunens forvaltningsapparat vil blive stort og uoverskueligt, modsvares i nogen grad af argumentet *for*, at den tre-leddede struktur vil føre til dobbeltadministration og kompetencestridigheder.

Argumentet *imod*: at storamtskommunen "landspolitisk" er en uønskelig løsning, modsvares i nogen grad af, at udviklingen kan siges at have vist, at netop statens dispositioner i hovedstadsområdet kunne gøre et stærkere regionalt modspil ønskeligt. Dertil kommer, at drejer sagen sig specielt om regionale forhold - herunder planlægningen i regionen - ville områdets kommuner under alle omstændigheder være inddraget, og hvis der var tale om landsdækkende forhandlinger - f.eks. om økonomiske spørgsmål - ville landets øvrige amtskommuner deltage.

Blandt argumenterne *for* må udligningshensynet siges at være blevet svækket, fordi udligningen mellem amtskommunerne i området allerede er forholdsvis høj. Det fremgår af det foregående afsnit, at der især på sygehusplanlægningens område ville være store fordele ved indførelsen af en storamtskommune.

Argumenterne *imod* er altså først og fremmest: afstanden til borgerne, herunder vedrørende sager, som ikke behøvede at ligge hos en storamtskommune, og konsekvenserne for den amtskommunale inddeling i øvrigt. *For* taler især den direkte valgret, at storamtskommunen vil muliggøre, at Københavns og Frederiksberg kommuner fik samme opgaver som landets øvrige kommuner samt de nævnte planlægningsfordele. Disse argumenter kommenteres derfor i det følgende:

Det er uden videre klart, at en række amtskommunale opgaver (gymnasier, sociale institutioner, veje m.v.) med en uændret opgavefordeling i forhold til det øvrige land i en storamtskommune ville blive varetaget af en enhed, som er større end nødvendigt for netop disse opgavers løsning. Argumentet kan dog ikke anses for afgørende, medmindre der - som det også er hævdet i debatten - vil være større afstand mellem en storamtskommune og dens borgere end mellem de nu eksisterende

de amtskommunale enheder i området og deres borgere.

Spørgsmålet om denne afstand har som nævnt ovenfor flere sider.

Det skal indledningsvis nævnes, at den fysiske afstand fra klienten til amtskommunens kontor ikke forøges, hvis storamtskommunen betjener sig af en dekoncentreret administration, således som det er skitseret i det foregående. Denne forudsætter dog en afgrænsning af sagerne svarende til dekoncentreringen. Derimod vil det i rent statistisk forstand være vanskeligere at få kontakt med et amtsrådsmedlem. I de tre amtskommuner har der hidtil været godt 15.000 indbyggere pr. amtsrådsmedlem. I et storamt vil der være mellem 20.000 og 30.000, idet de tyndt befolkede områder som nævnt ovenfor ville få det forholdsvis største antal mandater. Det må dog tilføjes, at også 15.000 personer pr. mandat er et så stort tal, at kun de færreste har mulighed for personligt at kende et amtsrådsmedlem allerede i dag.

I både den politiske teori og den almindelige samfundsdebat er det en udbredt opfattelse, at borgernes interesse og mulighed for at deltage i et samfunds politiske liv afhænger af vedkommende samfunds størrelse. Der er foretaget flere undersøgelser, som kan belyse spørgsmålet.¹⁾

Sammenligner man borgernes deltagelse i politik og deres opfattelse af mulighederne for at påvirke afgørelserne i forskellige lande, viser det sig, at landets størrelse ikke har væsentlig betydning. Deltagelsen og følelsen af effektivitet er altså ikke nødvendigvis størst i små lande.

Sammenligner man lokal og national politik inden for det enkelte land, viser der sig derimod en klar tendens til, at både deltagelsen (dog bortset fra stemmeafgivning) og følelsen af effektivitet er størst på det lokale plan. Sammenligner man kommuner af forskellig størrelse inden for samme land, viser ikke mindst svenske undersøgelser, at borgernes viden om og interesse for kommunalpolitik er større, jo mindre kommunen er. Det ser imidlertid også ud til, at mulighederne for politisk deltagelse bedst opnås i enheder på under 10.000 indbyggere.

Alt i alt er samfundets størrelse altså nok af

1) En række af disse er sammenfattet og vurderet i Dahl and Tuft: *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1973.

betydning for borgernes politiske interesse og deltagelse, men dette gælder især når der er tale om meget små enheder. Forskellene mellem enheder så store som nationalstater synes derimod ikke at have nævneværdige konsekvenser for den politiske deltagelse.

Hertil kan man føje den betragtning, at omfanget af politisk deltagelse ikke er det eneste mål for, om et samfund er demokratisk. Små samfund er i reglen også mere homogene end store samfund; dette gør det ofte vanskeligere for mindretal at formulere sig, og det vanskeliggør i øvrigt en bred politisk debat. Konkret giver dette sig udslag i, at konkurrencen mellem forskellige politiske partier ofte er mere intens i større samfund, der altså i så henseende tilbyder borgerne flere valgmuligheder. På grundlag af disse resultater synes der at kunne drages følgende konklusion om en storamtskommunes konsekvenser for den politiske interesse og den politiske deltagelse:

En amtskommune er i forvejen så stor, at forholdet mellem borgerne indbyrdes og forholdet mellem borgere og politikere under alle omstændigheder har tendens til at blive upersonligt. Borgernes mulighed for påvirkning af beslutningerne afhænger da af, om partierne præsenterer nogenlunde klart formulerede alternative programmer, om der eksisterer en lokal presse, hvor kommunale spørgsmål kan drøftes, og om partier og interessegrupper tilbyder mulighed for aktiv deltagelse.

I det omfang borgerne i hovedstadsområdet føler sig som bosiddende i regionen som sådan, læser lands- eller regional dækkende aviser og stemmer efter deres almindelige politiske tilhørsforhold, forekommer det ikke sandsynligt, at deres interesse for og deltagelse i det politiske liv på amtskommunalt niveau ville blive ringere efter etablering af en storamtskommune.

Derimod er det klart, at de enkelte geografiske lokaliteters muligheder for at varetage deres særlige interesser ville blive reduceret. Dette vil givetvis navnlig kunne opfattes som et problem i de dele af hovedstadsområdet, der ikke er erhvervsmæssigt knyttet til resten af regionen, dvs. især yderområderne i Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

Borgerne i disse to amtskommuner må også af andre grunde forventes at blive kraftigere berørt af etableringen af et hovedstadsamt end de øvrige borgere i regionen. Københavns kommune og Københavns amtskommune er

i forvejen større end en normal amtskommune, så for borgerne her vil forskellen næppe føles stor.

Sammenfattende kan etableringen af et storamt næppe ventes generelt at føre til større afstand mellem amtsrådet og flertallet af borgerne i hovedstadsområdet, men navnlig borgerne i regionens yderområder vil kunne føle deres muligheder for at varetage særlige lokale interesser forringede.

Etableringen af en storamtskommune kan dog gøre det aktuelt at overveje den kommunale inddeling i hovedstadsområdet.

Den foranstående argumentation bygger som nævnt på en dekoncentreret amtskommunal forvaltning og på, at det er muligt at dele amtskommunens sager, således at der opnås en vis sikkerhed for, at der ikke er for mange sager, der går til central behandling. I hvilket omfang det er muligt at få en tilpas skarp sagsdeling unddrager sig vurdering. Skulle det ikke være muligt - eller ikke muligt i tilfredsstillende omfang - er det klart, at argumentationen må modificeres. Argumentationen bygger desuden på en forudsætning om samme opgavefordeling mellem amts- og primærkommuner som i det øvrige land. Da opgavefordelingen og den primærkommunale inddeling er holdt uden for kommissionearbejdet, er det ikke overvejet, i hvilket omfang en ændret primærkommunal inddeling ville muliggøre en placering af amtskommunale opgaver på primærkommunalt niveau i hovedstadsområdet. Indførelsen af en storamtskommune ville som nævnt kunne aktualisere spørgsmålet om den amtskommunale inddeling i det øvrige land. Problemet ville vel især kunne opstå, fordi en enkelt amtskommune af en størrelse som storamtskommunen mellem amtskommunerne indbyrdes ville kunne optræde med en sådan styrke, at fælles interesser kunne tænkes tilside. Spændet mellem største og mindste amtskommune ville dog stadig ikke være større end mellem mindste og største kommune i dag.

Indførelsen af en storamtskommune ville som nævnt betyde, at Københavns og Frederiksborg kommuners opgaver kommer til at svare til landets øvrige kommuners. Dette ville desuden medføre, at beskatningsniveauet i de to kommuner alt andet lige ville falde til under gennemsnittet for samtlige primærkommuner. De to centralkommuner ville altså ikke lide under det samme økonomiske pres som hidtil.

11.2.5.4. Konklusioner.

Storamtsskommunen vil kunne bygges op på en dekoncentreret forvaltning. (En vis udlægning af forvaltning kendes i øvrigt allerede inden for de eksisterende amtskommuner.) Dette forudsætter dog en tilstrækkelig klar inddeling af sagerne.

Udligningshensyn og planlægningshensyn taler for en storamtskommune, men ikke så stærkt som ved periodens begyndelse. På planlægningsområdet er det især sygehusplanlægningen, der ville opnå fordele.

Det kan ikke entydigt hævdes, at afstanden mellem borgere og amtskommune vil blive større. Borgerne i det centrale hovedstadsområde bor allerede i meget store kommunale enheder og føler sig formentlig knyttet til regionen som helhed. For deres vedkommende vil afstanden mellem borger og amtskommune derfor næppe blive forøget. Derimod kan det ikke afvises, at borgere i regionens yderområder vil føle deres muligheder for at varetage særlige lokale interesser forringet. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at storamtskommunen ville betyde, at der indføres direkte valg.

Storamtsskommunen muliggør, at de to centralkommuner opgavemæssigt ligestilles med landets øvrige kommuner. Den kan aktualisere spørgsmålet om amtsinddelingen i landet - og om den kommunale inddeling og opgavefordeling i hovedstadsområdet.

11.3. En "lille" storamtskommune.

11.3.1. Indledning.

Det konkluderedes foran, at det ikke kan afvises, at borgerne i regionens yderområder ville føle deres muligheder for at varetage lokale interesser forringet ved indførelsen af en storamtskommune omfattende hele regionen.

De stærkt ekspansive tendenser ved begyndelsen af 1970'erne er afdæmpet. Desuden tegner der sig en vis dæmpning af afvandringen fra det indre hovedstadsområde. Problemerne i det indre hovedstadsområde får altså en øget vægt i planlægningen. Dette kan i sig selv være grund til at undersøge mulighederne for en "lille" storamtskommunal løsning, dvs. en løsning, der ikke omfatter hele regionen, som den af grænses i dag. I det følgende undersøges først en "lille" storamtskommune (omfattende Københavns og Frederiksberg kom-

muner samt Københavns amtskommune). Derefter overvejes de hensyn, der generelt måtte lægges til grund ved en ændring af amtsgrænserne.

11.3.2. En "lille" storamtskommune (uden ændring af amtsgrænser).

En "lille" storamtskommune, der baseres på de eksisterende amtsgrænser, måtte omfatte Københavns amt samt Københavns og Frederiksberg kommuner og overtage de amtskommunale opgaver fra disse enheder. Regionen ville med andre ord herefter bestå af tre amtskommuner og 50 kommuner, og Københavns og Frederiksberg kommuner ville kun varetage kommunale opgaver.

De praktiske problemer i forbindelse med selve etableringen af den nye amtskommune (overdragelse af opgaverne, opbygning af en ny forvaltning m.v.) ville formentlig være de samme som ved den "store" amtskommune. Den "lille" storamtskommune ville omfatte ca. 1,2 mill. mennesker. Den ville have driftsudgifter på ca. 7 mia. kr. i aktuelle priser og et personale på knap 40.000 ansatte.

Selv om der oprettedes en "lille" storamtskommune, ville der fortsat være en række regionale opgaver, navnlig vedrørende arealplanlægning, som måtte løses af et tredie led i den samlede kommunale struktur i området, altså et hovedstadsrådslignende organ.

Et sådant råds opgaver ville være færre end det eksisterende hovedstadsråds.

Det er uden videre klart, at en "lille" storamtskommune ville medføre en samling af regionens højt specialiserede sygehusvæsen under én myndighed. En "kommunalisering" af den resterende del af statens sygehusvæsen (Rigshospitalet) ville desuden være mulig. Dette ville i sig selv betyde en voldsom formindskelse af koordinationsbehovet i området. Der ville kun være behov for at sikre, at Frederiksborg og Roskilde amtskommuners borgere havde adgang til behandling på sygehusene i den "lille" storamtskommune.

Dette måtte få til følge, at et hovedstadsråd eller hovedstadsrådslignende organ ikke skulle have opgaver på sygehusplanlægningens område.

Ved dannelsen af en lille storamtskommune ville der være skabt en organisation, der principielt ville være velegnet som generel planlægningsinstans for det indre hovedstadsområde. Der ville på denne baggrund kunne argumen-

teres for at lægge hele sektorplanlægningen af arealanvendelsen til amtsrådet, og i betragtning af de store planlægningsproblemer i området ville der endog kunne argumenteres for, at kommuneplanlægningen blev amtskommunens opgave, eller dog at amtsrådet fik særlige beføjelser over for kommuneplanlægningen.

I modsætning til, hvad der gælder på sygehusområdet, er det imidlertid langt fra givet, at dette ville medføre et drastisk fald i koordinationsproblemerne i hele hovedstadsområdet, tværtimod. Også i de to andre amtskommuner måtte sektorplanlægningen lægges til amtsrådene med deraf følgende koordinationsproblemer. Disse problemer måtte i givet fald løses af et hovedstadsråd eller hovedstadsrådslignende organ, der ud over varetagelsen af den kollektive trafik kun havde regionplanlægningen til opgave.

En understregning af den "lille" storamtskommunes ansvar for arealplanlægning i det indre område synes med andre ord ikke mulig uden samtidig at forrykke balancen til ugunst for regionen som helhed. I samme omfang, som dette synspunkt tillægges afgørende vægt, måtte "et hovedstadsråd" med andre ord opretholdes stort set med samme opgavefordeling som i dag, blot uden sygehusplanlægning. Hermed ville det, der skulle være en af fordelene ved den lille storamtskommune - koncentrationen om planlægningsproblemer i det indre område - i nogen grad forspildes.

Sammenfattende kan man med andre ord sige, at en "lille" storamtskommune ud fra to væsentlige hensyn ville indebære store fordele: For *det første*, at Københavns og Frederiksberg kommuner opgavemæssigt blev ligestillet med landets øvrige kommuner. De to centralkommuner ville herefter næppe have vanskeligheder ved - på trods af tendensen til koncentration af personer med særlige sociale problemer - at holde en rimelig kommunal service ved et gennemsnitligt beskatningsniveau. De to kommuner ville med andre ord få flere ressourcer til løsning af deres særlige sociale og boligmæssige problemer.

For *det andet*, at ordningen væsentligt ville forbedre mulighederne for en samlet koordinations og styring af sygehusvæsenet samt muliggøre en kommunalisering af den resterende del af statens sygehusvæsen.

Spørgsmålet er herefter, om en "lille" storamtskommune ville have de samme ulemper,

som den løsning der blev skitseret i det foregående afsnit, navnlig en risiko for forøgelse af afstanden mellem borger og folkevalgt og en forringelse af de enkelte lokalområders mulighed for at varetage deres særlige interesser. Det forekommer sandsynligt, at afstanden fra borger til (amts)kommune næppe ville blive større end i dag, og der er i det indre hovedstadsområde næppe særlige lokale interesser, som varetages bedre under den nuværende struktur og opgavefordeling end i en sådan amtskommune. Amtskommunen vil ganske vist blive meget stor - ca. dobbelt så stor som den næststørste amtskommune - men den vil ikke have flere indbyggere end det stockholmske storamt, som efter det oplyste ikke har haft uoverstigelige administrative problemer. Ulemperne ved ordningen tegner sig klart: det vil være nødvendigt at opretholde et "hovedstadsråd" - formentlig med stort set uændret opgavefordeling, bortset fra sygehusplanlægning - for at sikre regionale hensyn og interesser. Samtidig må det betvivles, at et hovedstadsråd vil være i stand til at sikre en rimelig balance i regionen - eller anderledes udtrykt: udgøre en reel begrænsning i indflydelsen fra den "lille" storamtskommune, som med hensyn til politisk tyngde næppe ville adskille sig væsentligt fra en storamtskommune, der omfattede hele hovedstadsregionen.

Endvidere vil ordningen medføre en stærkere opdeling af hovedstadsregionen i et indre område præget af byfornyelsesproblemer og med mange ældre, og et ydre område, hvor der i visse dele har været en væsentlig byvækst i 1970'erne, og hvor andre dele har karakter af landbrugs- eller rekreative områder. De forskellige dele af hovedstadsregionen er som tidligere nævnt afhængige af hinandens planlægning og problemløsning. Det kan ikke udelukkes, at etableringen af en "lille" storamtskommune vil tendere til at skærpe modsætningsforholdene og konkurrencen mellem regionens indre og ydre dele og medføre større behov for konfliktløsning hos staten.

I relation til løsningen af hovedstadsregionens koordinations- og planlægningsproblemer må en vurdering af den "lille" storamtskommune altså bero på en afvejning af, om de utvivlsomme fordele for koordinationen i de centrale dele af regionen kan opveje de eventuelt forøgede vanskeligheder ved koordinationen mellem de tre amtskommuner i hovedstadsområdet.

11.3.3. Andre amtskommunale løsninger.

Det fremgår af det foregående afsnit, at en amtskommune, der består af Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns amtskommune, ikke vil kunne løse alle koordinationsproblemer i regionen.

På den anden side synes fordelene ved en amtskommune omfattende hele regionen at være noget mindre end for 10 år siden, først og fremmest fordi befolknings- og erhvervsudviklingen ikke har været nær så stærk, som man dengang ventede.

Der kan da være anledning til at overveje, om det er muligt at afgrænse en amtskommune, således at den kan løse de væsentligste samarbejdsproblemer uden at omfatte alle dele af Frederiksborg og Roskilde amter. Med andre ord: Er det i dag rimeligt at trække grænserne for "bysamfundet i hovedstaden" snævrere, end man gjorde i begyndelsen af 1970'erne?

Det er klart, at en sådan ændret grænsedragning ville medføre en ny amtskommunal inddeling på hele Sjælland, fordi de tilbageværende dele af Roskilde og Frederiksborg amter ikke ville være store nok til at udgøre selvstændige amtskommuner.

Der skal her ikke gøres noget forsøg på mere præcist at angive, hvad en sådan amtskommune burde omfatte. Fremstillingen peger alene på en række hensyn, der måtte indgå i vurderingen, men søger ikke at afveje disse hensyn mod hinanden.

Det er nærliggende at pege på følgende hensyn:

- a) Planlægning af arealanvendelse i snæver forstand, herunder sektorplanlægningen.
- b) Regionplanlægning i øvrigt, herunder byudvikling og erhvervsstruktur.
- c) Sygehusvæsen.
- d) Trafikbetjening.
- e) Kommunal udlicensing.
- f) Samhørigheden mellem de resterende dele af regionen og henholdsvis Vestsjællands og Storstrøms amter.

Det kan naturligvis ikke udelukkes, at der i fremtiden vil opstå nye behov for koordinationsproblemer på tværs af amtsgrænserne. Ingen struktur kan imidlertid rumme alle tænkelige opgaver, hvorfor en vurdering af hovedstadsregionens administrative struktur nødvendigvis må bygge på de opgaver, der eksisterer i dag eller med rimelighed kan forudses.

ad a)

Det er formentlig utvivlsomt, at sektorplanopgaverne på miljøministeriets område og den del af regionplanlægningen, der vedrører arealanvendelse i snæver forstand, bedst løses af en amtskommune omfattende hele regionen.

ad b)

De erhvervsmæssige sammenhænge i regionen kan, jfr. også kapitel 3, hensigtsmæssigt belyses ved hjælp af en opgørelse af bopæl/arbejdsstedstrafikken.

Tabel 11.2 viser - for hver kommune i Frederiksborg og Roskilde amter, hvor stor en andel af den erhvervsaktive bosiddende befolkning, der har arbejdssted i henholdsvis København/Frederiksberg, København/Frederiksberg + Københavns amt samt henholdsvis Helsingør, Hillerød, Roskilde, Køge og Frederikssund.

Det fremgår af tabellen, at over 40 pct. af befolkningen i Allerød, Birkerød, Farum, Hørsholm, Karlebo, Stenløse, Ølstykke, Greve, Gundsø og Solrød har arbejdssted i det indre hovedstadsområde. Derimod er andelen med arbejdssted i København/Frederiksberg/Københavns amt under 20 pct. i Frederiksværk, Græsted-Gilleleje, Helsingør, Hundested, Jægerspris, Skibby, Skævinge og Vallø. De gamle købstæder i regionen synes kun at være erhvervsmæssigt dominerende for befolkningen i selve kommunen.

Tabel 11.2. Bopæl/arbejdsstedstrafik.

Frederiksborg amt	Københ./ Fr.berg	Kbhv./ Fr.berg + Kbhv. s amt	Helsingør	Hillerød	Roskilde	Køge	Frede- rikssund
Allerød	24,4	42,78	0,46	6,9	0,15	0,03	0,36
Birkerød	28,0	49,45	0,44	3,2	0,16	0,04	0,15
Farum	29,3	54,92	0,25	2,1	0,28	0,03	0,46
Fredensborg-Humlebæk	21,5	33,28	10,50	7,3	1,03	0,07	0,15
Frederikssund	10,4	21,53	0,17	3,9	0,71	0,06	58,00
Frederiksværk	3,8	8,35	0,38	8,4	0,08	0,00	2,80
Græsted-Gilleleje	9,1	15,00	9,00	10,6	0,05	0,01	0,15
Helsingø	9,7	17,73	1,60	15,5	0,17	0,02	0,25
Hillingør	12,3	18,23	70,90	2,6	0,09	0,02	0,01
Hillerød	13,2	22,86	1,50	60,5	0,23	0,00	0,37
Hundested	4,1	8,30	0,47	5,8	0,12	0,00	0,99
Hørsholm	32,6	51,74	1,30	1,7	0,18	0,04	0,08
Jægerspris	7,6	14,11	0,21	2,2	0,56	0,00	19,00
Karlebo	30,6	41,51	3,80	2,7	0,14	0,03	0,03
Skibby	5,6	12,15	0,11	2,0	3,60	0,04	9,90
Skævinge	6,9	14,75	0,74	23,7	0,18	0,04	2,20
Slangørup	11,8	25,45	0,26	7,7	0,68	0,00	5,30
Stenløse	22,4	53,62	0,13	1,0	0,68	0,03	2,20
Ølstykke	24,4	54,45	0,06	1,5	1,30	0,01	3,90
Roskilde amt	Københ./ Fr.berg	Kbhv./ Fr.berg + Kbhv.s amt	Helsingør	Hillerød	Roskilde	Køge	Frede- rikssund
Bramsnæs	11,2	24,03	0,03	0,21	17,2	0,13	0,94
Greve	33,9	61,52	0,07	0,10	2,6	1,05	0,02
Gundsø	17,7	42,87	0,20	0,63	15,4	0,10	0,94
Hvalsø	11,4	22,94	0,03	0,06	20,3	0,14	0,14
Køge	14,2	24,32	0,03	0,06	2,4	61,2	0,06
Lejre	11,5	23,77	0,06	0,04	30,9	0,3	0,02
Ramsø	17,4	29,77	0,12	0,06	20,6	1,1	0,10
Roskilde	14,9	27,12	0,04	0,12	64,8	0,4	0,10
Skovbo	16,2	31,44	0,03	0,03	5,7	10,3	0,06
Solrød	29,7	50,96	0,14	0,03	4,2	5,60	0,10
Vallø	9,5	17,88	0,02	0,02	1,3	24,27	0,07

Kilde: Ikke offentliggjort materiale fra Danmarks Statistiks arbejdspladsprojekt.

ad c)

Selv om en eventuel ny amtskommunes grænse ikke alene kan være bestemt af de eksisterende sygehuses opland, bør spørgsmålet om en hensigtsmæssig udnyttelse af den (betydelige) sygehuskapacitet i regionen dog indgå med betydelig vægt i vurderingen.

Tabel 11.3 og 11.4 viser, hvorledes patienter fra de enkelte kommuner i Roskilde og Frederiksborg amter er fordelt på sygehuse, hen-

holdsvis i og uden for den pågældende amtskommune.

Det fremgår heraf for det første, at den helt dominerende del af patienterne fra samtlige kommuner behandles på vedkommende amtskommunes egne sygehuse. Der er dog en delvis undtagelse - Vallø - hvis patienter i betragteligt omfang behandles uden for regionen. For det andet synes der i Frederiksborg amt

Tabel 11.3. Sygehusoplande, Frederiksborg amt.

Indlæggelser i 1981 fra kommu- ner i Frede- riksborg amt	Frederiksborg amtskommunes egne sygehuse							Køben- havns amt	Stats- lige	Øvrige	Total
	Hille- rød	Esbøn- derup	Frede- riks- værk	Hørsholm	Hel- sing- ør	Frede- riks- sund	1 alt				
Allerød	68,1	0,5	0,2	18,2	0,1	0,5	87,5		10,2	2,3	100
Birkerød	52,3	0,8	0,1	32,6	0,2	0,3	86,3		9,5	4,2	100
Farum	64,3	0,1	0,2	20,4	0,3	0,7	86,0		9,4	4,5	100
Fredensborg-Humlebæk	47,6	1,0	0,1	32,0	8,0	0,1	88,7		8,7	2,5	100
Frederikssund	24,0	0,8	7,6	0,4	0,2	55,8	88,8		8,4	2,8	100
Frederiksværk	40,6	0,9	20,7	0,9	0,1	28,1	91,4		6,9	1,7	100
Græsted-Gilleleje	73,7	1,4	0,3	1,6	11,0	0,3	88,4		8,0	3,5	100
Helsingør	76,4	1,7	1,9	3,0	6,1	1,3	90,4		7,0	2,6	100
Hillerød	23,7	1,2	0,1	8,0	56,5	0,1	89,5		8,4	2,1	100
Hundested	85,9	0,9	0,3	2,2	0,3	1,0	90,6		7,0	2,4	100
Hørsholm	49,4	1,1	19,2	1,3	-	19,7	90,7		7,5	1,8	100
Jægerspris	18,4	1,6	0,0	65,8	0,3	0,0	86,1		10,2	3,7	100
Karlebo	26,6	0,7	8,8	0,6	0,6	51,7	88,9		8,0	3,0	100
Skibby	25,5	1,1	-	60,8	1,1	-	88,5		9,0	2,5	100
Skævinge	24,6	0,6	7,0	1,4	-	52,2	85,7		9,4	4,9	100
Slangør	75,6	0,5	1,8	1,4	0,6	10,3	90,3		7,8	1,8	100
Stenløse	45,2	0,3	4,2	4,3	0,4	33,1	87,4		7,6	5,0	100
Ølstykke	36,3	0,8	5,3	2,3	0,1	39,7	84,4		9,3	6,3	100
I alt	32,0	0,3	8,0	1,4	0,2	47,0	88,9		6,3	4,8	100
I alt	45,3	1,0	3,1	16,2	12,3	10,7	88,6		8,4	3,0	100

Kilde: Landsplanredegørelsen, 1981.

Tabel 11.4. Sygehusoplande, Roskilde amt.

Indlæggelser i 1981 fra kommuner i Roskilde amt i pct.	Roskilde amtskommunes egne sygehuse			Københavns kommune + Københavns amt ¹⁾	Statslige	Øvrige	Total
	Roskilde	Køge	I alt				
Bramsnæs	84,4	0,1	84,5	2,1	9,1	4,4	100
Greve	74,7	1,9	76,6	5,8	12,8	4,7	100
Gundsø	85,8	0,1	85,9	2,0	8,8	3,3	100
Hvalsø	80,8	0,1	80,9	3,1	12,1	3,9	100
Køge	25,4	55,5	80,9	4,8	9,6	4,6	100
Lejre	89,2	0,1	89,3	1,5	6,7	2,5	100
Ramsø	83,9	1,1	85,0	2,2	8,1	4,7	100
Roskilde	81,0	0,2	81,2	4,3	8,9	5,6	100
Skovbo	47,9	29,7	77,6	3,6	12,0	6,9	100
Solrød	56,0	24,7	80,7	5,3	9,6	4,5	100
Vallø	21,4	38,2	59,6	2,7	12,5	25,2	100
I alt	64,2	15,8	80,0	4,3	10,1	5,6	100

1) Forbrug på Hvidovre hospital, Københavns amtssygehus i Glostrup og Gentofte.

Kilde: Landsplanredegørelse, 1981.

at kunne afgrænses 4 nogenlunde klart definerede sygehusoplande: Frederikssunds (Frederikssund, Jægerspris, Skibby, tildels Ølstykke), Hørsholms (tildels Fredensborg-Humlebæk, Hørsholm, Karlebo), Helsingørs (Helsingør), samt Hillerøds (Allerød, Birkerød,

ke), Hørsholms (tildels Fredensborg-Humlebæk, Hørsholm, Karlebo), Helsingørs (Helsingør), samt Hillerøds (Allerød, Birkerød,

Farum, Frederiksværk, Græsted-Gilleleje, Helsingør, Hillerød, Hundested, Skævinge og Slangerup), idet Hillerød sygehus naturligvis varetager hovedsygehusopgaver for hele amtskommunen.

For det tredje fremgår det, at Køge sygehus betjener Køge kommune samt dele af Skovbo, Solrød og Vallø, mens Roskilde sygehus varetager de øvrige sygehusopgaver i Roskilde amt.

ad d)

Det er antagelig givet, at en ændring af hovedstadsregionens grænser ikke ville være nogen fordel hverken for planlægningen af individuel og kollektiv trafik eller for driften af HT.

ad e)

Hvis en række kommuner udskilles af hovedstadsregionen, vil disse ikke længere kunne være omfattet af den særlige hovedstadsudligning. Dette vil for alle de kommuner, der kunne tænkes overført til andre amtskommuner, betyde tab på skønsmæssigt mellem 1 og 3 skatteprocenter, således at skatteprocenten i enkelte tilfælde kunne blive meget høj.

adf)

Hvis dele af Frederiksborg amt overføres til Vestsjællands amt og dele af Roskilde amt til Storstrøms amt, vil afstanden fra disse områder til det politiske beslutningscentrum ikke blive kortere end i dag. De pågældende områder vil desuden kunne komme i klemme i forhold til en hovedstadsamtskommune, idet de fortsat i høj grad må forventes at orientere sig mod hovedstadsregionen.

Hertil kommer, at der kun vanskeligt ville kunne skabes trafikal sammenhæng i den nye Vestsjællands amtskommune.

Konklusion:

De forskellige hensyn, der er drøftet i det foregående, peger i nogen grad i forskellig retning. Planlægningen af bymønstret samt sygehusvæsenets drift og planlægning kan varetages inden for rammerne af et hovedstadsamt, der alene omfatter dele af Roskilde og Frederiksborg amtskommuner. De to hensyn taler dog ikke for helt den samme afgrænsning. Derimod vil resten af den fysiske plantegning og trafikopgaverne bedre kunne løses af et storamt, omfattende hele regionen.

Endelig vil de dele af Frederiksborg og Roskilde amtskommuner, der i givet fald skulle overføres til andre amtskommuner, dels lide et økonomisk tab som følge af hovedstadsudligningens bortfald, dels næppe opnå en forkortelse af afstanden til det politiske beslutningscentrum.

11.4. Sammenfatning.

Det fremgår af kapitel 6 og 10, at der er forholdsvis snævre grænser for, hvor meget den overordnede planlægning og koordination i hovedstadsområdet kan styrkes inden for rammerne af en struktur baseret på et hovedstadsråd.

Derfor overvejes det i dette kapitel, hvordan strukturproblemerne kan løses med amtskommunen som den bærende organisation. Der undersøges tre muligheder: en amtskommune omfattende hele hovedstadsområdet, som det defineres i dag, en "lille" amtskommune baseret på de eksisterende amtsgrænser og en "lille" amtskommune, der bryder med de eksisterende amtsgrænser.

Om *storamtskommunen* konkluderes det, at den, navnlig på sygehusområdet, ville frembyde betydelige fordele i planlægningsmæssig henseende. Derimod kan det ikke afvises, at borgere i regionens yderområder vil føle deres muligheder for at varetage særlige lokale interesser forringet.

En "*lille*" *storamtskommune* (uden ændring af de eksisterende amtsgrænser) ville forbedre mulighederne for en samlet koordination og styring af sygehusvæsenet, men den ville ikke overflødigsgøre et hovedstadsråd, fordi der fortsat ville være tætte befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forbindelser på tværs af amtsgrænserne.

De hensyn, der måtte indgå i overvejelserne om en *ændring af amtsgrænserne* (bl.a. arealplanlægning, sygehusplanlægning, kollektiv trafik og udligning) peger i nogen grad i forskellig retning. Det skal dog fremhæves, at en sådan løsning næppe ville formindske afstanden fra yderområderne i Frederiksborg og Roskilde amter til det politiske beslutningscentrum.

Alt i alt forekommer det da nærliggende at konkludere, at en *storamtskommune* omfattende hele regionen må være den mest hensigtsmæssige løsning, hvis man ønsker en 2-leddet struktur i hovedstadsområdet, ligesom i det øvrige land.

Kapitel 12.

Fælleskommunale samarbejdsorganer.

12.1. Indledning.

Den politiske debat forud for etableringen af hovedstadsrådet i 1973 havde som baggrund en kommunal struktur i hovedstadsområdet, hvor der ikke eksisterede noget fællesskabsorgan med selvstændige kompetencer, omfattende hele området. I stedet havde der, som flere gange berørt i de foregående kapitler, på frivilligt grundlag dannet sig en række mere eller mindre formaliserede fælleskommunale samarbejdsorganer, som havde til opgave et medvirke ved løsningen af de mest presserende koordinationsopgaver for hele hovedstadsrådet eller dele af dette. Den debat, der har været ført - både før og efter hovedstadsrådsloven - om, hvorvidt hovedstadsordningen skulle etableres som en tre-leddet ordning med et hovedstadsråd som overbygning til de eksisterende kommuner og amtskommuner eller som en storamtskommune, har i det væsentlige været baseret på den opfattelse, at det ikke ville være muligt at løse de opgaver, der er fælles for hele området, uden at der blev dannet en eller anden form for et fællesskabsorgan, der efter lovgivningen blev beføjet til at træffe afgørelser, der var bindende for områdets kommuner og amtskommuner. Der har dog også i debatten - både i folketinget og fra kommunal side - været forslag om hovedstadsordninger, hvor den nødvendige koordinering blev varetaget af forskellige former for kommunale fællesskaber.

I det følgende er der kort redegjort for de kommunale fællesskabsorganer, gennem hvilke man op til vedtagelsen af hovedstadsrådsloven i 1973 søgte at løse de problemer, der var fælles for hele hovedstadsområdet eller en væsentlig del heraf. Dernæst omtales de forslag, der har været fremsat om en hovedstadsordning, baseret på en løsere organisatorisk struktur end den eksisterende. Endelig afsluttes kapitlet med en beskrivelse og vurdering

af en struktur, hvor områdets kommuner og amtskommuner principielt har den samme opgavetildeling som i det øvrige land, og hvor koordinationsopgaverne søges løst gennem kommunale fællesskabsorganer.

Der kan være grund til allerede her at pege på, at de former for fælleskommunale samarbejdsorganer, som har indgået i debatten, og som vil blive behandlet i det følgende, begrebsmæssigt er af vidt forskellig karakter. Der er tale om en glidende overgang fra på den ene side løsere kommunale fællesskaber baseret på frivillighed, og hvor der ikke eksisterer noget fællesskabsorgan med beføjelse til at træffe beslutninger, der er bindende for de deltagende kommunale råd, til på den anden side fællesskaber, hvis opgaver og virksomhed er fastsat i lovgivningen, og som i mange henseender har en status som et selvstændigt kommunalt råd. Det siger sig selv, at i det omfang samarbejdet i hovedstadsområdet baseres på organer af den sidstnævnte karakter, vil forskellen til en løsning med et hovedstadsråd, eventuelt med begrænsede beføjelser, i et vist omfang blive udvisket.

12.2. Hittidige fælleskommunale samarbejdsorganer.

Indtil nedsættelse af hovedstadskommissionen i 1939 havde der kun i meget begrænset omfang foregået noget formaliseret samarbejde mellem hovedstadskommunerne om de fælles problemer. Efter at kommissionen havde afgivet sin betænkning i 1948 stod det imidlertid hurtigt klart, at der ikke inden for en overskuelig fremtid ville være politisk flertal for gennemførelsen af en samlet hovedstadsordning. I stedet forsøgte man at løse de mest påtrængende samarbejdsproblemer etapevis ved etablering af politisk-administrative organer. Således oprettedes det storkøbenhavnske by-

udviklingsudvalg ved byudviklingsloven af 1949, i 1950 nedsattes samfærdselskommissionen og i 1952 planlægningsudvalget for Københavns-egnens spildevandsafledning. I 1956 oprettede en række af områdets kommuner et rådgivende samarbejdsgang, Hovedstadskommunernes Samråd, med den mere generelle opgave at fungere som forum for drøftelse af fælles hovedstadsproblemer. Også på sygehusområdet blev det hidtidige frivillige samarbejde forøget, væsentligst gennem det i 1960 nedsatte "Fællesudvalget for det kommunale storkøbenhavnske sygehusvæsen", der blev nedsat i 1960, og som nærmere er omtalt i kapitel 6.4.1.

Efter at nogle forsøg inden for rammerne af Hovedstadskommunernes Samråd på at skabe enighed om en samlet hovedstadsordning var slået fejl, indledtes der forhandlinger mellem samrådet og Frederiksborg og Roskilde amtsråd om oprettelse af et organ, der kunne varetage egnsplanarbejdet inden for området. Forhandlingene resulterede i 1967 i oprettelsen af Egnspanrådet.

Af rådets 17 medlemmer valgte Københavns amtsråd 5, de to øvrige amtsråd hver 4 og Københavns og Frederiksberg kommuner tilsammen 4.

Egnspanrådets opgave var at følge områdets arealplanlægningsarbejde, foretage undersøgelser og udarbejde vejledende egnsplaner, der skulle angive hovedretningslinierne for egnens udvikling. Rådet skulle endvidere søge gennemført en koordinering af de kommunale og statslige planlægningsbestræbelser inden for området.

Egnspanrådet overtog egnsplanlægningen fra det hidtidige egnsplansekretariat under Byplannævnets hovedstadsafdeling. Til Egnspanrådet knyttedes en selvstændig administration, planlægningsafdelingen. Egnspanrådet virkede indtil hovedstadsrådet trådte i funktion i 1974. Ved starten overtog hovedstadsrådet Egnspanrådets planlægningsafdeling, der på dette tidspunkt havde 35 ansatte. Det ligger i sagens natur, at der kun i meget begrænset omfang ville være behov for fælleskommunale samarbejdsorganer på det amtskommunale plan efter etableringen af hovedstadsrådet. En gennemgang af de talrige eksisterende tværkommunale samarbejdsorganer og virksomheder i hovedstadsområdet viser da også, at disse former for samarbejde i alt væsentligt vedrører primærkommunale opgave-

områder eller er betinget af særlige historiske forhold. Der er næppe nogen grund til at antage, at mønstret for dette kommunale samarbejde er væsentligt anderledes i hovedstadsområdet end i resten af landet.

12.3. Tidligere forslag til en hovedstadsordning baseret på fælleskommunale samarbejdsorganer.

Samtidig med det socialdemokratiske forslag til en storamtskommune og det oprindelige radikale forslag om etablering af et hovedstadsråd i 1972 blev der i folketinget behandlet et forslag til folketingsbeslutning, fremsat af Det konservative Folkeparti, om oprettelse af et planlægningsråd m.v. samt om kommunal og amtskommunal udligning i hovedstadsområdet.

Efter forslaget skulle der oprettes et planlægningsråd for hovedstadsområdet (Frederiksborg, Roskilde og Københavns amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner) med 15 medlemmer. De 3 amtsråd samt Københavns og Frederiksberg kommunalbestyrelser skulle efter forholdstalsvalgmetoden hver vælge tre medlemmer af rådet.

Rådet skulle varetage regionplanlægningen og i forbindelse hermed fastsætte bindende hovedlinier for arealanvendelsen. Endvidere skulle rådet varetage planlægningen af det overordnede vejnet og forestå planlægningen af sygehusvæsenet.

Ved siden af planlægningsrådet skulle der oprettes to interessentskaber, henholdsvis for kollektiv trafik og for hovedkloakering og vandforsyning. Trafikselskabet skulle dels forestå planlægningen af den kollektive trafik samt gennemføre en koordination af trafikdriften i området, dels overtage driften af offentligt ejede buslinier samt S- og T-baner i området. Selskabet for kloakering m.v. skulle - udover at udarbejde en samlet plan for rensning og aflledning af områdets spildevand og for områdets vandforsyning - varetage anlæg og drift af rensningsanlæg og spildevandsledninger samt forestå distribution af vand til kommunerne.

Herudover forudsatte forslaget, at der blev gennemført en udligningsordning for kommunerne og amtskommunerne på 40 pct.

Som tidligere nævnt blev forslaget ikke færdigbehandlet, idet Det konservative Folkeparti senere indgik i forliget om oprettelsen af hovedstadsrådet.

Også efter etableringen af hovedstadsrådet har der været forslag om en hovedstadsordning uden et selvstændigt organ oven på områdets kommuner og amtskommuner.

I folketetinget har medlemmer af Fremskridts-partiets folketingsgruppe således i 1974 (Folketingstidende 1973-74, 2. samling, tillæg A, sp. 1857) og i 1979 (Folketingstidende 1978-79, tillæg A, sp. 3025) fremsat forslag om nedlæggelse af hovedstadsrådet. Ingen af disse forslag var ledsaget af en nærmere angivelse af, hvorledes områdets fælles problemer i stedet skulle løses.

Der har endvidere fra kommunal side været forslag om en nedlæggelse af hovedstadsrådet. I den høring af hovedstadsområdets kommuner og amtskommuner m.v., som indenrigsministeriet foretog i december 1979 over betænkning nr. 888/1979, som er nærmere omtalt i kapitel 1.2.3, var der således 5 primærkommuner, der i svaret foreslog rådet nedlagt, og i en række af de øvrige primærkommuner var der mindretal, der gav udtryk for den samme opfattelse. Der var heller ikke i disse tilfælde en nærmere beskrivelse af, hvorledes koordinationsproblemerne i så fald skulle løses, bortset fra en henvisning til, at der i stedet for hovedstadsrådet måtte oprettes forskellige former for fælleskommunale samarbejdsorganer.

12.4. Løsning baseret på kommunale fællesskabsorganer.

12.4.1. Almindeligt.

Ved beskrivelsen af en hovedstadsstruktur, hvor der ikke eksisterer noget selvstændigt organ som overbygning til områdets kommuner og amtskommuner, men hvor den nødvendige koordinering tilvejebringes gennem løsere fælleskommunale samarbejdsorganer, må udgangspunktet være, at kommunerne og amtskommunerne skal varetage de opgaver, som efter gældende lovgivning er pålagt kommunerne og amtskommunerne i det øvrige land. De opgaveområder, hvor der vil kunne være behov for fælleskommunale koordinationsforanstaltninger, må endvidere som udgangspunkt være de samme, som efter den gældende ordning hører under hovedstadsrådet, dvs. arealanvendelse, sygehusområdet og den kollektive trafik.

12.4.2. Fysisk planlægning.

I en hovedstadsstruktur uden noget fællesskabsorgan vil ansvaret for region- og sektorplanlægningen samt de administrative opgaver i tilknytning hertil principielt påhvile de tre amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner. Som nævnt i kapitel 5 var det først og fremmest behovet for en sammenfattende fysisk planlægning for det samlede hovedstadsområde, der var afgørende for etableringen af hovedstadsrådet i 1973. Det fremgår endvidere af kapitel 6, at den udvikling, der har fundet sted siden da, ikke har bevirket, at der ikke fortsat er behov for en helhedplanlægning. Det er derfor klart, at der ved en afvikling af hovedstadsrådet vil være behov for, at der etableres organer, der kan sikre, at planlægningen i de fem (amts)kommuner sker under hensyntagen til områdets samlede behov. I modsat fald ville det være nødvendigt at tildele staten en endog meget kraftig indflydelse på region- og sektorplanlægningen i hovedstadsområdet, og dette ville være i strid med de hensyn, der har ligget bag kommunalreformen og de efterfølgende planlovsreformer.

Det kunne overvejes, om dette koordineringsbehov kunne sikres gennem oprettelse af et fælleskommunalt organ med nogenlunde samme beføjelser og opgaver som Egnsplanrådet af 1967, som eksisterede indtil den nugældende hovedstadsordning trådte i kraft i 1974. Efter en sådan ordning ville ansvaret for region- og sektorplanlægningens indhold fortsat påhvile de 5 (amts)kommuner, eventuelt således at det i planlægningslovgivningen blev foreskrevet, at planlægningen i de enkelte (amts)kommuner i hovedstadsområdet skulle ske under hensyntagen til såvel den enkelte (amts)kommunes som hele områdets behov.

Fællesskabsorganets opgaver ville herved blive dobbelt: For det første at fungere som et serviceorgan for de enkelte (amts)kommuner ved at medvirke til at fremskaffe det faktiske informationsgrundlag for planlægningen og eventuelt endvidere direkte medvirke ved udarbejdelsen af planerne for de enkelte (amts)kommuner. Dernæst at fungere dels som et politisk forum for forhandlingerne mellem de 5 (amts)kommuner om den indbyrdes afstemning af planerne, dels som forhandlingsorgan for disse (amts)kommuner i forhold til staten med henblik på afstemningen

af de kommunale og statslige planlægningsbestræbelser inden for området.

Svagheden ved den skitserede ordning er naturligvis først og fremmest, at planerne for de enkelte delområder i sidste ende ville blive fastsat suverænt af vedkommende amtskommunale råd. Uanset de forudgående koordinationsbestræbelser og uanset eventuelle krav i lovgivningen til ved planlægningen at varetage helhedsinteresser, må det anses for givet, at de amtskommunale planer ville blive præget af de enkelte områders særinteresser, og at planlægningen for det samlede hovedstadsområde ville komme til at savne indre sammenhæng. Den eneste mulighed for at sikre, at planlægningen tog hensyn til det samlede hovedstadsområdes behov, ville derfor bestå i miljøministerens beføjelse til at godkende regionplanerne m.v. En sådan efterfølgende godkendelsesbeføjelse er imidlertid næppe noget egnet instrument til at sikre disse hensyn, og endvidere ville staten herved få en indflydelse på planlægningen i hovedstadsområdet, der går langt ud over, hvad der har været forudsat i planlovgivningen.

For Københavns og Frederiksberg kommuner ville den beskrevne ordning endvidere medføre, at de to kommuner, der både varetager kommunale og amtskommunale opgaver, ikke ville kunne indpasses i det gældende plansystem. Det ville derfor af formelle grunde være nødvendigt at gennemføre en særlig planlovgivning for disse kommuner.

Det følger af foranstående, at det ikke vil være realistisk at overveje en hovedstadsordning, hvor ansvaret for region- og sektorplanlægningen overføres til de 5 (amts)kommuner, og hvor koordineringen alene varetages af et traditionelt fælleskommunalt samarbejde baseret på frivillighed for de deltagende kommunale råd.

Det var da også erkendelsen heraf, der var afgørende for, at den nugældende hovedstadsordning blev gennemført i 1973. Hovedstadsreformudvalget pegede klart på de vanskeligheder for en sammenhængende planlægning, som frivilligheden i det hidtidige fælleskommunale samarbejde om egnsplanlægningen havde givet anledning til. Reformudvalget foreslog derfor, at planlægningsorganet fik tillagt en sådan kompetence, at interessemodsætningerne kunne udlignes ud fra overordnede lands- og regionalpolitiske hensyn. Som be-

kendt foreslog udvalget opgaverne henlagt til hovedstadsrådet.

Også i det konservative forslag fra 1972 om oprettelse af et planlægningsråd m.v. i hovedstadsområdet var der peget på den manglende beføjelse for de hidtidige samarbejdsorganer på planlægningsområdet til at fastlægge bindende beslutninger, og der blev foreslået oprettet et planlægningsråd, hvis opgaver bl.a. skulle være regionplanlægning og planlægning af det overordnede vejnet.

Et minimumskrav til et fællesskabsorgan, der skal sikre, at planlægningen i hovedstadsområdet får det fornødne helhedspreg, må således være, at det udstyres med beføjelser til at træffe afgørelser om den overordnede planlægning, der er bindende for områdets kommuner og amtskommuner. Sådanne beføjelser vil imidlertid næppe kunne få nogen væsentlig betydning, såfremt regionplankompetencen samtidig ligger hos de 5 (amts)kommuner, og fællesskabsorganet bør derfor ved en sådan løsning have overladt regionplankompetencen. Derimod vil sektorplankompetencerne og de administrative opgaver i tilknytning hertil skulle ligge hos de tre amtsråd og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Fællesskabsorganet i en sådan ordning vil naturligvis kunne udformes på forskellige måder. Medlemmerne af det styrende organ måtte udpeges indirekte blandt medlemmerne af de 5 (amts)kommuner. I det konservative forslag fra 1972 var det som nævnt foreslået, at planlægningsrådet skulle bestå af 15 medlemmer, således at de deltagende 5 kommunale råd hver skulle udpege 3 medlemmer efter forholdstalsvalgmetoden. Begrundelsen for dette forholdsvis begrænsede medlemstal var efter forslaget, at organet skulle være handlekraftigt og effektivt. En ulempe herved ville dog være, at rådet ville blive meget lidt repræsentativt for de politiske partier i de kommunale råd, idet de største partier ville besætte samtlige pladser. Med hensyn til den administrative opbygning af organet ville det i vidt omfang kunne trække på de tekniske forvaltninger i deltager kommunerne. Det ville dog samtidig være nødvendigt at opbygge en selvstændig administration.

Muligheden for og konsekvenserne af at gennemføre en adskillelse mellem regionplanlægning og sektorplanlægning er nærmere behandlet i kapitel 10.2. om et hovedstadsråd med færre eller svagere kompetencer. De syns-

punkter, der er anført for og imod en sådan løsning skal ikke gentages her. I forhold til denne løsning vil en ordning som den skitse-rede med et fælleskommunalt planlægnings-råd imidlertid nok betyde en yderligere svæk-kelse af mulighederne for at gennemføre en sammenhængende planlægning af arealanven-delsen i hovedstadsområdet. Det forhold, at medlemmerne af et planlægningsråd formelt ville være udpeget af de deltagende kommu-nale råd som repræsentanter for disse og ikke mere bredt af de politiske grupperinger i hele hovedstadsområdet, måtte bevirke, at rådet i endnu mindre grad end et svækket hoved-stadsråd - uanset hvorledes opgaverne i øvrigt blev beskrevet i lovgivningen - ville være egnet til at gennemføre en planlægning af hensyn til helheden, som går på tværs af lokale sær-interesser.

12.4.3. Sygehusplanlægning.

Behovet for en samordnet planlægning af sygehusvæsenet i hovedstadsområdet har allerede tidligt været erkendt, og der har som omtalt i kapitel 6.4 været forslag om at lægge både driften og planlægningen af sygehusvæ-senet til forskellige former for fælleskommu-nale organer.

En løsning bestående i at lægge driften af samtlige sygehuse i hovedstadsområdet til et fælleskommunalt organ ville ud fra en isoleret betragtning indebære den fordel, at ansvaret for planlægning og drift af sygehusvæsenet blev samlet hos ét organ. Da det har været en svaghed ved den hidtidige planlægning under hovedstadsrådet, at det planlæggende organ ikke samtidig har haft driftsansvaret for sy-gehusvæsenet i området, ville en sådan orga-nisation med andre ord for så vidt løse nogle af de problemer, der er knyttet til den gælden-de struktur.

Det er dog givet, at et sådant "hovedstadsom-rådets sygehusselskab" i andre henseender vil-le rejse nye store problemer. For det første vil-le ordningen få afgørende følger for den amtskommunale opgavefordeling og dermed amtskommunale struktur i området. For det andet måtte det under alle omstændigheder betragtes som problematisk, at ansvaret for områdets sygehusvæsen blev henlagt til et or-gan, der ikke hvilede på direkte valg fra om-rådets indbyggere. En mere isoleret overførelse af driften af Rigshospitalet samt andre højt specialiserede sygehuse til et kommunalt fæl-

lesskab er nærmere omtalt i kapitel 10.3.1.3. Det kunne da overvejes i en struktur, hvor der ikke eksisterer nogen selvstændig overbygning til områdets (amts)kommuner, at henlægge ansvaret for den overordnede sygehusplanlæg-ning, som i dag ligger hos hovedstadsrådet, til et kommunalt fællesskab med deltagelse af de nuværende sygehuskommuner. Opgaven kun-ne eventuelt lægges til det i forrige afsnit om-talte fælleskommunale regionplanorgan, såle-des som det var foreslået i det konservative forslag til folketingsbeslutning fra 1972.

Da det som nævnt har været et væsentligt problem i det hidtidige planlægningsforløb, at hovedstadsrådet ikke har haft noget ansvar for driften af sygehusvæsenet i regionen, er der næppe nogen grund til at antage, at et løsere organiseret kommunalt samarbejdsorgan, som i sagens natur generelt ville have en svagere politisk gennemslagskraft end hovedstadsrå-det, ville være bedre i stand til at løse plan-lægningsopgaverne for sygehusvæsenet i ho-vedstadsområdet. Tværtimod må det forven-tes, at statens rolle i planlægningsprocessen ville blive endnu mere indgribende end efter den gældende ordning. Lovgivningen ville her-ved komme til at tilsløre de faktiske forhold. Det forekommer på denne baggrund ikke realistisk, at ansvaret for en overordnet og bindende sygehusplanlægning henlægges til et traditionelt fælleskommunalt samarbejds-organ i en hovedstadsordning, der i øvrigt alene bygger på områdets kommuner og amtskommuner. Under en sådan ordning vil det derfor være indenrigsministeren, der gen-nem øgede beføjelser i sygehusloven vil have opgaven at sikre den fornødne samordning af de amtskommunale sygehusplaner, jfr. herved kapitel 10.2.2.

12.4.4. Kollektiv trafik.

Uanset hvilken administrativ struktur, der vælges for hovedstadsområdet, vil der også i fremtiden være behov for en samordning af planlægning og drift af den kollektive trafik-betjening af de forskellige dele af det nuvæ-rende hovedstadsområde.

Såfremt den fremtidige hovedstadsordning vil blive tilrettelagt uden et selvstændigt samar-bejdsorgan som overbygning til områdets kommuner og amtskommuner, dvs. uden et hovedstadsråd, vil en nærliggende løsning be-stå i at videreføre det nuværende Hovedsta-dens Trafikselskab, HT, som et kommunalt

fællesskab. Efter den gældende ordning fungerer HT som en selvstændig virksomhed med egen administration under hovedstadsrådets trafikudvalg. Deltagerne i et sådant kommunalt fællesskab ville naturligt være hovedstadsområdets 3 amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner, og ansvaret for planlægning af den kollektive trafik og for driften af bustrafikken i området måtte i lovgivningen pålægges fællesskabet som sådant. Begrundelsen herfor er i første række, at hovedstadsområdet i trafikmæssig henseende udgør et sammenhængende område, og at det derfor måtte anses for nødvendigt at sikre en sammenhængende betjening af alle dele af området. Som følge heraf måtte et eventuelt underskud ved driften af den kollektive trafik endvidere skulle dækkes af deltagerne i fællesskabet efter en forud fastsat fordelingsnøgle.

Der må være en formodning for, at et fælleskommunalt trafikselskab for hovedstadsområdet vil have vanskeligere end hovedstadsrådet ved at varetage en planlægning af den kollektive trafik, der tager hensyn til det samlede hovedstadsområdes behov, og koordineringen mellem bane og bus i hovedstadsregionen ville formentlig være vanskeligere for et trafikselskab end for hovedstadsrådet. Medlemmerne af det styrende organ for et sådant selskab vil både formelt og reelt være repræsentanter for de deltagende kommunale råd, og planlægningen vil således let komme til at fremtræde som kompromisser mellem de enkelte delområders behov og ikke som udtryk for en samordnet tilrettelæggelse af den kollektive trafik i hele området. Derimod vil der næppe være afgørende forskelle mellem et fælleskommunalt trafikselskabs og hovedstadsrådets muligheder for en hensigtsmæssig drift af den kollektive trafik.

Den væsentlige ulempe ved en udskillelse af den kollektive trafik til et fælleskommunalt organ vil bestå i, at der herved sker en administrativ adskillelse af planlægning og drift af trafikken på den ene side og den overordnede arealanvendelsesplanlægning på den anden side.

I en hovedstadsordning, hvor planlægning og drift af den kollektive trafik lægges til et kommunalt fællesskab, vil udarbejdelsen af planerne for den samlede trafikbetjening fortsat skulle ske inden for rammerne af regionplanlægningen. Det forhold, at regionplanorganet

og trafikselskabet vil være sammensat af repræsentanter for de samme myndigheder, vil naturligvis sætte en grænse for mulige interessekonflikter i forholdet mellem regionplanlægningen og trafikplanlægningen. Det må dog antages, at trafikselskabet i kraft af både at varetage planlægning og drift, herunder koordineringen i forhold til DSB, vil få en meget selvstændig stilling. Resultatet heraf kunne meget vel blive, at de regionplanmæssige synspunkter ville have vanskeligt ved at trænge igennem i forhold til planlægningen af den kollektive trafik, medmindre der sikredes en meget nær tilknytning mellem regionplanorganet og trafikselskabet.

Det skal endvidere fremhæves, at en adskillelse af kompetencen med hensyn til arealplanlægning og planlægningen af kollektiv trafik i den grad ville bryde med forudsætningerne for lov nr. 270 af 8. juni 1977 om hovedstadsområdets kollektive personbefordring, at bestemmelserne i denne lov om opgaveoverførsel for så vidt angår visse banestrækninger i området fra staten til hovedstadsrådet måtte tages op til alvorlig overvejelse.

12.5. Konklusioner.

Det fremgår af det foregående afsnit, at en koordineret varetagelse af *regionplanlægningen* i en hovedstadsordning uden et fællesorgan som overbygning til områdets kommuner og amtskommuner ikke vil være mulig, uden at der i stedet etableres et fælles samarbejdsorgan med henblik på regionplanlægningen. Det er endvidere anført, at et sådant organ måtte have overladt ansvaret for regionplanlægningen selvstændigt, idet det reelle ansvar for den sammenfattende fysiske planlægning i hovedstadsområdet ellers i praksis ville komme til at ligge hos staten. Organet ville således i princippet få de samme opgaver på regionplanområdet som det i kapitel 10.2. diskuterede svækkede hovedstadsråd, dog - i forhold til dette - med en yderligere svækket mulighed for at gennemføre en sammenhængende regionplanlægning.

På *sygehusområdet* er der argumenteret for, at et "hovedstadsområdets sygehuselskab", der varetager både drift og planlægning af sygehusvæsenet, isoleret set frembyder visse fordele, men samtidig rejser meget store problemer, og at et sygehuselskab alene med planlægningsopgaver ikke ville kunne få en sådan politisk gennemslagskraft, at det vil

være realistisk at lægge ansvaret for den overordnede sygehusplanlægning til et sådant kommunalt fællesskab. Ansvaret for den fornødne samordning af sygehusplanlægningen i hovedstadsområdet ville derfor i en sådan hovedstadsordning komme til at påhvile staten.

Med hensyn til hovedstadsområdets *kollektive trafik* er det anført, at det ved en nedlæggelse af hovedstadsrådet ville være nærliggende at videreføre HT som et fælles kommunalt bus-selskab med områdets 5 sekundærkommunale råd som deltagere. En sådan ordning ville næppe afgørende ændre mulighederne for en hensigtsmæssig drift, men ville formentlig svække mulighederne for en samordnet trafikplanlægning for området. Som den væsentlige ulempe ved en sådan ordning anføres, at den ville indebære en organisatorisk adskillelse af planlægning og drift af den kollektive trafik på den ene side og den overordnede arealanvendelsesplanlægning på den anden side, og at dette ville vanskeliggøre en sammenhængende planlægning, medmindre der sikres en meget nær tilknytning mellem det fælleskommunale regionplanorgan, det fælleskommunale trafikselskab og planlægningen af den øvrige kollektive trafik i området.

Konklusionen er altså, at løsningen af de koordinationsproblemer, som hovedstadsrådets karakter af et sammenhængende bysamfund bevirker, under alle omstændigheder vil nødvendiggøre samarbejdsorganer, der tildeles beføjelser til at træffe afgørelser med bindende virkning for kommunerne og amtskommunerne i området. De opgaver, hvis løsning nødvendiggør sådanne samarbejdsorganer, vil endvidere være de samme, som har udgjort det principielle grundlag ved etableringen af den gældende ordning med hovedstadsrådet, dvs. de overordnede planlægningsopgaver.

Problemet bliver dernæst, om disse opgaver kan løses selvstændigt, eller om der er en sådan sammenhæng mellem disse opgaver og tilgrænsende opgaver, at en virkeliggørelse af lovgivningens målsætninger om den overordnede planlægning nødvendiggør en samlet opgavevaretagelse. Dette problem er behandlet i kapitel 10.2 om et hovedstadsråd med svækkede kompetencer, hvor bl.a. en adskillelse mellem regionplankompetencen og sektorplankompetencen diskuteres. Såfremt udgangen af denne diskussion bliver, at det ikke vil

være muligt at foretage en sådan adskillelse uden en prisgivelse af mulighederne for at realisere intentionerne bag planlægningslovgivningen, vil spørgsmålet om en hovedstadsordning, hvor koordinationsbehovet søges tilgodeset gennem fælleskommunale samarbejdsorganer, falde bort. Det er derfor alene i den situation, hvor den beskrevne model med et hovedstadsråd med svækkede kompetencer findes at være forsvarlig/hensigtsmæssig, at der samtidig kan være anledning til at diskutere den løsning, der er behandlet i dette kapitel. Med andre ord er spørgsmålet, der bliver tilbage, om der ville være større fordele ved en hovedstadsordning, hvor koordinationsbehovet varetages gennem fælleskommunale samarbejdsorganer, end ved en ordning med et hovedstadsråd, hvis opgaver alene er regionplanlægning samt planlægning og drift af den kollektive trafik.

Som det fremgår, vil de opgaver, der ved begge løsninger burde varetages af fællesskabsorganet, i princippet være de samme. Det er endvidere fremhævet, at det i den fælleskommunale model ville være nødvendigt at sikre en tæt sammenhæng mellem planlægningsvirksomheden i trafikselskabet og regionplanorganet. Omvendt ville en væsentlig reduktion i hovedstadsrådets beføjelser formentligt betyde en ændring i reglerne om rådets sammensætning, dets administrative opbygning etc. Forskellen mellem om man vælger den ene eller den anden af de to løsninger vil derfor formentlig blive mere formel end reel. Når dette er sagt, må der dog samtidig være en formodning for, at en hovedstadsordning, hvor samtlige de beskrevne opgaver lægges til ét organ, vil give større muligheder for at varetage helhedsinteresserne, end en ordning, hvor disse opgaver er fordelt på flere organer. Endvidere vil det næppe være muligt at påvise administrative fordele ved, at opgaverne løses af fælleskommunale organer. Kompetenceforholdene ville blive komplicerede, og det ville blive nødvendigt at opbygge nye administrative enheder i tilknytning til samarbejdsorganerne.

Kapitel 13.

Særudtalelser af medlemmer af kommissionen.

A. Særudtalelse af Mark, Nissen, Pileborg og Verwohlt.

Mindretallet kan ikke tiltræde de i kapitel 8 indeholdte konklusioner omkring ændringer i opgavefordelingen inden for den nugældende struktur samt synspunkterne i kapitel 10 om begrænsning af hovedstadsrådets opgaver inden for arealplanlægningen. Mindretallet har i tilknytning til denne særudtalelse fremført konkrete bemærkninger til enkelte punkter i betænkningen.

1. Mindretallets synspunkter kan sammenfattes således:

Såfremt hovedstadsrådet skal opretholdes som det overordnede, koordinerende planlægningsorgan i hovedstadsområdet, er det mindretallets opfattelse, at amtskommunerne i hovedstadsområdet i videst muligt omfang må have overdraget de samme opgaver som amtskommunerne i det øvrige land. Mindretallet finder, at der i betænkningens kapitel 8 og 10 gives udtryk for en centralistisk opfattelse, der er uforenelig med kommunalreformens og planlovgivningens principper.

Efter mindretallets opfattelse bør den i dag til hovedstadsrådet henførte *enkeltsagsadministration og sektorplanlægning* overføres til områdets amtskommuner og Københavns og Frederiksberg kommuner. For den enkelte borger vil en sådan opgavefordeling indebære en forenkling. Borgerne vil alene - som i det øvrige land - skulle i kontakt med enten primærkommunen eller amtskommunen, uanset hvilke spørgsmål det drejer sig om, og ikke som nu skulle i kontakt med enten primærkommunen, amtskommunen eller hovedstadsrådet. Herved vil der blive skabt overskuelige kompetenceforhold for borgerne.

Mindretallet lægger ved den foreslåede opgavefordeling til grund, at der *ikke* synes at kunne dokumenteres en sådan sammenhæng i op-

gaverne i henhold til på den ene side sektorlovgivningen (uanset om der er tale om enkelt-sagsbehandling, kortlægnings- og planlægningsopgaver, eller tilsyns- og kontrolopgaver) og på den anden side regionplanlægningen, at samtlige opgaver efter sektorlovene bør henhøre under hovedstadsrådet som regionplanmyndighed.

Lov om *regionplanlægning* i hovedstadsområdet giver hovedstadsrådet *tilstrækkelige styringsmidlertil*, at det kan fastholde og udfylde sin rolle som det overordnede koordinerende organ i området, og mindretallet finder ikke, at overordnet planlægning i hovedstadsområdet nødvendiggør dertil knyttede beføjelser til sektorplanlægning og -administration. Den overordnede planlægning skal fastlægge rammer og skal ikke varetage administrative styringsopgaver.

Ved at overføre de administrative opgaver samt sektorplanopgaverne til amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner vil disse myndigheders større lokalkendskab kunne udnyttes, ligesom opgaverne vil blive løst i sammenhæng med amtskommunernes og de to centalkommuners beslægtede opgaver, først og fremmest opgaverne som vejbestyrelse og vandløbsmyndighed.

Mindretallet lægger vægt på, at amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner allerede har opbygget forvaltningsapparater, som er udbygget med tekniske forvaltninger, der betjener folkevalgte råd og stående udvalg. Da disse forvaltningsapparater allerede i kraft af bistandsordningen varetager de administrative opgaver i henhold til såvel miljø- som vandforsyningsloven, ligesom forvaltningerne deltager i sektorplanlægningsarbejdet i henhold til disse love, vil udbygningen af forvaltningerne i forbindelse med den af mindretallet foreslåede opgavefordeling være marginal. Det skal samtidig fremhæves,

at de 5 forvaltninger udover allerede eksisterende tekniske forvaltninger råder over tværgående funktioner, f.eks. edb-, økonomi- og budgetfunktioner, som umiddelbart kan betjene de udvidede tekniske forvaltninger. Det for opgavernes løsning nødvendige samarbejde mellem relevante forvaltningsgrene vil umiddelbart eksistere i de amtskommunale forvaltninger. Der er ikke mulighed for at etablere en tilsvarende sammenhæng i hovedstadsrådets administration med den nuværende opbygning.

I øvrigt er de 3 hovedstadsamtsråds opgaver nyligt blevet udvidet inden for miljøministeriets område. I lov om havmiljø fra 1980 følger opgavefordelingen omkring strandrensning m.v. i hovedstadsområdet det øvrige land, således at amtsrådenes opgaver er de samme i hele landet. I det af regeringen fremlagte forslag til lov om kemikalieaffaldsdeponer adskiller de amtskommunale beføjelser i hovedstadsområdet sig heller ikke fra det øvrige land. De nævnte opgaver er primært af koordinerende eller driftsmæssig karakter, men de har dog væsentlig berøring med andre miljøbeskyttelsesopgaver.

Mindretallet skal ikke afvise, at der er administrative opgaver, der i dag varetages af amtskommunerne/hovedstadsrådet, der på længere sigt kunne overvejes overført til primærkommunerne. Men da primærkommunerne i hovedstadsområdet i struktur og opbygning ikke er forskellige fra primærkommunerne i det øvrige land, kan der ikke efter mindretallets opfattelse med rimelighed argumenteres for, at de primærkommunale opgaver specielt i hovedstadsområdet skulle afvige fra opgaverne i det øvrige land.

Mindretallets synspunkter er nedenfor nærmere begrundet:

2. Generelle synspunkter vedrørende ændringer i opgavefordelingen, såfremt hovedstadsrådet opretholdes.

Udgangspunktet for overvejelserne om ændringer i opgavefordelingen inden for den gældende struktur og for overvejelser om et hovedstadsråd med flere eller færre kompetencer må være, at hovedstadsrådet fastholdes som det overordnede koordinerende organ i området. Alternativer til den nuværende opgavefordeling må som konsekvens heraf overvejes med udgangspunkt i, at disse overord-

nede opgaver fortsat skal kunne varetages af hovedstadsrådet på forsvarlig måde.

Det er i denne sammenhæng uden betydning, hvorvidt den i dag gældende opgavefordeling, som løbende er blevet fastlagt efter etableringen af hovedstadsrådet, kan fortolkes som værende i mere eller mindre god overensstemmelse med forudsætningerne ved hovedstadsrådets etablering.

2.1. Styringsmidler i regionplanloven for hovedstadsområdet.

De styringsmidler, der er indeholdt i regionplanloven for hovedstadsområdet, er imidlertid tilstrækkelige til, at hovedstadsrådet kan varetage sine opgaver som *overordnet koordinerende organ* i området. Regionplanloven for hovedstadsområdet giver de fornødne beføjelser til styring af såvel administrative opgaver som sektorplanlægningsopgaver, såfremt disse opgaver samlet eller såfremt alene de administrative opgaver overføres til amtsrådene og Københavns og Frederiksberg kommuner.

I relation til den lovgivning, som tillægger hovedstadsrådet beføjelser, skal områdets regionplan således i henhold til loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet, § 2, indeholde retningslinier for:

- beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,
- størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene,
- anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden,
- varetagelsen af naturfredningsmæssige interesser, herunder for udpegningen og sikringen af naturområder med særlige fredningsinteresser,
- størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål,
- beliggenhed af særligt varmeproducerende og varmeforbrugende anlæg og virksomheder, større rørledninger til opvarmningsformål, samt i hvilke områder nærmere angivne varmeforsyningsmetoder skal tillægges en prioriteret anvendelse,
- vandkvaliteten i vandløb, søer og kystnære dele af søterritoriet.

Regionplanerne i det øvrige land skal indeholde tilsvarende retningslinier.

Regionplanlægningen i hovedstadsområdet skal altså indeholde de overordnede målsæt-

ninger over for de enkelte sektorer inden for hele hovedstadsregionen. Der kan eksempelvis være tale om de fornødne udflugts- og strandområder for hele områdets befolkning. Også målsætninger for vandkvaliteten i områdets recipienter styres via regionplanlægningen.

På grund af de særlige forhold, som gør sig gældende i hovedstadsområdet, indeholder regionplanloven for hovedstadsområdet herudover *særlige styringsmidler for hovedstadsrådet*, som amtsrådene ikke har i det øvrige land. Regionplanen for hovedstadsområdet skal således i relation til omhandlede lovgivning indeholde hovedretningslinier for

- vandforsyningen og spildevandsafledningen i området,
- områdets forsyning med anlæg m.v. til rekreative formål.

Herudover giver loven hovedstadsrådet en række styringsmidler, som er mindre centrale i denne sammenhæng. Det skal dog fremhæves, at der til hovedstadsrådets regionplan (men ikke til regionplaner for det øvrige land) knytter sig den særlige retsvirkning, at hovedstadsrådet til fremme af regionplanlægningens virkeliggørelse kan erhverve fast ejendom i hovedstadsområdet.

Regionplanloven for hovedstadsområdet giver således hovedstadsrådet styringsmidler, som sikrer, at hovedstadsrådet reelt har beføjelser til at fungere som det overordnede koordinerende organ. Styringsmidlerne er også tilstrækkelige til, at hovedstadsrådet - i det omfang der måtte være behov herfor - kan sikre den fornødne koordination af sektorhensyn på tværs af den kommunale og amtskommunale inddeling i hovedstadsområdet.

Amtsrådenes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner må i henhold til regionplanloven ikke stride mod regionplanlægningen, ligesom amtsrådene skal virke for regionplanens gennemførelse ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.

2.2. Eventuelle yderligere styringsmidler.

Såfremt der måtte være politisk ønske om at tildele hovedstadsrådet yderligere styringsmidler over for den amtskommunale sektorplanlægning, er mindretallet enig i, at der kunne tænkes anvendt principper, svarende til hvad der gælder i forbindelse med regionplanmyndighedernes indsigt med kommuneplanlægningen, jfr. kommuneplanlovens § 8.

Nødvendigheden af beføjelserne forudsætter imidlertid en antagelse om, at amtskommunerne ikke vil have vilje eller evne til at administrere inden for de af hovedstadsrådet udstukne retningslinier, hvilket der - sammenholdt med amtsrådenes beføjelser på andre områder - vanskeligt vil kunne findes belæg for.

Eksempelvis har der ikke på vejområdet været problemer i henseende til indpasning af amtsrådenes vejplanlægning i regionplanen, ligesom det fremgår af bilag 9 og 11 til betænkningen, at der heller ikke på social- og undervisningsområdet, hvor opgavefordelingen svarer til den af mindretallet foreslåede, har været problemer i forhold til regionplanlægningen og i henseende til koordination af amtskommunernes sektorplanlægning på tværs af amtsgrænserne i hovedstadsområdet. På samme måde, som der i dag finder et samarbejde sted mellem de 3 amtsråd i hovedstadsområdet og Københavns og Frederiksberg kommuner omkring disse myndigheders opgaver som vejbestyrelser og som sekundærkommunale myndigheder på sygehus-, social- og undervisningsområdet, og på samme måde som amtsrådene i øvrigt samarbejder på tværs af amtskommunegrænserne, f.eks. i forbindelse med recipientkvalitetsplanlægningen, vil amtskommunerne naturligvis også kunne samarbejde på tværs af amtsgrænserne i området og med de til hovedstadsområdet grænsende amtskommuner under den af mindretallet foreslåede opgavefordeling.

3. Overførsel af sektorplanlægningsopgaver til amtsrådene og Københavns og Frederiksberg kommuner.

Et af de afgørende udgangspunkter for den nugældende opgavefordeling har været, at man har fundet, at der findes en sådan sammenhæng i varetagelsen af såvel administrative opgaver (behandling af konkrete ansøgninger, tilsyns- og kontrolopgaver, meddelelse af påbud og forbud m.v.), sektorplanlægningsopgaverne på miljøbeskyttelses-, vandindvindings-, frednings- og råstofområdet (herunder kortlægnings- og registreringsopgaver m.v.) og regionplanlægningen, at samtlige opgaver burde henhøre under hovedstadsrådet som regionplanmyndighed.

En gennemgang af den lovgivning, som tillægger hovedstadsrådet kompetence, dokumenterer imidlertid ikke, at der er en sådan sam-

menhæng i varetagelsen af de nævnte opgaver specielt efter denne lovgivning, som kan begrunde, at opgaverne skal henhøre under hovedstadsrådet, således at opgavefordelingen på miljøministeriets område bliver forskellig fra opgavefordelingen på vej-, sygehus-, social- og uddannelsesområdet. Det skyldes navnlig de karakteristika, som knytter sig til de nævnte opgaver, samt planlægningens retlige og indholdsmæssige status på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om en ændret opgavefordeling i givet fald vil blive aktuelt.

3.1. Region- og sektorplanens karakteristika.

Regionplanlægningens rolle er at fungere som rammestyringsinstrument for kommuneplanlægningen og sektorplanlægningen med henblik på en overordnet samordning af områdets udvikling. Regionplanlægningen beskæftiger sig derfor ikke med detaljeret styring af enkeltsagsbehandlingen. Regionplanen skal være visionær og udstikke retningslinier for den overordnede arealanvendelse i regionen på grundlag af en flerhed af behov og på grundlag af områdets befolkningsmæssige og erhvervsmæssige struktur og bosætningsmønstre.

Sektorplanlægningen har til formål "til bunds" at gøre op med den pågældende sektors specielle behov inden for regionplanens overordnede rammer; den er direkte styrende for enkeltsagsbehandlingen. Sektorplanerne skal lægges til grund ved behandlingen af sager i henhold til de respektive love.

Da sektorplanerne således primært tager sigte på at fungere som administrationsplaner, adskiller indholdet i sektorplanerne sig bl.a. fra regionplanen derved, at regionplanens retningslinier for det åbne land og for vandforsyning og spildevand - modsat sektorplanernes retningslinier - retter sig mod det *videre* sektorplanarbejde og på at afklare konflikter af overordnet karakter, som måtte opstå sektorinteresserne imellem.

Tilsvarende er der forskelle på indholdet i sektorplanlægningen og regionplanlægningen. En overvejende del af sektorplanlægningsopgaverne består i tilvejebringelse af *forudsætningsmateriale* i form af kortlægnings- og registreringsarbejder m.v.

Da sektorplanerne netop udgør et egentligt administrationsgrundlag, udarbejdet inden for regionplanens rammer, vil en overførsel af sektorplanopgaverne og/eller enkeltsagsbe-

handlingen til amtskommunerne ikke i sig selv nødvendiggøre et ændret indhold i regionplanlægningen eller medføre, at hovedstadsrådets muligheder for at fungere som det overordnede koordinerende planlægningsorgan svækkes.

Det er regionplanlægningens opgave - uanset om sektorplanlægning og administration finder sted i amtsrådene og de to centralkommuner - at foreskrive de fornødne rammer for den videre sektorplanlægning samt afklare konflikter af regional karakter sektorinteresserne imellem.

En ændret opgavefordeling må tage udgangspunkt i den planlægningsmæssige situation, som er gældende på det tidspunkt, hvor spørgsmålet om at overføre opgaverne til amtsrådene og de to centralkommuner er aktuelt. Til den tid vil der foreligge såvel et første sæt af sektorplaner som et godkendt regionplantillæg for det åbne land, vandområder og vandforsyning.

Sektorplanlægningen vil som anden planlægning blive udbygget og vedligeholdt. De sektorplaner, som i givet fald skal overføres, er i første række areal- og naturressourceplaner og som sådanne karakteriseret ved deres tidsubestemte karakter. Udbygningen af sektorplanerne vil først og fremmest bestå i en udbygning, detaljering og forfining af de første planer. Den videre sektorplanlægning har derfor ikke afgørende regionplanmæssige konsekvenser, men har nærmere karakter af detailplanlægning inden for allerede afstukne regionplanmæssige rammer.

Mindretallet har i øvrigt noteret sig, at hovedstadsrådet i forordet til regionplantillæg 1982, som angiveligt omfatter alle de emner, som er nævnt i § 2 i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet, fremhæver, at der "med regionplantillægget er tilvejebragt et fuldstændigt regionplanmæssigt grundlag for den videre kommune- og sektorplanlægning". Sammenfattende må det derfor såvel af politiske som administrative grunde anses for hensigtsmæssigt at overføre sektorplanlægningsopgaverne til områdets amtsråd og Københavns og Frederiksberg kommuner.

4. Overførsel af administrative opgaver til amtsrådene og Københavns og Frederiksberg kommuner.

De argumenter, som er anført for en overførsel af såvel *sektorplanbeføjelser* som admini-

strative opgaver til amtsrådene og Københavns og Frederiksberg kommuner, kan også anføres til støtte for alene at overføre de administrative opgaver.

Uanset om sektorplanlægningsopgaverne overføres til amtsrådene og Københavns og Frederiksberg kommuner, vil der med godkendelsen af regionplantillæg og sektorplaner foreligge et særligt planlægningsmæssigt grundlag for administrationen af den enkelte lov. Sektorplanerne er som administrationsgrundlag som nævnt bindende for administrationen og vil være i overensstemmelse med regionplanens rammer.

Amtsrådene og centralkommunerne har i forvejen bred erfaring i at administrere på grundlag af retningslinier fastsat i planlægningen. Der er derfor slet ikke noget behov for særlige forelæggelsesregler for hovedstadsrådet, såfremt alene enkeltsagsbeføjelserne overføres. Tilsvarende er hovedstadsrådet gennem region- og sektorplaner, der er bindende for den konkrete administration, sikret, at målsætningerne for områdets videre udvikling kan ske fyldest, og at planlægningen i det hele taget vil blive virkeliggjort gennem den konkrete administration.

4.1. Erfaringer med bistandsaftalerne.

Hertil kommer, at en stor del af den enkelt-sagsadministration, som i dag henhører under hovedstadsrådet, rent faktisk udføres af de tre amtskommuner og de to centralkommuner i henhold til bistandsaftalen, som efter kommissionens opfattelse har fungeret godt.

Det forekommer på den baggrund nærliggende at overføre også det politiske ansvar for denne enkelt-sagsadministration til de fem folkevalgte råd.

Alternativt forekommer en lovfæstelse af bistandsaftalen med tilhørende økonomisk kompensation rimeligere end at opbygge en central enkelt-sagsadministration under hovedstadsrådet.

B. Særudtalelse af Bendt Andersen og Stefan Ott.

Diskussionen om en hovedstadsordning udkrystalliserede sig i slutningen af 1960'erne i tre hovedmodeller: et løser samarbejde mellem områdets kommuner, ét stort for hele regionen eller et hovedstadsråd over det amtskommunale niveau.

Ingen af disse modeller fik dog bred tilslut-

ning i folketinget, og da man i 1973 oprettede hovedstadsrådet, var det udtrykkeligt en midlertidig løsning. Loven om hovedstadsrådet blev forlænget to gange, senest til 1983/84, og denne kommission blev nedsat. Den skulle dels vurdere hovedstadsrådets hidtidige virke og resultater, dels vurdere mulighederne for alternative politisk-administrative strukturer i hovedstadsområdet.

Kommissoriets ordlyd og den uddybning, det fik under folketingets drøftelser af kommissoriet, har imidlertid betydet, at kommissionen ikke har skullet behandle den kommunale inddeling i regionen eller de enkelte kommuners indre struktur eller særlige roller i regionen (jfr. betænkningens kapitel 1.3.1 og 1.3.3, punkt 6).

Derfor har kommissionens diskussion af mulige alternative politisk-administrative strukturer (kapitlerne 9, 10, 11 og 12) i alt væsentligt måttet indskrænke sig til de tre allerede kendte og diskuterende modeller, med visse mindre varianter.

Dette har betydet, at kommissionen ikke har haft mulighed for at fremlægge til diskussion egentlige nye tanker og ideer til løsning af områdets strukturproblemer.

Kommissionsarbejdet har således ikke kunnet omfatte Københavns og Frederiksbergs særlige stilling i kraft af deres ekstraordinære størrelse og deres både primær- og sekundærkommunale opgaver.

Det har heller ikke været muligt af diskutere alternativer, som f.eks. tager udgangspunkt i den særlige rolle, de centrale dele af regionen spiller som landets hovedstad, eller andre ikke tidligere diskuterende modeller.

Endelig har en vurdering af konsekvenserne af, at hovedstadsområdet kommuner kun i begrænset omfang blev omfattet af kommunalreformen i 1970, ikke kunnet finde sted inden for kommissoriets rammer.

Det bør derfor understreges, at denne kommissions betænkning kun afgiver et ufuldstændigt grundlag for en diskussion af en endelig hovedstadsordning, hvad angår alternative strukturmuligheder.

Vi skal derfor anbefale overvejet, at der gennemføres mere dybtgående undersøgelser af de nævnte forhold, end kommissionen har haft mulighed for, inden folketinget træffer beslutning om en permanent hovedstadsordning.

C. Særudtalelse af Chr. Mogensen.

Hovedstadsrådets medlem af kommissionen ønsker at præcisere, at han har medvirket i kommissionens arbejde især ved tilvejebringelse af materiale til brug for en beskrivelse af hovedstadsrådets arbejde, men at han ikke har taget stilling til de i betænkningen belyste muligheder for ændringer inden for den gældende struktur eller til alternativer til den eksisterende ordning, idet dette er et rent politisk spørgsmål, som vil komme til behandling i selve rådet.

Bilag 1.

Social segregation i hovedstadsområdet.

1. Begrebsafgrænsning og måling.

1.1. Begrebet.

Ved segregation forstås normalt en rumlig differentiering af befolkningen, således at forskellige befolkningsgrupper lever geografisk adskilt.¹⁾ Da boligproblemerne typisk spiller en væsentlig rolle i segregationsprocessen, tales også om boligsegregation.

Der skelnes normalt mellem tre "typer" af segregation:

1. Socio-økonomisk segregation, som indebærer en geografisk adskillelse af personer i forskellige social-grupper, herunder med forskellige økonomiske ressourcer.
2. Demografisk segregation, dækkende en geografisk adskillelse af personer i forskellige aldersklasser og i forskellige husholdningstyper.
3. etnisk segregation, som dækker en geografisk adskillelse af personer tilhørende forskellige kulturer og/eller religioner.

Begrebet segregation stammer fra amerikansk sociologi, hvorfor diskussionen af segregationen oprindeligt tog udgangspunkt i den etniske segregation (opsplitning af boligområderne efter race og religion). I den nordiske diskussion har den socio-økonomiske dimension naturligt spillet en væsentlig mere fremtrædende rolle.

Som nævnt tales også om boligsegregation på grund af boligforholdenes centrale rolle i opsplitningsprocessen. Denne dimension (boligforholdene) kan derfor enten betragtes som tværgående i forhold til de tre nævnte segregationstyper eller som en dimension i den socio-økonomiske segregation. I det følgende er valgt den førstnævnte opdeling.

1.2. Segregationsprocesserne.

Der er med tiden opstillet en række teorier for de kræfter og processer, der fører frem til - og fastholder - den sociale segregation. Disse teorier skal ikke behandles nærmere her, bl.a. fordi ingen af teorierne klart kan siges at være empirisk verificeret (der henvises til Bengt Turner, op.cit., af s. II).

Dog skal generelt om segregationsprocesserne bemærkes to ting. For det første synes den sociale - eller boligmæssige - segregation altid at have eksisteret - omend i varierende omfang - og for det andet synes den at have ændret karakter over tiden.

Af væsentlige faktorer af betydning for den sociale segregation, som har fundet sted i efterkrigstiden, skal især nævnes:

- den kraftige stigning i befolkningens mobilitet, som igen har ført til stærke befolkningsbevægelser,
- stigningen i indvandringen under højkonjunkturen, samt
- industrialiseringen af byggeriet, som har muliggjort (eller indebåret) produktion af ensartede boliger i stor skala.

Som en "tværgående" faktor må nævnes effekten af den fysiske planlægning, som principielt har været anvendt som et instrument i styringen af boligudbygning og dermed befolkningsbevægelser. Der synes dog i diskussionen af den sociale segregation at være uenighed om, i hvilket omfang det er muligt at påvirke segregationen alene via den fysiske planlægning (herunder især via boligudbygningen og dermed sammensætningen af boligmassen).

1.3. Konsekvenser og målsætninger.

Konsekvenserne af den sociale segregation synes typisk at blive behandlet under én af

1) Fremstillingen i afsnit 1 bygger på Bengt Turner (red.): "Bostadssegregation", Lund 1980.

følgende to hovedsynsvinkler: for det første kan man isoleret betragte de rent økonomiske konsekvenser, dvs. forhold som indkomst- og formueforskelle, forskelle i huslejeniveauer, omfanget af den offentlige service, etc. Er den geografiske enhed den enkelte kommune, bliver hovedspørgsmålet således den økonomiske ulighed mellem kommuner, og de midler, der anvendes til "opretning" heraf (dvs. tilskuds- og udligningssystemer og eventuelt den fysiske planlægning).

For det andet kan man anlægge en bredere synsvinkel og betragte konsekvenserne for hvad der generelt kunne kaldes fordelingen af levevilkårene. I en sådan analyse må inddrages en lang række supplerende dimensioner såsom uddannelses- og beskæftigelsesforhold, sygelighed, kriminalitet, etc.

En analyse af denne art stiller imidlertid meget betydelige datakrav, hvorfor de rent socio-økonomiske forhold synes at dominere i de fleste analyser.

Uanset indfaldsvinkel betragtes den sociale eller boligmæssige segregation typisk som "et onde". Der tales endog direkte om diskrimination i de tilfælde, hvor den "negative" sociale segregation for bestemte befolkningsgrupper antages at føre til ringe levevilkår for stort set alle levevilkårskomponenterne samtidig med, at segregationsprocesserne fastholder de pågældende i denne situation.

Ud fra en lighedsbetragtning er den typiske målsætning derfor at styre (udjævne) de forhold, der fører til social segregation. På baggrund af boligforholdenes centrale betydning for segregationsprocesserne udmøntes lighedsbetragtningerne typisk i en målsætning om en geografisk mere lige fordeling af boligsammensætningen, således at de enkelte geografiske enheder (kommuner, distrikter, kvarterer) får en mere alsidig struktur i relation til boligstørrelse og -type, huslejeniveau og "udrustning".

Udover de rene "fordelingspolitiske" aspekter er det også anført, at medmindre alle har en rimeligt fri adgang til et alsidigt boligmiljø, vil den sociale segregation resultere i (undertiden selvforstærkede) sociale problemer, som også ud fra en samfundsmæssig (herunder samfundsøkonomisk) synsvinkel må betragtes som en inoptimal situation (karakteriseret ved større sociale udgifter, højere kriminalitet, stærkere "nedslidning" af boligmassen, etc.).

1.4. Måleproblemer.

Ud fra en teoretisk synsvinkel kan omfanget af den sociale segregation måles ud fra de befolkningsmæssige "rokeringer" der er nødvendige, såfremt befolkningen i de betragtede geografiske enheder skal være ensartet sammensat.

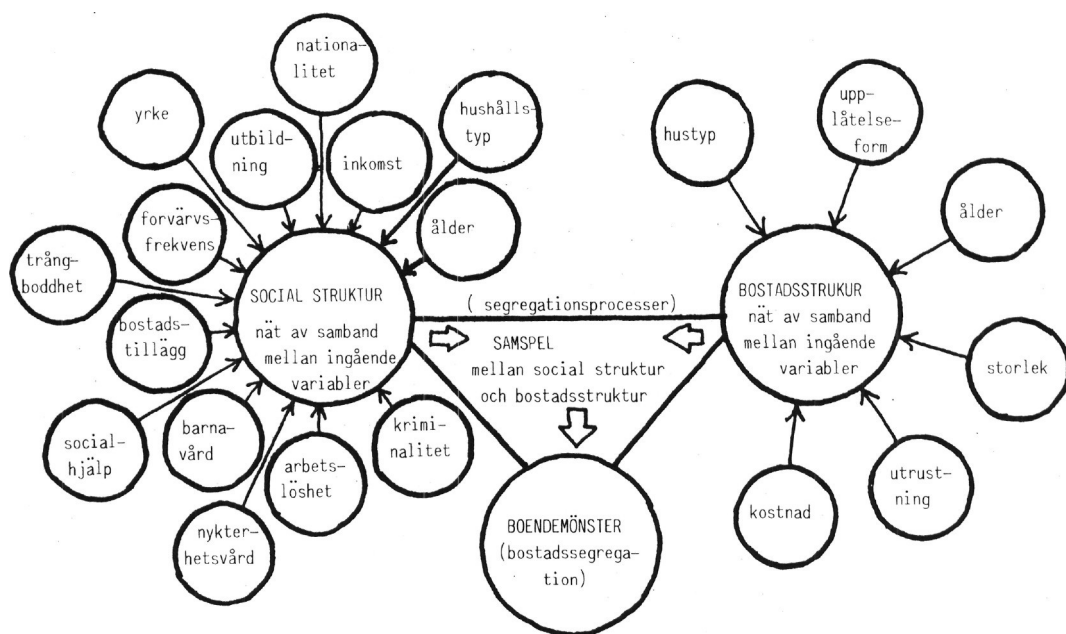
En sådan måling fordrer selvfølgelig en klar præcisering af de dimensioner, der karakteriserer den sociale segregation. Disse dimensioner falder i to hovedgrupper: for det første hvilke *geografiske enheder*, der er relevante i den givne sammenhæng, og for det andet hvilke *egenskaber* (eller *parametre*) ved den betragtede befolkning og boligmasse, der antages at afspejle segregationen.

Da segregationen som nævnt defineres som en rumlig adskillelse af befolkningsgrupper med forskellige egenskaber, må det naturligt antages, at segregationen træder tydeligere frem jo mindre geografiske enheder, der betragtes. Jo mindre enheder, jo mere homogen er befolkningen i den enkelte enhed, og jo tydeligere fremtræder forskellene mellem enhederne. Dette forhold taler for, at analyseenheden er det enkelte kvarter i et område - eventuelt endnu mindre enheder.

Omvendt tilsiger det, at man ved en analyse på større enheder må sikre, at disse er homogene med hensyn til befolkning og boligmasse. Ønskes således - ud fra bl.a. datamæssige grunde - en analyse på kommuner, er der formentlig kun ganske få (om overhovedet nogen) enheder, der i nødvendigt omfang opfylder kravet om homogenitet. En analyse af den sociale segregation på kommuner vil derfor være påvirket af "støj" på grund af inhomogeniteten.

Med hensyn til egenskaberne eller *parametrene*, som anvendes til afdækning af segregationen, fremgår de hyppigst anvendte typer af figur 1, som samtidig illustrerer, at boligforholdene normalt betragtes som "tværgående" eller "overordnet" i forhold til de øvrige parametre.

Figur 1. Eksempel på husholdnings- og boligvariable ved kortlægning af segregationen.



Kilde: "Bostadssegregation", op.cit., p. 57.

De parametre, der i figuren anvendes til karakteristik af den "sociale struktur", kan som tidligere nævnt opdeles i socio-økonomiske, demografiske og etniske.

Ideelt set burde en præcis kortlægning af segregationen bygge på en registrering af de viste egenskaber for det enkelte individ i de betragtede områder. Denne metode vil imidlertid typisk stille prohibitive krav til datamaterialet, hvorfor man almindeligvis vil være henvist til at opgøre de enkelte egenskaber hver for sig for befolkningen i de enkelte områder under ét, - dvs. til at opgøre egenskaberne for en "gennemsnitsperson" i de enkelte områder. Dette forhold forstærker betydningen af det ovenfor nævnte homogenitetskrav..

2. En statistisk belysning af den sociale segregation i Københavns kommune.

2.1. Indledning.

I det følgende er vist en række statistiske oplysninger til belysning af omfanget af den sociale segregation. Oplysningerne er stort set alene hentet fra løbende og almindeligt tilgængelig statistik, hvilket sætter snævre grænser for analysens omfang. Det er således kun

enkelte af de ovenfor opregnede parametre, der har kunnet belyses nærmere.

Oversigten i det følgende omfatter alene oplysninger opgjort for kvarterer i Københavns kommune. Dette må på den ene side ses på baggrund af kravet om "homogenitet", som i rimeligt omfang må antages at være opfyldt for disse enheder (selv om enhederne i relation til folketal er på størrelse med eller større end en gennemsnitskommune) og på den anden side på baggrund af det tilgængelige datamateriale. Københavns kommune er således den eneste kommune, der i større omfang og løbende foretager statistiske opgørelser af en række forskellige forhold på (de samme) enheder i kommunen.

Oversigten omfatter endvidere som hovedregel kun oplysninger for et enkelt år, således at eventuelle "dynamiske" aspekter ikke af dækkes.

En mere fyldestgørende analyse af den sociale segregation i Danmark bør udover de her viste oplysninger omfatte følgende fire elementer:

- en undersøgelse af de "dynamiske" aspekter gennem anvendelse af tidsserier for de anvendte parametre,

- en undersøgelse af mulighederne for at tilvejebringe oplysninger for delområder gennem samkøring af administrative registre,
- en undersøgelse af det (ikke-offentliggjorte) materiale, der måtte forekomme for delområder i andre kommuner,
- en undersøgelse af mulighederne for at lave analysen med kommunen som geografisk enhed.

I relation til spørgsmålet om homogenitet og anvendelse af kvarterer kontra kommuner som geografisk enhed kan det endelig tilføjes, at der med udgangspunkt i kvarterer i den samme kommune som enheder er mulighed for så at sige at "rendyrke" eventuelle segregationstendenser, idet kvarterer - i modsætning til kommuner - ikke i fuldt omfang er "selvbærende" økonomiske enheder. Hvor der således principielt er fuld "kommunal-økonomisk" udligning mellem kvarterer i samme kommune (dvs. samme serviceniveau og skattetryk uafhængigt af udgiftsbehovene og skattegrundlagene), kan finansieringsforholdene (f.eks. givet ved skattetrykket) i sig selv fastholde eller forstærke en social segregation på kommunalt plan, medmindre der er en kraftig udligning af kommunaløkonomiske uligheder.

På denne baggrund må det antages, at i det

omfang segregation forekommer på kommunalt plan såvel som mellem kvarterer i den enkelte kommune, må segregationsproblemerne alt andet lige antages at være større kommunerne imellem end mellem kvarterer.

2.2. Generelt om sammenhængen mellem boligforhold og indkomster m.v.

Til belysning af baggrunden for, at boligforholdene betragtes som en af de helt centrale "parametre" i undersøgelser af segregationsfænomener, er nedenfor vist en række oplysninger om sammenhængen mellem boligudgiften for forskellige befolkningsgrupper og den disponible indkomst (kilde: forbrugsundersøgelsen 1976, S.E. 1A, 1980).

Opgjort i procent af den disponible indkomst er boligforbruget steget stærkt i de senere år, nemlig fra 9,1 pct. i 1966 over 12,5 pct. i 1971 til 16,9 pct. i 1976. Opgjort i procent af det samlede forbrug, udgjorde boligudgifterne i 1976 knapt 20 pct.

Som det ydermere fremgår af de nedenstående tabeller, er der en klar sammenhæng mellem boligforbrug og indkomster for såvel funktionærer og arbejdere som for ejere og lejere, således at boligforbrugets andel af indkomsten typisk er stigende med stigende indkomst.

Tabel 1. Boligudgift pr. husstand i forskellige indkomstgrupper.

	Funktionærer	Arbejdere	Pensionister
DISPONIBEL INDKOMST:			
Under 30.000 kr.	5.359	5.955	3.986
30.000- 50.000 kr.	6.336	5.671	6.416
50.000- 70.000 kr.	11.440	9.463	8.442
70.000- 90.000 kr.	16.004	12.072	13.474
90.000-110.000 kr.	21.852	16.832	-
110.000-150.000 kr.	28.087	21.047	-
150.000 kr. og derover	36.505	24.327	

Tabel 2. Boligudgift pr. husstand hos ejere og lejere.

	Ejere	<i>fa</i>	Lejere
DISPONIBEL INDKOMST:			
Under 30.000 kr.	3.544		4.355
30.000- 50.000 kr.	7.063		6.167
50.000- 70.000 kr.	11.265		8.753
70.000- 90.000 kr.	16.412		10.499
90.000-110.000 kr.	22.100		12.903
110.000-150.000 kr.	27.270		15.442
150.000 kr. og derover	34.324		16.147

Tabel 3. Boligudgiftens andel af forbruget i forskellige husstandsstørrelser.

	Enlige uden børn, under 45 år	Yngre familier uden børn	Familier med børn
DISPONIBEL INDKOMST:		pct.	
Under 30.000 kr.	13,8	-	-
30.000- 50.000 kr.	14,2	13,5	13,2
50.000- 70.000 kr.	22,2	14,5	16,7
70.000- 90.000 kr.	29,8	17,4	19,5
90.000-110.000 kr.	-	23,1	22,7
110.000-150.000 kr.	-	26,7	24,7
150.000 kr. og derover	-	-	24,8

Endvidere er der - som det fremgår - klare forskelle i boligforbruget mellem de forskellige grupper indbyrdes (når bortses fra yngre familier henholdsvis med og uden børn).

Den viste indkomstafhængighed er endvidere særlig udtalt i de yngre aldersklasser, hvorimod boligudgiftens andel af forbruget i de ældre aldersklasser er uændret eller svagt faldende med indkomsten.

Boligforbruget varierer endelig tydeligt med alderen, således at andelen af det samlede forbrug er stigende til op til aldersklassen 30-39 år (ca. 25 pct.), hvorefter andelen falder brat (til ca. 15 pct. for de 60-66-årige).

På baggrund bl.a. af boligpostens helt cen-

trale placering i den enkeltes økonomi og af de viste, systematiske sammenhænge synes der ikke at kunne være tvivl om, at boligforholdene er en rimeligt præcis indikator for et bredt spektrum af sociale, - socioøkonomiske - samt demografiske forhold.

2.3. Boligforhold.

Nedenfor er vist en række oplysninger om boligforholdene i udvalgte kvarterer i Københavns kommune. Kvartererne er udvalgt, således at oversigten her (og i de efterfølgende afsnit) omfatter to af de mest "velstående" og to af de mindst velstående kvarterer i byen.

Tabel 4. Samtlige boliger fordelt efter beboertal, april 1982.

	Antal boliger med				Antal personer i alt	I pct. af samlet
	1-2 beboere	3-5 beboere	6- beboere	I alt		
	pct. -					
Indre by	82	17	1	100	17.335	3,5
Østerbro	82	17	1	100	56.264	11,5
Indre Nørrebro	84	15	1	100	36.375	7,4
Vesterbro	82	16	2	100	36.340	7,4
København i alt	82	17	1	100	489.445	100,0

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Tabel 5. Samtlige boliger fordelt efter størrelse, 1. januar 1981.

	Antal værelser			Uoplyst m.v.	I alt
	1-2	3-4	5-		
	pct. -				
Indre by	34	41	16	9	100
Østerbro	45	41	11	3	100
Indre Nørrebro	51	35	7	8	101
Vesterbro	49	43	6	2	100
København i alt	49	39	7	4	99

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Tabel 6. Antal boliger fordelt efter opførelsesår, 1. januar 1981.

	Før 1920	1920-1949	1950-1969	Efter 1970	I alt
Indre by	84	4	pct. 9	3	100
Østerbro	56	31	10	4	101
Indre Nørrebro	77	20	2	2	101
Vesterbro	82	15	-	32	100
København i alt	41	45	10	4	100

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Tabel 7. Egentlige boliger fordelt efter udstyr, 1. januar 1981.

	Med toilet				Uden toilet	Uoplyst	I alt
	M. centralv. og bad	M. centralv. u. bad	U. centralv. m. bad	U. centralv. og bad			
Indre by	43	9	9	19	16	4	100
Østerbro	55	7	8	21	9	1	101
Indre Nørrebro	24	13	6	45	11	1	100
Vesterbro	20	9	7	52	11	1	100
København i alt	55	9	6	23	6	1	100

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Tabel 8. Egentlige boliger fordelt efter bygningens art 1. januar 1981.

	En-familie-huse	Fler-familie-huse	Kollegier, døgninstitutioner og andre	I alt
Indre by	pct. —	83	15	100
Østerbro	2	98	1	101
Indre Nørrebro	-	98	2	100
Vesterbro	-	98	2	100
København i alt				

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Tabel 9. Egentlige boliger fordelt efter ejer 1. januar 1981

	Private	Almen-nyttigt	Andels-boligforen.	Stat og kommuner	Andre	I alt
Indre by	57	2	1	13	27	100
Østerbro	51	11	10	5	23	100
Indre Nørrebro	57	1	3	15	24	100
Vesterbro	51	4	4	18	22	99
København i alt	48	11	3	10	27	99

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Tabel 10. Ejerlejligheder med beboelse i pct. af antal egentlige boliger.

	Tinglyste	Heraf solgte
	pct.	
Indre by	21	52
Østerbro	22	59
Indre Nørrebro	9	63
Vesterbro	10	62
København i alt	15	55

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Som det fremgår, kommer forskellene mellem kvartererne med hensyn til boligforhold især til udtryk i boligernes udstyr (tabel 7). Knap halvdelen af boligerne i indre by og over halvdelen på Østerbro er med toilet, centralvarme og bad, medens andelen i de to øvrige kvarterer ligger under en fjerdedel. Omvendt er knap halvdelen af boligerne på indre Nørrebro med toilet, men uden centralvarme og bad, mod en andel på ca. 20 pct. i de to øvrige kvarterer.

Herudover er andelen af tinglyste ejerlejligheder godt dobbelt så stor i indre by og på Østerbro som på indre Nørrebro og Vesterbro.

2.4. Indkomst- og formueforhold.

På grundlag af slutligningsmaterialet for året 1980 er i tabellerne 11 og 12 vist indkomst- og formueoplysninger for de personer, der ved udgangen af kalenderåret havde bopæl i kommunen.

Tabel 11. Gennemsnitlige indkomster og formuer i 1980.

	Bruttoindkomst	Skattepligtig indkomst	Formue
	pct.		
Indre by	84	71	84
Østerbro	75	66	73
Indre Nørrebro	62	56	23
Vesterbro	63	57	20
København i alt	69	62	56

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Tabel 12. Relativ bruttoindkomstfordeling 1980.

	-24.999	25.000-74.999	75.000-124.999	125.000-	I alt
	pct.				
Indre by	18	34	29	19	100
Østerbro	16	38	31	15	100
Indre Nørrebro	19	43	29	8	99
Vesterbro	19	42	32	8	101
København i alt	18	40	30	13	101

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Som det fremgår, er der markante forskelle i de gennemsnitlige indkomst- og formueniveauer. I indre by og på Østerbro ligger bruttoindkomsterne således henholdsvis ca. 35 pct.

og ca. 20 pct. over indkomsterne i de to øvrige kvarterer. For formuernes vedkommende er forskellene væsentligt større. Eksempelvis er den gennemsnitlige formue 320 pct. højere

i indre by end på Vesterbro og ca. 220 pct. højere på Østerbro end på indre Nørrebro. Det er karakteristisk, at niveauforskellene er større for bruttoindkomsterne end for de skattepligtige indkomster, hvilket igen er et udtryk for, at de ligningsmæssige fradrag er voksende med voksende indkomst.

Et andet karakteristisk træk er, at forskellene i indkomstfordelingerne især forekommer i den øvre ende af fordelingerne. Den nedre

kvartil varierer således ikke væsentligt mellem de fire områder, hvorimod der er meget markante forskelle på den øvre kvartil. Der er således primært væsentligt flere meget rige personer i de to velstående end i de to mindre velstående kvarterer.

I tabel 13 er vist indkomstoplysninger for til- og fraflyttere henholdsvis mellem København og andre kommuner og mellem de københavnske distrikter indbyrdes.

Tabel 13. Gennemsnitlige skattepligtige indkomster for til- og fraflyttere. 1980.

	Andre kommuner		Distrikter i København	
	Til-flyttere	Fra flyttere	Til-flyttere	Fra flyttere
	—————1.000 kr.—————			
Indre by	59	63	58	55
Østerbro	63	69	60	57
Indre Nørrebro	53	58	53	53
Vesterbro	54	59	52	53
København i alt	59	63	56	56

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

For alle fire områder som for kommunen generelt gælder, at fraflytterne til andre kommuner har højere indkomster end tilflytterne fra andre kommuner.

Indkomstniveauet for såvel til- som fraflyttere ligger samtidig højere i indre by og på Østerbro end på indre Nørrebro og Vesterbro.

Anderledes forholder det sig med indkomstniveauet hos til- og fraflyttere mellem distrikterne i Københavns kommune. Her har tilflyt-

terne i gennemsnit højere indkomster end fraflytterne i såvel indre by som på Østerbro, hvorimod indkomstniveauet for de to grupper er stort set det samme i de to øvrige kvarterer

2.5. Erhverv- og beskæftigelse.

I nedenstående tabeller er vist oplysninger om befolkningens fordeling på erhverv og arbejdsstilling fra registerfolketællingen i 1976.

Tabel 14. Erhvervsfordeling den 1. juli 1976.

	Landbrug m.v., fremstillingsvirksomhed, bygge- og anlæg, handel og transport	Servicevirksomhed og offentlige ydelser	Uoplyst	I alt
	—————pct. —————			
Indre by	38	58	3	99
Østerbro	45	52	3	100
Indre Nørrebro	47	49	5	101
Vesterbro	53	43	4	100
København i alt	49	48	3	100

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Tabel 15. Personer i erhverv fordelt efter arbejdsstilling 1. juli 1976.

	Selvstændige og medhjælperhustruer	Funktionærer	Faglærte arb.	Ikke faglærte arb.	Uoplyst (lønmottagere)	Personer i erhv. i % af hele befolkn.
	—pct. —					
Indre by	11	49	7	14	18	54
Østerbro	8	46	10	18	17	50
Indre Nørrebro	7	33	12	28	20	47
Vesterbro	7	30	13	33	17	49
København i alt	8	41	13	22	16	49

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Som det fremgår af tabel 14, er andelen af personer beskæftiget i de primære og sekundære erhverv størst på Vesterbro og indre Nørrebro, mens der i indre by og på Østerbro er forholdsvist flere beskæftiget ved servicevirksomhed.

For fordelingen efter arbejdsstilling er det karakteristisk, at andelen af selvstændige og

frunktionærer er væsentligt større i den indre by og på Østerbro end i de to øvrige kvarterer, medens andelen af arbejdere omvendt ligger på et væsentligt højere niveau på indre Nørrebro og på Vesterbro end i de to velstående kvarterer.

I tabel 16 er vist fordelingen af personer uden for erhverv i de fire kvarterer.

Tabel 16. Personer uden for erhverv. 1. juli 1976.

	Pensionister	Hjemmearb. hustruer	Børn under 16 år	Udd.-søgende	Øvrige	I alt
	—pct. —					
Indre by	36	9	28	10	17	100
Østerbro	48	10	28	7	8	101
Indre Nørrebro	49	7	25	8	12	101
Vesterbro	47	9	29	4	12	101
København i alt	48	10	28	6	8	100

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Som det fremgår, afviger først og fremmest indre by fra gennemsnittet i form af en relativ lille andel pensionister og omvendt en relativ stor andel uddannelsessøgende.

2.6. Demografiske forhold.

I tabel 17 er vist befolkningsudviklingen i de fire kvarterer fra 1970 til 1982 samt befolkningstætheden i 1982.

Tabel 17. Befolkningsudviklingen og befolkningstætheden.

	Befolkning 1.1.1982	Pct. ændring 9.11.1970-1.1.1982	Antal indbyggere pr. ha
Indre by	17.376	-31	72
Østerbro	56.331	-17	80
Indre Nørrebro	36.700	-36	128
Vesterbro	36.490	-27	103
København i alt	490.587	-21	56

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

På trods af en relativ kraftig befolkningstilbagegang på indre Nørrebro og Vesterbro sammenlignet med kommunegennemsnittet er befolkningstætheden i disse kvarterer fortsat større end i kommunen som helhed, og samtidig noget større end i de to øvrige kvarterer. Befolkningsudviklingen på Østerbro afviger markant fra udviklingen i de tre øvrige kvarterer, dels ved det relativt beskedne fald over

hele perioden, og dels ved en beskedne vækst i folketallet i de seneste år.

2.7. Offentlig service/sociale forhold.

I tabel 18 er vist dækningsgraderne (antal pladser pr. 100 børn i den pågældende aldersklasse) på daginstitutionsområdet i de fire kvarterer.

Tabel 18. Dækningsgrader for børne- og ungdomsinstitutioner pr. 1. januar 1982.

	Vuggestuer og dagpleje	Børnehaver og legest.	Fritidshjem	Fritidsklubber	Ungdomsklubber
			— pct. —		
Indre by	89	157	40	8	-
Østerbro	38	60	20	11	18
Indre Nørrebro	77	93	41	49	45
Vesterbro	54	73	29	71	60
København i alt	55	73	26	37	36

Kilde: Københavns statistiske årbog 1982.

Som det fremgår, er indre by "overforsynet" med hensyn til foranstaltninger for de 0-6 årige, medens Østerbro her ligger lavest af de fire kvarterer. Omvendt er der en væsentligt større dækningsgrad for fritids- og ungdomsklubber (10-17 årige) på indre Nørrebro og Vesterbro end i de to øvrige kvarterer og i kommunen som helhed.

For samtlige foranstaltninger har de to mindre velstående kvarterer en "forsyning", der ligger på eller over gennemsnittet.

2.8. Indvandrerforhold.

I tabel 19 er vist antallet af fremmede statsborgere fordelt efter statsborgerskab i januar 1982.

Tabel 19. Fremmede statsborgere i pct. af hele befolkningen pr. 1. januar 1982.

	Norden	EF	Resten af verden	I alt
			pct.	
Indre by	2,0	2,5	2,6	7,1
Østerbro	1,0	1,1	2,3	4,4
Indre Nørrebro	1,3	1,9	7,8	11,0
Vesterbro	1,3	2,3	8,8	12,4
København i alt	1,0	1,1	3,6	5,7

Kilde: Orientering fra Københavns statistiske kontor, nr. 21, 17. maj 1982.

Som det fremgår, ligger indvandrerandelen væsentligt højere på indre Nørrebro og på Vesterbro end i de to øvrige kvarterer. Forskellen kan især tilskrives en væsentlig forskel i andelen af indvandrere fra lande uden for norden og EF.

3. Den sociale segregation i hovedstadsområdet som helhed.

3.1. Indledning.

I det foregående er der givet dels en mere teoretisk redegørelse for den sociale segregation i storbyområder, dels en beskrivelse af segregationen i Københavns kommune.

I dette afsnit belyses det, om der i hovedstadsområdet som helhed kan konstateres en lignende segregation. En sådan undersøgelse støder dog på den vanskelighed, at flertallet af de relevante data kun foreligger på kommune-niveau. Et kommunegennemsnit kan imidlertid - som påvist for Københavns vedkommende - dække over betydelige forskelle mellem dele af kommunen. Hvis der tilstræbes en tilfredsstillende sociologisk analyse af segregationsprocesserne, er dette en alvorlig mangel. Hensigten er imidlertid her den mere beskedne at klarlægge, om den sociale segregation har et sådant omfang, at de deraf afledede problemer ikke kan løses af den enkelte kommune, men kræver en regional indsats. Den statistiske begrænsning er derfor ikke afgørende.

En enkelt del af statistikken, nemlig kriminalstatistikken, foreligger dog alene opgjort for et antal kommuner under ét (politikredse). Dette er en klar mangel, men en uundgåelig sådan.

Formålet med analyserne i dette afsnit er i og for sig ikke at belyse, om der er sociale og økonomiske forskelle mellem kommunerne. At disse forskelle eksisterer, er jo ganske utvivlsomt, og de kan i vidt omfang afhjælpes ved en passende udformning af udligningsordningerne.

Formålet er snarere at undersøge, om der enkelte steder i regionen sker en ophobning af sociale vanskeligheder, som dels kan virke selvforstærkende, dels vanskeligt kan indgå i det generelle udligningssystem, og om denne ophobning kan påvirkes af de offentlige myndigheders dispositioner, særligt boligpolitikken.

Indledningsvist gives en oversigt over de sociale og økonomiske forskelle mellem kommunerne i regionen, nemlig forskellene i indkomst, boligforhold og erhvervsstruktur.

Derefter undersøges det, om der i enkelte af kommunerne kan påvises en høj koncentration af personer med særlige sociale vanskeligheder. Specielt undersøges det, om denne koncentration forekommer i kommuner med et stort antal almennyttige boliger. Begrundelsen herfor er dels, at boligforholdene som fremhævet i afsnit 1 antages at have meget stor betydning for segregationen, dels at fordelingen af almennyttige boliger (kan) fastlægges af offentlige myndigheder.

Der analyseres to kategorier af socialt vanske-

ligt stillede, nemlig de erhvervmæssigt eller familiemæssigt hårdt belastede grupper på arbejdsmarkedet og de grupper, som er marginale i forhold til arbejdsmarkedet.

Der benyttes flere mål for, hvor stor en del af indbyggerne i den enkelte kommune, der tilhører de hårdt belastede grupper på arbejdsmarkedet, nemlig ledigheden, andelen af ufaglærte, andelen af ufaglærte kvinder, antallet af børn af enlige forsørgere i forhold til indbyggertallet og andelen af indvandrere.

Andelen af indbyggerne i de enkelte kommuner, som har en marginal position på arbejdsmarkedet, måles ved antallet af invalidepensionister i forhold til indbyggertallet, antallet af hovedpersoner, der modtog kontanthjælp, i forhold til indbyggertallet samt antallet af langtidsledige (personer med en ledighedsgrad over 0,8).

Endelig belyses de regionale forskelle i kriminaliteten, særligt voldskriminaliteten.

3.2. Oversigt over økonomiske og sociale forskelle mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

I tabel 20 er der givet en oversigt over de enkelte kommuners indkomstforhold, boligforhold og erhvervsstruktur:

Tabel 20. Grundoplysninger vedrørende sociale og økonomiske forskelle mellem kommuner i hovedstadsregionen.

	Beskatningsniveau 1983	Andel almen-nyttige boliger	Arbejdsstyrke i pct. af befolkn.	Beskæft. i 1) Fremst. 2) Bygge/anlæg 3) Transp.,pct.	Gnstl. bruttoindkomst 1980	Bolig.kriteriet pr. indbygger
København	18,33	11,1	51,6	14,9	69.081	0,1657
Frederiksberg	15,66	10,1	54,1	13,4	84.045	0,1518
København og Frederiksberg					71.368	0,1636
<i>Københavns amt</i>						
Albertslund	21,33	46,0	57,8	15,5	79.210	0,1923
Ballerup	18,15	60,0	60,0	21,5	81.540	0,1023
Brøndby	18,26	70,7	59,5	19,4	80.539	0,1260
Dragør	17,66	14,0	60,7	20,4	96.010	0,0532
Gentofte	16,22	3,0	53,8	11,3	112.624	0,0311
Gladsaxe	18,10	36,3	57,7	18,1	79.331	0,0807
Glostrup	18,57	38,4	60,5	18,4	84.030	0,0690
Herlev	17,63	55,8	60,3	19,8	82.248	0,1180
Hvidovre	19,52	41,6	58,7	19,5	79.101	0,1046
Høje-Tåstrup	19,01	17,8	59,1	18,5	86.063	0,0929
Ledøje-Smørum	18,18	5,1	60,9	19,6	98.247	0,0337
Lyngby-Tårnby	15,81	19,7	56,8	14,3	93.890	0,0504
Rødovre	21,73	44,1	59,8	19,9	80.326	0,0217
Søllerød	15,73	12,1	57,2	13,2	116.722	0,0791
Ishøj	19,23	50,9	56,8	17,6	82.956	0,1985
Tårnby	16,15	31,1	59,8	22,7	82.620	0,0498
Vallensbæk	16,63	3,9	65,0	20,0	99.216	0,0282
Værløse	17,31	21,2	59,6	16,1	99.120	0,0479
Københavns amt i alt			58,4		89.220	0,0819

Det fremgår for det første, at andelen af almennyttige boliger varierer ret stærkt, fra 60 pct. i Ballerup til 0,9 pct. i f.eks. Vallø. Gennemsnittet for Københavns amt er næsten 33 pct., for Frederiksborg og Roskilde amter ca. 15 og for Københavns/Frederiksberg godt 10 pct. 17 af de 50 kommuner udgør de almennyttige boliger over 40 pct. af boligmassen. Disse kommuner ligger alle syd og vest for København (Albertslund, Ballerup, Brøndby, Herlev, Hvidovre, Ishøj, Rødovre).

For det andet ses det, at København, Frederiksberg, Albertslund, Ballerup, Brøndby, Herlev, Hvidovre, Ishøj, Farum, Karlebo og Roskilde har et særlig stort antal "ældre udtidsvarende boliger og nyere udlejningsboliger" (boligkriteriet i den nugældende kommunale tilskuds- og udligningslovgivning).

For det tredje varierer bruttoindkomsten pr.

skattepligtig fra under 80.000 i København, Albertslund, Gladsaxe, Hvidovre, Frederiksværk, Græsted-Gilleleje, Hundested, Jægerspris, Skibby, Skævinge, Køge og Vallø til over 110.000 i Gentofte, Søllerød og Hørsholm. Flere af kommunerne med mange almennyttige boliger har nok bruttoindkomster under gennemsnittet for hovedstadsområdet, men de hører ikke til blandt kommunerne med de laveste indkomster.

For det fjerde svinger arbejdsstyrkens andel af befolkningen mellem 50 og 60 pct. Den er lav i København, Gentofte, Helsingør, Hundested og Køge, men høj i Ballerup, Brøndby, Dragør, Glostrup, Herlev, Ledøje-Smørum og Vallensbæk.

For det femte er den andel af befolkningen, der er beskæftiget i fremstillingserhverv, bygge og anlæg samt transport, høj i Ballerup, Fre-

	Beskatningsniveau 1983	Andel almen-nyttige boliger	Arbejdsstyrke i pct. af befolkn.	Beskæft. i 1) Fremst. 2) Bygge/anlæg 3) Transp.,pct.	Gnstl. brutto-indkomst 1980	Bolig.kriteriet pr. indbygger
<i>Frederiksborg amt:</i>						
Allerød	17,78	13,3	58,3	15,8	95.175	0,0526
Birkerød	15,50	22,0	57,8	13,5	96.536	0,0524
Farum	20,41	35,7	58,8	14,1	96.472	0,1293
Fredensborg-						
Humblebæk	16,51	17,8	57,1	15,2	92.432	0,0862
Frederikssund	18,80	17,3	57,7	20,3	82.982	0,0632
Frederiksværk	20,99	15,3	56,5	25,3	78.641	0,0631
Græsted-Gilleleje	15,99	-	55,5	17,6	79.531	0,0438
Helsingør	15,42	0,4	56,2	16,6	84.681	0,0413
Hillerød	18,81	20,0	54,9	18,6	80.942	0,0934
Hundested	17,18	11,3	56,8	15,0	85.161	0,0757
Hørsholm	17,68	10,6	54,3	23,0	75.431	0,0554
Jægerspris	13,38	13,4	55,8	12,3	114.684	0,0968
Karlebo	17,60	-	55,6	19,9	77.151	0,0547
Skibby	19,25	35,0	56,0	14,5	93.422	0,1265
Skævinge	18,29	-	55,3	19,3	76.661	0,0528
Slangør	16,93	0,1	58,2	19,1	77.612	0,0329
Stenløse	18,46	-	58,4	20,0	82.672	0,0447
Ølstykke	15,85	0,9	58,4	18,9	89.301	0,0439
	17,71	3,4	57,7	20,3	91.780	0,0254
Frederiksborg amt i alt			56,6		88.123	0,0728
<i>Roskilde amt:</i>						
Bramsnæs	15,57	-	56,5	17,4	83.382	0,0324
Greve	15,62	19,8	58,8	18,7	92.722	0,0779
Gundsø	17,30	-	58,0	16,5	92.132	0,0255
Hvalsø	18,09	7,5	55,4	15,4	82.172	0,0516
Køge	18,22	27,2	54,3	19,8	77.075	0,0940
Lejre	13,93	-	57,9	15,5	85.763	0,0328
Ramsø	14,62	4,2	58,5	18,9	84.926	0,0389
Roskilde	18,88	14,8	56,5	14,6	81.444	0,1036
Skovbo	16,27	6,8	56,0	17,8	83.441	0,0428
Solrød	16,71	11,7	59,3	19,6	92.322	0,0534
Vallø	15,72	0,9	55,1	18,3	79.640	0,0433
Roskilde amt i alt			56,9		84.752	0,0726

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

derikssund, Frederiksværk, Hundested, Slangør og Ølstykke, men lav i Gentofte, Lyngby, Birkerød, Farum, Hillerød, Hørsholm, Karlebo og Roskilde.

Andelen er også forholdsvis lav i København og Frederiksberg.

Endelig ses det, at flertallet af kommunerne

med særligt mange almenyttige boliger har et højt beskatningsniveau.

3.3. Erhvervsmæssigt og familiemæssigt belastede grupper, som er i arbejdsstyrken.

I tabel 21 er der givet en oversigt over fordelingen af de belastede grupper i arbejdsstyrken i de enkelte kommuner:

Tabel 21. Belastede grupper i arbejdsstyrken i de enkelte kommuner.

	Ledighed, pct.	Ikke-faglærte, pct. af befolkn.	Ikke-faglærte kvinder, pct.	Enlige forsørgere	Indvandrere
København	13,5	11,7	5,9	0,0324	3,4
Frederiksberg	11,6	7,9	4,1	0,0311	2,1
København og Frederiksberg				0,0322	
<i>Københavns amt</i>					
Albertslund	11,2	10,6	5,4	0,0610	4,8
Ballerup	8,8	11,7	6,6	0,0394	1,4
Brøndby	10,6	13,3	7,0	0,0508	3,1
Dragør	6,3	5,4	2,9	0,0235	1,0
Gentofte	7,7	3,7	1,9	0,0205	0,7
Gladsaxe	8,3	9,8	5,4	0,0332	1,7
Glostrup	8,9	11,5	5,9	0,0257	2,1
Herlev	9,7	10,6	5,7	0,0365	,7
Hvidovre	9,3	11,8	6,3	0,0322	,9
Høje-Tåstrup	10,6	11,7	5,6	0,0287	1,5
Ledøje-Smørum	6,8	8,2	4,8	0,0215	1,9
Lyngby-Tårnby	8,7	6,9	3,6	0,0232	1,1
Rødovre	8,5	10,8	6,0	0,0327	1,2
Søllerød	6,9	4,7	2,4	0,0229	0,9
Ishøj	14,7	12,9	6,2	0,0472	9,3
Tårnby	7,9	11,0	5,8	0,0264	1,3
Vallensbæk	6,9	8,7	4,8	0,0204	2,6
Værløse	6,6	6,8	4,0	0,0251	1,5
Københavns amt i alt		9,5	5,0	0,0320	

Tabellen viser, at *ledigheden* på årsbasis varierer fra over 14 pct. i Ishøj, Frederiksværk, Græsted-Gilleleje, Hundested, Skibby, Køge og Vallø til under 7 pct. i Dragør, Ledøje, Søllerød, Vallensbæk, Værløse og Birkerød. I Københavns kommune er ledigheden også forholdsvis høj (13,5%). De kommuner, som har mange almennyttige boliger, synes altså ikke generelt at være blandt dem, der er hårdest ramt af arbejdsløsheden. Ballerups ledighed er f.eks. 8,8 (lidt under gennemsnittet for Københavns amt), mens Herlevs er 9,7 (lidt over gennemsnittet for Københavns amt, men under gennemsnittet for Roskilde og Frederiksborg amter).

De ufaglærte arbejderes andel af befolkningen svinger fra over 12 pct. i Brøndby, Ishøj, Frederiksværk, Hundested og Køge til under 6 pct. i Dragør, Gentofte, Søllerød, Birkerød og Hørsholm. I Albertslund og Herlev er andelen lidt over gennemsnittet for Københavns amt, men på samme niveau som gennemsnittet for Roskilde amt. I Københavns kommune er andelen 11,7 pct.

Andelen af ufaglærte kvinder er over 6,5 pct. i Ballerup, Brøndby, Frederiksværk, Hundested, Skævinge og Slangerup, men lav i Dragør, Gentofte, Søllerød, Værløse, Allerød, Birkerød, Farum og Hørsholm. I Københavns kommune er andelen 5,9 pct.

	Ledighed, pct.	Ikke-fag- lærte, pct. af befolkn.	Ikke-fag- lærte kvin- der, pct.	Enlige forsør- gere	Indvan- drere
<i>Frederiksborg amt:</i>					
Allerød	8,0	7,4	4,0	0,0229	1,0
Birkerød	6,7	6,0	3,4	0,0262	1,5
Farum	8,9	6,9	3,9	0,0439	3,0
Fredensborg- Humblebæk	8,8	7,9	4,4	0,0287	0,4
Frederikssund	13,4	11,7	6,3	0,0196	1,9
Frederiksværk	17,1	17,4	7,9	0,0210	4,8
Græsted-Gilleleje	15,5	11,6	5,5	0,0148	1,0
Helsingør	12,4	10,8	5,7	0,0188	0,9
Hillerød	10,7	9,9	5,4	0,0300	2,3
Hundested	9,0	9,7	5,3	0,0245	1,6
Hørsholm	16,8	16,1	7,6	0,0202	1,6
Jægerspris	7,9	5,0	2,8	0,0280	0,4
Karlebo	13,4	12,4	6,4	0,0227	0,8
Skibby	10,4	8,1	4,4	0,0443	4,2
Skævinge	15,7	12,5	6,2	0,0146	0,7
Slangerup	11,3	13,1	6,5	0,0124	1,9
Stenløse	10,3	11,4	6,5	0,0184	2,1
Østykke	7,7	8,1	4,5	0,0179	1,8
Ølstykke	8,5	8,8	5,6	0,0211	1,5
Frederiksborg amt i alt		9,6	5,1	0,0258	
<i>Roskilde amt:</i>					
Bramsnæs	11,4	11,8	6,2	0,0124	0,7
Greve	8,3	7,9	4,4	0,0253	1,3
Gundsø	8,5	8,2	4,7	0,0122	1,2
Hvalsø	11,3	11,5	5,7	0,0192	1,3
Køge	14,5	13,0	6,0	0,0263	1,9
Lejre	8,3	10,5	5,9	0,0179	1,1
Ramsø	9,8	11,6	6,0	0,0124	1,1
Roskilde	8,9	10,4	5,6	0,0285	1,3
Skovbo	12,7	11,0	5,6	0,0135	0,8
Solrød	10,0	9,2	4,9	0,0200	1,4
Vallø	14,0	11,8	5,5	0,0199	1,0
Roskilde amt i alt		10,3	5,4	0,0224	

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

Der er særligt mange *børn af enlige forsør-
gere* i Albertslund, Brøndby, Ishøj, Farum og
Karlebo, men få i Frederikssund, Græsted-
Gilleleje, Helsingør, Skibby, Skævinge, Slan-
gerup, Stenløse, Bramsnæs, Gundsø. Hvalsø,
lejr, Ramsø, Skovbo og Vallø. Andelen af
børn af enlige forsørgere i Københavns kom-
mune afviger ikke væsentligt fra gennemsnit-
tet for Københavns amt.

Endelig er antallet af indvandrere fra landet
uden for Norden, EF og Nordamerika særlig
stort i Ishøj, Albertslund, Tåstrup og Køben-
havn.

Sammenfattende er andelen af hårdt belaste-
de grupper i arbejdsstyrken nok stærkt varie-
rende, men i det omfang, der er tale om egent-
lig segregation, rammer dette ikke blot, ja
knap nok først og fremmest, kommunerne
med mange almennyttige boliger.

3.4. Belastede grupper uden for arbejdsstyrken.

I tabel 22 er der givet en oversigt over fordelingen af de belastede grupper udenfor arbejdsstyrken i de enkelte kommuner:

Tabel 22. Grupper med en marginal position på arbejdsmarkedet i de enkelte kommuner.

	Invalide- pensionis- ter, pct.	Kontant- hjælpsmod- tagere, pct.	Pct. med le- dighedsgrad over 0,8
København	4,1	10,0	1,4
Frederiksberg	2,8	6,2	0,9
<i>Københavns amt:</i>			
Albertslund	2,0	(-)	1,1
Ballerup	2,3	7,9	0,6
Brøndby	2,6	9,2	1,2
Dragør	1,6	4,3	0,6
Gentofte	2,0	4,1	0,4
Gladsaxe	3,0	6,4	0,6
Glostrup	2,4	4,7	0,8
Herlev	2,4	7,5	0,7
Hvidovre	3,1	6,7	1,0
Høje-Tåstrup	2,1	5,3	1,0
Ledøje-Smørum	0,7	4,2	0,3
Lyngby-Tårnby	2,6	4,1	0,4
Rødovre	2,8	6,0	0,8
Søllerød	1,6	4,9	0,4
Ishøj	2,4	13,6	1,6
Tårnby	3,1	3,9	0,9
Vallensbæk	1,3	3,6	0,7
Værløse	1,6	4,5	0,4
Københavns amt i alt	2,4	-	0,8

Tabellen viser, at *invaliddepensionisternes* andel af befolkningen er 3 pct. eller derover i København, Gladsaxe, Hvidovre, Tårnby, Helsingør og Roskilde, men under 1,5 pct. i en række kommuner i Frederiksborg og Roskilde amter, herunder Hørsholm, Greve og Solrød.

Andelen af *kontanthjælpsmodtagere* er over 7,5 pct. i København, Ballerup, Brøndby, Herlev, Ishøj og Karlebo og er ikke oplyst for Albertslund. Derimod er der få kontanthjælpsmodtagere i bl.a. Vallensbæk, Allerød, Frederiksværk og Hørsholm.

Antallet af *langtidsledige* er højt i København, Albertslund, Brøndby, Hvidovre, Tåstrup, Ishøj og Hundested, men lavt f.eks. i Gentof-

te, Lyngby, Søllerød, Hørsholm og flere kommuner i Roskilde amt.

Man synes i disse tal at kunne se en tendens til, at de grupper, som helt eller delvist er udstødt af arbejdsmarkedet, koncentrerer sig i Københavns kommune samt i vidt omfang i kommunerne med mange almennyttige boliger.

	Invalide- pensionis- ter, pct.	Kontant- hjælpsmod- tagere, pct.	Pct. med le- dighedsgrad over 0,8
<i>Frederiksborg amt:</i>			
Allerød	1,3	3,5	0,4
Birkerød	1,8	4,7	0,3
Farum	1,5	6,2	0,4
Fredensborg-Humlebæk	2,2	5,5	0,7
Frederikssund	2,2	5,8	0,8
Frederiksværk	2,2	4,0	0,7
Gfæsted-Gilleleje	2,2	5,9	0,9
Helsingø	1,9	5,8	0,7
Helsingør	3,4	6,9	0,8
Hillerød	2,2		0,5
Hundested	2,3	7,3	1,0
Hørsholm	1,4	3,7	0,3
Jægerspris	2,2	5,5	0,8
Karlebo	1,7	9,7	0,7
Skibby	2,0	5,2	0,6
Skævinge	1,8	5,5	0,5
Slangerup	1,6	4,4	0,6
Stenløse	1,2	3,9	0,4
Ølstykke	0,8	7,1	0,4
Frederiksborg amt i alt	2,1	.	0,6
<i>Roskilde amt:</i>			
Bramsnæs	1,7	5,1	0,6
Greve	1,2	4,9	0,6
Gundsø	1,1	5,0	0,4
Hvalsø	1,4	5,0	0,5
Køge	2,4	5,6	0,8
Lejre	1,3	3,8	0,3
Ramsø	1,5	3,6	0,4
Roskilde	3,1	7,4	0,5
Skovbo	1,7	5,4	0,7
Solrød	1,3	4,1	0,6
Vallø	1,8	4,3	0,8
Roskilde amt i alt	2,8	6,8*)	0,6

*) Ekskl. Albertslund og Hillerød.

Kilde: Oplysninger fra indenrigsministeriet.

3.5. Kriminalitet.

Som omtalt i indledningen er statistikken over lovovertrædelser opdelt på politikredse, men ikke på kommuner. Dette vanskeliggør i sig selv anvendelsen af den. Hertil kommer, at lovovertrædelser registreres efter *gerningsstedet*, ikke efter gerningsmandens bopæl. Ende-

lig er anmeldelsen og opklaringen af lovovertrædelser givetvis varierende fra sted til sted. Med dette forbehold viser tabel 23 udviklingen i antallet af forbrydelser siden 1971. For årene 1971 og 1978 gengiver tabellen antallet af opklarede forbrydelser, for året 1981 antallet af sigtelser.

Tabel 23. Antal opklarede forbrydelser/sigtelser i forskellige politikredse i hovedstadsområdet, 1971-81.

	1971			1976			1981		
	Indbyggertal	Opkl. forb.	Pr. indbygger	Indbyggertal	Opkl. forb.	Pr. indbygger	Indbyggertal	Sigtelser	Pr. indbygger
København	621.100	11.124	0,018	536.955	11.743	0,022	491.954	28.189	0,057
Frederiksb.	100.401	1.398	0,014	92.239	1.658	0,018	87.969	2.617	0,030
Gentofte	76.597	854	0,011	69.394	907	0,013	66.480	1.645	0,025
Lyngby	92.570	964	0,010	87.490	1.603	0,018	83.242	2.424	0,029
Gladsaxe	170.296	2.413	0,014	170.401	2.548	0,015	167.176	4.807	0,029
Hvidovre	88.933	1.580	0,018	91.391	1.010	0,011	88.950	3.130	0,035
Glostrup	130.820	2.401	0,018	156.332	4.716	0,030	163.694	6.926	0,042
Tårnby	55.351	1.025	0,019	55.444	537	0,010	54.092	883	0,016
Roskilde	114.549	1.076	0,009	136.591	1.358	0,010	147.959	3.879	0,026
Køge	62.278	889	0,014	80.853	705	0,009	82.804	1.385	0,017
Helsingør	116.473	1.405	0,012	128.231	1.665	0,013	135.409	2.908	0,021
Hillerød	88.362	1.302	0,015	109.100	1.440	0,013	116.194	2.188	0,019
Frederikss.	59.723	1.468	0,025	72.881	1.065	0,015	78.449	2.191	0,028
I alt	1.777.453	27.899	0,016	1.787.302	30.985	0,017	1.764.372	63.172	0,036

Kilde: Politiets årsberetning 1971-81.

Tabellen viser for det første, at der er meget tydelige forskelle mellem politikredsene.

Antallet af forbrydelser er størst i København, næststørst i Glostrup og Hvidovre politikredse og lavest i Tårnby og Køge.

For det andet ses det, at væksten i kriminaliteten har været særligt stor i København og særligt lav i Tårnby, Hillerød og Køge.

Som nævnt er usikkerhedsmomenterne ved kriminalstatistikken, at registreringen sker

efter gerningssted, hvilket naturligt nok særligt påvirker tallene for tyveri m.v.

Dels af denne grund og dels fordi voldsforbrydelser må antages at være af forholdsvist størst betydning for folks levevilkår, viser tabel 24 - som i øvrigt er opbygget på samme måde som tabel 23 - udviklingen i antallet af voldsforbrydelser. Fra 1981 er tallene ekskl. "vold mod tjenestemand i funktion".

Tabel 24. Antal opklarede/sigelser i voldsforbrydelser.

	Antallet af opkl. voldsforb. 1971	Pr. 1.000 indb.	Antallet af opkl. voldsforb. 1976	Pr. 1.000 indb.	Antallet af sigtelser i voldsforb. 1981	Pr. 1.000 indb.	Antal sigtelser ved hær-værk 1981	Pr. 1.000 indb.
København	357	0,58	279	0,52	1.075	2,19	665	1,35
Frederiksberg	48	0,48	51	0,55	64	0,73	100	1,14
Gentofte	13	0,17	12	0,17	31	0,47	13	0,20
Lyngby	26	0,28	29	0,33	50	0,60	24	0,29
Gladsakse	46	0,27	100	0,59	153	0,92	200	1,20
Hvidovre	24	0,27	37	0,41	105	1,18	132	1,48
Glostrup	35	0,27	90	0,58	280	1,71	295	1,80
Tårnby	13	0,23	17	0,31	23	0,43	53	0,98
Roskilde	46	0,40	56	0,41	195	1,32	167	1,13
Køge	6	0,10	18	0,22	50	0,60	82	0,99
Helsingør	14	0,12	33	0,26	116	0,86	91	0,67
Hillerød	46	0,52	55	0,50	116	1,00	137	1,18
Frederikssund	40	0,67	3	0,45	90	1,15	108	1,38
I alt	714	0,40	810	0,45	2.348	1,33	2.067	1,17

Kilde: Politiets årsberetning 1971-81.

Tabellen viser et lidt andet mønster end tabel 23. Antallet af voldsforbrydelser er klart størst i Glostrup, herefter følger Hvidovre og København. Tallene er lavest i Gentofte og Lyngby.

Alt i alt bekræfter kriminalitetsstatistikken meget klart, at der er tendenser til social segregation inden for hovedstadsområdet.

4. Samlet konklusion om den sociale segregation i hovedstadsområdet.

I dette notats afsnit 1 er der givet en kortfattet fremstilling af begrebet social segregation og målingen heraf.

Afsnit 2 indeholder dels en beskrivelse af visse almene sammenhænge mellem forskellige levevilkårskomponenter (som særligt understreger boligforholdenes store betydning), dels en beskrivelse af den sociale segregaton i Københavns kommune. Der er påvist betydelige sociale forskelle mellem Nørrebro og Vesterbro på den ene side og Indre by/Østerbro på den anden side.

Heraf kan man slutte to ting. For det første er der i det storkøbenhavnske bysamfund de samme tendenser til social segregation, som man har konstateret i andre bysamfund. Disse tendenser må da også kunne iagttages i andre kommuner i regionen.

For det andet har den sociale segregation kunnet slå igennem også inden for rammerne af

en enkelt kommune. Dette skyldes naturligvis tildels, at problemet er arvet fra en tid, hvor man ikke kendte til planlægning. Alligevel understreger det, at en regional myndighed, der eventuelt fik det som en af sine opgaver at modvirke segregationen, ikke ville kunne regne med resultater på kort sigt.

I afsnit 3 er den sociale segregation i hele regionen belyst, idet der er lagt særlig vægt på forskellene mellem kommuner, ikke inden for kommuner.

Specielt undersøges det, om de kommuner, som har et stort almennyttigt byggeri, har mange indbyggere med dårlige sociale forhold.

Resultaterne kan sammenfattes således:

For det første er der en tendens til, at kommuner med mange almennyttige boliger har en høj skatteprocent og en forholdsvis lav gennemsnitsindkomst sammenlignet med hovedstadsgennemsnittet. Deres indkomst ligger dog klart over landsgennemsnittet.

For det andet er der nok en vis tilbøjelighed til, at hårdt belastede grupper i arbejdsstyrken (ufaglærte, særligt kvinder, grupper med høj ledighed) er samlet i enkelte kommuner, men disse kommuner har ofte et beskedent almennyttigt byggeri.

For det tredje er der en ret tydelig tendens til, at grupper, som er uden for eller har ringe tilknytning til arbejdsstyrken, samles i enkelte

kommuner, ikke mindst kommunerne med mange almennyttige boliger.

For det fjerde er kriminaliteten - først og fremmst voldskriminaliteten - klart størst vest og syd for København.

Det må da konkluderes, at der er visse klare tendenser til, at grupper, som har en marginal position på arbejdsmarkedet, koncentrerer der, hvor de almennyttige boliger er.

Bilag 2.

Befolkningsudvikling og boligbyggeri i hovedstadsregionen.

Bilag 2, der knytter sig til kapitel 3, indeholder følgende tabeller og oversigter:

- a) En oversigt over de kommunegrupper, der anvendes i enkelte tabeller i kapitlet (bilag 2.0).
- b) En tabel over befolkningsudviklingen 1970-92 for hver enkelt kommune. For 1975 er den faktiske udvikling **sammen-**holdt med 1970-prognosen (bilag 2.1).
- c) En af hovedstadsrådet udarbejdet redegørelse for rådets befolkningsprognosevirksomhed (bilag 2.2).
- d) En oversigt over aldersfordelingen i 1971 og 1981 i forskellige typer af kommuner (2.3).
- e) Oversigter over gennemført og planlagt boligbyggeri i regionen (2.4 + 2.5).

Bilag 2.0.

Klassifikation af kommuner.

Centerkommuner:	Køge, Roskilde, Frederikssund, Frederiksværk, Hillerød, Helsingør.
Nordkommuner:	Fredensborg-Humlebæk, Karlebo, Hørsholm, Birkerød, Søllerød, Lyngby-Tårnbæk, Gentofte, Gladsaxe.
Nordvestkommuner:	Slangerup, Allerød, Farum, Herlev, Ølstykke, Stenløse, Værløse, Gundsø, Ledøje-Smørum, Ballerup.
Vestkommuner:	Høje-Tåstrup, Albertslund, Rødovre, Glostrup, Ishøj, Vallensbæk, Brøndby, Hvidovre.
Sydvest/syd:	Greve, Tårnby, Dragør, Solrød, Skovbo.
Landkommuner:	Vallø, Ramsø, Lejre, Hvalsø, Bramsnæs, Skibby, Jægerspris, Hundested, Helsingør, Skævinge, Græsted-Gilleleje.

Andel af almennyttige boliger.	10-19,9 pct.:	Hundested,
0-9,9 pct.:		Fredensb.- Humlebæk,
Græsted-Gilleleje,		Allerød, Hørsholm,
Helsinge, Skævinge,		Søllerød,
Slangerup, Ølstykke,		Lyngby-Tårnby,
Stenløse,		Dragør, Høje-Tåstrup,
Ledøje-Smørum,		Greve, Solrød.
Gundsø , Jægerspris,	20-39,9 pct.:	Tårnby, Gladsaxe,
Skibby, Bramsnæs,		Værløse, Farum,
Hvalsø, Lejre, Ramsø,		Birkerød, Karlebo.
Skovbo, Vallø,		Ishøj, Hvidovre,
Gentofte, Vallensbæk.	> 40 pct.:	Brøndby, Albertslund,
		Glostrup, Ballerup,
		Herlev.

Bilag 2.1.

Befolkningsudvikling 1970-80 sammenholdt med den forventede udvikling. Prognose for 1992.

Kommune	Folketal 1970 (1. maj)	Folketal 1975	Folketal 1975	Folketal 1981	Folketal 1992
	F	H	F	F	P
1					
København	630.816	560.000	562.405	493.771	450.984
Frederiksberg	102.960	98.900	95.318	88.167	83.201
I					
i alt	733.776	658.900	657.723	581.938	534.185
II					
Ballerup	50.287	62.900	50.938	48.697	47.350
Brøndby	33.208	45.800	36.228	36.615	33.613
Dragør	9.896	12.000	11.050	12.695	12.136
Gentofte	78.681	71.300	71.634	66.732	60.078
Gladsaxe	74.915	65.900	69.505	64.213	58.360
Glostrup/Hvidovre	73.941	74.300	72.287	70.704	67.689
Herlev	24.712	30.400	25.540	28.190	25.975
Albertslund	21.841	34.100	30.594	30.331	28.567
Høje-Tåstrup	31.448	48.000	39.317	43.294	50.229
Ledøje-Smørum	3.229	8.600	6.853	8.570	8.281
Lyngby-Tårnby	61.565	55.800	56.568	51.703	47.595
Rødovre	45.150	39.300	41.303	37.673	34.505
Søllerød	30.874	26.200	32.640	31.705	28.935
Ishøj	3.994	18.300	14.602	20.856	21.189
Tårnby	46.058	43.200	43.795	41.517	38.127
Vallensbæk	7.238	9.000	9.904	12.256	10.938
Værløse	15.312	15.600	17.017	17.883	16.490
II					
i alt	612.349	660.700	629.775	624.684	589.757
I + II					
i alt	1346.125	1319.600	1287.498	1206.622	1123.942

Kommune	Folketal 1970 F	Folketal 1975 H	Folketal 1975 F	Folketal 1981 F	Folketal 1992 P
Allerød	14.771	19.400	19.321	21.310	21.689
Birkerød	20.884	21.600	21.729	21.680	19.598
Farum	9.654	17.100	14.294	16.664	15.090
Fredensb./Humblebæk	13.053	19.500	15.165	17.667	18.007
Frederikssund	12.536	15.500	14.477	15.548	17.811
Frederiksværk	14.351	15.400	16.031	16.980	16.881
Græsted-Gilleleje	10.973	13.100	12.950	15.328	14.043
Helsingø	11.507	14.000	15.244	16.882	16.332
Helsingør	51.697	56.400	55.720	56.280	52.048
Hillerød	29.716	31.100	30.974	33.509	35.401
Hundested	6.331	6.100	6.596	8.126	9.186
Hørsholm	18.919	18.400	20.005	21.572	21.222
Jægerspris	6.119	6.300	6.426	7.150	7.448
Karlebo	4.812	10.200	12.044	18.165	18.011
Skibby	4.612	5.100	5.132	5.419	5.336
Skævinge	4.170	4.700	4.804	5.078	5.239
Slangerup	5.048	5.500	6.671	7.592	7.060
Stenløse	8.109	12.900	10.680	12.264	13.566
Ølstykke	6.529	16.200	10.315	12.778	14.229
I alt	253.791	308.500	298.578	329.991	328.197

Kommune	Folketal 1970 F	Folketal 1975 H	Folketal 1975 F	Folketal 1981 F	Folketal 1992 P
Bramsnaes	4.505	5.400	5.856	7.105	6.732
Greve	20.515	53.400	31.157	41.743	47.186
Gundsø	5.498	7.100	8.852	10.342	10.623
Hvalsø	4.698	5.700	5.769	6.788	6.721
Køge	30.153	34.000	34.709	34.677	37.432
Lejre	6.200	6.400	7.567	8.231	8.341
Ramsø	5.716	6.200	7.405	8.540	8.292
Roskilde	49.297	50.200	49.785	48.487	49.921
Skovbo	6.960	8.000	10.360	12.371	12.993
Solrød	8.244	16.100	12.652	16.459	18.491
Vallø	6.893	7.100	7.987	8.503	8.139
I alt	148.679	199.600	182.099	203.246	214.871

Bilag 2.2.

Hovedstadsrådets befolkningsprognoser.

1. Indledning.

Siden 1972 har der i hovedstadsrådets (Egnsplansrådets) regie været udarbejdet aldersopdelte befolkningsprognoser for de enkelte kommuner med udgangspunkt i regionplanlægningen. Heri er også indgået de

oplysninger vedrørende den kommunale planlægning, der siden 1970 jævnlgt har været bestyrt igennem de såkaldte areal- og byggemodningsundersøgelser.

Sådanne undersøgelser, der har været af afgørende betydning for, at realistiske befolkningsprognoser har kunnet udarbejdes, er blevet gennemført i 1970, 1972, 1974, 1977, 1978 og 1982. Med disse undersøgelser som grundlag suppleret med de til enhver tid fore-

liggende regionplanmæssige vurderinger er der årligt siden 1972 udarbejdet og offentliggjort kommunefordelte befolkningsprognoser, som har været konsistente med overvejelser vedrørende den samlede befolkningsudvikling i regionen.

Sigtet med udarbejdelsen af disse kommunefordelte befolkningsprognoser har været dels at tilvejebringe et nødvendigt grundlag for rådets øvrige planlægningsvirksomhed (trafikplanlægning, vandforsyningsplanlægning, sygehusplanlægning o.s.v.) dels gennem offentliggørelse at sikre en koordinering med (og af) andre myndigheders og virksomheders planlægning i regionen.

2. Befolkningsprognoser i planlægningen.

Befolkningsprognoser indtager en central rolle som informationsgrundlag i næsten enhver planlægningssammenhæng.

Befolkningsprognosernes rolle som informationsgrundlag for planlæggere og beslutningstagere bidrager til plankoordination, ikke blot imellem de forskellige niveauer i den offentlige fysiske planlægning i henhold til lands-, region- og kommuneplanlovene, men også i forhold til anden offentlig planlægning og den planlægning, der udøves af private virksomheder, brancheforeninger osv.

Befolkningsprognoser, der udtrykker de befolkningsmæssige konsekvenser af den offentlige fysiske planlægning, bliver således i en række forhold et styringsmiddel, som ikke forudsætter direkte forhandlingskontakt. Den almindelige anvendelse af befolkningsprognoser som planlægningsgrundlag og som beslutningsgrundlag, f.eks. ved lokalisering, kan bidrage til den samordning i udviklingen, som tilstræbes gennem den offentlige planlægning.

3. Befolkningsprognosesarbejdet med andre offentlige myndigheder.

Formålet med hovedstadsrådets befolkningsprognosesystem for hovedstadsregionen er at tilvejebringe en prognose for befolkningsudviklingen i regionens enkelte kommuner i overensstemmelse med en prognose for hele regionens befolkning og som konsekvens af de planlagte og forventede boligbyggemuligheder i de enkelte kommuner. Prognosearbejdet er organiseret således, at der kan ske en årlig revision og udsendelse af de koordinerede regionale og kommunefordelte befolkningsprognoser.

Som bidrag til en samordning af de forskellige myndigheders befolkningsprognosevirksomhed blev der på foranledning af Danmarks Statistik i 1973 nedsat et særligt befolkningsprognoseudvalg, hvis opgave det er at koordinere udarbejdelsen af befolkningsprognoser på forskellige administrative niveauer. I dette udvalg er foruden Danmarks Statistik følgende institutioner repræsenteret: **planstyrelsen**, hovedstadsrådet, Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Københavns Statistiske Kontor og Statens Byggeforskningsinstitut.

Denne årlige revisionsprocedure starter med, at Danmarks Statistik udarbejder en landsprognose, som nedbrydes på regioner ved antagelse af konstante aldersbetingede flytteintensiteter svarende til en given basisperiode. Forudsætninger vedrørende fertilitet, dødelighed og basisperiode for flyttebevægelser fastlægges i omtalte befolkningsprognoseudvalg. Hovedstadsrådets planlægningsafdeling udarbejder dernæst en boligbyggeprognose for kommunerne i hovedstadsregionen. Denne boligbyggeprognose er for regionen som helhed afstemt med de forudsætninger vedrørende den samlede boligbyggeaktivitet, som måtte fremgå af regeringens og folketingets beslutninger. På basis af boligbyggeprognosen udarbejdes befolkningsprognoser for kommunerne, som afstemmes med den af Danmarks Statistik udarbejdede prognose for hele regionen.

4. Befolkningsprognosernes anvendelse.

Hovedstadsrådets befolkningsprognoser er stærkt efterspurgt af en lang række myndigheder, virksomheder, brancheforeninger m.v. og enkeltpersoner. Prognoserne publiceres først og fremmest ved, at tabelmaterialet fremsendes til kommunerne og amtskommunerne i regionen til brug for den årlige budgetlægning og sektorplanlægning m.v. Endvidere sendes materialet efter ønske til andre myndigheder og interesserede.

Derudover har hovedstadsrådet som hovedregel publiceret prognoserne i rapportform i relativt store oplag (indtil 1.200 stk.), som er sendt til en bred kreds af relevante myndigheder, virksomheder (f.eks. planlægningskonsulenter brancheforeninger og lignende).

Medens de amtskommunale og statslige myndigheder i regionen så vidt vides uden undtagelse anvender hovedstadsrådets befolknings-

prognoser som budget- og planlægningsgrundlag, så viser en af Danmarks Statistik foretagne undersøgelse, at kun tre af primærkommunerne i regionen har anvendt hovedstadsrådets befolkningsprognose direkte som grundlag for budget 1982. De øvrige kommuner i regionen har anvendt en prognose udarbejdet enten af kommunen selv eller Kommunedata (flertallet) eller et andet konsulentfirma. Årsagen hertil er dog formentlig til dels, at de fleste kommuner arbejder med en områdeinddeling af kommunen i f.eks. skoledistrikter, hvor det af hensyn til udgiftsberegningen er hensigtsmæssigt, at også befolkningsprognosen er tilsvarende områdeopdelt. Hovedstadsrådets planlægningsafdeling har kendskab til, at mange af kommunerne "skejer" til hovedstadsrådets prognoser, når de udarbejder eller lader udarbejde egne prognoser. Imidlertid har der i hvert fald tidligere været en tendens til, at mange af kommunerne i deres planlægning og prognoseudarbejdelse betragter kommunens område som en isoleret ø, hvor f.eks. boligbyggeaktivitet og dermed befolkningstilflytning kunne foregå uafhængigt af omverdenen, dette til trods for, at denne "omverden" i realiteten jo skal "leve" tilflytterne. En undersøgelse, som hovedstadsrådets planlægningsafdeling foretog i forbindelse med 1979-prognosen, viser således, at summen af 30 kommuners prognosetal (de kommuner, fra hvilke der på det pågældende tidspunkt forelå en aktuell befolkningsprognose) for året 1989 oversteg Hovedstadsrådets tilsvarende prognosetal med i alt ca. 29.000 personer, heraf alene 16.000 personer i alderen 7-16 år. Dette betyder, at disse 30 kommuner med deres egne prognoser som grundlag på 10 års sigt har planlagt i gennemsnit én tosporet skole for meget pr. kommune (Planlægningsrapport nr. 20, s. 41). I hovedstadsrådets rapport (s. 44-45) forklares denne forskel netop ved den manglende regionale sammenhæng i de stipulerede flyttebevægelser, som er følgen af, at kommunerne hver for sig ukoordineret udarbejder befolkningsprognoser.

5. Offentliggjorte befolkningsprognoser fra hovedstadsrådet/egnsplanrådet.

<i>Prognoseperiode</i>	<i>Publiceret som</i>
1970-75,	Meddelelser fra Egnspanrådet nr. 16, 15. maj 1972.
1972-78,	Meddelelser fra Egnspanrådet nr. 20, 17. maj 1973.
1973-88,	Planlægningsdokument nr. 172, 9. december 1974.
1975-90,	Planlægningsrapport, nr. 3, april 1976.
1977-92,	Skrivelse med bilag til kommunerne, 4. oktober 1977.
1978-93,	Planlægningsrapport nr. 12, juni 1979.
1979-94,	Planlægningsrapport nr. 20, juli 1980.
1980-85,	Skrivelse med bilag til kommunerne, 16. februar 1981.
1981-92,	"Tabeller", december 1981.

Bilag 2.3.

Aldersfordelingen 1971 og 1981 fordelt efter udviklingsfaser.

	0-6-årige			7-16-årige			17-39-årige		
	1971 pct.	1981 pct.	81 i pct. af 71	1971 pct.	1981 pct.	81 i pct. af 71	1971 pct.	1981 pct.	81 i pct. af 71
København og Frederiksberg	7,6	5,7	75	9,6	8,1	84	31,5	34,7	110
Omegnskomm.	11,2	7,7	69	15,9	14,7	92	35,7	33,5	94
Centerkomm.	12,3	8,4	68	14,8	15,8	107	36,7	35,3	96
Udvikl.komm.	16,5	11,5	70	16,5	20,0	121	42,7	41,0	96
Land- og sommerhuskomm.	12,6	9,8	78	16,4	17,9	109	34,6	36,4	105
I alt	10,4	7,9	76	13,3	13,7	103	34,6	35,6	103
Hele landet	11,0	8,8	80	15,1	15,1	100	32,6	34,4	106

	40-64-årige			65-74-årige			75-årige		
	1971 pct.	1981 pct.	81 i pct. af 71	1971 pct.	1981 pct.	81 i pct. af 71	1971 pct.	1981 pct.	81 i pct. af 71
København og Frederiksberg	33,3	27,6	83	11,5	13,9	121	6,5	10,0	154
Omegnskomm.	29,3	32,0	109	5,1	7,9	155	2,8	4,3	154
Centerkomm.	26,2	27,9	106	6,4	7,7	120	3,6	4,9	136
Udvikl.komm.	19,6	22,8	116	3,1	3,2	103	1,6	1,6	100
Land- og sommerhuskomm.	26,3	25,7	98	6,4	6,4	100	3,7	3,8	103
I alt	29,5	28,1	95	7,8	9,0	115	4,4	5,8	132
Hele landet	28,9	27,2	94	7,9	8,8	111	4,5	5,7	127

Bilag 2.4.

Boligbyggeri og nedlagte lejligheder i hovedstadsområdet (antal lejligheder).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Forel. 1980
<i>Opførte</i>											
København og Frederiksberg	3.539	2.271	2.292	2.205	2.699	1.283	1.053	982	1.909	1.110	1.344
Københavnsamt	6.958	9.298	6.762	6.561	7.138	4.439	3.115	3.566	2.317	2.277	3.136
Frederiksborg amt	5.468	5.642	3.904	6.567	4.135	2.957	3.692	2.333	3.151	2.677	1.955
Roskilde amt	3.126	3.206	2.938	3.434	2.842	1.874	2.879	2.179	1.892	1.603	1.259
H-området	19.091	20.417	15.896	18.767	16.814	10.553	10.739	9.060	9.269	7.667	7.694
Hele landet	50.582	50.169	50.006	55.566	48.595	35.510	39.218	36.276	34.218	31.064	29.187
<i>Nedlagte lejligheder</i>											
København og Frederiksberg	1.170	1.920	1.583	1.358	3.033	1.882	1.525	2.142	3.215	1.980	1.000
Københavnsamt	684	366	677	644	736	827	861	934	1.113	946	1.000
Frederiksborg og Roskilde amter	176	229	506	311	376	389	444	601	305	333	350
H-området	2.030	2.515	2.766	2.313	4.145	3.098	2.830	3.677	4.633	3.259	2.350
Hele landet	5.297	5.452	5.904	5.075	6.853	6.032	6.155	7.413	8.026	6.513	5.500
<i>Nettotilvækst</i>											
København og Frederiksberg	2.369	351	709	847	-334	-599	-472	-1.160	-1.306	-870	344
Københavnsamt	6.274	8.932	6.085	5.917	6.402	3.612	2.254	2.632	1.204	1.331	2.136
Frederiksborg og Roskilde amter	8.418	8.619	6.336	9.690	6.601	4.442	6.127	3.911	4.738	3.947	2.864
H-området	17.061	17.902	13.130	16.454	12.669	7.455	7.909	5.383	4.636	4.408	5.344
H-området (1971 = 100)	95	100	73	92	71	42	44	30	26	25	30
Hele landet	45.285	44.717	44.102	50.491	41.742	29.478	33.063	28.863	26.192	24.551	23.687
Hele landet (1971 = 100)	101	100	99	113	93	66	74	65	59	55	53

Bilag 2.5.

Kommunefordelt boligbyggeri. 1981-1991.

Albertslund	800	Jægerspris	300
Allerød	900	Karlebo	1.000
Ballerup	2.100	København	15.500
Birkerød	300	Køge	2.500
Bramsnæs	100	Ledøje-Smørum	300
Brøndby	700	Lejre	400
Dragør	300	Lyngby-Tårnby	1.300
Farum	200	Ramsø	300
Fredensborg-Humlebæk	1.300	Roskilde	2.800
Frederiksberg	2.500	Rødovre	800
Frederikssund	2.000	Skibby	200
Frederiksværk	800	Skovbo	700
Gentofte	500	Skævinge	200
Gladsaxe	800	Slangør	200
Glostrup	2.000	Stenløse	900
Greve	3.200	Solrød	2.100
Græsted-Gilleleje	300	Søllerød	800
Gundsø	500	Tårnby	1.000
Helsingør	500	Vallensbæk	200
Helsingør	1.600	Vallø	300
Herlev	200	Værløse	500
Hillerød	2.500	Ølstykke	1.000
Hundested	700	København + Frederiksberg	18.000
Hvalsø	300	Københavns amt	16.800
Hvidovre	700	Frederiksborg amt	16.000
Høje-Tåstrup	5.300	Roskilde amt	13.200
Hørsholm	1.100	Hovedstadsregionen	66.000
Ishøj	500		

Kilde: Hovedstadsrådet PD 300.

Bilag 3.

Redegørelse for hovedstadsregionplanloven og kommuneplanloven.

1. Hovedstadsregionplanloven og kommuneplanloven og lovenes baggrund.

1.1. De nugældende love.

Lov nr. 376 af 13. juni 1973 om regionplanlægning i hovedstadsområdet trådte i kraft den 1. april 1974 samtidig med hovedstadsrådsloven og loven om lands- og regionplanlægning. Med de to regionplanlove blev der skabt et lovmæssigt grundlag for udførelsen af en sammenfattende fysisk planlægning for hele landet og stillet krav om at hovedstadsrådet og amtsrådene uden for hovedstadsområdet skulle tilvejebringe regionplaner. For hovedstadsområdet var der tale om en formalisering af det regionplanarbejde, der var i gang, og som nu kunne videreføres i styrket form. Efter nogle mindre ændringer foreligger loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet nu i lovbekendtgørelse nr. 735 af 21. december 1982 og lov om lands- og regionplanlægning i lovbekendtgørelse nr. 735 af 21. december 1982.

Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning trådte i kraft den 1. februar 1977 og har gennemgået nogle mindre ændringer i den forløbne periode. Loven afløste byplanloven fra 1938, som var grundlaget for en praktisk talt landsdækkende kommunal planlægning. Loven foreligger nu i lovbekendtgørelse nr. 734 af 21. december 1982.

Region- og kommuneplanlovene er led i den reform af planlægningslovgivningen, der påbegyndtes med vedtagelsen af by- og landzonenloven i 1969. Med lovene blev der på baggrund af mange års planlægningsadministration tilvejebragt grundlag for et sammenhængende system af planer på statsligt, regionalt og kommunalt niveau. Når der foreligger en godkendt regionplan, skal kommunerne inden for rammerne af regionplanen udarbejde en kommuneplan for hele kommunens område.

Inden for kommuneplanens rammer kan kommunalbestyrelserne for mindre områder udarbejde lokalplaner. Disse planer regulerer arealanvendelsen mere detaljeret og er bindende for den enkelte grundejer.

Hovedstadsregionplanen, "Regionplanens 1. etape 1977-1992", blev godkendt af miljøministeren i marts 1979. Der er fra 1. juli 1983 vedtaget kommuneplaner i 29 af hovedstadsområdets 50 kommuner.

1.2. Det tidligere planlægningsarbejde og lovgrundlaget herfor.

I årene før vedtagelsen af hovedstadsregionplanloven blev der ad frivillighedens vej udført et betydeligt egnsplanarbejde i hovedstadsområdet. Der blev ligeledes taget en række initiativer til at skabe de organisatoriske rammer for gennemførelsen af en sammenfattende fysisk planlægning i området.

Som eksempler på egnsplanarbejdet kan nævnes den såkaldte "Fingerplan" for Storkøbenhavn, der blev udarbejdet i 1947 af egnsplankontoret under egnsplanudvalget, der oprindeligt blev nedsat af Dansk Byplanlaboratorium og "Principskitse til egnsplan for byudviklingen indtil 1980 i København, Frederiksborg og Roskilde amter", der blev udarbejdet af egnsplansekretariatet under byplannævnets hovedstadsafdeling og udsendt i 1960. I 1973 udsendte det daværende egnsplanråd "Regionplan 1973", som har dannet grundlag for den regionplan for hovedstadsområdet, der blev godkendt i 1979.

Et af hovedprincipperne i "fingerplanen" var, at den fremtidige byudvikling så vidt muligt skulle knyttes direkte til nuværende og fremtidige bybaner, og at områderne mellem fingrene skulle friholdes for bebyggelse. De senere egnsplanarbejder pegede på, at Nordsjælland burde bevares som rekreativt område med en begrænset byudvikling, og at byudvik-

lingen i øvrigt burde kanaliseres mod syd og vest.

Hovedstadsreformudvalgets sekretariat har i redegørelsen: "Hovedstadsrådet, befolkning, opgaver, økonomi" fra 1970 givet en udførlig beskrivelse af det egnsplanarbejde, der er udført gennem årene og af de forskellige forsøg på at etablere en hovedstadsordning, der skulle sikre gennemførelsen af en helhedsplanlægning for området (redegørelsens kapitel II A og kapitel V).

Medens egnsplanlægningen således ikke var lovfæstet, blev der i 1949 vedtaget en lov om regulering af bymæssige bebyggelser som et led i bestræbelserne på at begrænse den igangværende bebyggelsesspredning. I henhold til loven blev der i 1949 nedsat byudviklingsudvalg for Københavnsegnen og for Århus-, Ålborg- og Odense-områderne. I løbet af 1950'erne etableredes yderligere 8 byudviklingsudvalg inden for Frederiksborg og Roskilde amter som følge af det omfattede byggeri i perioden. Byudviklingsudvalgene, der havde både statslig og kommunal repræsentation, havde til opgave at udlægge og afgrænse arealer til bymæssig anvendelse. Nogle af udvalgene omfattede kommuner på begge sider af en amtsgrænse.

Byudviklingsudvalget for Københavnsegnen vedtog i videst muligt omfang at basere sit arbejde på "fingerplanen", men da udvalget også lagde vægt på at opnå enighed med de enkelte kommuner om arealudlæggene, og da man i nogen grad var bundet af den allerede stedfundne investering i byggemodning i området, skete der i nogle tilfælde afvigelser fra fingerplanens retningslinier. Byudviklingsudvalgene uden for fingerplanområdet havde ikke en tilsvarende egnsplanlægning at bygge på. Dette forhold og den kendsgerning, at tiden efterhånden løb fra fingerplanen, var væsentlige årsager til at der på initiativ fra Hovedstadskommunernes Samråd blev igangsat et nyt frivilligt egnsplanarbejde, som resulterede i "principskitsen" fra 1960.

I 1961 nedsatte boligministeren i henhold til lov nr. 144 af 17. maj 1961 om planlægning af Køge Bugt-området det særlige planlægningsudvalg for Køge Bugt-området, der oprindeligt omfattede 8 kommuner og efter kommunalreformen i 1970 6 kommuner. Baggrunden for nedsættelsen af dette særlige udvalg var, at den begyndende bymæssige bebyggelse i området ville blive intensiveret ved gennem-

førelsen af de vedtagne anlæg af Køge Bugt-banen og Vestmotorvejen. Man fandt derfor fra statens side, at der burde træffes særlige foranstaltninger for at skabe grundlag for en planlægning, der kunne sikre den mest rationelle udnyttelse af de meget kostbare offentlige trafik anlæg, som området skulle forsynes med. Udvalget udarbejdede en samlet plan for Køge Bugt-området, som godkendtes af boligministeriet i 1968.

1.3. Hovedstadsreformudvalgets overvejelser. Ved hovedstadsreformudvalgets nedsættelse i 1970 var situationen på planlægningsområdet således den, at der i flere omgange havde været gennemført egnsplanarbejder, og at der i hovedstadsområdet var etableret ialt 9 byudviklingsudvalg, hvis arbejde koordineredes gennem byplannævnet, som var nedsat af boligministeriet.

Hovedstadsreformudvalget gennemførte en række undersøgelser, som er refereret i den ovennævnte redegørelse fra udvalgets sekretariat. Herudfra konkluderede udvalget, at der i mange år var erkendt et behov for en samlet fysisk planlægning for det stadigt voksende byområde på tværs af den eksisterende kommuneopdeling. Udvalget konstaterede, at det hidtil kun havde været muligt at etablere en vejledende egnsplanlægning, og anførte i betænkningen, side 18, følgende:

"Uanset at der i forbindelse med det i øvrigt omfattende planlægningsarbejde inden for området har været udvist stor forståelse for og hensyntagen til målsætningen i det hidtidige egnsplanarbejde, kan der dog ikke ganske bortses fra, at frivilligheden i et sådant fællesskommunalt samarbejde i sig selv begrænser mulighederne for en i alle henseender hensigtsmæssig og konsekvent egnsplanlægning. En vurdering af de hidtidige egnsplaners indvirkning på udviklingen i området efterlader også en klar foremøelse af, at der har foreligget vanskeligheder ved at opnå fuld samstemmighed i planlægningen. Disse vanskeligheder må efter alt foreliggende tilskrives, at de hidtidige egnsplaners kun vejledende karakter har åbnet mulighed for et skisma mellem egnsplanens helhedsmålsætning og de enkelte kommuners lokalt betonedede interesser. Sådanne muligheder for lokale afvigelser fra den samlede planlægnings målsætning kan imidlertid indebære en risiko for en forvridning af den samlede planlægning, hvis målsætning for

området enkelte dele har en indre og nær sammenhæng som følge af områdets karakter af en funktions og erhvervsøkonomisk enhed⁴¹.

På denne baggrund foreslog udvalget, at det som et centralt led i en fremtidig hovedstadsordning blev pålagt hovedstadsrådet at forestå en kontinuerlig langsigtet og sammenfattende fysisk planlægning, som skulle danne bindende rammer for den udfyldende kommunale planlægning.

2. Lovenes hovedindhold, mål og virkemidler.

2.1. Formålbestemmelserne

I formålbestemmelserne i region- og kommuneplanlovene fastsættes det, at planlægningen skal bidrage til en udvikling, der er gunstig for befolkningens trivsel.

Planlægningen skal medvirke til, at areal- og naturressourcerne udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, og til at de enkelte dispositioner samordnes indenfor rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning. Planlægningen skal endvidere medvirke til en forebyggelse af forurening, bl.a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse.

2.2. Planlægningens hovedindhold.

De oven for beskrevne mål skal søges opfyldt gennem en sammenfattende planlægning på regionalt og kommunalt niveau. Regionplanen skal ifølge hovedstadsregionplanlovens § 2 indeholde retningslinier for den fremtidige byvækst, byfornyelsen, de overordnede centre, større trafik anlæg og andre anlæg, og for beliggenheden af forurenende virksomheder og varmemforsyningsanlæg. For det åbne land skal regionplanen give retningslinier for arealer til jordbrugs- og råstofanvendelse, for varetagelsen af de naturfredningsmæssige interesser og for beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål og for vandkvaliteten i vandløb, søer og ved kysterne. Regionplanerne uden for hovedstadsområdet skal indeholde retningslinier for de samme emner.

På grund af de særlige forhold i hovedstadsområdet, hvor regionplanen omfatter et sammenhængende byområde med en stor befolkningsskoncentration og mange offentlige anlæg, skal hovedstadsregionplanen imidlertid yderligere indeholde hovedretningslinier for

trafikbetjeningen i hovedstadsområdet, vandforsyningen og spildevandsafledningen, sygehusforsyningen og forsyningen med rekreative anlæg. Hovedstadsregionplanen skal endvidere indeholde retningslinier for fordelingen i hovedtræk af enkelte bebyggelsesarter f.eks. etageboliger i forhold til parcelhusbyggeri. Som et væsentligt punkt er det endvidere foreskrevet, at regionplanen for hovedstadsområdet skal indeholde en tidsfølgeplanlægning for nybyggeri, byfornyelse og tilvejebringelsen af forskellige offentlige anlæg.

De yderligere krav, der stilles til regionplanlægningen i hovedstadsområdet, skyldes det særlige behov for en samordning af byggeaktiviteter og offentlige investeringer i f.eks. trafik anlæg, skoler, vandforsynings- og kloakeringsanlæg m.v., som findes indenfor det store sammenhængende byområde.

Af samme grund er der i loven givet hovedstadsrådet nogle indsigtelses- og styringsmuligheder, som ikke er tillagt regionplanmyndighederne uden for hovedstadsområdet, se herom afsnit 2.3.

I årene siden 1970 er der opbygget en række sektorplansystemer bl.a. indenfor områderne miljøbeskyttelse, vandforsyning, råstoffer, landbrug, naturfredning og varmeplanlægning. Tilkomsten af denne sektorplanlægning har medført, dels at hovedstadsrådet har fået tillagt planlægningskompetencen på det pågældende område, dels at regionplanens emnekreds er blevet udvidet til at omfatte området. Herved sikres det, at de arealmæssige og andre fysiske konsekvenser af sektorplanerne behandles og afvejes i regionplanssammenhæng. Foruden regionplanlægningen udfører hovedstadsrådet på nuværende tidspunkt sektorplanlægning inden for følgende områder: Trafik, miljøbeskyttelse, vandindvinding, sygehuse, råstoffer, landbrug, naturfredning og varmemforsyning.

Kommuneplanlægningen skal behandle de samme emner som regionplanlægningen, jfr. kommuneplanlovens § 3. Kommuneplanen skal bestå i en hovedstrukturdel for hele kommunens område, der fastlægger bymønstret og centerstrukturen med angivelse af oplande, og en rammedel, der indeholder mere detaljerede retningslinier for lokalplanlægningen. Bortset fra, at kommuneplanerne i hovedstadsområdet skal indeholde en tidsfølgeplanlægning, indeholder loven ikke bestemmelser, som er specifikke for hovedstadsområdet.

2.3. Virkemidler.

For at sikre planernes gennemførelse er der fastsat en række styringsmidler i hovedstadsregionplanloven og kommuneplanloven.

Ifølge hovedstadsregionplanlovens § 10 skal hovedstadsrådet, amtsrådene og kommunalbestyrelserne virke for regionplanens gennemførelse, også ved deres dispositioner i henhold til anden lovgivning. De pågældende myndigheders planlægningsdispositioner må ikke være i modstrid med regionplanlægningen; en tilsvarende bestemmelse er derimod ikke fastsat for statens vedkommende.

Medens tilsvarende regler findes i den almindelige regionplanlov, indeholder hovedstadsregionplanloven i § 10, stk. 1, 2. pkt. en særlig regel om, at hovedstadsrådet kan erhverve fast ejendom i hovedstadsområdet til fremme af regionplanlægningens virkeliggørelse.

Hovedstadsrådet har endvidere ifølge lovens § 13 mulighed for under visse nærmere angivne betingelser at pålægge kommunerne at udføre lokalplanlægning eller bringe et kommunalt anlæg til udførelse.

I tilfælde, hvor flere kommuner berøres af en større samlet bydannelse, der er fastlagt i regionplanen, kan rådet i medfør af § 14 overtage kommune- og lokalplanlægningen for området. §§ 13 og 14 har endnu ikke været bragt i anvendelse; dette skyldes blandt andet, at § 13 forudsætter eksistensen af en kommuneplan og § 14 eksistens af en godkendt regionplan.

I henhold til lovens § 17 kan hovedstadsrådet for at forhindre en ud fra regionplanmæssige hensyn uønsket udvikling pålægge kommunalbestyrelserne ikke at medvirke til byggemodning. § 17 har kun fundet meget begrænset anvendelse, men hovedstadsrådet har oplyst, at bestemmelsens eksistens har vist sig at være betydningsfuld ved forhandlinger med kommuner om konkrete bebyggelsesplaner. Efter § 18 yder hovedstadsrådet bistand til en samordning af kommunernes byplanlægning og skal på begæring af en kommunalbestyrelse rådgive denne under udarbejdelsen af kommune- eller lokalplaner.

Der findes ikke i den almindelige regionplanlov bestemmelser, der svarer til de ovenfor omtalte bestemmelser i hovedstadsregionplanlovens §§ 13, 14, 17 og 18.

Ifølge hovedstadsregionplanlovens § 16 skal der gives hovedstadsrådet lejlighed til at udtale sig, inden boligministeriet træffer beslut-

ning om, at et område inden for hovedstadsområdet skal undergives storsanering, og inden en statslig myndighed, et amtsråd eller en kommunalbestyrelse eller en koncessioneret eller tilsvarende virksomhed træffer beslutning om placering eller udførelse af større anlæg eller institutioner inden for hovedstadsområdet.

Bestemmelsen, som tildels svarer til § 18 i den almindelige regionplanlov tilsigter at give hovedstadsrådet mulighed for at øve indflydelse ved placeringen af større offentlige arbejdspladser, institutioner og anlæg, hvis lokalisering ofte kan have betydelig regionplanmæssig betydning. Der kan ellers skal være retningslinier i regionplanen for placeringen af en række af disse bygninger og anlæg. Bestemmelsen i § 16 tager sigte på at få den regionplanmæssige og lokale myndighedsbehandling indledt tilstrækkeligt tidligt.

Hovedstadsrådet kan i henhold til § 15 i lov om et hovedstadsråd yde støtte til fremme af regionplanlægningens virkeliggørelse. Ved etableringen af hovedstadsordningen knyttede der sig ret store forventninger til dette styringsmiddel for regionplanlægningen.

Hovedstadsrådets planlægnings- og driftsvirksomhed indenfor den kollektive trafik har også virkning som et gennemførelsesmiddel for regionplanlægningen. Omvendt betyder sammenfaldet af kompetencerne, at rådet har mulighed for ved udformningen af regionplanen at sikre, at det er økonomisk overkommeligt at betjene nye bebyggelser med kollektiv trafik.

Rådets muligheder for på en række områder at øve indflydelse gennem konkret sagsbehandling efter kommuneplanloven, by- og landzoneloven og en række sektorlove har ligeledes betydning som gennemførelsesmidler for regionplanlægningen, jfr. det foran anførte om regionplanlovens § 10.

Efter kommuneplanlovens §§ 8 og 25 skal hovedstadsrådet påse, at forslag til kommune- og lokalplaner er i overensstemmelse med regionplanlægningen og udstedte landsplandirektiver, og at kommuneplanen er egnet til at udgøre rammer for lokalplanlægningen.

Inden kommuneplanloven krævedes en statslig godkendelse af de kommunale dispositionsplaner og byplanvedtægter. Hovedstadsreformudvalget foreslog, at godkendelseskompetencen blev flyttet til hovedstadsrådet, når der forelå en godkendt regionplan, og en

bestemmelse herom blev optaget i forslaget til hovedstadsregionplanloven.

Ved den første fremsættelse af forslag til lov om kommuneplanlægning i maj 1974 foreslog miljøministeren ligeledes, at kompetencen overgik til hovedstadsrådet, senest når der forelå en regionplan.

Lovforslaget blev genfremsat i marts 1975, efter at der havde været ført drøftelser med en række organisationer og fundet fornyede overvejelser sted. Ved genfremsættelsen foreslog ministeren den yderligere decentralisering, at de kommunale planer ikke skulle godkendes af nogen overordnet instans, men at hovedstadsrådet alene (og udenfor hovedstadsområdet - amtsrådene) fik de ovenfor nævnte beføjelser til at påse planernes overensstemmelse med regionplanlægning og landsplan-direktiver.

Beføjelserne i henhold til hovedstadsregionplanlovens §§ 13, 14, 17 og 18 og adgangen til at virke for regionplanens realisering gennem anvendelse af hovedstadsfonden og ved erhvervelse af fast ejendom er - som allerede nævnt - særlige for hovedstadsområdet. Tilsvarende beføjelser er således ikke tillagt amtsrådene udenfor hovedstadsområdet.

3. De overvejelser, der ligger til grund for lovenes opgavefordeling.

Behovet for at gennemføre en sammenfattende bindende fysisk planlægning var et af de væsentligste argumenter for at gennemføre en hovedstadsordning.

Regionplanlægningen blev således betragtet som en central opgave for det overordnede organ, hvad enten dette skulle være et storamt, et hovedstadsråd eller et fælles planlægningsråd. Der blev endvidere lagt vægt på, at regionplanlægningen fik en sådan gennemførelseskraft, at der med hovedstadsordningen kunne etableres et modstykke til de enhedsadministrationer, der var etableret for landets øvrige bysamfund ved kommunalreformen (Hovedstadsreformudvalgets betænkning s.17).

Om afgrænsningen af planlægningsområdet anførte hovedstadsreformudvalget i betænkningen, s. 11, at den fælles planlægning under hensyn til områdets fremtidige udvikling måtte omfatte samtlige 5 sekundærkommuner. De seneste egnsplanarbejder havde faktisk også omfattet hele dette område.

Baggrunden for, at hovedstadsrådet fik tillagt

planlægningskompetence i forbindelse med ændringerne i sektorlovene indenfor miljøbeskyttelse, råstoffer m.v. er behandlet nærmere nedenfor under de enkelte sektorlove. I relation til regionplanlægningen kan det nævnes, at det må antages at have spillet en rolle ved ministeriets overvejelser, dels at planlægningen på de pågældende områder har en betydelig fysisk dimension, dels at sektorplanlægningens arealmæssige og andre konsekvenser skal indgå i og eventuelt afvej es i regionplanlægningen.

At hovedstadsrådet fik tillagt kompetencerne ifølge kommuneplanloven til at påse kommune- og lokalplanlægningens overensstemmelse med regionplanlægning og landsplandirektiver, er en direkte konsekvens af, at rådet er regionplanmyndighed. Hovedstadsrådet skal påse overensstemmelsen ikke alene med den godkendte regionplan, men også med forarbejder til kommende regionplantillæg.

4. Beskrivelse af hovedstadsrådets opgaver indenfor regionplanlægningen.

4.1. Regionplanlægning.

I det følgende foretages en kort gennemgang af den hidtidige regionplanlægning.

Den godkendte regionplan, "Regionplanens 1. etape, 1977-1992" bygger på den regionplanlægning, som påbegyndtes af Egnspanrådet i 1967.

Egnspanrådet udsendte i 1971 to planlægningsrapporter til debat, nemlig "Forudsætninger" og "Regionplanforslag". Egnspanrådet vedtog i februar 1973 "Strukturplan 1972" og i november 1973 "Regionplan 1973".

Egnspanrådet afløstes pr. 1. april 1974 af hovedstadsrådet.

Egnspanrådet havde i februar 1974 udsendt "Regionplan 1973" til debat i regionen, og hovedstadsrådet forlængede i april samme år offentlighedsperioden til september 1974. På baggrund af det udsendte planlægningsmateriale og de modtagne kommentarer vedtog hovedstadsrådet i august 1975 "Regionplan 1973". Efter rådets vedtagelse fremsendtes planen til miljøministeriet.

Miljøministeriet godkendte med skrivelse af 4. februar 1976, at "Regionplan 1973" dannede grundlag for det videre regionplanarbejde, herunder tidsfølgeplanlægningen.

Med udgangspunkt i "Strukturplan 1972",

"Regionplan 1973" og miljøministeriets skrivelse af 4. februar 1976 udsendte hovedstadsrådet i december 1976 rapporten "Fire tidsfølgeskitser til realisering af "Regionplan 1973"" til debat.

Som under de to første offentlighedsperioder fremsendte alle regionens kommuner, amtskommuner, staten m.fl. også efter den tredje offentlighedsperiode kommentarer til regionplanmyndigheden. Disse kommentarer og ønsker fra såvel kommunerne som staten blev i vidt omfang imødekommet vejudformningen af det forslag til regionplanens 1. etape for perioden 1977-1992, som hovedstadsrådet vedtog i januar 1978.

"Regionplanens 1. etape: 1977-1992" blev i januar 1978 sendt til regionens kommuner og amtskommuner med anmodning om eventuelle kommentarer og bemærkninger.

På baggrund af de efter offentlighedsperioden modtagne kommentarer vedtog hovedstadsrådet den 27. oktober 1978 "Regionplanens 1. etape: 1977-1992". Efter rådets vedtagelse fremsendtes planen til miljøministeriet.

Miljøministeriet godkendte den 2. marts 1979 "Regionplanens 1. etape, 1977-1992" med visse bemærkninger, således at bestemmelserne i §§ 2-14 i kommuneplanloven trådte i kraft, og kommuneplanlægningen kunne igangsættes i alle regionens kommuner. Med godkendelsen forudsattes udarbejdet en række tillæg til den godkendte regionplan.

Som et første samlet tillæg der forudsattes færdiggjort i 1980, skulle der udarbejdes hovedretningslinier for byfornyelsen i de eksisterende bysamfund, trafikbetjeningen og områdets forsyning med sygehuse samt en detaljering af den regionale hovedstruktur - transportkorridorer og knudepunkter - og supplerende retningslinier for erhvervslokaliseringen, herunder overordnede centre. Tillægget skulle ligeledes indeholde retningslinier for større trafik anlæg, andre tekniske anlæg og større offentlige institutioner samt give retningslinier for forebyggelse af støj fra trafik anlæg m.v. og for beliggenheden af forurenende virksomhed m.v. Endvidere skulle dette tillæg besvare spørgsmålet om en regional byvækst knyttet til et erhvervsmæssigt A-zoneareal ved Vestbanen mellem Roskilde og Viby, samt indeholde yderligere retningslinier for afgrænsningen af nye byområder i henhold til 1. etapeplanen og for hovedtræk i bebyggelsesarternes fordeling.

Videre forudsatte godkendelsen, at et forslag til tillæg om vandforsyning og spildevandsafledning blev udarbejdet inden 1. januar 1982. Endelig forudsatte miljøministeriet, at der i 1983 udarbejdedes et samlet regionplantillæg vedrørende det åbne land, omfattende retningslinier vedrørende landbrug, råstoffer, fredning, sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål, samt hovedretningslinier for rekreative anlæg.

Efter godkendelsen af "Regionplanens 1. etape 1977-1992" igangsatte kommunerne deres kommuneplanarbejde, og samtidig udsendte hovedstadsrådet en række rapporter vedrørende emner til regionplantillægene til høring i kommunerne.

I henhold til regionplanlovens § 8 skal hovedstadsrådet hvert andet år efter godkendelsen af en regionplan give miljøministeren en redegørelse for udviklingen og planlægningen i hovedstadsregionen. Redegørelsen skal indeholde en vurdering af udviklingens og den omhandlede planlægnings overensstemmelse med eller indflydelse på regionplanlægningen.

Hovedstadsrådet sendte den 4. februar 1981 redegørelsen vedrørende perioden 1977-80 til miljøministeren med henvisning til regionplanlovens § 8.

Samtidig vedtog hovedstadsrådet at iværksætte en vurdering af, om den nu forventede udvikling i hovedstadsområdet og i samfundet som helhed ændrede ved rådets hidtidige planlægningsforudsætninger i en sådan grad, at dette ville medføre behov for beslutningsændringer af "Regionplanens 1. etape: 1977-1992" i indeværende planperiode.

"Regionplanvurdering 1981" (planlægningsdokument PD 300) udarbejdedes på grundlag af hovedstadsrådets beslutning og indeholdt en gennemgang af regionplanlægningens status og målsætning, overordnede forudsætninger for samfundsudviklingen, bolig- og erhvervsbyggeriets udvikling fra 1981 til 1992 og den trafikale betydning af de 4 knudepunkter ved Hammersholt, Måløv, Høje-Tåstrup og Køge samt den nord-sydgående motorvej M5.

På hovedstadsrådets møde den 16. oktober 1981 vedtoges det, at der skulle udarbejdes et forslag til en ændring af "Regionplanens 1. etape: 1977-1992" efter følgende retningslinier:

1. I Hammersholt, Måløv og Køge inddrages ikke landzonearealer, idet der dog optages

- forhandling herom med de berørte kommuner.
2. Høje-Tåstrup knudepunktet færdiggøres som forudsat i hovedstadsrådets bemærkninger til Høje-Tåstrups **kommuneplan**-forslag.
 3. Der kan inddrages supplerende erhvervsarealer til regionale arbejdspladser i tilknytning til eksisterende bysamfund og overordnede trafik anlæg.
 4. M5 - fra Frederikssundsvejen og til Roskilde-Greve-vej en - anlægges ikke i planperioden.
 5. Boligbyggekvoteerne reguleres ud fra et forventet boligbyggeri på 6.000 pr. år, idet der henvises til de af miljøministeriet i samarbejde med boligministeriet og budgetdepartementet foretagne regionale boligfremskrivninger.

Hovedstadsrådet vedtog endvidere på mødet den 16. oktober 1981, at der skulle foretages en genvurdering af "Strukturplan 1972" og "Regionplan 1973", for nærmere bl.a. at belyse:

1. Ønskeligheden af den maksimale udnyttelse af arealer til byformål.
2. Konsekvenserne ved at ændre hovedstrukturen, således at tilvækst i regionen i hovedsagen sker i tilknytning til eksisterende bysamfund.
3. Konsekvenserne ved at undlade M5 og i stedet forudsætte eksisterende veje udbygget.

Denne genvurdering vil blive påbegyndt, når et samlet regionplantillæg, jfr. nedenfor, er blevet udarbejdet og skal foreligge senest i foråret 1985.

Efter denne beslutning, fandtes det mest hensigtsmæssigt at samle de tre regionplantillæg i ét tillæg og samtidig foretage den justering af "Regionplanens 1. etape 1977-1992", som vedtoges af hovedstadsrådet i oktober 1981. Miljøministeriet erklærede sig i februar 1982 indforstået med, at et sådant samlet regionplantillæg blev udarbejdet og offentliggjort ultimo 1982.

Miljøministeriet forudsatte herved, at det samlede "Regionplantillæg 82" blev udarbejdet med en tidshorisont til 1992 og med et indhold, der rummer emnerne i de ovennævnte tillæg.

Særlig om sektorplanerne forudsatte ministe-

riet, at de forelå senest samtidig med den genvurdering af regionplanen, som hovedstadsrådet vil foretage i foråret 1985.

Hovedstadsrådet har den 25. februar 1983 vedtaget et tillæg til regionplanen og den 28. marts 1983 fremsendt dette til regionens amtskommuner og kommuner med anmodning om at måtte modtage eventuelle indsigelser eller bemærkninger inden den 31. august 1983. Samtidig hermed tager hovedstadsrådet initiativ til en offentlig debat om forslaget. Tillægget er ligeledes sendt til miljøministeriet, planstyrelsen, med henblik på en statslig behandling. Når hørings- og offentlighedsperioden er afsluttet, sendes tillægget med eventuelle forslag til ændringer til miljøministeriet til godkendelse.

4.2. Andre opgaver i medfør af regionplanloven.

4.2.1. Regionplanlovens § 16.

Ifølge § 16 i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet skal der gives hovedstadsrådet lejlighed til at udtale sig inden en statslig myndighed, et amtsråd eller en kommunalbestyrelse, eller en koncessioneret eller tilsvarende virksomhed træffer beslutning om beliggenheden eller udførelsen af et større anlæg eller institutioner inden for hovedstadsområdet. Hensigten med at give hovedstadsrådet udtaleret, inden bindende planer udarbejdes af de nævnte myndigheder, er at skabe mulighed for at sikre overensstemmelse med regionplanlægningen.

Sager efter denne paragraf omhandler lokalisering af større offentlige institutioner, statslige undervisningsinstitutioner, veje, havne og andre større tekniske anlæg. I alt er der i tidsrummet 1975 til 1981 blevet behandlet ca. 130 sådanne sager i hovedstadsrådet.

50 pct. af de behandlede sager vedrører statens ønsker om institutionslokalisering i hovedstadsregionen. Eksempler herpå er lokaliseringen af udenrigsministeriet, Dansk Olie og Naturgas, Panuminstituttet og Toldvæsenet. På baggrund af hovedstadsrådets henvendelse til boligministeriet og miljøministeriet i 1976 om et udvalgsarbejde vedrørende statens lokalisering nedsatte miljøministeriet i 1978 et embedsmandsudvalg. Udvalget afgav rapporten "Statens bygnings- og arealdispositioner" i 1979. De i rapporten anførte forslag til styring af den statslige lokalisering er under over-

vejelse i miljøministeriet. På baggrund af en række aktuelle sager er der i marts 1982 nedsat en arbejdsgruppe under planstyrelsen med deltagelse fra boligministeriet og hovedstadsrådet. Arbejdsgruppen skal enten udarbejde en liste over city-orienterede statsinstitutioner eller opstille nogle kriterier, som en institution skal opfylde for at blive rubriceret som city-orienteret. Resultatet af gruppens overvejelser skal tjene som oplæg til en drøftelse mellem hovedstadsrådets formand og de berørte ministre.

4.2.2. Regionplanlovens § 18.

Ifølge § 18 i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet kan hovedstadsrådet yde bistand til en samordning af kommunernes planlægning, og hovedstadsrådet skal på begæring af en kommunalbestyrelse rådgive denne under udarbejdelse af en kommuneplan eller lokalplan.

Efter regionplanloven kan kommunerne pålægges en række planlægningsmæssige opgaver og pligter. Hensigten med § 18 er at skabe en modvægt hertil, således at hovedstadsrådet er pålagt en bistandspligt. I forbindelse med udarbejdelse af en kommuneplan eller lokalplan skal hovedstadsrådet - på begæring - bistå kommunalbestyrelsen i planlægningsarbejdet.

Opgaver efter § 18 tilsigter at skabe et administrativt grundlag for realiseringen af kommunernes planlægning. Opgaverne er i karakter og omfang vidt forskellige, idet de kan omfatte planlægning for hele regionen, dele af regionen eller blot en enkelt kommune. Opgaverne udspringer dels af hovedstadsrådets gennemgang af lokal- og kommuneplaner, dels af et samarbejde mellem kommunen, sektormyndigheden eller staten og hovedstadsrådet.

Som eksempel på bistand efter § 18 skal nævnes planlægningen af Høje-Tåstrup kommunes erhvervsarealer. Høje-Tåstrup kommune henvendte sig til hovedstadsrådet i 1975 og anmodede om bistand til en revision af kommunens dispositionsplan som følge af de ændrede regionale forudsætninger. Hovedstadsrådet reagerede positivt, bl.a. fordi Høje-Tåstrup knudepunktet i regionplanen har en høj prioritet, bevilgede penge til det fornødne revisionsarbejde, herunder til konsulentbistand, og indgik med to teknikere i et udvalgsarbejde. I udvalget var foruden kommunen og

hovedstadsrådet, anlægsmyndighederne DSB og Københavns amtskommune repræsenteret. Dette samarbejde resulterede i "Strukturplan for Høje-Tåstrup området" i 1977, og senere, på grundlag af strukturplanen, i en omfattende detailplanlægning af området omkring den nye station i Høje-Tåstrup, samt - som noget meget væsentligt - i en fordeling af byggemodningsudgifterne mellem kommunen, DSB, Københavns amtskommune og hovedstadsrådet (herunder HT). Hovedstadsrådet har i den forbindelse bevilget midler fra hovedstadsfonden.

4.3. Økonomisk styring.

4.3.1. Indledning.

Efter § 15 i lov om et hovedstadsråd yder hovedstadsrådet til fremme af regionplanlægningens virkeliggørelse "lån eller tilskud til hovedstadsområdets kommuner og amtskommuner til følgende formål:

- "1) Erhvervelse af arealer samt bygge- og bymønstre,
- 2) projektering og anlæg af veje og andre trafikanlæg af regional betydning,
- 3) etablering af hovedkloakker, afskærende ledninger og rensningsanlæg samt anlæg for affaldsbehandling,
- 4) etablering af vandforsyningsanlæg og hovedvæddledninger,
- 5) sanerings- og andre byfornyelsesforanstaltninger, og
- 6) foranstaltninger af betydning for befolkningens fritidsliv".

Med mindre væsentlige ændringer går § 15 tilbage til overvejelserne i hovedstadsreformudvalgets betænkning. Efter sin hensigt og forhistorie må bestemmelsen betragtes som et af hovedstadsrådets vigtigste styringsmidler.

4.3.2. Baggrunden.

I kapitel 4 i reformudvalgets betænkning overvejede udvalget finansieringen af hovedstadsrådets virksomhed og udligningsproblemerne i området. De udligningsordninger, der blev en følge heraf, er beskrevet i kapitel 4 i nærværende betænkning.

Reformudvalgets overvejelser om finansieringen af rådets virksomhed var i det væsentlige koncentreret om investeringssiden. Om finansieringen af rådets driftsvirksomhed - især den kollektive trafik - begrænsede udvalget sig til

at fastslå, at udgangspunktet måtte være **takst-**finansiering, men at et eventuelt underskud - ligesom rådets administrationsudgifter - måtte dækkes gennem den almindelige finansieringsordning.

Ved udformningen af denne lagde udvalget hovedsagelig vægt på to **synspunkter**. for det første, at det af hensyn til en effektiv varetagelse af opgaverne måtte anses for nødvendigt, at der etableredes en fælles finansiering af udgifterne, og for det andet, at det - ud fra en lighedsbetragtning - på baggrund af områdets karakter af en funktionel enhed ikke var acceptabelt at "opgaver, hvis løsning sker som led i betjeningen af helheden, i særlig grad påhviler og økonomisk belaster enkelte kommuner" (udvalgsbetænkningen side 33). Som eksempler på sådanne opgaver nævntes udviklingskommunerne, "hvor ikke blot hensynet til en effektiv realisering af regionplanens målsætning uanset de berørte kommuners økonomiske evne, men også ønsket om at aflaste (disse kommuner) for en del af de ekstraordinære udgifter ved den områdebestede befolkningstilvækst, afgørende taler for en fælles finansieringsordning". Herudover pegedes på sådanne opgaver som kollektiv trafik, spille- vandsanlæg og vandforsyning.

Resultatet af udvalgets overvejelser blev forslaget om den såkaldte "hovedstadsfond" finansieret ved skatteudskrivning (reformudvalgets flertal gik ind for direkte udskrivning på borgerne, omend udformet som et tillæg til den amtskommunale indkomstskat), renter og afdrag på lån og rådets egen lånoptagelse, og med de foran omtalte drifts- og anlægsopgaver. Selve ordet "fond" anvendtes således synonymt med rådets budget som helhed - i analogi med den daværende "amtsfond" under amtskommunerne.

Forslaget til lov om et hovedstadsråd byggede på reformudvalgets overvejelser. Der skete en præcisering af anlægsformålene, og rådets driftsopgaver blev adskilt fra disse, således at ordet "fond" nu udelukkende betegnede investeringsdelen af rådets budget, uden at det dog fremgik klart af forslaget bemærkninger, om tanken var en egentlig investeringsfunds-dannelse (dette problem er behandlet i "Hovedstadsrådet, Struktur og Opgaver", s.59-62). Hensigten var imidlertid den samme som i reformudvalgets betænkning: at give rådet et økonomisk styringsmiddel til støtte for de særlige regionplankompetencer i området og

at bidrage til udligning af investeringsudgifterne.

En forestilling om den betydning, der tillagdes "fondstanken", får man måske bedst gennem det sammenfattende skøn over de samlede kommunale og amtskommunale investeringsbehov, som rådet skulle yde støtte til efter § 15, der opstilledes i lovforslagets bemærkninger. Med det forbehold, at skønnet måtte betragtes som en maksimumsramme, der ikke kunne forventes at få nogen aktuel betydning i de første år efter rådets etablering, fordi støtte forudsatte en godkendt regionplan og efterfølgende udfyldende kommuneplanlægning, var det samlede investeringsbehov opgjort til et beløb i størrelsesordenen 1,3 mia.kr. i løn- og prisniveau 1972, hvoraf hovedstadsrådet forudsattes at dække gennemsnitligt 50 pct., eller ca. 650 mill.kr. Der var med andre ord tale om et økonomisk styringsmiddel, der med betydelig styrke kunne understøtte bestræbelsen på gennem regionplanlægningen at styre udviklingen i området efter overordnede, regionale mål. En vigtig virkning af "fonden" ville i øvrigt bestå i en væsentligt ændret fordeling af investeringsbyrderne i området.

4.3.3. Udviklingen.

Det sammenfattende skøn over de samlede investeringsbehov på de "støtteberettigede" områder var baseret på en række forventninger om en fortsat byvækst i områdets udviklingskommuner, en omfattende saneringsaktivitet i centerkommunerne samt en række anlægsaktiviteter af fælles interesse for større dele af regionen (kollektiv trafik, vand etc.). De ændrede udviklingstendenser, den almindelige økonomiske stramning samt den omstændighed, at regionplanlægningen først bragtes til en foreløbig afslutning i 1979 er formentlig nogle af årsagerne til, at hovedstadsrådets støtte efter § 15 i den forløbne periode har ligget ret så langt fra den opstillede maksimumsgrænse. Der kan dog konstateres en stigende tendens i de sidste år.

Nedenstående tabel 1 viser rådets § 15-udbetalinger fordelt på finansieringsarter i perioden 1974/75-1980.

Tabel 1. § 15-udbetalinger fordelt på arter 1974/75-1980, mill.kr.

	1974/75	1975/76	1977	1978	1979	1980
Lån	5,0	11,1	5,0	5,0	31,4	38,5
Tilskud			4,5	7,3	14,4	6,1
Andet ¹⁾	23,4 ¹⁾	6,3 ¹⁾	0,0	0,0	0,0	15,3 ²⁾
I alt	28,4	17,4	9,5	12,3	45,8	59,9

1) Ejendomserhvervelser til fremme af regionplanen.

2) Tilskud til ejendomserhvervelse til trafikformål.

Af de 59,9 mill.kr. i 1980 udbetaltes 10,2 mill.kr. til kommuner, svarende til 11,7 pct. af disses låntagning i dette år. Fordelingen af § 15-støtten på formål frem-

går af tabel 2. Denne tabel er opgjort efter afgivne tilsagn, og er altså ikke direkte sammenlignelig med tabel 1 over de faktiske udbetalinger.

Tabel 2. § 15-tilsagn 1. april 1974-1. november 1981 fordelt efter formål.

	Lånetilsagn	Tilskudstilsagn	Tilsagn i alt
		1.000 kr.	
Byggemodning	15.500		15.500
Veje og stier	-	2.000	2.000
Andre trafikanlæg	18.650	74.946	93.596
Hovedkloakering og vandforsyning	22.750	775	23.525
Fritidsforanstaltninger	39.936	39.908	79.844
I alt	96.836	117.629	214.465

Der er i perioden bevilget støtte på i alt 214 mill.kr. Hovedparten af de hidtidige tilsagn er givet til kollektive trafikanlæg, samt til arealopkøb og anlæg af regional betydning for befolkningens fritidsliv. Støtten til regionale kollektive trafikanlæg omfatter ca. 44 pct. af den hidtidige støttevirksomhed. De bevilgede tilsagn omfatter støtte til realisering af Høje-Tåstrup knudepunktet, S-banens indføring i Køge, samt til trafikterminaler i København, Glostrup, Solrød, Ballerup, Hillerød og Slangerup.

Som planlægningsmæssigt grundlag for støtten kan bl.a. henvises til sammenfatningen vedrørende regionens banenet og trafikterminaler i hovedstadsrådets "Trafikplan 1980". Støtte til foranstaltninger af betydning for befolkningens fritidsliv udgør ca. 35 pct. af den hidtidige støttevirksomhed. Der er givet støtte til fritidsforanstaltninger, som i overensstemmelse med det planlægningsmæssige grundlag kan tillægges værdi for en større befolkning end beliggenhedskommunens. Specielt kan det fremhæves, at der i overensstemmelse med rammeplanen for "Den grønne kile" mellem Roskilde-fingeren og Køge Bugt-fingeren (planlægningsrapport nr. 19) er ydet støtte til

erhvervelse af 11 ejendomme til offentlige rekreative formål. I overensstemmelse med regionplanens anvisninger om at søge etableret yderligere offentlig adgang til kysterne er der ydet støtte til ejendomserhvervelser, etablering af parkeringspladser osv. i 18 sager.

Støtten til hovedkloakering og vandforsyning har udgjort ca. 12 pct. Primært er støtten anvendt til et lån til regulering af forholdene omkring Rosenåens udløb i Køge Bugt ved Køge Bugt Strandpark.

Støtten til bygge- og bymogningsformål har udgjort ca. 8 pct. Hovedparten af støtten er anvendt til arealerhvervelser i Skovbo kommune.

Størsteparten af hovedstadsrådets øvrige udgifter er placeret inden for den kollektive trafik, mens byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger udgør 14,9 mill.kr. i 1980 eller 0,8 pct. af hovedstadsrådets udgifter, jfr. nedenstående tabel 3.

Tabel 3. Hovedstadsrådets drifts- og anlægsudgifter for 1980 fordelt på formål.

Formål	Mill.kr.	Pct.
Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger	14,9	0,8
Forureningsvirksomheder, kollektiv trafik, havne	1.740,1	89,6
Undervisning og kultur	7,2	0,4
Social- og sundhedsvæsen	38,6	2,0
Administration, planlægning og fællesudgifter	28,9	1,5
Renter, afdrag og finansforskydninger	112,6	5,8
Drifts- og anlægsudgifter i alt	1.942,3	100,0

4.3.4. Andre støttemuligheder.

I overensstemmelse med regionplanlægningen er der anvendt betydelige midler af hovedstadsrådets fond for frigørelses- og afståelsesafgifter, som ligeledes kan anvendes til bygge- og bymodningsprojekter. I forbindelse med bygge- og bymodning er der f.eks. ydet lån til Høje-Tåstrup, Skovbo, Køge og Stenløse kommuner som led i regionplanens realisering.

Ved lov nr. 61 af 18. februar 1981 om ændring af lov om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom (ophævelse af fonde og ændring af fordeling af provenuet af frigørelses- og afståelsesafgiften) overtog statskassen hovedstadsrådets (og amtskommunernes) afgiftsandel, således at frigørelses- og afståelsesafgiften nu deles mellem primærkommunen og staten. Lovændringen medførte således en standsning af afgiftsindbetalingerne til hovedstadsrådets fond, som nu alene vokser med renterne af de likvide aktiver og udlånene til kommunerne. Fondens samlede formue udgjorde pr. 31. december 1981 91,8 mill. kr. Heraf var de likvide aktiver på 49,4 mill. kr., medens lånene til kommunerne udgjorde 42,4 mill. kr.

Hovedstadsrådet yder desuden økonomisk støtte til det almennyttige boligbyggeri i regionen gennem langfristede lån til Boligselskabernes Landsbyggefond. Såfremt hovedstadsrådet skønner, at opførelse af et byggeri, hvortil rådet skal yde lån, ville være i strid med den planlægningsvirksomhed, der i øvrigt varetages af rådet, kan rådet beslutte ikke at yde lån. Afgørelsen kan indbringes for boligministeren.

I sammenhæng med den øvrige planadministration må der endelig peges på, at der ved tilsagn om støtte i en række sager (primært ejendomserhvervelser) stilles som betingelse, at ansøgerkommunen i en lokalplan fastlæg-

ger anvendelsen af ejendommen til offentlige formål med adgang for offentligheden.

5. Beskrivelse af hovedstadsrådets opgaver inden for kommuneplanlægningen.

5.1. Behandlingen af forslag til kommuneplaner.

Efter miljøministerens godkendelse af regionplanens 1. etape i marts 1979 startede kommuneplanlægningen for alvor i regionens 50 kommuner.

Kommuneplanarbejdet indledtes med udarbejdelse af de såkaldte § 6-redegørelser om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder. Alle kommuner i hovedstadsområdet har offentliggjort deres redegørelser.

Hovedstadsrådet har ligesom den øvrige offentlighed benyttet sig af muligheden for at kommentere redegørelserne. Kommentarerne er dog først fremsendt umiddelbart efter offentlighedsperiodens udløb, idet hovedstadsrådet ikke har ønsket at påvirke den lokale debat. Gennem sine kommentarer har hovedstadsrådet søgt at bidrage til at fortolke såvel de landsplanmæssige, som de regionplanmæssige rammer for den efterfølgende udarbejdelse af kommuneplanforslagene. Dernæst har man benyttet lejligheden til at viderebringe oplysninger om regionplanlægningens stade. Det vil først og fremmest sige planlægningsrapporter og forarbejde til tillæggene til regionplanens 1. etape, samt i varmeforsyningsplanlægningen.

På grundlag af § 6-redegørelserne havde 36 af regionens 50 kommuner pr. 1. juli 1983 udarbejdet forslag til kommuneplaner. For 25 kommuners vedkommende havde arbejdet været tilrettelagt således, at planerne kunne vedtages endeligt af den tidligere kommunalbestyrelse, altså inden 31. december 1981. I perioden november 1980 til oktober 1981

behandlede hovedstadsrådet de 25 kommuneplanforslag i henhold til kommuneplanlovens § 8. I 1982 behandlede hovedstadsrådet 7 kommuneplanforslag og i første halvdel af 1983 4 kommuneplanforslag i henhold til den nævnte bestemmelse.

Hovedstadsrådet har i overensstemmelse med kommuneplanlovens bestemmelser gennemgået kommuneplanforslagene. Bemærkningerne er sammenfattet i et notat, omfattende forslagenes forudsætninger, hovedstruktur, rammer for lokalplanlægningen, tidsfølgeplan og en indstilling til hovedstadsrådets beslutning. Planstyrelsen har koordineret høringen af de statslige sektormyndigheder og videregivet eventuelle bemærkninger til hovedstadsrådet. I vej spørgsmål har man, udover de anvisninger, "Regionplanens 1. etape: 1977-1992" indeholder, støttet sig til de oplysninger, amtskommunerne er fremkommet med i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til "Trafikplan 1980", planlægningsrapport nr. 24. Det er i marts 1982 aftalt mellem hovedstadsrådets formand og amtsborgmestrene i de tre hovedstadsamtskommuner, at hovedstadsrådets trafikplanlægning direkte baseres på amtskommunernes vej planer, forudsat at hovedstadsrådet forinden har haft lejlighed til at udtale sig om planerne i henhold til hovedstadsregionplanlovens § 16.1 denne udtalelse vil der blive taget stilling til eventuelle uoverensstemmelser mellem vejplanlægningen og regionplanlægningen.

De statslige sektormyndigheders bemærkninger til kommuneplanforslagene har været båret af vidt forskellige synspunkter, spændende fra almene synspunkter vedrørende arealressourcer, eksempelvis landbrugsministeriets, til bemærkninger til specifikke dispositioner i et kommuneplanforslags rammedel. Bemærkningerne har som hovedregel været tilgodeset igennem regionplanlægningen.

De forudsætninger, som kommunerne har baseret kommuneplanarbejdet på, har normalt ikke givet anledning til mange problemer, idet forslagene typisk har fulgt regionplanlægningen. I visse tilfælde har hovedstadsrådet kunnet yde en vis service, f.eks. ved korrektion af de tilgrundliggende befolkningsprognoser, idet kommuneplanforslagene generelt bygger på for høje prognosetal, især for børn i den skolepligtige alder.

Behandlingen af kommuneplanernes hovedstruktur har fundet sted emnevis: Boliger,

erhverv, trafik, tekniske anlæg, rekreative områder og anlæg m.m. I kommuneplanerne er regionplanens anvisninger for de omtalte emner omsat til konkrete fysiske planer. Forvaltningens vurdering af planerne har i høj grad bygget på de erfaringer, der er indhøstet gennem årene ved behandlingen af zonetovsager, lokalplaner og § 15-rammer.

Mens emnerne boliger, erhverv, trafik og tekniske anlæg er belyst gennem regionplanlægningen, forholder det sig anderledes med de nye emner - råstof planlægning, jordbrugsplanlægning, fredningsplanlægning m.v. - som skal behandles i regionplantillæggene. De fleste af kommuneplanforslagene er inden for disse emner fremadrettede i overensstemmelse med lovens krav og indeholder en mangfoldighed af forslag til anvendelsen af det åbne land.

Hovedstadsrådet har ved behandlingen af disse spørgsmål måttet indtage en afventende holdning, idet det formelle og planlægningsmæssige grundlag ikke har været tilstede for en realitetsbehandling. Mens retningslinierne for kommuneplanlægningen, for så vidt angår byområderne, allerede foreligger, bliver der først nu ved udarbejdelse af tillæggene til regionplanen tilvejebragt grundlag for en kommuneplanlægning også for det åbne land. Men hensyn til behandlingen af rammedelen af kommuneplanforslagene er det først og fremmest hovedstrukturens overførelse til rammerne, der har interesse for regionplanlægningen. Regionplanmæssige eller landsplanmæssige bemærkninger til hovedstrukturen giver sig som regel udslag i, at der må foretages konsekvensrettelser i rammedelen, idet den er grundlaget for planernes realisering ved lokalplanlægningen. Da planlægningens retsvirkninger over for borgerne indtræder ved udarbejdelsen af lokalplaner, er udformningen af rammedelen af stor betydning for hele kommuneplanarbejdet.

Hovedstadsrådets opgave med at påse rammenes egnethed for lokalplanlægning er ny. I praksis har det vist sig svært på den ene side at trække grænsen for, hvornår rammerne er tilstrækkeligt entydige, og på den anden side at fastlægge rammer, der er anvendelige over en 12-årig periode. Kommuneplanlovens specielle krav om, at hovedstadsområdet kommuner skal udarbejde tidsfølgeplaner i overensstemmelse med den godkendte regionplans retningslinier, er i vid udstrækning fulgt. Sam-

fundsudviklingen har imidlertid påvirket udarbejdelsen af kommuneplanforslagene samt hovedstadsrådets tidsfølgeplanlægning. Boligbyggeriet er faldet i regionens ydre byvækstkommuner, mens forventningerne til boligbyggeriet i de indre fingerbykommuner er vokset.

5.2. Det midlertidige decentraliseringsgrundlag.

Da det ved kommuneplanlovens ikrafttræden den 1. februar 1977 kunne forudses, at der ville gå nogen tid, før der ville foreligge en godkendt regionplan, godkendte miljøministeriet midlertidige plangrundlag (decentraliseringsgrundlag) i henhold til kommuneplanlovens § 15. Inden for disse såkaldte § 15-rammer har kommunerne selv kunnet vedtage lokalplaner.

Decentraliseringsgrundlaget indeholdt foreløbige planlægningsmæssige rammer for kommunernes lokalplanlægning og blev fastlagt på grundlag af den del af kommunernes planlægning, der var i overensstemmelse med regionplanlægningen, landsplandirektiver m.v. Dette grundlag skal erstattes af kommuneplanernes rammedel.

Der har ofte vist sig behov for at justere eller udvide den tilgrundliggende planlægning, hvilket har resulteret i mange konsekvensrettelser i decentraliseringsgrundlaget. Disse ændringer er blevet behandlet parallelt med det tilhørende lokalplanforslag og på samme grundlag.

5.3. Behandlingen af forslag til lokalplaner.

Det følger af kommuneplanlovens § 25, at hovedstadsrådet skal påse et lokalplanforslags overensstemmelse med regionplanlægningen, landsplandirektiverne og med de godkendte § 15-rammer samt med forskrifter, der måtte blive fastsat i henhold til § 51.

I tilslutning til denne behandling af lokalplanforslagene vurderes forslagene endvidere i forhold til fredningslovgivningen, miljølovgivningen og by- og landzoneloven og med hensyn til kollektiv trafikbetjening.

Hovedstadsrådets bemærkninger til lokalplanforslaget kan være af vejledende karakter, men de kan også have karakter af en indsigelse. En indsigelse kan også omfatte det eventuelle tilhørende forslag til § 15-rammeændring. I overensstemmelse med kommuneplanlovens bestemmelser optages der forhandling med kommunen med henblik på at afklare

de planlægningsmæssige uoverensstemmelser. Det er imidlertid et fåtal af lokalplanforslag, der giver anledning til indsigelser fra hovedstadsrådet.

11980, 1981 og 1982 behandlede hovedstadsrådet henholdsvis 210, 199 og 205 lokalplanforslag. Af disse indeholdt henholdsvis ca. 33 pct., 15 pct. og 14 pct. principielle regionplanmæssige aspekter eller forslag til mere betydningsfulde ændringer af § 15-rammerne. Realisering af regionplanlægningen sker i det væsentlige gennem kommune- og lokalplanlægning. Hovedstadsrådets behandling af kommunernes lokalplanforslag har derfor været afgørende for rådets indseende med regionplanlægningens realisering i denne periode.

På baggrund af fire års erfaring med lokalplanlægning og § 15-ramme-ændringer er hovedstadsrådet af den opfattelse, at behandlingen af lokalplanforslagene fortsat vil være afgørende for rådets indseende med regionplanlægningens realisering - uanset at der nu også udarbejdes kommuneplaner. Dette beror på, at en regionplanlægning, der belyser samtlige de i loven fordrede emner, vil være så omfattende, at ikke alle aspekter vil komme til udtryk i kommuneplanerne.

Hovedstadsrådet behandler fortsat kommunernes forslag til lokalplaner og har mulighed for - om nødvendigt - at præge disse i overensstemmelse med regionplanlægningen. I tilgift har hovedstadsrådet mulighed for at rådgive i forhold vedrørende igangværende planlægningsopgaver i kommunen.

I forbindelse med miljøministerens godkendelse af "Regionplanens 1. etape: 1977-1992" blev det påpeget, at kommuneplanlægningen måtte afpasses til den fortsatte regionplanlægning. Hovedstadsregionens kommuner måtte derfor være indstillet på senere eventuelt at skulle ændre og supplere kommuneplanlægningen i overensstemmelse med de retningslinier, som ville blive fastlagt i tillæg til regionplanen.

Da de nødvendige, supplerende regionplanretningslinier har snæver sammenhæng med kommuneplanlægningen, blev der lagt stor vægt på, at udarbejdelsen af tillæg til regionplanen skeri en vekselvirkning med udarbejdelsen af kommuneplanerne.

6. Personaleressourcer til planlægningsarbejdet.

Hovedstadsrådets personaleressourcer i forbindelse med regionplanlægningen udgør i alt 8 medarbejdere, heraf 7 akademikere og 1 kontorassistent. Dette personale deltager tillige i sektorplanlægningen - herunder i råstofplanlægningen, hvortil der yderligere er knyttet 1 akademiker og 1 mellemtekniker, og landbrugsplanlægningen, hvortil der yderligere er knyttet 1 akademiker og 1 mellemtekniker.

Hovedstadsrådets personaleressourcer i forbindelse med kommuneplanlægningen og lokalplanlægningen udgør i alt 6 akademikere, 2 mellemteknikere og 1 kontorassistent. Dette personale varetager tillige andre opgaver, der er henlagt til forvaltningens funktionsområde vedrørende kommunal arealanvendelse.

Den ovennævnte personaleopgørelse omfatter ikke de ressourcer, der medgår ved tilvejebringelse af data, udarbejdelse af prognoser og konsekvensberegninger vedrørende trafik, befolkning, erhverv og andre samfundsøkonomiske forhold, samt udarbejdelse af forslag til hovedretningslinier for den regionale trafikbetjening. Disse opgaver varetages af et personale på 11 akademikere, 3 mellemteknikere og 1 kontorassistent.

Bilag 4.

Redegørelse for by- og landzonenloven.

1. By- og landzonenloven og baggrunden for denne.

Den 1. januar 1970 trådte lov nr. 315 af 18. juni 1969 om by- og landzoner i kraft. Efter flere ændringer foreligger loven nu i lovbe- kendtgørelse nr. 300 af 23. juni 1980.

By- og landzonenloven blev til på baggrund af den tidligere lovgivning om bebyggelsesregulering, dels byreguleringsloven, dels landsbyg- geloven. Lovarbejdet byggede endvidere på den tidligere gennemførte egnsplanlægning og på de tanker, der blev fremsat i naturfred- ningskommissionens betænkning fra 1967 (be- tænkning nr. 461 og 467, I-II, 1967).

Byreguleringsloven fra 1949 havde til formål at hindre den spredte, tilfældige og ofte uhen- sigtmæssige placering af bebyggelserne, som efter krigen fandt sted i byernes udkanter eller i nærheden af byerne.

Loven gav mulighed for, at der for sådanne områder kunne nedsættes byudviklingsudvalg, som havde til opgave at fastlægge grænserne mellem by og land ved at inddеле områderne i henholdsvis inderzone med byggeret og mellem- og yderzone, hvor der ikke måtte byg- ges. Udvalgene kunne endvidere meddele dis- pensationer fra byggebegrænsningerne i mel- lem - og yderzone. Disse afgørelser kunne påklages til boligministeren.

Loven gjaldt **umiddelbart** kun for hovedstads- området, samt Århus-, Ålborg- og Odense- området, men dens anvendelsesområde blev efterhånden udvidet til andre byudviklings- områder.

Byudviklingsudvalgenes arbejde blev i hoved- stadsområdet i videst muligt omfang baseret på den gennemførte egnsplanlægning, hvoraf især kan nævnes den i 1947 udsendte "Fin- gerplan" for Storkøbenhavn, der var udarbej- det af egnsplankontoret under egnsplanudval- get, og den i 1960 udarbejdede "Principskitse til egnsplan for byudviklingen indtil 1980 i Kø-

benhavn, Frederiksborg og Roskilde amter", der var udarbejdet af egnsplansekretariatet for Storkøbenhavn.

Landsbyggelovent (lov nr. 246 af 10/6-60) for- mål var først og fremmest at sikre, at bebyg- gelse udførtes og indrettedes således, at den var tilfredsstillende i brandsikkerheds- og sundhedsmæssig henseende. Derudover gav loven amtsrådene mulighed for under visse forudsætninger at nedlægge forbud mod ud- stykning, hvis dette skønnedes at være i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvik- ling. Loven indeholdt desuden bestemmelser om forbud mod bebyggelse.

Naturfredningskommissionens betænkning re- sulterede bl.a. i, at der ved henholdsvis by- og landzonenloven og ved lov om ændring af na- turfredningsloven (lov nr. 314 og lov nr. 315 af 18. juni 1969) blev indført generelle og sam- stemte regler for bebyggelsesreguleringen i det åbne land. Friholdelsen af dette skulle således sikres gennem administrationen af zonenloven i et vist samarbejde med fredningsplanud- valgene.

2. By- og landzonenlovens hovedindhold (mål og virkemidler).

By- og landzonenloven var, sammen med æn- dringer af naturfredningsloven i 1969, det før- ste led i planlovsreformen, som senere blev fulgt op af regionplanlovene i 1973 og kom- muneplanloven i 1975. Med planlovsreformen blev der tilvejebragt et sammenhængende system af planer på statsligt, regionalt og kommunalt niveau. By- og landzonenloven indgik i reformen som et styringsmiddel, som sikrer, at der ikke bygges bymæssigt, med- mindre der forud er gennemført en planlæg- ning, og som tillige sikrer det åbne land ud fra landskabelige og rekreative hensyn.

Ifølge § 1 i den oprindelige zonenlov fra 1969 havde loven til formål at sikre en planmæssig

udvikling af bebyggelsen med henblik på en økonomisk hensigtsmæssig investering i bygge- og bymodning, at bidrage til, at der til enhver tid forefindes et passende udbud af bygge- og bymodent jord, og at medvirke til, at bebyggelsen ikke sker i strid med hensynet til befolkningens rekreative interesser og bevarelsen af landskabelige værdier.

Formålsparagraffen er løbende blevet ændret i takt med udbygningen af planlovsreformen. I den nugældende lov fastslås det i § 1, at loven har til formål:

at sikre en planmæssig og samfundsøkonomisk hensigtsmæssig udvikling i overensstemmelse med lands-, region- og kommuneplanlægningen, herunder af de mindre bysamfund, og at medvirke til at sikre hensynet til befolkningens rekreative interesser og bevarelsen af landskabelige værdier samt at medvirke til at sikre hensynene til en hensigtsmæssig udnyttelse af råstofressourcerne og de jordbrugsmæssige arealressourcer.

Til sikring af de ovennævnte formål blev ved zonelovens gennemførelse alle ejendomme eller arealer, som ved godkendte planer var udlagt til bebyggelse (herunder sommerhusbebyggelse), byzone eller sommerhusområde, medens samtlige ikke planlagte ejendomme eller arealer automatisk i hele landet blev landzone, jfr. lovens § 2.

Samtidig indførtes et særligt tilladelsessystem for landzonearealerne, jfr. lovens §§ 6-8. Herefter skal zonelovsmyndigheden som hovedregel give tilladelse til udstykning, opførsel af ny bebyggelse m.v. samt ændret anvendelse af bestående bebyggelse i landzone. Undtaget er dog udstykninger, hvor det frastykkede areal sammenlægges med en bestående landbrugs-ejendom, og bebyggelse som er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelse af fiskerierhvervet. I miljøministeriets cirkulære af 11. marts 1982 er det endvidere fastsat, at der ikke kræves tilladelse til visse mindre byggerier.

3. By- og landzonelovens administrative system og ændringerne heri.

Spørgsmålet om, hvilken myndighed der skulle have kompetencen til at meddele tilladelser efter by- og landzoneloven, har været drøftet bl.a. i forbindelse med en række af ændrin-

gerne i loven. I det følgende redegøres der for de drøftelser herom, der har været ført i forbindelse med ændringslovene og forslag til folketingsbeslutninger. I afsnit 4 nedenfor redegøres der for drøftelserne om zonelovskompetencen i forbindelse med etableringen af hovedstadsordningen og ved ændringerne af loven om et hovedstadsråd.

3.1. By- og landzoneloven af 1969.

I den oprindelige zonelov fra 1969 blev kompetencen til at meddele zonelovstilladelser inden for byudviklingsområderne tillagt byudviklingsudvalgene. Udenfor byudviklingsområderne blev kompetencen tillagt amtsrådene. I hovedstadsområdet var der oprettet 9 byudviklingsudvalg som områdemæssigt så godt som dækkede den nuværende hovedstadsregion.

3.2. Lovændring i 1972.

Ved denne ændring (lov nr. 226 af 7. juni 1972) opretholdtes den hidtidige **kompetence**-ordning. Der blev dog indsat en bestemmelse om, at boligministeren (nu miljøministeren) ved bekendtgørelse kunne bestemme, at zonelovstilladelser af mere vidtrækkende betydning i stedet skulle meddeles af ministeren, og det blev endvidere fastsat, at ministeren i visse tilfælde kunne overtage afgørelsen i verserende sager af mere vidtrækkende betydning.

3.3. Loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet fra 1973.

I 1973 blev det ved vedtagelsen af loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet fastsat, at boligministeren kunne ophæve byudviklingsudvalgene, når en regionplan for hovedstadsområdet var godkendt. Kompetencen til at meddele zonelovstilladelser skulle så overgå til hovedstadsrådet, som kunne bemyndige amtsrådene til at meddele tilladelserne, jfr. bemærkningerne herom i afsnit 4.

Det fremgår af bemærkningerne (i betænkningen fra folketingets udvalg om fysisk planlægning) til den pågældende bestemmelse i regionplanloven for hovedstadsområdet¹⁾, at bestemmelsen bygger på den opfattelse, at hovedstadsrådet som regionplanmyndighed bør have indseende med, at regionplanen ikke genbrydes som følge af konkrete tilladelser i strid med regionplanens sigte. Samtidig åb-

1) Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 249.

nedes der ved den nævnte delegationshjemmel mulighed for, at det store antal mindre betydningsfulde sager kunne finde deres afgørelse uden administrativt at belaste hovedstadsrådet.

3.4. Ændring af by- og landzoneloven i 1975.

I oktober 1974 fremsatte miljøministeren forslag til lov om ændring af zoneloven, som havde til formål at ophæve byudviklingsudvalgene.

Lovforslagets kompetenceordning var i overensstemmelse med den forannævnte formulering i hovedstadsregionplanloven og gik således ud på, at kompetencen til at meddele zonelovstilladelser skulle ligge hos hovedstadsrådet, som kunne delegere kompetencen til de 3 amtsråd.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget i folketingets udvalg om fysisk planlægning blev kompetencereglen imidlertid ændret, således at hjemlen for at hovedstadsrådet kunne delegere til amtsrådene udgik.

Miljøministeren genfremsatte lovforslaget i januar 1975. Det fremgik af bemærkningerne til dette lovforslag²⁾, at løsningen af kompetencefordelingen i hovedstadsområdet ønskedes henskudt til drøftelse i forbindelse med lovforslaget om kommuneplanlægning, der var fremsat i maj 1974 og genfremsat i marts 1975.

Amtsborgmestrene fra Roskilde og Frederiksborg amtskommuner anmodede i skrivelse af 6. marts 1975 til miljøministeren om, at den omtalte delegationsbestemmelse blev fastholdt, idet de bl.a. udtalte:

"Vi kan i princippet tiltræde, at de overordnede planlægningsfunktioner henhører under hovedstadsrådet, og vi finder derfor, at det må være meget uheldigt, at denne overordnede planlægning i givet fald skal forsinkes af en del for regionplanen mindre betydningsfulde udstyknings- og byggesager i landzoneområdet.....

Såfremt sagsekspeditionen af disse sager skal henlægges til hovedstadsrådets administration, vil det i de fleste tilfælde medføre, at en byudviklingssag herefter skal behandles i en yderligere administrativ instans, idet der i adskillige tilfælde allerede vil være behov for at foretage en sagsekspedition i vedkommende

amtskommunes tekniske forvaltning til belysning af sagens forhold til vejlovgivningen, bygge lov m.v.

Sagsbehandlingen vil således blive mere tidkrævende, og man vil samtidig forøge afstanden fra den pågældende ansøger til den myndighed, der skal træffe afgørelse i sagen".

Hovedstadsrådets planlægnings- og økonomiudvalg støttede i skrivelse af 18. marts 1975 til folketingets udvalg om fysisk planlægning amtsborgmestrenes synspunkter vedrørende delegationsbestemmelsen, idet udvalget fandt det "rigtigt, at hovedstadsrådet, indtil lovforslaget om kommuneplanlægning er vedtaget, kan bemyndige amtsrådene til at meddele tilladelse efter loven, således at den endelige løsning af kompetencedelingen i hovedstadsområdet henskydes til drøftelse i forbindelse med lovforslaget om kommuneplanlægning".

I skrivelse af 19. marts 1975 til folketingets udvalg om fysisk planlægning udtalte miljøministeren herefter bl.a., at han ville være betænkelig ved at tilslutte sig hovedstadsrådets forslag om delegation. Ministeren fandt at burde tilslutte sig de synspunkter, som var fremme, da lovforslaget om ændring af zoneloven blev behandlet i folketinget første gang i oktober-november 1974, og som gik ud på, at det var ønskeligt at styrke hovedstadsrådets beføjelser som regionplanmyndighed.

Lovforslaget om kommuneplanlægning blev vedtaget i juni 1975 (lov nr. 287 af 26. juni 1975). I følgeloven (lov nr. 288 af 26. juni 1975 om ændring af forskellige lovbestemmelser i anledning af lov om kommuneplanlægning og bygge lov) blev det slået fast, at hovedstadsrådet skulle have zonelovskompetencen i hovedstadsområdet, og bestemmelsen i hovedstadsregionplanloven om, at rådet kunne delegere kompetencen til amtsrådene, blev ophævet.

Der er ikke i betænkningen fra folketingsudvalget givet nogen begrundelse for, at man kom til dette resultat. Et mindretal i udvalget³⁾ bestående af fremskridtspartiets medlemmer af udvalget var imod ophævelsen af delegationsbestemmelsen, idet mindretallet fandt ophævelsen stridende mod decentraliseringsprincippet.

2) Folketingstidende 1974-75, 2. samling, sp. 89/90.

3) Folketingstidende 1974-75, 2. samling, tillæg B, sp. 631.

3.5. Delegation til kommunerne inden for områder omfattet af en lokalplan i landzone.

Med kommuneplanlovens ikrafttræden i 1977 blev det muligt at udarbejde lokalplaner også for områder, som forblev i landzone. På baggrund af en henvendelse fra hovedstadsrådet indledte miljøministeren i 1977 forhandlinger med de kommunale organisationer og hovedstadsrådet om en delegation til kommunalbestyrelsen af zonelovskompetencen i områder omfattet af en landzonelokalplan. En cirkulæreskrivelse herom blev udsendt den 16. februar 1979. Delegationsordningen var, i henseende til at give kommunalbestyrelserne øget selvbestemmelse på landsbyernes udvikling, så vidtgående, som det var muligt på grundlag af den dagældende zonelov.

3.6. Folketingsbeslutning i 1978.

I maj 1978 vedtog folketinget et forslag til folketingsbeslutning, hvori bl.a. udtales:

"Regeringen opfordres til at undersøge mulighederne for at fremme kommunalbestyrelsernes indflydelse på zonelovsadministrationen, idet der lægges vægt på, at zonelovsadministrationen udvikles i denne retning, afsluttende med et lovforslag fremsat senest den 31. december 1979.

Det forudsættes herved, at de antagelser om omfanget og placeringen af byggeri i landzone i den enkelte kommune, som er lagt til grund for kommunens § 15-rammer, respekteres. Det må tillige være en forudsætning, at kommuneplanlovens bestemmelser om lokalplanpligt respekteres, således at man ikke gennem zonelovstilladelser omgår planlægningslovgivningen. . . ."

Det fremgår af bemærkningerne til det senere forslag til lov om ændring af lov om by- og landzoner⁴⁾ (omtalt nedenfor i pkt. 3.7), at folketingsbeslutningen alene vedrørte kommunalbestyrelsernes indflydelse på zonelovsadministrationen i landsbyerne, og at der under folketingets behandling af beslutningsforslaget i øvrigt var bred enighed om, at beskyttelsen af det åbne land ikke måtte svækkes.

I anledning af folketingsbeslutningen gennemførte planstyrelsen en undersøgelse af by- og landzonelovens betydning og virkninger, herunder lovens samfundsøkonomiske konsekvenser, jfr. planstyrelsens redegørelse "By-

og landzoneloven, en redegørelse for lovens stilling i planlægningssystemet og dens samfundsmæssige virkninger belyst ved nogle eksempler" (december 1979).

3.7. Ændring af by- og landzoneloven i 1980.

I konsekvens af folketingsbeslutningen fremsatte miljøministeren i december 1979 forslag til lov om ændring af loven om by- og landzoner.

Ved lovændringen blev kommunernes adgang til at meddele zonelovstilladelser inden for områder, der er omfattet af en landzonelokalplan, lovfæstet ved en ændring af lovens § 9. I bemærkningerne til lovforslaget⁵⁾ anføres bl.a., at forslaget for det første indebærer, "at overførslen af zonelovskompetence til kommunalbestyrelserne er automatisk og definitiv i modsætning til den nuværende ordning. For det andet skal amtsrådet (i hovedstadsområdet, hovedstadsrådet) gribe aktivt ind, hvis det vil modsætte sig lokalplanforslaget. For det tredje er ordningen i overensstemmelse med den generelle målsætning om, at kommunalbestyrelserne træffer afgørelser i enkeltsager inden for rammerne af gældende planlægning, mens amtsrådet forestår den overordnede planlægning og enkeltsagsbehandling i de tilfælde, hvor der ikke foreligger en planlægning. Det har været overvejet at overføre kompetencen i videre omfang til kommunalbestyrelsen. Man har imidlertid ikke ment, at dette er muligt, da der på nuværende tidspunkt ikke foreligger en samlet planlægning for det åbne land og landsbyerne. Når der foreligger godkendte regionplaner med retningslinier for anvendelse af det åbne land, som beskrevet ovenfor, og kommuneplanerne indeholder et tilstrækkeligt sikkert administrationsgrundlag, er det tanken, at amtsrådene/hovedstadsrådet ikke længere skal have kompetence i konkrete sager om byggeri m.v. i landzone. En endelig kompetenceoverførsel forudsætter dog, at de statslige og regionale interesser bliver tilfredsstillende sikret i forbindelse med kommuneplanlægningen. I overensstemmelse hermed er by- og landzoneloven foreslået optaget til generel revision i folketingsåret 1984/85. Man har herved lagt vægt på, at fredningsplanlægningen, råstofplanlægningen og landbrugsplanlægningen på dette tidspunkt vil være langt mere fremskredne".

4) Folketingstidende 1979/80, tillæg A, sp. 1606.

5) Folketingstidende 1979/80, tillæg A, sp. 1607.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget modtog folketingets udvalg om fysisk planlægning henvendelser fra bl.a. amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. I skrivelse af 12. februar 1980 udtalte amtsrådsforeningen bl.a. følgende:

Efter amtsrådsforeningens opfattelse var baggrunden for, "at zonelovskompetencen i sin tid i hovedstadsområdet blev tillagt hovedstadsrådet, først og fremmest, at man dengang fandt, at hovedstadsrådet gennem den løbende administration af zoneloven ville få mulighed for at sikre, at regionplanlægningen ikke blev foregribet. Efter at første etape af hovedstadsrådets regionplan nu er godkendt, synes dette argument ikke længere holdbart". Foreningen udtalte videre, at lovforslagets hovedformål var gennemførelsen af en decentralisering, og at zonelovskompetencen - i det omfang, den ikke blev henlagt til kommunalbestyrelserne - også i hovedstadsområdet burde tillægges amtsrådene. Om en senere fuldstændig overførsel til kommunalbestyrelserne af zonelovskompetencen i hele landet anførte amtsrådsforeningen, "at forudsætningerne for en sådan fuldstændig kompetenceoverførsel til kommunalbestyrelserne ifølge lovforslagets bemærkninger er, at der foreligger et system af region- og kommuneplaner, der fastlægger retningslinier for anvendelsen af det åbne land, og som samtidig udgør et tilstrækkeligt sikkert administrativt grundlag for zonelovsadministrationen. Samtidig tilkendegives det, at regionale og statslige sektorinteressers varetægtelse må sikres i forbindelse med en sådan generel kompetenceoverførsel.

Der er således tale om, at en regional rammestyring skal erstatte den styring gennem enkelt-afgørelser, som amtsrådet i sin egenskab af zonomyndighed udøver i dag. En generel overførsel af zonelovskompetencen til kommunalbestyrelserne vil derfor forudsætte en særdeles detaljeret og bindende rammeplanlægning i region- og kommuneplaner. I modsat fald vil der ikke være sikkerhed for, at reguleringen af det åbne land sker i overensstemmelse med den derhenhørende planlægning (råstof-, frednings- og landbrugsplanlægningen m.v.), som i det hele udføres af amtskommunerne og på amtsrådets ansvar.

Amtsrådsforeningen finder det umiddelbart tvivlsomt, om det er hensigtsmæssigt at operere med et så detaljeret og kategorisk - og samtidig stift - planlægningssystem i det åbne

land, som vil være nødvendigt for at danne et rimeligt sikkert grundlag for en zonelovsadministration i kommunalbestyrelserne.

Det er under alle omstændigheder amtsrådsforeningens opfattelse, at det i forbindelse med en senere revision af zoneloven ikke blot er et spørgsmål om at vurdere, hvorvidt zonelovskompetencen generelt skal overføres til kommunalbestyrelsen. Det er for amtsrådsforeningen afgørende, at der til den tid tillige foretages en principiel og tilbundsående vurdering af zoneloven som styringsinstrument i planlægningen af det åbne land".

I skrivelse af 11. februar 1980 gjorde Kommunernes Landsforening som tidligere gældende, at zonelovskompetencen burde overføres til kommunalbestyrelserne som den myndighed, der forekommer nærmest til at tage stilling til ønsker om udstykning og bebyggelse i landzone. Foreningen henviste bl.a. til, at kommunalbestyrelserne har det fornødne lokalkendskab, er byplanmyndighed og den myndighed, der har hovedansvaret for borgerenes serviceforsyning på en række områder af betydning for zonelovens administration bl.a. veje, lokal kollektiv trafik, spildevandsafledning, varme, skoler, daginstitutioner m.v. Landsforeningen fandt kompetenceoverførslen vedrørende landzonelokalplanområder for utilstrækkelig og henviste til folketingsbeslutningen fra maj 1978 om styrkelse af kommunernes selvbestemmelsesret over landsbyernes udvikling.

Med skrivelse af 22. februar 1980 til folketingets miljø- og planlægningsudvalg fremsendte miljøministeren kommentarer til henvendelserne fra de kommunale organisationer.

Af kommentaren til henvendelsen af 12. februar 1980 fra amtsrådsforeningen fremgår, at det på dette tidspunkt forekom ministeren mindre hensigtsmæssigt at overføre et nyt sagsområde til amtsrådene i hovedstadsområdet i betragtning af, at det i forbindelse med den foreslåede revision af zoneloven i 1984-85 påregnedes, at amtsrådene ikke længere skulle træffe enkeltafgørelser i sager om byggeri m.v. i landzone, samt at regionplanen for hovedstadsområdet ikke indeholdt retningslinier for det åbne land. Disse forudsattes tilvejebragt ved et regionplantillæg, som skulle foreligge i 1983.

Endvidere fremhævede ministeren, at hovedstadsrådet og ikke amtsrådene har ansvaret for bl.a. den i relation til zoneloven vigtige sek-

torplanlægning, frednings-, landbrugs- og råstofplanlægningen.

Henvendelsen fra Kommunernes Landsforening gav ministeren anledning til bl.a. at udtale, at han på daværende tidspunkt af hensyn til helheden mellem enkeltsagsadministrationen og planlægningen ikke fandt det muligt at overføre kompetencen til kommunalbestyrelserne i videre omfang end foreslået på nuværende tidspunkt.

3.8. Forslag til folketingsbeslutning i 1982.

I april 1982 blev der af Sven Erik Hovmand m.fl. fremsat et forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af landsbyerne. I forslaget blev der bl.a. stillet forslag om ophævelse af by- og landzoneloven med virkning fra det tidspunkt, hvor kommuneplanerne er vedtaget. Forslaget blev ved førstebehandling henvist til folketingets miljø- og planlægningsudvalg, som ikke afgav betænkning.

3.9. Lovændring i 1983.

Miljøministeren tilkendegav i marts 1983, at han agtede at fremsætte forslag i folketinget til en ændring af by- og landzoneloven, hvorefter zonelovskompetencen vedrørende landsbyerne overføres fra amtskommunerne/hovedstadsrådet til kommunerne. Miljøministeren fremsatte herefter den 20. april 1983 forslag til lovændringen.

Under udvalgsbehandlingen blev bestemmelserne i lovens § 9, stk. 5, om miljøministerens bemyndigelse til at delegere zonelovskompetencen til kommunalbestyrelserne, når der foreligger en godkendt regionplan og en endelig vedtagen kommuneplan, taget ud af forslaget.

Dette blev vedtaget af folketinget ved 3. behandling den 27. maj 1983.

Loven træder i kraft den 1. januar 1984 (lov nr. 263 af 8. juni 1983). Efter denne dato har kommunalbestyrelsen zonelovskompetencen i landsbyer, der er entydigt afgrænset i en kommuneplan, jfr. § 9, stk. 3. § 9, stk. 4, bestemmer, at indtil der foreligger en kommuneplan, fastsættes afgrænsningen af landsbyerne af kommunalbestyrelsen efter forhandling med amtsrådet (hovedstadsrådet).

I det åbne land er det således amtsråd/hovedstadsrådet, der har zonelovskompetencen.

4. Drøftelser om zonelovskompetencen i forbindelse med etableringen af hovedstadsordningen og ved ændringerne af loven om et hovedstadsråd.

Hovedstadsreformudvalgets flertal foreslog som bekendt en 3-leddet hovedstadsordning. Udvalget fandt, at kompetencen til at meddele tilladelser efter by- og landzoneloven burde henlægges til amtsrådene, idet man herved ville kunne undgå at belaste hovedstadsrådet med en række enkeltsager uden betydning for den regionale planlægning. Udvalget fandt det dog nødvendigt, at der blev tillagt hovedstadsrådet en almindelig direktivbeføjelse over for amtsrådene med hensyn til deres administration af landzonebåndet, og at der burde sikres hovedstadsrådet adgang til at overtage afgørelsen i sager af regional betydning (udvalgsbetænkningen s. 20).

I loven om regionplanlægning i hovedstadsområdet (jfr. pkt. 3.3) blev det fastsat, at hovedstadsrådet skulle have zonelovskompetencen, når byudviklingsudvalgene blev nedlagt. Hovedstadsrådet kunne dog bemyndige amtsrådene til at meddele zonelovstilladelser. Om baggrunden for ikke at følge hovedstadsreformudvalgets forslag vedrørende placering af kompetencen oplyste boligministeren i et svar til det folketingsudvalg, der behandlede hovedstadsordningen, at det forekom mere hensigtsmæssigt, at administrationen af landzonebestemmelserne i sin tid blev henlagt til hovedstadsrådet.

Som nævnt i pkt. 3.4. foran blev kompetencen ved en ændring af zoneloven i 1975 tillagt hovedstadsrådet, og bestemmelsen om, at rådet kunne delegere kompetencen til de 3 amtsråd udgik.

Hovedstadsrådets kompetence i henhold til by- og landzoneloven har givet anledning til en række bemærkninger ved folketingets drøftelser af loven om et hovedstadsråd i 1976-77 og i 1980-81.

Forud for fremsættelsen af det lovforslag i 1976-77, der førte til, at revisionen af hovedstadsrådsloven blev udskudt, anmodede indenrigsministeren således samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd i hovedstadsområdet om at måtte modtage underretning, såfremt kommunalbestyrelserne og amtsrådene mente at burde pege på forhold, der burde indgå i overvejelserne. I en række svar blev det anført, at hovedstadsrådets kompetence i henhold til lovgivningen vedrørende fysisk plan-

lægning og miljøbeskyttelse burde begrænses til rent overordnede og koordinerende planlægningsbeføjelser, og der pegedes i denne forbindelse specielt på, at kompetencen til at meddele tilladelser i henhold til by- og landzoneloven ikke burde ligge hos det overordnede organ.

I bemærkningerne til lovforslaget⁶⁾ anføres herom:

"Lovgivningen vedrørende fysisk planlægning, og den som led i miljøreformen gennemførte lovgivning, har inden for hovedstadsområdet som grundlæggende princip, at hovedstadsrådet bør tillægges de beføjelser, der i den øvrige del af landet er tillagt amtsrådene,, herunder også eventuelle administrative beføjelser. Derved sikres, at hovedstadsrådet, ligesom amtsrådene i den øvrige del af landet er i stand til direkte at foranledige planlægningsbeslutninger gennemført, og samtidig tilvejebringe en klar kompetencefordeling i hovedstadsområdet. Regeringen kan ud fra disse synspunkter ikke imødekomme de fremsatte bemærkninger. Samme synspunkter har været baggrunden for, at hovedstadsrådet ifølge det netop fremsatte forslag til lov om råstoffer tænkes tillagt kompetence til at planlægge, kortlægge og meddele tilladelser inden for råstofområdet."

I betænkningen over lovforslaget fra folketingets kommunaludvalg⁷⁾ blev det oplyst, at indenrigsministeren til brug for overvejelserne om hovedstadsområdets fremtidige struktur, ville iværksætte en gennemgang af den sektorlovgivning, der nærmere omhandlede hovedstadsrådets kompetence.

På baggrund af et udvalgsarbejde herom⁸⁾ gav indenrigsministeren i 1980 en redegørelse til folketinget om hovedstadsrådet og fremsatte i 1981 forslag til ændring af hovedstadsrådsloven.

I forbindelse med drøftelserne om redegørelsen og lovforslaget blev der igen fra kommunal og amtskommunal side og fra hovedstadsrådet givet udtryk for, at hovedstadsrådets opgaver så vidt muligt burde begrænses til overordnede koordinations- og planlægningsopgaver, således at behandlingen af konkrete sager blev overført til amtsråd og kommunalbesty-

relser. I bemærkningerne til lovforslaget⁹⁾ anførtes det, "at den pågældende lovgivning i alt væsentligt henhører under miljøministeriet, og at miljøministeriet i forbindelse med kommende lovrevisioner vil vurdere, om konkrete administrative opgaver med fordel kan flyttes fra hovedstadsrådet".

Drøftelserne i folketinget vedrørende hovedstadsrådsloven drejede sig ikke specielt om kompetencen til at meddele zonelovstilladelser. Dette spørgsmål blev behandlet delvis sideløbende i forbindelse med ændringen af zoneloven i 1980 (jfr. pkt. 3.7 nedenfor).

Drøftelserne om lovforslaget førte som bekendt til, at revisionsbestemmelsen i hovedstadsrådsloven blev ændret, således at loven skal tages op til revision i folketingssamlingen 1983/84 samt til, at nærværende kommission blev nedsat.

5. Hovedstadsrådets sagsbehandling af ansøgninger om zonelovstilladelse.

5.1 Sagsgang.

Ansøgning sendes af ejendommens ejer til kommunen eller direkte til hovedstadsrådet. Kommunen afgiver udtalelse til hovedstadsrådet om sagen, efter at denne er vurderet i relation til de lovområder, kommunen administrerer.

Ansøgningen vurderes i hovedstadsrådet i relation til:

- Landsplandirektiver udstedt i henhold til lands- og regionplanlovens § 4.
- Regionplanens 1. etape 1977-1992.
- Regionplanlægningen i øvrigt, især for så vidt angår arealreservationer til de i regionplanloven nævnte formål.
- Kommunal arealanvendelse, herunder § 15-rammer eller kommuneplaner.
- Miljøbeskyttelseslovgivningen. Det vurderes, om ansøgningen er i overensstemmelse med planlægningen inden for miljøområdet, herunder de godkendte kommunale § 21-spildevandsplaner, de foreløbige recipientkvalitetskrav, hovedstadsrådets planovervejelser i forbindelse med placering af lossepladser og særlige beliggenhedskrav for virksomheder.

6) Folketingstidende 1976-77, 1. samling, tillæg A, sp. 2415-2416.

7) Folketingstidende 1976-77, 2. samling, tillæg B, sp. 235.

8) Hovedstadsrådets struktur og opgaver, betænkning nr. 888, København 1979.

9) Folketingstidende 1980-81, tillæg A, sp. 512.

- Naturfredningsloven. Sagen behandles med henblik på en vurdering af det ansøgt placering i relation til fredningsmæssige interesseområder, naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier og hovedstadsrådets igangværende fredningsplanarbejde. Endvidere kontrolleres, om ansøgningen er i strid med fredningskendelser.

I nogle tilfælde er det nødvendigt at indhente udtalelser om sagen fra andre myndigheder. Det gælder først og fremmest ansøgninger, der kræver tilladelse i henhold til landbrugslovgivningen m.v., hvor landbrugsministeriets udtalelse indhentes. Ved ansøgninger, der har relation til igangværende landsplanlægning, indhentes eventuelt en udtalelse hos planstyrelsen. I de tilfælde hvor ansøgningen berører spørgsmål om vejadgang til facadeløse veje eller spørgsmål, der er omfattet af lov om sommerhuse og camping m.v. indhentes amskommunens udtalelse.

Hvis det ansøgte kræver tilladelse fra hovedstadsrådet efter anden lovgivning end zone-loven, koordineres sagsbehandlingen med de berørte områder og ansøgeren underrettes herom. Dette er typisk tilfældet, hvis ansøgningen kræver tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven (særligt forurenende virksomheder, spildevandsanlæg m.v.) I disse sager træffes afgørelse af hovedstadsrådets miljøbeskyttelsesudvalg. Det er endvidere tilfældet, hvis der kræves tilladelse efter naturfredningsloven (særligt sager der afgøres af fredningsnævn og sager om vådområder). I sådanne sager koordineres besvarelsenerne således, at der ikke gives tilladelse efter miljø- eller fredningslovgivningen, hvis zonetilladelse ikke kan gives - og omvendt.

Efter tilvejebringelse af det nødvendige materiale og efter en interesseafvejning af de berørte sektorinteresser i relation til zonelovens formålsbestemmelser afgøres sagen efter hovedstadsrådets interne kompetenceordning (jfr. pkt. 5.2 nedenfor), og ansøgeren, primærkommunen, vurderingsrådet samt berørte myndigheder underrettes om afgørelsen. Eventuelle betingelser i forbindelse med meddelelse af en tilladelse tinglyses på ejendommen og afgørelsen offentliggøres i stedlige distriktsblade i henhold til bestemmelser herom i lov om by- og landzoner.

Tidsforbruget andrager ved administrativt afgjorte sager 3-4 uger og ved udvalgsafgjorte sager 4-8 uger.

5.2. Hovedstadsrådets delegationsordning.

Råds formanden er bemyndiget til at træffe afgørelse i følgende sager ("administrativt afgjorte sager") med orientering til hovedstadsrådet:

- Ansøgninger vedrørende påtænkt anvendelse, hvor forvaltningen er enig i kommunens indstilling.
- Mindre betydende sager vedrørende udstykning, ombygning, tilbygning samt ændret anvendelse, hvor der ikke kan herske tvivl om afgørelsen efter de hensyn, der skal varetages i henhold til by- og landzoneloven.
- Sager vedrørende lovliggørelse i overensstemmelse med den primærkommunale indstilling.
- Sager vedrørende afslag på udstykning af medhjælperboliger fra landbrugsejendomme over 40 ha.

Afgørelser i øvrige sager træffes af hovedstadsrådets planlægnings- og økonomiudvalg med orientering til hovedstadsrådet.

5.3. Sagsstatistik.

Sagsantal 1980

Administrativt afgjorte sager: 777

Udvalgsafgjorte sager: 91

Sager i alt 1980: 868

69% af sagerne har været afgjort med tilladelse og 31% med afslag. 82 sager (9%) har været afgjort mod primærkommunens indstilling.

Udviklingen i sagsantallet har været følgende:

1979: 830

1980: 868

1981: 695

1982: 617

5.4. Personaleforbrug.

Inden hovedstadsrådet fik tillagt zonetovskompetencen, varetoges opgaverne af 9 byudviklingsudvalg (1 for København, Frederiksberg og Københavns amtskommune, 6 for Frederiksborg amtskommune og 2 for Roskilde amtskommune). Ved byudviklingsudvalgene beskæftigedes 15 medarbejdere, heraf ca. halvdelen akademisk uddannede, med zonesager.

De i hovedstadsrådet anvendte personaleresourcer i forbindelse med administrationen af zonetoven udgør i alt 9 medarbejdere, heraf 5 akademisk uddannede, 2 mellemteknikere og 2 kontorassistenter. Dette personale varetager tillige andre opgaver vedrørende det åbne land, der er henlagt til det pågældende funktionsområde.

Bilag 5.

Redegørelse for vandforsyningsloven.

1. Vandforsyningsloven og baggrunden for denne.

Den 1. april 1980 trådte lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v. i kraft. Samtidig trådte en række bekendtgørelser og cirkulærer, der er udarbejdet i medfør af loven, i kraft.

Tidligere byggede vandforsyningen i Danmark i væsentlig grad på lov nr. 169 af 18. april 1969 om vandforsyning.¹⁾ Denne lov afløste den første samlede danske vandforsyningslov, lov nr. 54 af 31. marts 1926 om vandforsyningsanlæg. Loven af 1969 betød ikke noget brud med principperne i loven af 1926, men var en tilpasning af denne lov til senere lovgivning og i visse henseender en kodifikation af den praksis, der havde dannet sig. Loven af 1969 opstillede således ligesom loven af 1926 et koncessionssystem for al vandindvinding, bortset fra grundejernes indvinding af vand på egen grund til eget begrænset brug. Loven lagde endvidere ligesom loven af 1926 den væsentligste myndighed til landvæsensretterne, som i de fleste tilfælde traf afgørelse om koncessioner, og som afgjorde ekspropriationsager og sager om erstatning for ændring af vandstanden.

Den væsentligste nydannelse i loven af 1969 var lovens strukturelle bestemmelser. En kommunalbestyrelse skulle planlægge den kommende vandforsyningsstruktur i kommunen, før problemerne blev akutte. Endvidere gav loven forskellige muligheder for, når spørgsmålene blev aktuelle, at gennemtvinge en bestemt struktur, både således at der kunne gennemtvinges en vandværksforsyning i områder, som tidligere havde haft brønde eller boringer ved de enkelte ejendomme, og således at der for vandværksforsynede områder kunne træffes bestemmelse om, fra hvilke vandfor-

syningsanlæg de enkelte områder skulle forsynes, herunder at der skulle oprettes fælleskommunale ordninger.

En ændring af vandforsyningslovens myndighedsopbygning blev foretaget ved lov nr. 373 af 13. juni 1973 om ændring af lov om vandforsyning og lov om offentlige veje. Loven var et led i miljøreformen og trådte ligesom den øvrige miljøreform i kraft den 1. oktober 1974.1 overensstemmelse med den øvrige miljøreform flyttede den ansvaret for ressourcer og miljø over til kommunale politiske myndigheder. De sager om indvindingsstilladelser og vandforsyningsstruktur, som hidtil havde ligget hos landvæsensretterne, blev henlagt til amtsrådene. Ekspropriationsagerne blev som hovedregel henlagt til kommunalbestyrelserne. Landvæsensretterne beholdt derimod afgørelser om erstatning for skader ved ændring af vandstanden i forbindelse med vandindvinding, erstatning for inddragelse af vandindvindingsret og erstatning for ekspropriation. Ved loven af 1973 overførtes i øvrigt vandforsyningslovens bestemmelser om beskyttelse af grundvand og overfladevand mod forurening til lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse. Planlægningsbestemmelserne blev forstærket, og udarbejdelsen af vandforsyningsplaner blev overført fra kommunalbestyrelsen til amtsrådet.

I det hele var formålet med loven dog kun at tilpasse vandforsyningsloven til miljøreformen, og man ønskede af tidsmæssige grunde ikke at foretage nogen dyberegående ændring i loven af 1969.

I loven af 1978 blev planlægningsbestemmelserne udbygget og gjort betydelig mere detaljeret. Planlægningen, som hidtil havde ligget hos amtsrådene, blev opdelt i en overordnet planlægning (vandindvindingsplanlægning),

1) Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 2908.

der skal foretages af amtsrådene med ministerens godkendelse, og en detailplanlægning (vandforsyningsplanlægning), der skal foretages af kommunalbestyrelserne med amtsrådets godkendelse.

Efter loven kræves der tilladelse til enhver form for indvinding af vand. Undtaget er dog enhver grundejer, hvis ejendom ligger uden for et alment vandforsyningsanlægs naturlige forsyningsområde, idet sådanne grundejere er berettigede til at indvinde grundvand på egen grund til brug i husholdning, medmindre der må antages at være nærliggende fare for, at vandet ikke vil opfylde de fastsatte krav til kvaliteten af drikkevandet eller i øvrigt vil blive sundhedsfarligt. Endvidere må vandindvindingsanlæg ikke etableres eller på væsentlig måde udbedres eller ændres, før kommunalbestyrelsen eller amtsrådet har meddelt tilladelse hertil.

For at opnå den bedste fordeling af ressourcerne, set ud fra et samfundsmæssigt synspunkt, indeholder loven bestemmelser, hvorefter vandindvindingsstilladelser fremtidigt skal tidsbegrænses. Bestemmelsen kan få væsentlig betydning for den fremtidige styring af vandforsyningen, fordi det er umuligt at forudse, om det indvindingsmønster, som er valgt, også kan holde langt ud i fremtiden. I de fleste tilfælde vil tidsbegrænsningen ikke betyde nogen byrde for vandindvindingerne. Tilladelserne skal i det omfang, der fortsat er behov for vandindvinding, forlænges, når de udløber, medmindre de samfundsmæssige hensyn, der er nævnt i lovens §§ 1 og 2, er til hinder herfor. Som det er anført i bemærkningerne, vil store vandforsyningsanlæg som regel være opført således, at de kan og bør bevares. Disse spørgsmål vil i øvrigt i et vist omfang kunne afklares ved den kommunale vandforsyningsplanlægning. Tilladelse til vandindvinding skal således meddeles for et bestemt tidsrum, som højst kan være 30 år. For indvinding til landbrugsafgrøder og til dambrug er tidsrummet dog - som hidtil - med hensyn til grundvand højst 15 år og med hensyn til overfladevand højst 10 år. Efter loven skal samme tidsfrister, regnet fra lovens ikrafttræden, også gælde for allerede givne indvindingsstilladelser, idet det dog er fundet rimeligt med en overgangsperiode på 25 år for dambrug, der er oprettet før 1. oktober 1974.

Samtidig med at forslaget til den nye vandforsyningslov blev udarbejdet, udarbejdede miljøstyrelsen en redegørelse om principper for anvendelsen og prioriteringen af vore vandressourcer. Redegørelsen findes optrykt som bilag 2 til lovforslaget.²⁾

Spørgsmålet om en samlet vandressourcepolitik er aktualiseret af den stadige stigning i forbruget af vand til vanding i landbruget, og af den større interesse i befolkningen for anvendelsen af vandforekomsterne til vandforsyning, recipient for spildevand, dambrug, sportsfiskeri og andre rekreative formål.

I den nævnte redegørelse er nogle af problemerne omkring vandindvindingen søgt belyst. Specielt belyses sammenhængen mellem vandforsynings-, spildevands- og recipientkvalitetsplanlægningen samt følgevirkningerne af vandindvinding og de tekniske muligheder for at forudsige og afbøde virkningerne af en given vandindvinding; også hele spørgsmålet om grundvandsbeskyttelsen behandles.

I redegørelsens sammenfatning gives forslag til den prioritering, vandressourcernes forskellige anvendelsesformål efter miljøstyrelsens opfattelse bør have for på en rimelig måde at tilgodese samtlige interesser. Miljøstyrelsen udtaler bl.a. følgende herom i redegørelsen: "I områder, hvor vandforekomsterne er sparsomme, eller hvor øget vandindvinding vil medføre uacceptable virkninger på omgivelserne, vil det være nødvendigt at prioritere anvendelsen af ressourcerne. Efter miljøstyrelsens opfattelse må hensynet til befolkningens forsyning med drikkevand have første prioritet, dog således at miljømæssige hensyn i særlige tilfælde kan gå forud. For at tilgodese disse hensyn kan det være nødvendigt at begrænse vandindvindingen, hvad enten denne sker fra grundvand eller fra overfladevand."

2. Hovedindholdet af loven af 1978.

Vandforsyningsloven har til formål at sikre

- 1) at udnyttelsen af vandforekomsterne sker efter en samlet planlægning og efter en samlet vurdering af en række nærmere angivne samfundsmæssige hensyn,
- 2) en samordning af den eksisterende vandforsyning med henblik på en hensigtsmæssig anvendelse af vandforekomsterne,
- 3) en planmæssig udbygning og drift af en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning.

2) Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 2913.

Lovens formål skal søges opfyldt gennem:

- kortlægning og planlægning,
- tilladelser,
- tilsyn og indgreb.

Planlægning.

Ifølge vandforsyningslovens kapitel 3 skal amtsrådet med bistand af kommunalbestyrelserne foretage en kortlægning af vandforekomsterne, deres beliggenhed, størrelse og kvalitet og, efter beregning af følgevirkningerne af vandindvinding, prioritere vandressourceres anvendelse og fastlægge, hvilke vandmængder der kan indvindes.

Amtsrådet skal herefter udarbejde en plan for den fremtidige vandindvinding efter forhandling med kommunalbestyrelserne. I planerne skal der fastsættes retningslinier for, hvorledes de enkelte dele af amtskommunerne skal forsynes med vand, og hvorfra vandet skal indvindes, samt hovedprincipperne for behandling og fremføring af vand.

I hovedstadsområdet udføres amtsrådets opgaver af hovedstadsrådet.

Tilladelser.

I lovens kapitel 4 findes reglerne om tilladelse til vandindvinding og vandindvindingsanlæg, herunder regler om tidsbegrænsning af tilladelser samt bestemmelser om erstatning for skader som forvoldes ved forandring af grundvandsstanden, vandføringen i vandløb, eller vandstanden i søer m.v. under anlæggenes udførelse og drift. Kapitlet omfatter også de indvindinger af overfladevand til vanding og dambrug, der tidligere var reguleret i vandløbslovens kapitel VIII.

Kapitel 5 vedrører tilladelser til indvinding af vand til drikkevandsforsyning gennem afsaltning af havvand og levering af drikkevand fra udlandet. Endvidere indeholder kapitlet regler om tilladelse til bortledning af grundvand ved bygge- og anlægsarbejder, gravning af ler, grus, brunkul, kridt m.v.

Kapitel 8 indeholder principperne fra de bestemmelser om bedre styring af den almene vandforsyning, som blev foreslået i betænkningen fra udvalget vedrørende vandforsyningen i hovedstadsområdet. Efter lovens bestemmelser kan amtsrådet/hovedstadsrådet påbyde, at almene vandforsyningsanlæg - kommunale som private - skal samarbejde, udbygges,

påtage sig forsyningen af nye ejendomme eller forsyningsområder eller ophøre med forsyning i hidtidige forsyningsområder. Amtsrådet/hovedstadsrådet kan fastsætte vilkårene herfor.

Tilsyn.

Reglerne om tilsyn findes i lovens kapitel 10. Det er kommunalbestyrelsen, der fører tilsyn med vandkvaliteten, de indvundne vandmængder og med indretningen og driften af vandforsyningsanlæg.

Amtsrådet/hovedstadsrådet kan dog pålægge kommunerne at tage tilsynsspørgsmål op til behandling, bl.a. på basis af den underretning, rådet skal modtage fra kommunerne om tilsynsresultaterne.

3. Vandforsyningslovens administrative system.

I forbindelse med, at kompetencen til at træffe afgørelser efter vandforsyningsloven ved lovændringen i 1973 blev overflyttet fra landvæsenkommissionerne til de kommunale myndigheder, blev det overvejet, om beføjelserne til at meddele vandindvindingsstilladelser burde overføres til amtsrådene eller kommunalbestyrelserne.

I bemærkningerne til forslaget til ændringsloven af 1973³⁾ blev der givet udtryk for, at udgangspunktet måtte være, at myndigheden til at give tilladelse til vandindvinding burde ligge hos amtsrådene. Der blev herved navnlig lagt vægt på følgende synspunkter: I sådanne sager er der tale om en stor spredning af problemerne. En række større kommuner har allerede lagt beslag på alle anvendelige vandressourcer i deres nærhed og må hente deres øvrige vand langvejs fra. Og selv bortset herfra er det grundvand, som der skal disponeres over, afgrænset i grundvandsområder, der normalt strækker sig over mange kommuner; disponeres der over grundvandet i én kommune, får det virkning for muligheden for at disponere i andre kommuner. Tilsvarende gælder for dispositioner over vandløbenes vand. Hertil kommer, at vandforsyningssager kræver en særlig teknisk ekspertise, som lettere vil kunne tilvejebringes og effektivt udnyttes i amtskommunerne.

Kommunalbestyrelserne fik dog kompetencen til at meddele vandindvindingsstilladelser i en række mindre sager.

3) Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 4049.

4. Særligt om hovedstadsrådets placering i det administrative system.

4.1. Hovedstadsreformudvalget.

Hovedstadsreformudvalget foreslog i sin betænkning af april 1971 bl.a., at hovedstadsrådet skulle overtage vandforsyningen i hovedstadsområdet, således at hovedstadsrådet skulle levere vandet til kommunerne, hvormod den enkelte kommune selv skulle varetage fordelingen inden for sine grænser.

I betænkningen (s. 28) anførte udvalget om behovet for en fælles vandforsyning:

"Vandproduktionen inden for Københavns kommunes anlæg og Gentofte Kommunes fællesanlæg ved Sjælsø dækker i dag mere end 60 pct. af hovedstadsområdets samlede forbrug af vandværksvand. Den koordinerede udnyttelse af områdets vandressourcer har således uden særligt lovgrundlag i kraft af centralkommunernes indsats nået et ganske højt niveau, og udvalget har derfor overvejet, om der i forbindelse med en hovedstadsordning overhovedet er behov for at søge gennemført en yderligere koordination, eller om også den fortsatte udvikling kan baseres på frivillige aftaler.

Udvalget har imidlertid - i lighed med de udvalg, der tidligere har arbejdet med hovedstadsproblemerne - fundet det mest naturligt at foreslå vandforsyningen inddraget under et fremtidigt hovedstadsråds opgaver. Man har herved for det første lagt vægt på, at den fortsatte befolkningstilvækst og det i øvrigt voksende vandforbrug sammenholdt med knapheden på både grundvand og overfladevand i området vil skabe et øget behov for en koordineret udnyttelse af de eksisterende vandforekomster med lige adgang til forbrug af vand for alle dele af området. For det andet må der som følge af stigende investeringsudgifter i forbindelse med den nødvendige forøgelse af vandindvindingskapaciteten i området påregnes en fortsat øget prisdifferentiering ved vandleverancer til de senest tilkommende aftagerkommuner, hvilket efter udvalgets opfattelse ikke er acceptabelt på længere sigt i betragtning af områdets karakter af en funktionel enhed.

Under henvisning hertil og i erkendelse af vandforsyningens afgørende betydning for områdets videre udvikling har udvalget fun-

det det rigtigt, at der pålægges hovedstadsrådet det samlede ansvar for en fælles planlægning af områdets fremtidige vandforsyning og for tilvejebringelse af de fornødne anlæg til dækning af områdets vandforsyningsbehov. Da der imidlertid ikke foreligger samme tvivlende grunde til at bebyrde hovedstadsrådet med varetagelsen af den lokale vanddistribution, finder man det rationelt, at der etableres en arbejdsdeling mellem hovedstadsrådet og kommunerne, således at hovedstadsrådet forestår vandproduktionen og fordeler vandet til kommunerne, medens det overlades til kommunerne selv at drage omsorg for planlægningen og udbygningen af den lokale distribution inden for deres respektive områder."

Endelig bemærkede udvalget om spørgsmålet om en ensartet vandpris i hovedstadsområdet: "Som indledningsvis påpeget er det imidlertid ikke blot hensynet til den bedst muligt udnyttelse af områdets vandressourcer, der har begrundet udvalgets forslag om, at hovedstadsrådet skal overtage ansvaret for den samlede vandforsyning i området, men tillige ønsket om at sikre en mere ensartet vandpris. I overensstemmelse hermed må det efter udvalgets opfattelse opstilles som en målsætning for hovedstadsrådets fremtidige takstpolitik, at der efterhånden gennemføres ensartede priser på vand."

4.2. Hovedstadsreformen og ændringen af vandforsyningsloven i 1973.

I den hovedstadsreform, som trådte i kraft i 1974, opgav man tanken om straks at samle fællesvandværker i hovedstadsområdet under en fællesdrift. I § 14 i lov nr. 331 af 13. juni 1973 om et hovedstadsråd blev det blandt hovedstadsrådets opgaver anført, at rådet skulle "varetage planlægning af vandforsyning samt efter bemyndigelse fra ministeren for forureningsbekæmpelse varetage vandfordelingen og forestå udbygning og drift af vandforsyning". I overensstemmelse hermed blev det i vandforsyningsloven som ændret ved lov nr. 373 af 13. juni 1973, jfr. lov-bekendtgørelse nr. 524 af 26. september 1973, bestemt, at hovedstadsrådet skulle forestå planlægning af vandforsyningen for hovedstadsområdets vedkommende.⁴⁾

Efter § 4 i vandforsyningsloven som affattet

4) Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 2127.

i 1973 var kompetencen til at afgøre sager af betydning for hovedstadsområdets vandforsyning henlagt til miljøministeren. Ministeren kunne dog bemyndige hovedstadsrådet til at afgøre sager om indvinding af vand i hovedstadsområdet til brug for hovedstadsområdet, og dette skete ved § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 180 af 29. marts 1974. Ministerens øvrige beføjelser efter § 4, der var henlagt til miljøstyrelsen, havde herefter betydning i de områder, som har stor interesse for hovedstadsområdets vandforsyning, dvs. Regnemarks- og Suså-Vendebæk området.

Endvidere bestemtes det i lovens § 3, stk. 2, at miljøministeren kunne fastsætte regler om, at det overordnede tilsyn inden for hovedstadsområdet skulle føres af hovedstadsrådet. Denne bemyndigelse blev udnyttet ved § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 179 af 29. marts 1974 om tilsyn med vandforsyningsanlæg.

Endelig bestemtes det i lovens § 21, stk. 3, at ministeren efter anmodning fra hovedstadsrådet kunne bestemme, at rådet, når afgørende hensyn til hovedstadsområdets vandforsyning talte for det, skulle overtage et kommunalt vandindvindingsanlæg inden for hovedstadsområdet. Vilkårene herfor skulle dog, hvis der ikke blev opnået enighed herom, fastsættes ved lov.

Om de fremtidige planer for vandforsyningen i hovedstadsområdet udtaltes det i bemærkningerne til forslaget til lov om et hovedstadsråd:

"På længere sigt er formålet med henlæggelsen af vandforsyningsopgaver til hovedstadsrådet dels en koordination af udnyttelsen af de givne vandforekomster, således at der for alle dele af området bliver lige adgang til forbrug af vand, dels en udjævning (i producentleddet) af de meget varierende vandpriser. Med henblik herpå er det regeringens agt at foranledige en nøjere undersøgelse af forholdene omkring vandpriserne i hovedstadsområdet." (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 6108).

I et notat om hovedstadsområdets vandforsyning, der var udarbejdet af indenrigsministeriet og ministeriet for forureningsbekæmpelse, og som med skrivelse af 22. marts 1973 blev oversendt til det folketingsudvalg, der var blevet nedsat med henblik på behandlingen af hovedstadsreformforslagene, blev det anført, at det bl.a. af administrative grunde, ville være betænkeligt fra starten at henlægge andre op-

gaver inden for vandforsyningsområdet end planlægningsopgaven til hovedstadsrådet.

I notatet nævntes det, at hovedstadsrådets planlægningsbeføjelser ville give mulighed for den fornødne koordination af de forskellige vandforsyningers indsats, men at det som styringsmiddel ville kunne være nyttigt, at loven som foreslået af ministeren for forureningsbekæmpelse hjemlede hovedstadsrådet mulighed for om nødvendigt at overtage en vandforsyning og dens drift. I notatet blev der samtidig gjort opmærksom på, at hovedstadsrådets overtagelse af hele vandproduktionen ikke vil afhjælpe det altovervejende problem for områdets vandforsyning, nemlig at størstedelen af de udisponerede vandressourcer befinder sig uden for området.

4.3. Betænkning vedrørende problemerne omkring vandforsyningen i hovedstadsområdet.

I forbindelse med folketingets behandling i 1972/73 af forslaget til lov om et hovedstadsråd og forslag til lov om ændring af vandforsyningsloven, blev det besluttet, at der skulle nedsættes et udvalg til undersøgelse af forholdene omkring vandpriserne. På denne baggrund nedsatte miljøministeren den 16. juli 1975 et udvalg til undersøgelse af problemerne omkring vandforsyningen i hovedstadsområdet, der bl.a. skulle kortlægge og analysere forholdene omkring organisation af fælles vandforsyninger og grundlaget for fastsættelsen af vandpriserne i hovedstadsområdet. Endvidere skulle udvalget undersøge mulighederne for at opnå en ensartet vandpris i producentleddet i hovedstadsområdet og undersøge, om hovedstadsrådets overtagelse af områdets fælles vandforsyning ville fremme en udjævning af vandpriserne.

Uanset resultatet af udvalgets overvejelser skulle udvalget endelig redegøre for, på hvilke vilkår og i hvilken takt en overdragelse af hovedstadsområdets fælles vandforsyninger til hovedstadsrådet ville finde sted.

Udvalgets betænkning, "Betænkning afgivet af det af miljøministeren den 16. juli 1975 nedsatte udvalg til undersøgelse af problemerne omkring vandforsyningen i hovedstadsområdet" forelå i marts 1977. På baggrund af resultaterne af en gennemført vandprisundersøgelse i hovedstadsområdet var det udvalgets opfattelse, at de daværende årlige udgifter til vandtilførsel måtte siges at være meget beskedne. Selv om den betydelige spredning af ud-

gifterne på vandforsyningsområdet blev taget i betragtning, var udgiftsbyrden begrænset, og forskellene blev betydeligt mindre end mange andre økonomiske forskelle inden for hovedstadsområdet, der f.eks. er betinget af veksellende kommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter, forskellige ejendomsvurderinger og grundskyldspromiller. m.v.

På baggrund af sine overvejelser fandt udvalget det ikke hensigtsmæssigt at gennemføre en overdragelse af hovedstadsområdets fælles vandforsyninger til hovedstadsrådet, og udvalget fandt det ikke nødvendigt, at der blev grebet ind over for de eksisterende forskelle i vandpriserne i hovedstadsområdet. Derimod fandt udvalget det ønskeligt, at der ved revisionen af vandforsyningsloven blev gennemført en sådan forbedring af hovedstadsrådets styringsmuligheder, at der bedre kunne sikres en planmæssig udbygning af vandforsyningen, og at ulighederne i vandpriserne ikke blev væsentligt større under den fremtidige udvikling.

Betænkningens kapitel 7, der indeholder udvalgets indstilling og forslag til en lovskitse med bemærkninger, er optrykt som bilag 1 til forslaget til den nye vandforsyningslov af 1978.⁵⁾

Udvalgets forslag til forbedrede styringsmuligheder var af betydning for lovens administration i hele landet, og de blev derfor indarbejdet i den nye lov i generelle bestemmelser om beføjelser for amtsrådene (hovedstadsrådet) til at træffe afgørelse om forsyningsområder, om tilbagekaldelse af vandindvindingstilladelser og om fastsættelse af forbrugerpriser.

Ved vandforsyningsloven af 1978 ophævedes miljøministerens kompetence til at træffe afgørelse i sager af betydning for hovedstadsrådets vandforsyning.

Kompetencen til at træffe afgørelse i sager om vandindvinding og godkendelse af vandindvindingsanlæg inden for hovedstadsområdet blev tillagt hovedstadsrådet.

I overensstemmelse med udvalgsbetænkningen, blev der ikke i den nye lov indsat en bemyndigelse svarende til § 21, stk. 3, i den hidtidige lov om at ministeren efter anmodning fra hovedstadsrådet kunne bestemme, at rådet skulle overtage et kommunalt vandind-

vindingsanlæg inden for hovedstadsområdet. Da hovedstadsrådsloven blev revideret i 1981, blev denne lovs § 14, stk. 1, nr. 4, "rettet" i konsekvens af vandforsyningsloven fra 1978. Nr. 4 omtaler nu alene planlægning af vandforsyning. Det fremgår dog af bemærkningerne til denne bestemmelse, at der herved sigtes til de opgaver som hovedstadsrådet fik ved vandforsyningsloven af 1978.⁶⁾

4.4. Bistandsaftalen - Personaleressourcer.

Ved miljøreformens ikrafttræden (oktober 1974) blev der indgået en bistandsaftale mellem de tre amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner og hovedstadsrådet med henblik på at udnytte den sagkundskab på miljøområdet, som allerede fandtes i de tekniske forvaltninger og i Københavns kommunes miljøtekniske kontor. Aftalen vedrører administrationen af miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og vandløbsloven. I afsnittet om miljøbeskyttelsesloven er der redegjort nærmere for bistandsaftalen.

5. Hovedsagsgrupper.

Vandindvindingsplanlægning.

Efter vandforsyningslovens § 11 skal hovedstadsrådet udarbejde en vandindvindingsplan, der fastlægger anvendelsen af hovedstadsrådets grund- og overfladevandressourcer, herunder hvorledes de enkelte dele af hovedstadsregionen skal forsynes med vand, hvorfra vand skal indvindes samt hovedprincipper for behandling og fremføring af vand. Endvidere skal planen indeholde en tidsfølge for udbygning og etablering af vandforsyningsanlæg af regional betydning. Efter § 2, stk. 2, nr. 3, i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet skal regionplanen indeholde hovedretningslinier for vandforsyningen i hovedstadsområdet. Derfor forudsatte miljøministeren ved godkendelsen af hovedstadsrådets forslag til regionplanens 1. etape 1977-92, at der blev udarbejdet et regionplantillæg med retningslinier for vandforsyningen i hovedstadsregionen.

Med hovedstadsrådets "Rapport om vandindvindingsplanlægningen i hovedstadsregionen 1981" er der udarbejdet en status over vandindvindingsplanlægningen og en beskrivelse af

5) Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 2910

6) Folketingstidende 1980-81, tillæg A, sp. 514.

vandindvindingsplanlægningens hovedproblemstillinger i hovedstadsregionen.

Hovedstadsrådet vedtog den 25. februar 1983 et forslag til "Regionplantillæg 1982", som bl.a. indeholder hovedretningslinier for vandforsyningen i hovedstadsregionen. Regionplantillægget er til offentlig debat i perioden 1. april - 1. september 1982. Efter debatperioden vil hovedstadsrådet foretage en vurdering af de indkomne indsigelser, som kan indgå i miljøministeriets godkendelse af "Regionplantillæg 1982".

På baggrund heraf vil der, koordineret og afstemt med anden sektorplanlægning, blive udarbejdet et egentligt forslag til en regional vandindvindingsplan. Efter høring af dette planforslag skal det færdiggøres som en regional vandindvindingsplan og indarbejdes i et regionplantillæg.

Vandforsyningsplanlægning.

Efter vandforsyningslovens § 14 skal kommunerne på baggrund af den regionale vandindvindingsplan, der skal godkendes af miljøministeren, udarbejde en vandforsyningsplan, der detaljeret beskriver, hvorledes vandforsyningen skal tilrettelægges, herunder hvilke anlæg forsyningen skal bygge på, og hvilke forsyningsområder de enkelte anlæg skal have. Disse planer skal godkendes af hovedstadsrådet.

Inden for den godkendte vandforsyningsplans rammer kan kommunerne uden hovedstadsrådets godkendelse lade udføre de nødvendige borer og anlægsarbejder. Inden disse anlæg igangsættes, skal hovedstadsrådet underrettes om kommunens afgørelse. Hovedstadsrådet kan påklage kommunens afgørelser til miljøstyrelsen, såfremt der er væsentlige afvigelser fra den godkendte vandforsyningsplan.

Konkrete sager.

Hovedstadsrådet træffer i henhold til vandforsyningsloven afgørelse i følgende sager:

1) Meddeler tilladelser efter lovens §§ 20 og 21 til indvinding af grundvand og overfladevand samt til indvindingsanlæg, vandbehandlingsanlæg og beholder- og udpumpningsanlæg.

2) Meddeler tilladelser efter lovens § 26 til bortledning af grundvand ved bygge- og anlægsarbejder og ved gravning af ler, grus, brunkul, kridt m.v., når bortledningen antages at overstige 6.000 m³ årligt.

3) Træffer afgørelse efter lovens § 29 i sager om inddragelse af områder med spredt vandforsyning under et alment vandforsyningsanlæg.

4) Træffer afgørelse om tilbagekaldelse af vandindvindingsstilladelser efter lovens § 32.

5) Afgør spørgsmål om almene vandforsyningsanlægs forsyningspligt og vilkårene herfor efter lovens §§ 45 og 46.

6) Afgør spørgsmål om udbygning af eller samarbejde mellem almene vandforsyningsanlæg, jfr. lovens §§ 47 og 48.

7) Kan meddele kommunalbestyrelserne påbud efter lovens § 63 om at tage spørgsmål vedrørende tilsyn med vandforsyning op til behandling og beslutning.

Kommunalbestyrelserne træffer i henhold til vandforsyningsloven afgørelse i følgende sager:

1) Meddeler tilladelse efter lovens §§ 19 og 21 til indvinding af grundvand og til indvindingsanlæg, vandbehandlingsanlæg og beholder- og udpumpningsanlæg,

a) når der højst skal indvindes 3.000 m³ vand årligt, og indvindingen ikke omfatter vanding af landbrugsafgrøder, eller

b) når det er til et anlæg for en mindre bebyggelse på landet, for så vidt anlægget kan forsyne hele bebyggelsen, og indvindingen højst udgør 6.000 m³ årligt.

2) Meddeler tilladelser efter § 21 til placeringen og indretningen af vandindvindingsanlæg, der omfattes af § 18, stk. 2.

Meddeler tilladelser efter § 21 til placeringen og indretningen af vandindvindingsanlæg, der omfattes af § 18, stk. 2.

3) Meddeler tilladelser efter lovens § 26 til bortledning af grundvand ved bygge- og anlægsarbejder og ved gravning af ler, grus, brunkul, kridt m.v., når bortledningen må antages at udgøre 6.000 m³ årligt.

4) For områder, hvor vandforsyningen ud fra en samlet vurdering ikke findes tilfredsstillende, kan kommunalbestyrelsen efter lovens § 29 udarbejde planer for og overslag over udgifterne ved udførelse af et alment vandforsyningsanlæg eller for områdets tilslutning til et bestående alment anlæg. Hovedstadsrådet træffer afgørelse i sagen.

5) Når der foreligger en godkendt vandforsyningsplan, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om inddragelse af et område under et alment vandforsyningsanlæg i medfør af lovens § 29, hvis det i planen er bestemt, at

amtsrådet skal henhøre under vedkommende almene anlægs kommende forsyningsområde, og hvis afgørelsen overholder de bestemmelser, der i planen er truffet om anlæggets indvindingssted og omtrentlige forsyningsmængde, jfr. § 23 i bekendtgørelse nr. 3 af 4. januar 1980 om vandindvinding og vandforsyning.

6) Træffer beslutning om ekspropriation efter lovens kapitel 7 og bekendtgørelse nr. 5 af 4. januar 1980.

7) Sager om pligt for et privat vandforsyningsanlæg til i medfør af vandforsyningslovens § 45, stk. 1, at forsyne nærmere bestemte ejendomme, og om udbygning af anlægget i medfør af lovens § 47, for at muliggøre forsyningen, kan afgøres af kommunalbestyrelsen under tilsvarende betingelser som anført i § 23 i bekendtgørelsen om vandindvinding og vandforsyning.

8) Fastsætter anlægs- og driftsbidrag ved levering af vand fra den kommunale vandforsyning og godkender anlægs- og driftsbidrag til andre almene vandforsyningsanlæg, jfr. lovens § 53.

9) Udfærdiger regulativer for kommunale vandforsyningsanlæg og for andre almene vandforsyningsanlæg efter forudgående forhandling med anlæggets ejer, jfr. lovens § 55.

10) Fører tilsyn med indretningen og driften af vandforsyningsanlæg, jfr. lovens § 57 og bekendtgørelse nr. 6 af 4. januar 1980 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

11) Fører tilsyn med indvundne vandmængder, jfr. lovens § 58 og tilsynsbekendtgørelsen.

12) Fører tilsyn med kvaliteten af vandet i vandforsyningssystemer, jfr. lovens § 60 og tilsynsbekendtgørelsen.

13) Meddeler påbud efter lovens § 62, såfremt vandet i et vandforsyningssystem ikke opfylder kvalitetskravene, eller vandet er sundhedsfarligt.

14) Påser at påbud og forbud efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser efterkommes, jfr. lovens § 65.

Sagsgang.

Ansøgning om vandindvindingstilladelse indsendes af ejendommens/vandindvindingsanlæggets ejer til kommunen eller eventuelt direkte til hovedstadsrådet.

Kommunen videregiver ansøgningen til hovedstadsrådet med en udtalelse. Efter en vurdering af sagens realitets sendes sagen til bistandsenheden.

Bistandsenheden sender sagen tilbage til hovedstadsrådet med et notat, som indeholder en teknisk beskrivelse, en teknisk vurdering og forslag til afgørelse.

Ansøgningen vurderes herefter i relation til den regionale vandindvindingsplan, hvori vandindvindingsinteresserne er afvejet i forhold til recipientkvalitetsplanlægningen, lokaliseringsovervejer vedrørende lossepladser, råstofudnyttelse og forurenende virksomheder samt fredningsplanlægningen, herunder specielt beskyttelsen af vådområder.

Inden der eventuelt meddeles vandindvindingstilladelse, skal offentligheden gøres bekendt med den verserende sag og gives mulighed for at gøre indsigelse. Denne offentlighedsprocedure foregår normalt ved en offentlig bekendtgørelse i stedlige blade, og der fastsættes i denne forbindelse en indsigelsesfrist. Såfremt der fremkommer indsigelser, foretager hovedstadsrådets forvaltning en nærmere vurdering af disse.

På baggrund af det foreliggende materiale, specielt bistandsenhedens notat samt oplysninger fra den interne koordinering i hovedstadsrådets forvaltning og eventuelle foreliggende indsigelser, udarbejder forvaltningen en indstilling til miljøbeskyttelsesudvalget.

I miljøbeskyttelsesudvalget tages stilling til den foreliggende indstilling.

Behandlingstiden er, afhængigt af den valgte offentlighedsprocedure, i gennemsnit 4 måneder.

Hovedstadsrådets delegationsordning.

Hovedstadsrådet har givet bemyndigelse til miljøbeskyttelsesudvalget til at træffe afgørelse i sager, hvor der meddeles tilladelse til indvinding af op til 100.000 m³ grundvand årligt. Miljøbeskyttelsesudvalget har i 1981 bemyndiget udvalgets formand til på særlige standardvilkår at meddele vandindvindingstilladelser til normale grundvandsvarmepumpeanlæg. Hovedstadsrådet orienteres om alle vandindvindingstilladelser, der meddeles af miljøbeskyttelsesudvalget.

Sager, der ikke er omfattet af de ovennævnte delegationsordninger, forelægges for hovedstadsrådet med miljøbeskyttelsesudvalgets indstilling.

Sagsstatistik for 1980.

Sager afgjort efter delegation 58

Sager afgjort af hovedstadsrådet 10

Vandforsyningssager i 1980 i alt 68

Heraf har 9 sager været afgjort med afslag.

7 sager har været afgjort mod primærkommunens indstilling.

Bilag 6.

Redegørelse for miljøbeskyttelsesloven.

1. Miljøbeskyttelsesloven og baggrunden for denne.

Den 1. oktober 1974 trådte lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse i kraft. Loven er senest ændret ved lov nr. 204 af 18. maj 1982 og foreligger nu i lovbekendtgørelse nr. 663 af 16. december 1982. Den seneste lovændring indebærer bl.a. en præcisering og styrkelse af reglerne om planlægning, men indeholder ikke væsentlige ændringer af den eksisterende kompetencefordeling i hovedstadsområdet.

Miljøbeskyttelsesloven samlede og udbyggede en lovgivning, hvoraf nogle dele gik tilbage til omkring midten af det forrige århundrede. Det drejede sig dels om sundhedslovgivningen, dels lovgivningen om vandforsyning og vandløb.

En betydelig del af det offentliges indsats mod forureningen byggede på bestemmelserne i de lokale, for hver kommune gældende, sundhedsvedtægter. Sundhedsvedtægterne blev administreret af vedkommende sundhedskommission, og indeholdt hjemmel for kommissionerne til regulering og indgreb over for enkeltpersoner og virksomheder på en lang række forskellige områder. Herudover indeholdt vedtægterne bl.a. bestemmelser om drikkevandsforsyning, spildevand, dyrehold, salg af levnedsmidler, affald og kirkegårde.

I den tidligere lovgivning om vandforsyning og vandløb var der fastsat bestemmelser dels om sikring af de overfladevande, der skulle anvendes til vandforsyning, og om beskyttelse af grundvandet, dels regler om begrænsning af vandforureningen med mulighed for indgreb over for udledning af spildevand. På begge områder var administrationen i hovedsagen tillagt landvæsensretterne, som kun kunne tage stilling til de konkrete sager, der blev forelagt, og som altså ikke havde mulighed for på eget initiativ at foretage nogen udadrettet virksomhed.

2. Lovens hovedindhold.

Miljøbeskyttelsesloven var det vigtigste resultat af det arbejde med en reform på miljøbeskyttelsesområdet, der startede med nedsættelsen af en hygiejnekommision i 1964.

Til grund for loven ligger bl.a. Forureningsrådets brede og dybtgående gennemgang af miljøproblemerne, som fandt udtryk i 29 rapporter (1971-72).

Loven har til formål at forebygge og bekæmpe forureningen af luft, vand og jord, forebygge og bekæmpe støjulemper samt tilvejebringe hygiejnisk begrundede regler af betydning for miljøet. Loven skal endelig tilvejebringe det nødvendige administrative grundlag for planlægningen og indsatsen mod forurening. Lovens formål skal søges opfyldt gennem:

- 1) kortlægning og planlægning,
- 2) tilladelses-/godkendelsesordninger,
- 3) indgreb og tilsyn.

Planlægning.

Ifølge miljøbeskyttelsesloven kapitel 9 skal amtsrådet (hovedstadsrådet) med bistand fra kommunalbestyrelserne kortlægge forureningskilderne og den forurening, omgivelserne udsættes for. Kortlægningen giver en status over miljøets tilstand. Når kortlægningen er udført, udarbejder amtsrådet med bistand fra kommunalbestyrelserne en recipientkvalitetsplan, en plan for beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav, samt en redegørelse for bortskaffelsen af affaldet inden for amtskommunens område. Planerne opstiller mål for, hvilken miljøkvalitet man vil tilstræbe i fremtiden.

Planerne, der ikke må stride imod regionplanlægningen, skal lægges til grund ved behandlingen af sager efter miljøbeskyttelsesloven kapitel 3, 4 og 5 (jfr. nedenfor).

Tilladelser/godkendelser.

Lovens kapitel 3 vedrører beskyttelse af grundvands- og vandforsyningsinteresser. Kapitlet har navnlig betydning for den spredte bebyggelse og for sommerhusbebyggelser, hvor der ikke er kloakeret, således at spildevandet må bortledes på anden måde, f.eks. ved nedsivning. Nedsivning er dog kun mulig i områder, hvor der ikke er risiko for forurening af vandindvindingsanlæg eller anvendeligt grundvand. Endvidere kræver nedgravning af beholdere, herunder varmeslanger og så tilladelse efter dette kapitel.

I henhold til § 11 i miljøbeskyttelsesloven er der fastsat nærmere regler om tilladelse til afledning af spildevand til jorden (nedsivnings-tilladelser¹⁾), om nedgravning i jorden af samletanke for husspildevand²⁾ om etablering af jordvarmeanlæg³⁾ og om kontrol med oplag af olie⁴⁾. I forbindelse med meddelelse af tilladelser til vandindvinding kan der fastlægges beskyttelsesområder efter miljøbeskyttelsesloven §§ 12 og 13 for at forebygge forurening af det vand, der indvindes.

Kapitel 4 om beskyttelse af overfladevand regulerer afledning af spildevand og indeholder bestemmelser om udarbejdelse af spildevandsplaner, om tilladelser til spildevandsudledninger både i forbindelse med spildevandsplaner og i øvrigt samt om betaling til spildevandsanlæg.

Spildevandsplaner tager ikke mindst stilling til, hvor der skal kloakeres. Det er en planlægning for betydelige investeringer. Hvert år anvendes på landsplan ca. 1 mia. kr. til udbygning af spildevandsanlæg. Særligt forurenende virksomheder er omfattet af miljøbeskyttelsesloven kapitel 5, hvorved der er indført en forhåndsgodkendelsesordning vedrørende en række virksomheder, opført på en liste, der udgør et bilag til loven. Miljøministeriet kan foretage ændringer i bilaget⁵⁾.

Reglerne i kapitel 5 tjener til at sikre samfundet kontrol med industriens og offentlige virksomheders forurening. Alle nye virksomheder

og alle udvidelser, der kan medføre forøget forurening, skal godkendes. Og over for gamle virksomheder, der giver anledning til problemer, er der indgrebsmuligheder. Reglerne har hidtil betydet, at halvdelen af alle liste-virksomheder på et eller andet tidspunkt har været behandlet efter kapitel 5.

Indgreb/tilsyn.

Udgangspunktet i miljøbeskyttelsesloven er, at kommunalbestyrelsen påser, at loven og de regler, der er fastsat i henhold til loven, overholdes, at beslutninger om påbud eller forbud efterkommes, samt at vilkår, fastsat i forbindelse med godkendelser og tilladelser, overholdes, jfr. miljøbeskyttelsesloven §§ 48 og 49. For så vidt angår tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder, er der fastsat særlige regler⁶⁾ om amtsrådets (hovedstadsrådets) tilsyn. I forbindelse med dette tilsyn er der mulighed for at gribe ind overfor bestående spildevandsanlæg, der ikke fungerer miljømæssigt for svarligt, og meddele påbud om, at der foretages den nødvendige forbedring eller fornyelse af anlægget, jfr. lovens § 25.

Ifølge miljøbeskyttelsesloven kapitel 3, § 14, kan der endvidere meddeles forbud eller påbud til forebyggelse af fare for forurening af vandfor syningsanslæg.

I forbindelse med tilsynet med særligt forurenende virksomheder omfattet af den omtalte liste, kan godkendelsesmyndigheden nedlægge forbud mod fortsat drift, såfremt en virksomhed ikke indhenter godkendelse som foreskrevet, eller overtræder vilkårene for en godkendelse, jfr. miljøbeskyttelsesloven § 42. Medfører eksisterende, d.v.s. ikke godkendelsespligtige virksomheder, en ikke uvæsentlig forurening, kan der gives påbud om afhjælpende foranstaltninger eller nedlægges forbud mod fortsat drift, jfr. § 44. Påbud eller forbud efter § 44 kan også meddeles til en virksomhed m.v., der er godkendt, men kun såfremt virksomhedens forurening går væsent-

1) Bekendtgørelse nr. 139 af 15. april 1980 om afledning af spildevand til jorden.

2) Bekendtgørelse nr. 173 af 29. marts 1974 om etablering af nedgravede samletanke for husspildevand.

3) Bekendtgørelse nr. 522 af 2. december 1980 om etablering af jordvarmeanlæg.

4) Bekendtgørelse nr. 386 af 21. august 1980 om kontrol med oplag af olie m.v.

5) Bekendtgørelse nr. 290 af 28. juni 1978 om ændring af liste over virksomheder anlæg og indretninger, som er omfattet af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

6) Bekendtgørelse nr. 177 af 29. marts 1974 om tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder.

ligt udover det, som blev lagt til grund ved godkendelsen.

3. Lovens administrative system.

Miljøbeskyttelseslovens administrative system er udtryk for et ønske om at søge opgaverne placeret i snæver tilknytning til myndigheder, der i forvejen har det politiske og økonomiske ansvar for en række tilgrænsende ansvarsområder. Da opgaverne er af meget varierende karakter, er både det lokale og det regionale niveau inddraget i deres løsning.

Kommunalbestyrelserne tager sig af det store antal sager, som må løses som led i den samlede miljøbeskyttelse. Det gælder f.eks.

- sager efter miljøreglementet⁷⁾ (som i vidt omfang har afløst sundhedsvedtægternes hygiejnisk begrundede regler)
- en række sager om grundvandsbeskyttelse (f.eks. nedgravning af samletanke, olietanke, varmeslanger i jorden og nedsivning af husspildevand uden for samlet bebyggelse).
- visse sager om små spildevandsudledninger⁸⁾
- sager vedrørende betaling til spildevandsanlæg, og
- godkendelse af de mindre miljøbelastende kapitel 5-virksomheder.⁹⁾

Herudover har kommunalbestyrelsen tilsynsbeføjelser over for alle kapitel 5-virksomheder, også dem, der skal godkendes af amtsrådet, bortset fra virksomheder, der ejes eller drives af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen har endvidere indgrebsbeføjelser over for alle ikke-kommunalt eller -amtskommunalt drevne virksomheder. Det skyldes, at lokalkendskabet har særlig vægt i tilsyns- og indgrebssituationen.

Det er endvidere kommunalbestyrelsens opgave at udarbejde en samlet spildevandsplan for kommunen.

Amtsrådene løser opgaver, som kræver en mere specialiseret teknisk bistand, planlægning og et mindre antal sager med mere komplicerede forureningsproblemer. Det gælder

f.eks. sager om:

- visse sager om nedsivning af spildevand¹⁰⁾
- større spildevandsudledninger¹¹⁾
- godkendelse af virksomheder med forurening af større geografisk rækkevidde eller komplicerede processer.

(Disse virksomheder er på den omtalte liste mærket med et (a)).

4. Særligt om hovedstadsområdets miljøproblemer og hovedstadsrådets placering i det administrative system.

4.1. Miljøproblemerne i hovedstadsområdet.

Idet forureningsproblemer er snævert knyttet til menneskelig aktivitet, er det oplagt, at områder med store befolkningskoncentrationer og mange industrivirksomheder er særlig udsat. For Danmarks vedkommende indtager hovedstadsområdet derfor en særstilling. Forureningsproblemerne i hovedstadsområdet adskiller sig ikke principielt fra problemerne i resten af landet, men problemerne er ofte mere komplekse og med større geografisk udbredelse. Argumenterne for, at en væsentlig del af miljøkvalitetsplanlægningen og -administrationen er placeret hos de regionale myndigheder i landet som helhed, er således særlig tungtvejende i hovedstadsområdet.

4.1.1. Spildevand og recipientkvalitet.

Der produceres store mængder spildevand i hovedstadsområdet. Det betyder en enorm belastning af vandområderne i området, f.eks. Køge Bugt, Øresund, Roskilde Fjord, Mølleå-systemet og Nivå-systemet.

Igennem de senere år er der sket en generel forbedring af rensningsindsatsen i hovedstadsområdet - i lighed med det øvrige land. Indsatsen har hovedsageligt været koncentreret om en reduktion af spildevandets indhold af organisk materiale, specielt igennem en sammenlægning af kloakoplande i tilknytning til etablering af centralrensningsanlæg. Hovedparten af hovedstadsområdets befolkning og

7) Bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982 af reglement om miljøbeskyttelse.

8) Bekendtgørelse nr. 174 af 29. marts 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m.v.

9) Miljøbeskyttelsesloven § 39, jfr. bekendtgørelse nr. 176 af 29. marts 1974 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder m.v., som ændret ved bekendtgørelse nr. 290 af 28. juni 1978.

10) Bekendtgørelse nr. 139 af 15. april 1980 om afledning af spildevand til jorden.

11) Bekendtgørelse nr. 174 af 29. marts 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet m.v.

en del industri er således siden 1980 på spildevandsområdet blevet betjent af rensningsanlægget Lynetten, hvorved belastningen af Øresund med organisk materiale er reduceret væsentligt. Øresund må dog betragtes som en forholdsvis robust recipient. Andre steder i regionen, hvor der udledes direkte eller indirekte til svagere recipienter (f.eks. Roskilde Fjord), kan spildevandet fortsat udgøre et problem. Desuden er der stadig væsentlige mængder spildevand, som udledes urensset eller kun mekanisk rensat.

Belastningen af vandområderne med ikke-organisk materiale er også for området som helhed for nedadgående. Dette skyldes bl.a. den udflytning af industrivirksomheder, der er foregået de senere år. Lokalt har der dog været tale om betydelige problemer, f.eks. den kroniske olieforurening, som er konstateret i Øresund ud for Københavns havn.

Kvaliteten af badevandet er - som i resten af landet - blevet noget forbedret.

Hovedstadsområdet rummer mange sommerhuse og sommerhusområder. Der opstår ofte problemer som følge af, at sommerhusejernes ønsker om, at spildevandet bortskaffes ved nedslivning, er uforenelige med, at der i hovedstadsområde sker en meget intensiv indvinding af grundvand til bl.a. drikkevandsforsyning.

Generelt bevirker den intensive grundvandsindvinding i hovedstadsområdet, at vandføringen i stort set alle vandløb er påvirket væsentligt. I mange tilfælde udgør spildevand derfor en betydelig del af den samlede afstrømning i sommermånederne. Såfremt spildevandet udledes andetsteds i forbindelse med etablering af centralrensningsanlæg, er der fare for, at vandløbet udtørre om sommeren. De sidste års relativt kraftige nedbør har dog tildels modvirket denne tendens.

4.1.2. Luft.

De mest almindelige luftforureningsproblemer foreligger i forbindelse med emissioner af svovldioxid, partikler (sod) og kvælstof oxider. Svovldioxidforureningen er et stort problem - til tider endda et sundhedsproblem - i storbyområder. Man har gennem mere end en halv snes år målt svovldioxidkoncentrationen i København. Den har dog ikke på noget tidspunkt overskredet de internationale normer. Koncentrationen har været faldende de senere år, hvilket bl.a. skyldes, at kravene til svovl-

indholdet i olie m.m. er strammet. For København, Frederiksberg og Københavns amt gælder den særregel, at fuel-olie ikke må indeholde mere end 1,0% svovl; for resten af landet er grænsen 2,5%.

Sodforureningen er ligeledes reduceret gennem det sidste årti ved bedre røgrænsning.

Til gengæld volder forureningen med kvælstofoxider problemer. Kvælstofoxider opstår ved forbrændingsprocesser, bl.a. i bilmotorer og på kraft- og varmegærker. Navnlig motorernes kvælstofdioxidudsendelse kan vise sig at være et problem. Den store trafikintensitet på indfaldsvejene til København gør, at problemerne formentlige er større her end i andre byer. Københavns gunstiges beliggenhed ved Øresund og de gunstige vindforhold kan kun i begrænset omfang løse problemet, når det gælder trafikemission, idet denne udsendes i lav højde.

Luftkvaliteten vil generelt forbedres, såfremt naturgas anvendes til varmeproduktion. Varmeproduktionen er hidtil primært sket ved individuelle oliefyr og oliefyrede blok- og fjernvarmecentraler. Ifølge varmeplanudvalgets områdeafgrænsning for så vidt angår hovedstadsområdet skal opvarmningen i Københavns og Frederiksberg kommuner samt en række kommuner i den sydvestlige del af området ske ved anvendelse af kraftvarme eller anden form for overskudsvarme, mens der i den øvrige del af hovedstadsområdet vil skulle anvendes naturgas. Overgangen til anvendelse af naturgas vil generelt forbedre luftkvaliteten, idet forbrænding af naturgas ikke giver anledning til udsendelse af svovldioxid og partikler og kun i mindre omfang af kvælstofoxider.

Overgangen til kraftvarme, som sker i de tættest befolkede områder, rejser derimod alvorlige problemer. Dette hænger sammen med, at kraftvarmen udelukkende planlægges fremstillet ved anvendelse af kul. I forhold til de hidtil anvendte relativt svovlfattige olier, giver kulafbrændingen lidt højere svovldioxidemission, en tilsvarende - men forskelligartet - partikelemmission og en væsentlig højere kvælstofoxidemission.

Især i afgrænsede lokalområder kan der være problemer med luft- (og støj-) forurening fra industrivirksomheder.

Luftforureningen vil i øvrigt ofte være forårsaget af andre stoffer end de ovenfor nævnte. Disse problemer kan bl.a. aktualiseres ved,

at der ønskes gennemført en boligorienteret byfornyelse, således at der bygges boliger på tidligere erhvervsarealer, tæt op ad eksisterende virksomheder. Desuden tilstræbes en for tætning af byen i mange områder, hvilket kan betyde, at flere boliger placeret i forureningsbelastede områder.

4.1.3. Støj.

København rummer en væsentlig del af landets mest støjplagede boliger, f.eks. Folehaven og Bispeengbuen.

Igennem regionplanlægningen for hovedstadsområdet er det søgt sikret, at nye lignende problemer ikke opstår. Der må således ikke placeres ny støjfølsom bebyggelse i områder, der er belastet med vej støj. Men også jernbaner og virksomheder kan give støjgener. Store dele af Amager er særligt udsat for støj fra flytrafikken til og fra Kastrup lufthavn. I forbindelse med udvidelsen af lufthavnen er der afsat en bevilling på godt 100 millioner kr. til afhjælpning af de værste støjproblemer igennem isolering af de boliger, der er hårdest belastet.

4.1.4. Jord.

I hovedstadsområdet er det - som i resten af landet - vanskeligt at finde egnede arealer til slutdeponering af affald, herunder slagter fra affaldsforbrændingsanlæg, samt slagter og flyveaske, fra energiproduktion i forbindelse med anvendelse af kul. Såfremt der ikke findes nye store genanvendelsesmuligheder, må der for hovedstadsområdet forventes væsentlige problemer med deponeringen, navnlig af flyveasken, som formentlig på længere sigt må ske udenfor regionen.

4.2. Overvejelser ved miljøbeskyttelseslovens tilblivelse og gennemførelse.

Hovedstadsrådet var ikke indarbejdet i det lovforslag, som blev fremsat i januar 1973, og som senere - med mindre ændringer - blev til lov om miljøbeskyttelse, men i sin fremsættelsestale anførte ministeren, at der bestod en snæver sammenhæng mellem miljøreformen og den kommende hovedstadsreform. (Folketingstidende 1972-73, sp. 2857). Indarbejdelsen skete ved ændringsforslag. Parallelt med dette blev det i loven om hovedstadsrådet, § 14, stk. 1, nr. 3, bestemt, at hovedstadsrådet i overensstemmelse med den herom gældende lovgivning skal "medvirke ved planlægning og

gennemførelse af en samlet miljøbeskyttelse". Denne bestemmelse var til dels baseret på hovedstadsreformudvalgets overvejelser om, at hovedstadsrådet var nødvendigt for at få løst en række opgaver vedrørende spildevandsafledning og -rensning. (Hovedstadsreformudvalgets betænkning, 1971, s. 26 f.). Tanken om en samlet miljøbeskyttelse er dog nyere end hovedstadsreformudvalgets betænkning.

Som begrundelse for at henlægge opgaver efter miljøbeskyttelsesloven til hovedstadsrådet henviser bemærkningerne til ændringsforslaget til forslaget til lov om miljøbeskyttelse i betænkningen fra folketingets miljøudvalg (Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 2215) til teknisk-administrative fordele. Samlingen af opgaverne hos et organ ville kun kræve opbygning af en (ganske vist forholdsvis større) administration i stedet for 5 selvstændige administrationer under de 3 amtskommuner og de 2 centralkommuner i regionen. (Se også betænkningen over loven om hovedstadsrådet m.v. fra det særligt nedsatte folketingsudvalg, Folketingstidende 1972-73, tillæg B, sp. 2469). Bortset fra, at man ved at henlægge opgaver efter miljøbeskyttelsesloven til hovedstadsrådet i stedet for til amtskommunerne hermed drog nytte af et administrativt organ, der under alle omstændigheder ville blive etableret, må hovedstadsrådets rolle som planlægningsmyndighed på miljøbeskyttelsesområdet også ses på baggrund af de særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold i området, jfr. afsnit 4.1. En koordination af forureningsproblemerne løst for hele området er således tilstræbt ved bestemmelser om hovedstadsrådets recipientplanlægning og planlægning for særligt forurenende virksomheders lokalisering m.v., samt rådets godkendelse af de kommunale spildevandsplaner.

Begrundelsen for at placere også enkeltsager efter miljøbeskyttelsesloven hos hovedstadsrådet var ønsket om at sikre, at sagsbehandlingen afstemtes i forhold til den sammenfattende planlægning inden for miljøområdet. Herudover blev der lagt vægt på det synspunkt vedrørende dobbeltadministration, som er fremhævet i bemærkningerne til forslag til lov om et hovedstadsråd (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 6095):

"I bestræbelserne for at begrænse den samlede administrative indsats i en treleddet hovedstadsstruktur foreslog hovedstadsreformudvalget endvidere, at løsningen af rådets fæl-

lesopgaver skulle søges koncentreret i et samvirke af højst to administrative led på det lokale plan. Dette princip indebærer at i de tilfælde, hvor løsningen af fællesopgaverne ikke henlægges udelukkende til hovedstadsrådet, skal opgaverne løses i et samvirke mellem hovedstadsrådet på den ene side og enten kommunerne eller amtskommunerne på den anden side. I det omfang princippet følges, udelukkes det, at den treleddede struktur i sig selv fører til en treleddet administrativ behandling af sagerne".

Hovedstadsrådets beføjelser efter lovens kapitel 9 om planlægning og kapitel 4 om spildevand beror direkte på loven (jfr. §§ 62 d og 34). Beføjelserne efter kapitel 5 om godkendelse af særligt forurenende virksomheder og kapitel 7 om tilsyn er tillagt hovedstadsrådet i kraft af bemyndigelser til miljøministeren (jfr. lovens § 39, stk. 2, og § 48). Ved opfølgningen af loven var der indgående drøftelser med de kommunale organisationer om fordelingen af opgaver mellem det lokale og det regionale niveau. Resultatet blev, at hovedstadsrådet i hovedstadsområdet fik samme beføjelser som amtsrådene i det øvrige land.

Dette har haft som konsekvens, at amtsrådene inden for hovedstadsområdet ikke har opgaver inden for miljøbeskyttelseslovgivningen. Der er hermed tilvejebragt en klar kompetencefordeling i miljøsager i hovedstadsområdet.

4.3. Bistandsaftalen - personaleressourcer.

Ved miljøreformens ikrafttræden (oktober 1974) blev der indgået en bistandsaftale mellem de tre amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg kommuner og hovedstadsrådet med henblik på at udnytte den sagkundskab på miljøområdet, som allerede fandtes i de tekniske forvaltninger og i Københavns kommunes miljøtekniske kontor. Aftalen vedrører administrationen af miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og vandløbsloven. Bistandsaftalen er forlænget til 1. januar 1984 med mulighed for genforhandling efter den 1. januar 1981.

Ifølge aftalen yder amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner uden afregning teknisk bistand til hovedstadsrådets miljøadministration. Bistanden ydes af de tekniske forvaltninger og Københavns miljøtekniske kontor - de såkaldte bistandsenheder - og koordineres af et fordelingsudvalg.

Fordelingen er overvejende sket efter opgavernes geografiske placering, sager om særligt forurenende virksomheder (kapitel 5-sager) er dog i betydeligt omfang varetaget af Københavns miljøtekniske kontor.

Ved fordelingen er i øvrigt lagt vægt på udnyttelse af særlig sagkundskab og udligning af kapacitetsproblemer.

Hovedreglen ved arbejdsdelingen er, at hovedstadsrådets personale varetager kortlægnings- og planlægningsopgaver, medens bistandsenhedernes opgaver vedrører den tekniske sagsbehandling og varetagelsen af hovedstadsrådets tilsynsordninger. Koordinationen mellem sagsbehandling/tilsyn og kortlægnings- og planlægningsopgaver sker via stående koordinationsgrupper, der ledes af medarbejdere i hovedstadsrådets forvaltning, og hvori bistandsenhederne er repræsenteret. Bistandsenhedernes samlede personalemæssige ressourcer i forhold til hovedstadsrådets miljøopgaver, herunder også sager efter vandforsyningsloven - sagsbehandling, tilsynsopgaver samt undersøgelser, kortlægning m.v. - udgør på indeværende tidspunkt ca. 16 fuldtidsansatte teknikere og mellemteknikere. I hovedstadsrådets forvaltning udgør de personalemæssige ressourcer til miljøarbejdet i alt 17 fuldtidsansatte teknikere og mellemteknikere.

Bistanden er stort set vokset i takt med hovedstadsrådets egen udbygning af miljøområdet, således som det fremgår af nedenstående oversigt, hvor bistanden i timer er omregnet til fuldtidsansatte teknikere og mellemteknikere:

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Hovedstadsråd	5	8	11	15	15	17
Bistand	7	9	10	14	15	16

5. Hovedsagsgrupper.

5.1. Planlægning.

Hovedstadsrådet, der som nævnt er regionalmyndighed for hovedstadsregionen, har i henhold til miljøbeskyttelsesloven fået tillagt den overordnede planlægningskompetence inden for den samlede miljøbeskyttelse på samme måde som amtskommunerne i det øvrige af landet.

Dette skal ses på baggrund af, at et af ho-

vedformålene med at gennemføre en planlægning inden for det samlede miljøområde er at sikre, at indsatsen imod forureningen ikke sker isoleret, men koordineres med anden planlægning, især anden fysisk planlægning. I hovedstadsområdet er denne sammenhæng særlig understreget derved, at det i § 2, stk. 2, nr. 3, i lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet er fastsat, at regionplanen skal indeholde hovedretningslinier for vandforsyningen og spildevandsafledningen i området. Endvidere skal regionplanen for hovedstadsrådet i henhold til lovens § 2, stk. 1, nr. 5, ligesom landets øvrige regionplaner, indeholde retningslinier for beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav, jfr. miljøbeskyttelseslovens § 61 f. Efter miljøbeskyttelsesloven skal hovedstadsrådet med bistand fra kommunalbestyrelserne gennemføre en kortlægning af forureningskilderne inden for hovedstadsregionen, og af den forurening omgivelserne udsættes for. Med udgangspunkt i denne kortlægning udarbejder hovedstadsrådet med bistand fra kommunalbestyrelserne

- en plan for kvaliteten af vandområderne inden for hovedstadsområdet (recipient-kvalitetsplan), jfr. § 61 e,
- en plan for beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav, jfr. § 61 f,
- en redegørelse for bortskaffelsen af affaldet inden for hovedstadsområdet, jfr. § 62.

Endvidere har hovedstadsrådet foretaget en oversigtlig kortlægning af støj fra de større trafikkanlæ i regionen.

Forslag til de forskellige planer sendes til høring i kommunerne. På baggrund af høringen udarbejder hovedstadsrådets forvaltning endelige planer, som skal indarbejdes i regionplanlægningen.

5.2. Administration.

5.2.1. Konkrete sager.

Hovedstadsrådet træffer som nævnt i henhold til miljøbeskyttelsesloven afgørelse i følgende sager af konkret administrativ karakter:

- a) godkendelse af kommunale spildevandsplaner samt af ændringer og revision heraf,
- b) ansøgninger om tilladelse til nedsivning og udledning af spildevand, og

- c) ansøgninger om godkendelse af etablering eller udvidelse/ændring af særligt forurenende virksomhed.

Hovedstadsrådet har givet dets miljøbeskyttelsesudvalg bemyndigelse til at træffe afgørelse i ovennævnte kategorier af enkeltsager. Dette gælder dog ikke behandlingen af de kommunale spildevandsplaner, som efter miljøbeskyttelsesudvalgets behandling forelægges i rådet med udvalgets indstilling.

ad a) Kommunale spildevandsplaner (miljøbeskyttelsesloven, kapitel 4).

Hovedstadsrådet, som er recipientansvarlig myndighed - dvs. ansvarlig for forureningsforholdene i regionens søer og vandløb samt kystnære dele af søterritoriet, skal godkende de spildevandsplaner, der udarbejdes af kommunerne, og senere ændringer og revisioner af disse, jfr. § 21, stk. 2. Reglerne i stk. 2 finder dog ikke anvendelse, når der efter 1984/85 i en godkendt regionplan eller i et godkendt tillæg til en regionplan er optaget retningslinier for vandkvaliteten i overensstemmelse med reglerne i § 61 e. Kommunalbestyrelsen vedtager i disse tilfælde endeligt spildevandsplanen, jfr. § 21, stk. 3.

I henhold til bistandsaftalen yder de kommunale enheders tekniske forvaltninger bistand til hovedstadsrådet ved den tekniske gennemgang og vurdering af en del af sagerne vedrørende de kommunale spildevandsplaner. I specielt en del af de større og mere komplicerede sager foretager hovedstadsrådets forvaltning selv denne tekniske gennemgang og vurdering. Hovedstadsrådet har for samtlige 50 kommuner i regionen behandlet og godkendt en spildevandsplan efter miljøbeskyttelseslovens § 21. Der er i samtlige godkendelser fastsat en tidsfrist for revision af planen.

ad b) Tilladelser til nedsivning og udledning af spildevand (kapitel 3 og 4 i miljøbeskyttelsesloven).

For så vidt angår behandling af enkeltansøgninger om nedsivning i samlet bebyggelse er kriteriet for, at der kan meddeles tilladelse bl.a., at de almindeligt gældende afstandsbestemmelser i forhold til vandforsyningsanlæg, boringer etc. kan overholdes, og at der i øvrigt ikke er fare for væsentlige forureningsmæssige eller hygiejniske problemer. Ansøgninger sendes straks til udtalelse i kommunen. Ved så godt som alle ansøgninger af denne kate-

gori anmodes en af bistandsenhederne om at udarbejde en teknisk beskrivelse af sagen samt om at foretage en vurdering af, om gældende afstandsbestemmelser er overholdt. Miljøbeskyttelsesudvalgets formand er bemyndiget til at træffe afgørelse i de fleste nedsivningssager, der henhører under hovedstadsrådets kompetence.

Hovedstadsrådet skal som recipientansvarlig myndighed godkende nye udledninger eller ændringer af bestående udledninger af spildevand, jfr. miljøbeskyttelseslovens § 18. Såfremt den påtænkte udledning er omfattet af en godkendt spildevandsplan, kan udledningen iværksættes inden for rammerne af denne godkendelse efter en forudgående underretning af hovedstadsrådet. Er dette ikke tilfældet, skal der meddeles en ny § 18 tilladelse af hovedstadsrådet.

Også ansøgninger om tilladelse til udledning af spildevand, der ikke er omfattet af en godkendt spildevandsplan, sendes straks til høring i kommunen. I sager om anlæg af nye eller udvidelse af private spildevandsanlæg har kommunen dog den fornødne kompetence til at afgøre sagen, såfremt anlægget ikke er dimensioneret til at modtage mere spildevand end svarende til ca. 10 husstande. I medfør af bistandsaftalen anmodes normalt den pågældende amtskommunes tekniske forvaltning om at bistå hovedstadsrådet ved den tekniske gennemgang af sagen og ved udarbejdelse af en teknisk beskrivelse og vurdering af sagen. Bistandsenhedens materiale anvendes af hovedstadsrådets forvaltning som grundlag for udarbejdelsen af en sagsbeskrivelse og en indstilling til brug ved sagens forelæggelse i hovedstadsrådets miljøbeskyttelsesudvalg. Hvis sagen har nær sammenhæng med igangværende planlægningsarbejder i hovedstadsrådets forvaltning, eller hvis andre forhold taler herfor, foretages den tekniske gennemgang og vurdering af sagen udelukkende i hovedstadsrådets forvaltning.

Det samlede antal sager vedrørende nedsivning og udledning af spildevand var i 1980 som følger:

- Sager afgjort efter delegation til miljøbeskyttelsesudvalget eller dets formand 23
- sager afgjort af hovedstadsrådet 4
- Spildevandssager i alt i 1980. 27

Heraf blev en sag afgjort ved afslag, mens der blev givet tilladelse i resten af tilfældene.

ad c) Godkendelse af etablering eller udvidelse/ændring af særligt forurenende virksomhed (miljøbeskyttelsesloven kapitel 5).

Hovedstadsrådets opgaver i relation til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 er:

- godkendelse af (a)-mærkede listevirksomheder (jfr. pkt. 3 ovenfor) og udvidelse af sådanne, § 35, jfr. § 39, stk. 2,
- godkendelse af kommunale og amtskommunale listevirksomheder, § 35, jfr. § 39, stk. 3,
- godkendelse af listevirksomheder med særskilt spildevandsudledning, bekendtgørelse nr. 176 af 29. marts 1974, § 4, stk. 3,
- behandling af ansøgninger om frivillig godkendelse af bestående (a)-mærkede listevirksomheder samt bestående kommunale og amtskommunale listevirksomheder, § 37.

Ansøgning sendes normalt til hovedstadsrådet gennem den kommune, hvor virksomheden er eller ønskes placeret, således at sagen ved modtagelsen i hovedstadsrådet er ledsaget af kommunens eventuelle bemærkninger.

I henhold til bistandsaftalen yder bistandsenhederne hovedstadsrådet bistand ved den tekniske vurdering af en væsentlig del af disse sager. Sagen sendes derfor til den pågældende bistandsenhed, der foretager en teknisk gennemgang samt en miljøteknisk vurdering af sagens forhold til gældende bestemmelser på miljøområdet. De større og vanskeligere kapitel 5-sager sendes uanset geografisk beliggenhed til miljøkontrollen i København, da denne forvaltning i særligt omfang har den ekspertise, som er nødvendig ved den miljøtekniske vurdering af sagerne. De mindre komplicerede sager sendes normalt til den pågældende amtskommunes tekniske forvaltning.

Hovedstadsrådets forvaltning bearbejder alle relevante oplysninger om sagen, herunder bistandsenhedens materiale, i et sagsdokument med henblik på forelæggelse for miljøbeskyttelsesudvalget, der af hovedstadsrådet er bemyndiget til at træffe afgørelser i sager efter kapitel 5. Formanden for miljøbeskyttelsesudvalget er af udvalget bemyndiget til at træffe afgørelse i sager om godkendelse af en særlig type forurenende virksomheder, nemlig modtagepladser for olie- og kemikalieaffald.

Sagsstatistik for kapitel 5-godkendelser i 1980:

- Sager afgjort af miljøbeskyttelsesudvalget efter delegation 79
- Sager afgjort af hovedstadsrådet 3
- Kapitel 5-godkendelser i alt 82

Alle sagerne blev afgjort med godkendelse på nærmere fastsatte vilkår.

5.2.2. Tilsyn og indgreb.

Hvor ministeren har fastsat nærmere regler om, at opgaver i forbindelse med tilsyn og kontrol skal udføres af hovedstadsrådet, har hovedstadsrådet ved udførelsen af sådanne opgaver samme beføjelser, som i øvrigt er tillagt amtsrådet.

a) Offentlige spildevandsanlæg og forurening af vandområder.

I henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 4 og 7 påhviler det hovedstadsrådet at føre tilsyn med offentlige spildevandsanlæg og med forureningsforholdene i regionens vandområder. Hovedstadsreformudvalget havde foreslået, at amtsrådene skulle behold tilsynet med forureningstilstanden i vandløb m.v. (udvalgets betænkning s.27).

Bl.a. som følge heraf har hovedstadsrådet beføjelse til at meddele påbud om udførelse af afhjælpende foranstaltninger i medfør af lovens § 25, jfr. bekendtgørelse nr. 177 af 29. marts 1974.

Som tilsynsmyndighed påhviler det endvidere hovedstadsrådet at behandle konkrete klager over forureningsmæssige gener forårsaget af offentlige spildevandsanlæg.

For så vidt angår hovedstadsrådets tilsyn med kommunale spildevandsanlæg, med kommunalt drevne forurenende virksomheder og med vandområders forureningsforhold udføres det praktiske arbejde med prøveudtagning og indsamling af analyseresultater og andre tilsynsdata med bistand fra den pågældende amtskommunes tekniske forvaltning (bistandsenhederne). Disse praktiske tilsynsopgaver udføres på grundlag af programmen, der er udarbejdet af hovedstadsrådets forvaltning efter drøftelse med bistandsenhederne.

Sagsstatistik:

- Påbud eller lignende 14
- Afvisning af klager 12

Klage- og påbudssager i 1980 i alt ... 26

Alle sagerne er blevet afgjort af miljøbeskyttelsesudvalget efter delegation fra hovedstadsrådet.

b) Særligt forurenende virksomheder.

Tilsyn og kontrol med en kommunes virksomheder af denne art føres inden for hovedstadsområdet af hovedstadsrådet, jfr. bekendtgørelse nr. 176 af 29. marts 1974, § 8, for så vidt angår listevirksomheder, og miljøbeskyttelsesreglementet, bekendtgørelse nr. 664 af 16. december 1982, kapitel 14, for så vidt angår kommunale ikke-godkendelsespligtige virksomheder. Over for disse virksomheder har hovedstadsrådet indgrebsmuligheder efter henholdsvis miljøbeskyttelseslovens § 42 og § 44 og miljøbeskyttelsesreglementets kapitel 11.

Herudover har hovedstadsrådet indgrebsmuligheder efter miljøbeskyttelseslovens § 42 over for private særligt forurenende virksomheder, for hvilke hovedstadsrådet er godkendelsesmyndighed, nemlig a-mærkede virksomheder og listevirksomheder med særskilt spildevandsudledning. Tilsynet med disse virksomheder føres af kommunalbestyrelserne, jfr. miljøbeskyttelseslovens §§ 48 og 49, men ifølge § 49 a kan en kommunalbestyrelse i konkrete tilfælde aftale med hovedstadsrådet, at hovedstadsrådet fører tilsyn. Er en sådan aftale indgået, overtager hovedstadsrådet indgrebsbeføjelserne efter § 44 over for virksomheden.

Tilsynet med særligt forurenende virksomheder foregår i praksis i bistandsenhederne, som udgør en del af den pågældende amtskommunes tekniske forvaltning som beskrevet under pkt. a. Tilsynet med enkelte særligt komplicerede forurenende virksomheder udføres med bistand fra miljøkontrollen i København.

Bilag 7.

Redegørelse for naturfredningsloven.

1. Naturfredningsloven og baggrunden for denne.

Den 1. oktober 1969 trådte lov nr. 314 af 18. juni 1969 om naturfredning i kraft.

Loven ændredes i 1972 ved lov nr. 284 af 7. juni, i 1975 ved lov nr. 297 af 26. juni og i 1978 ved lov nr. 219 af 24. maj. Loven foreligger nu i lovebekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978.

Den første naturfredningslov fra 1917 (lov nr. 245 af 18. maj 1917) havde til formål at opnå en beskyttelse af landskabeligt værdifulde områder og at gøre det muligt for flest mulige mennesker at nyde godt af landskabet.

Baggrunden for loven var især jordbrugets kraftige udvikling og den begyndende bymæssige bebyggelse i det åbne land. Lovens administrative system var baseret på fredninger, besluttet af fredningsnævn og tinglyst som servitutter på de pågældende ejendomme.

Ved lov nr. 140 af 7. maj 1937 revideredes loven, og der indførtes generelle erstatningsfrie fredningsbestemmelser. De jordfaste fortidsminder sikredes, og der indførtes byggeplaner langs strande, søer og skove. Desuden indførtes visse bestemmelser om fredningsplaner.

Efter 2. verdenskrig blev fredningens hovedproblem den omsiggribende, ofte spredte og planløse bebyggelse i det åbne land, særligt langs kysterne. Heraf opstod ønsket om en egentlig landsdækkende fredningsplanlægning. Hvor man tidligere havde koncentreret beskyttelsesinteressen om enkelte landskabselementer, rettedes opmærksomheden nu mod hele det åbne land.

Ved en ændring af naturfredningsloven i 1959, lov nr. 90 af 21. marts 1959, skabtes der hjemmel for, at der amtsvis kunne nedsættes fredningsplanudvalg. I perioden 1959-63 nedsattes i overensstemmelse hermed 14 fredningsplanudvalg, hvis virksomhed omfattede hele

landet bortset fra Københavns og Frederiksberg kommuner. Efter gennemførelsen af kommunalreformen pr. 1. april 1970 er antallet reduceret til 12.

Fredningsplanudvalgene fik til opgave at foretage landskabsanalyser og at udarbejde vejledende retningslinier til støtte for andre myndigheders planlægning og administration. Udvalgene skulle således registrere de fredningsmæssige interesser, jfr. naturfredningslovens § 1.

Udviklingen, dvs. bebyggelsesønskerne i det åbne land, gjorde det hurtigt klart, at en planlægning, der kun kan anvise gennemførelsen af en beskyttelse gennem fredning mod fuld erstatning, måtte blive temmelig problematisk.

Ved ændringen af naturfredningsloven i 1961, lov nr. 192 af 16. juni 1961, udvidedes derfor muligheden for visse erstatningsfrie reguleringer. Samtidig søgte man at kontrollere bebyggelsen i det åbne land ved en særlig bestemmelse i § 22, hvorefter fredningsnævnene skulle godkende sådan bebyggelse. Bestemmelsen var forbundet med en erstatningsændring, hvorefter nægtelse af byggetilladelse medførte erstatning for det lidte tab, og fik derfor - af finansielle grunde - aldrig den tilsigtede virkning.

Bebyggelsesplanlægningen foregik ved et samarbejde mellem fredningsmyndighederne i henhold til naturfredningsloven og bebyggelsesmyndighederne i henhold til landsbyggeplanloven, byplanloven eller byreguleringsloven.

Generelle overvejelser om ændring påbegyndtes i den naturfredningskommission, der blev nedsat den 23. november 1961, og som skulle behandle naturfredningslovens hele problemkompleks, herunder især forholdet mellem fredningslovgivningen og den beslægtede lovgivning.

Med udgangspunkt bl.a. i naturfredningskom-

Ved ændringen af naturfredningsloven i 1978 blev fredningsplanudvalgene nedlagt, og fredningsplanarbejdet overførtes til planlægningsmyndighederne for den sammenfattende fysiske planlægning, amtskommunerne og hovedstadsrådet.

- 1) at bevare og pleje større landskaber og andre områder, som på grund af deres landskabelige værdi eller beliggenhed har væsentlig betydning for almenheden,
- 2) at bevare og pleje områder, planter og dyr samt geologiske dannelser, hvis bevarelse af naturvidenskabelige, undervisningsmæssige eller historiske hensyn er af væsentlig interesse,
- 3) at åbne adgang til at færdes og opholde sig

Til opnåelse af disse formål indeholder loven bestemmelser om fredning, om generelle bygge- og beplantningsregler i bygge- og beplantningsplaner, om udarbejdelse af fredningsplaner. Det bemærkes, at vej bygge- og beplantningsregler efter naturfredningslovens § 47 ophæves pr. 1. august 1983.

Såvel ved gennemførelsen af fredningssager som ved fredningsnævnenes administration af de generelle bebyggelsesregulerende bestemmelser benytter fredningsnævnene amtsrådene/hovedstadsrådet som sagkyndig bistand. Herved tilvejebringes en vis overensstemmelse mellem fredningsnævnenes arbejde og planlægningsarbejdet på naturfredningsområdet.

Lovens kapitel V indeholder bestemmelser om placering af offentlige anlæg, § 42, om anlæg m.v. i forbindelse med vådområder, § 43, og om påbud om hegning og beplantning m.v., § 44. Disse bestemmelser administreres af amtsrådene og af hovedstadsrådet.

2.3. Fredningsplanlægning.

Efter lovens §§ 33-37 udføres fredningsplanlægning af amtsrådene, i hovedstadsområdet af hovedstadsrådet. Planlægningen skal udføres på baggrund af kortlægning, analyse og vurdering af områdets fredningsinteresser. Planerne skal udpege områdets fredningsmæssigt vigtige områder og skal angive metoder og midler for områdets beskyttelse, anvendelse og pleje. Planen må ikke være i strid med regionplanlægningen. Efter naturfredningslovens § 38 skal amtsråd, hovedstadsrådet og kommunalbestyrelserne virke for fredningsplanens gennemførelse ved udøvelse af lovens beføjelser.

2.4. Tilsyn og pleje.

Tilsyn med overholdelse af fredningsbestemmelser i fredningskendelser samt tilsyn med naturfredningslovens generelt regulerende bestemmelser føres af amtsrådene/hovedstadsrådet.

Pleje, jfr. § 62, af fredede, ikke-statsejede arealer samt pleje af fortidsminder på disse forventes henlagt til amtsrådene/hovedstadsrådet.

2.5. Sammenfatning.

Sammenfattende kan det om den gældende administration siges, at fredningsnævn/overfredningsnævn

- gennemfører fredninger efter lovens kapitel III,
- dispenserer fra fredninger og fra byggeplaner m.v.,
- fastsætter regler for offentlighedens adgang til visse områder, medens amtsrådene/hovedstadsrådet
- yder bistand til fredningsnævn, overfredningsnævnet og taksationskommission, jfr. § 6,
- rejser fredningssager, jfr. § 13,
- træffer visse afgørelser om godkendelse af anlæg i det åbne land (veje og elanlæg) § 42,
- træffer afgørelser om dispensationer fra reglerne om beskyttelse af vådområder, § 43, meddeler påbud om hegning, § 44,
- udarbejder fredningsplaner og bidrager til anden planlægning, § 36,
- udfører tilsyn med og pleje af privatejede, fredede arealer.

3. Baggrunden for lovens administrative system.

Med den første naturfredningslov af 1917 etableredes det særlige myndighedssystem med fredningsnævn og overfredningsnævn. Dette system er siden med mindre ændringer opretholdt.

Med naturfredningslovens revision i 1969 blev der tilvejebragt hjemmel for og angivet arbejdsområder for fredningsplanudvalg, der dækkede hele landet. Fredningsplanudvalgene, der havde repræsentanter for statslige, centrale myndigheder, kommuner, amt og interesseorganisationer, havde den pågældende statsamtmand som sin formand.

I første halvdel af 1970'erne rejstes der spørgsmål om nedlæggelsen af fredningsplanudvalgene som en konsekvens af planlovreformens udlægning af en række hidtidige statsopgaver til amtsligt regi.

I bemærkningerne til det forslag til lov om ændring af naturfredningsloven, der blev fremsat i Folketinget den 16. december 1977¹⁾, blev der - under forslaget administrative bemærkninger - foretaget en gennemgang af den udvikling, der indledtes med betænkning af 25. maj 1973 over forslag til lov om lands- og regionplanlægning fra Folketingets udvalg om fysisk planlægning.

I denne betænkning af 1973 rejstes der spørgsmål om en samordning af administrationen af fredningsplanlægningen med administrationen af den øvrige fysiske planlægning.

Regeringens ovennævnte forslag af december 1977 gik ud på en nedlæggelse af fredningsplanudvalgene under forudsætning af en vis styrkelse af fredningsarbejdet²⁾ og dets vilkår i forbindelse med fredningsplanlægningens overførsel til amtskommunerne, idet sigtet var at samle planlægningsarbejdet vedrørende arealanvendelsen hos amtskommunerne.

Det fremsatte lovforslag blev vedtaget med den følge, at fredningsplanudvalgene blev nedlagt og opgaverne overført til amtsrådene/hovedstadsrådet fra 1. januar 1979, jfr. § 1, nr. 11, og § 2 i lovn. 219 af 24. maj 1978 om ændring af naturfredningsloven.

Ved ændringen af naturfredningsloven blev det fastsat, at **naturf** redningsopgaverne i **amtskomunerne**, henholdsvis hovedstadsrådet, skal varetages af en selvstændig fred-

1) Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 4062-4067.

2) Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 2557.

ningsadministration under en amtsfredningsinspektør eller tilsvarende stilling, der med hensyn til reference i forvaltningen er placeret på linie med embeder eller enheder, der varetager de øvrige sektorinteresser i den samlede tekniske forvaltning.

Begrundelsen herfor var, at den hidtidige opbygning af fredningssektoren med selvstændige fredningsplanudvalg havde givet fredningsinteresserne mulighed for at blive varetaget på lige fod med de øvrige interesser på arealanvendelsesområdet. Med kravet om en fredningsadministration under en amtsfredningsinspektør tilstræbtes det at sikre fredningsinteresserne en selvstændig røst i amtskommunernes politiske og administrative struktur, jfr. bemærkningerne til lovforslaget³⁾.

I bemærkningerne til lovforslaget er det forudsat, at tilladelser og dispensationer i henhold til naturfredningsloven eller anden lovgivning ikke kan meddeles administrativt (dvs. uden forelæggelse for udvalg eller amtsråd/hovedstadsråd) i sager, hvor tilladelse ifølge indstilling fra fredningsadministrationens leder ville stride mod fredningsmæssige hensyn. Indstillinger og udtalelser fra amtsrådets fredningsadministration vedrørende de fredningsmæssige spørgsmål skal følge de enkelte sager ved deres forelæggelse i udvalg, herunder planlægnings- og økonomiudvalg og amtsråd/hovedstadsråd.

4. Særligt om hovedstadsrådets placering i det administrative system.

Efter ændringen af naturfredningsloven i 1959, hvorved der tilvejebragtes hjemmel for nedsættelse af statslige fredningsplanudvalg for særligt udsatte områder, nedsattes der fredningsplanudvalg for Nordjyllands, Ringkøbing og Bornholms amt. I sommeren 1959 nedsattes et fredningsplanudvalg omfattende både Frederiksborg og Roskilde amtsråds-kredse, idet fredningsproblemerne i hovedstadsområdet var mest presserende i disse amter.

På grund af sammenhængen med problemerne i Københavns amt nedsatte statsministeriet i april 1961 et fredningsplanudvalg for Københavns amtsråds-kreds. Dette udvalg havde formandskab og sekretariat samt ikke-politiske medlemmer fælles med frednings-

planudvalget for Frederiksborg og Roskilde amter. I praksis fungerede de 2 udvalg som ét udvalg med fællesmøder.

Fredningsplanlægningen for dette område opfattedes som en samlet ogave, fordi hovedstadsområdet betragtedes som en funktionel enhed. Det var naturligt, at netop planlægningsopgaver blev løst hen over grænserne for de 3 amter i hovedstadsområdet. En tilsvarende udvikling var sket med nedsættelsen af byudviklingsudvalget for Københavns-egnen, hvis kompetenceområde omfattede en større og større del af de 3 storkøbenhavnske amters samlede areal.

Da fredningsplanudvalgene blev nedlagt ved lovændringen i 1978, blev de opgaver, som i det øvrige land blev henlagt til amtsrådene, i hovedstadsområdet henlagt til hovedstadsrådet. Da fredningsplanudvalget i hovedstadsområdet siden 1969 havde omfattet de 3 amtskommuner og Københavns og Frederiksborg kommuner, gjorde man sig ved fremsættelse af lovforslaget i december 1977 ingen særlige overvejelser med hensyn til denne henlæggelse. Ved skrivelse af 28. april 1978 til folketingets udvalg for fysisk planlægning gav amtsrådsforeningen i en udtalelse over lovforslaget udtryk for betænkelighed ved, at man generelt er inde i en udvikling, der henlagde for mange og navnlig for detaljerede opgaver til løsning hos hovedstadsrådet, og man udtalte, at hovedstadsrådet typisk ville savne fornødent lokalkendskab, og at det ville være af værdi for fredningshensynet, hvis den positive egnsinteresse for fredningen, der findes i amtsrådene i hovedstadsområdet, som hidtil blev inddraget i arbejdet. Amtsrådsforeningen henstillede, at hovedstadsrådets arbejde blev koncentreret om den overordnede fredningsplanlægning, der i særlig grad ville have sammenhæng med de hovedretningslinier for arealanvendelsen, der er indeholdt i regionplanen for hovedstadsområdet, og om andre overordnede planlægningsspørgsmål. Miljøministeren fremkom ikke under lovforslagets behandling i folketinget med kommentarer til amtsrådsforeningens synspunkter.

3) Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 25.57, 2579 og 2649 B 65c).

5. Lovens administration i hovedstadsområdet.

5.1. Hovedstadsrådets opgaver.

Rejsning af fredningssager m.v.

Hovedstadsrådet kan, ifølge § 13, rejse fredningssag for arealer inden for regionens område. Efter fredningsplanudvalgenes ophævelse forventes de fleste fredningsinitiativer at komme fra Danmarks Naturfredningsforening, amtsrådet/hovedstadsrådet og fredningsstyrelsen.

Hovedstadsrådet skal endvidere bistå fredningsnævnene i de egentlige fredningssager samt i en række enkeltssager (dispensationssager, herunder bygge- og beskyttelsesliniesager) og skal i forbindelse hermed varetage en række sekretariatsmæssige opgaver.

Andre opgaver i medfør af naturfredningsloven.

I henhold til naturfredningslovens § 42, stk. 2, har miljøministeren fastsat regler om placering og udformning af visse kategorier af offentlige anlæg uden for byer og bymæssige bebyggelser, således at disse skal godkendes af miljøministeren eller hovedstadsrådet.

Efter vej- og elbekendtgørelserne (miljøministeriets bekendtgørelse nr. 612 af 1. december 1978 om godkendelse af anlæg af offentlige veje uden for byer og bymæssige bebyggelser og bekendtgørelse nr. 613 af samme dato om godkendelse af elanlæg, der agtes placeret uden for byer og bymæssige bebyggelser) er ordningen den, at fredningsstyrelsen skal godkende større anlæg, medens det er henlagt til hovedstadsrådet at godkende de mindre anlæg. Således skal lavspændingsanlæg og sekundære højspændingsanlæg godkendes af hovedstadsrådet.

I henhold til § 43 kan hovedstadsrådet give tilladelse til ændringer i såvel offentlige som større private vandløbs åbne forløb samt naturlige søers og mosers tilstand, jfr. miljøministeriets bekendtgørelse nr. 614 af 1. december 1978 om godkendelse m.v. efter naturfredningslovens §§ 43 og 45 af anlæg i forbindelse med visse vådområder (vandløb, søer og moser).

Efter § 44 kan hovedstadsrådet meddele påbud om hegning, beplantning eller andre foranstaltninger, som kan afhjælpe væsentlige ulemper fra campingpladser, lossepladser, pelsdyrfarme m.v.

Fredningsplanlægning.

Efter §§ 33-37 påhviler det hovedstadsrådet at udføre kortlægning, analyse og vurdering af områdets fredningsinteresser med henblik på udarbejdelsen af fredningsplaner. Planerne skal udpege områdets fredningsmæssigt vigtige områder og skal angive metoder og midler for områdets beskyttelse, anvendelse og pleje.

Regionplanlægningen skal respekteres ved udarbejdelse af planerne, og et væsentligt formål med planerne er at indpasse den fredningsmæssige sektorplanlægning i den sammenfattende fysiske planlægning.

Planerne må ses som en fortsættelse og udbygning af det kortlægnings- og landskabsanalysearbejde, som tidligere blev udført i fredningsplanudvalgene.

Tilsyn og pleje.

Indtil der efter naturfredningslovens § 62 fastsættes nærmere regler om tilsyn og pleje af fredede arealer, varetages tilsynet med overholdelsen af naturfredningslovens generelt regulerende bestemmelser og med overholdelsen af fredningskendelser, der gælder for fredede arealer, der ikke ejes af statslige myndigheder, af amtsrådene/hovedstadsrådet og fredningsstyrelsen, således at tilsynet som udgangspunkt varetages af amtsrådet/hovedstadsrådet.

Også pleje- og anlægsarbejder på fredede arealer og fortidsminder, der ikke ejes af statslige myndigheder, varetages af amtsrådene/hovedstadsrådet i samarbejde med fredningsstyrelsen.

Denne opgavefordeling, der er aftalt mellem amtsrådsforeningen og miljøministeriet, fremgår af miljøministerens skrivelse af 19. maj 1980 til samtlige amtsråd og hovedstadsrådet. Efter et foreliggende bekendtgørelsesudkast om tilsyn og pleje er opgaverne fordelt på samme måde. Plejeopgaver kan ikke betragtes som enkeltssagsbehandling; arealer, der kræver pleje, skal, før plejeindgreb iværksættes, undersøges nøje for at fastlægge plejeindgrebets karakter, og der skal derefter, i hvert fald for større områder, udarbejdes en egentlig plejeplan.

5.2. Amtsrådenes opgaver i hovedstadsområdet.

Amtsrådene i hovedstadsområdet har fortsat følgende beføjelser:

- rejsning af fredningssag, jfr. natur fred-

ningslovens § 13, hvorefter såvel hovedstadsrådet som amtsrådene i hovedstadsområdet kan rejse sag.

- påklage af fredningsnævnets afgørelser til overfredningsnævnet i sager om pålæg af fredningsbestemmelser eller dispensation herfra samt om afgørelse vedrørende byggelinier, jordfaste fortidsminder, almenhedens færdsel og ophold samt vedvarende friluftsreklamer. Erstatningsspørgsmål kan kun påklages af hovedstadsrådet, jfr. naturfredningslovens §§ 26 og 34.
- rejsning af spørgsmål om hel eller delvis ophævelse af fredningsbestemmelser samt om ændringer eller

videregående afvigelser fra fredningsbestemmelserne.

6. Beskrivelse af hovedstadsrådets rolle med hensyn til hovedsagsgrupper.

6.1. Hovedstadsrådet som bistandsmyndighed i henhold til naturfredningslovens § 6.

Opgaver.

I henhold til § 6 i lov om naturfredning yder hovedstadsrådet efter anmodning bistand til fredningsnævnene, overfredningsnævnet og taksationskommissionen.

Bistanden til nævnene varierer fra teknisk bistand med udarbejdelse af kort, indhentning af oplysninger vedrørende fredningskendelser, fredningsdeklarationer og lignende til rådgivende udtalelser over sager, som forelægges nævnene.

De sagstyper, hvor hovedstadsrådet yder sagkyndig bistand til fredningsnævnet, er sager vedrørende:

- fredning (når sag herom er rejst af anden myndighed), jfr. § 13,
- dispensation fra fredninger, jfr. § 34,
- dispensation fra bygge- og beskyttelseslinier, jfr. §§ 46, 47a, 47, 53 og 55.

Herudover afgiver hovedstadsrådet udtalelse til fredningsstyrelsen i sager vedrørende ophævelse af byggelinier.

Dispensationssager.

Før nævnene træffer afgørelse i byggeliniesager efter naturfredningslovens kapitel VI og i sager om dispensationer fra fredninger, vil de normalt anmode hovedstadsrådet om en rådgivende udtalelse for at få belyst landskabelige, rekreative og/eller naturvidenskabe-

lige forhold, som kan tænkes at få indflydelse på sagens udfald.

I det følgende redegøres kun for dispensationssager m.v., idet sagsbehandling af et fredningsforslag følger en anden og mere omfattende procedure.

Ansøgningen journaliseres i hovedstadsrådet, og der udarbejdes et matrikulært kortbilag, der viser ejendommens beliggenhed og forholdene i området.

Nødvendigt materiale i sagen tilvejebringes af sagsbehandleren, om fornødent ved drøftelse med andre medarbejdere i hovedstadsrådets forvaltning. Sagen vurderes i relation til:

- de naturfredningsmæssige interesser i det pågældende område, herunder den igangværende fredningsplanlægning,
- landsplandirektiver, udstedt i henhold til lands- og regionplanlovens § 4,
- "Regionplanens 1. etape: 1977-1992",
- regionplanlægningen i øvrigt, især for så vidt den igangsværende sektorplanlægning inden for råstof- og landbrugsområdet,
- komunal arealanvendelse, herunder § 15-rammer eller kommuneplaner m.v., især for så vidt angår ophævelse af byggelinier,
- miljøbeskyttelseslovgivningen, især for så vidt angår de godkendte kommunale spildevandsplaner i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 21, de foreløbige recipientkvalitetskrav og planovervejelser i forbindelse med placering af lossepladser og særlige beliggenhedskrav for forurenende virksomheder.

I en række sager foretages endvidere besigtigelse ligesom i egentlige fredningssager og i sager, hvor det af det tilvejebragte fredningsplanmateriale fremgår, at der er væsentlige fredningsinteresser.

Hvis det ansøgte kræver tilladelse fra hovedstadsrådet efter anden lovgivning end naturfredningsloven, koordineres sagsbehandlingen med de berørte områder. Ansøgeren underrettes herom.

Dette er typisk tilfældet, hvis ansøgningen kræver tilladelse efter lov om by- og landzoner eller miljøbeskyttelsesloven.

I sådanne sager koordineres også besvareelserne, således at zonelovsafgørelser og svar til fredningsnævnet afgår samtidigt. Dog afventer zonelovsafgørelsen fredningsnævnsafgørelser i sager vedrørende naturfredningslovens strandbeskyttelseslinier.

Fredningssager.

I henhold til § 13 i naturfredningsloven kan en række myndigheder og Danmarks Naturfredningsforening rejse fredningssager for nævnene.

Fredningsnævnene vil, hvis de beslutter at gennemføre en fredningssag, altid anmode hovedstadsrådet om en udtalelse og ofte anmode om teknisk bistand til udarbejdelse af kortbilag m.v.

Hovedstadsrådet har endnu ikke selv rejst fredningssager, men har bistået nævnene/overfredningsnævnet ved gennemførelse af fredningsforslag, rejst af de tidligere fredningsplanudvalg.

I princippet registreres og undersøges fredningsforslag på samme måde som dispensationssager.

Der foretages dog en mere detaljeret undersøgelse og vurdering af de samlede fredningsmæssige interesser, og fredningsforslagets relation til regionplanmæssige bindinger belyses mere detaljeret.

Når forslaget videreføres af fredningsnævnet, afgiver hovedstadsrådet en udtalelse til fredningsnævnet.

Sagebehandlingstiden udgør 4-8 uger, afhængig af fredningsnævnsrådets placering i forhold til hovedstadsrådets møder.

Delegationsordning.

Hovedstadsrådets regionplanchef er bemyndiget til at afgive rådgivende udtalelser over for fredningsnævn og andre myndigheder i alle mindre enkeltsager.

Rådsformanden er bemyndiget til at afgive udtalelse vedrørende klager over nævnsafgørelser i mindre enkeltsager med orientering til hovedstadsrådet.

Udtalelser i øvrige sager afgives af **hovedstadsrådets** planlægnings- og økonomiudvalg med orientering til hovedstadsrådet.

Hovedstadsrådet afgiver udtalelser i sager af principiel betydning for fredningsplanlægningen og regionplanlægningen.

Sagsstatistik for 1980.

Hovedstadsrådet som bistandsmyndighed for fredningsnævnene/overfredningsnævnet samt **fredningsstyrelsen:**

Sager vedrørende dispensationer fra fredningsbestemmelser	144
Sager vedrørende byggelinier	376
Egentlige fredninger	6
Hovedstadsrådet som rådgivende myndighed over for fredningsstyrelsen	44
Sager i alt 1980	570

6.2. Hovedstadsrådet som godkendende myndighed i henhold til naturfredningslovens §§ 42, 43 og 44.

Opgaver.

Regionplanmyndighedens tilladelse kræves til følgende dispositioner:

- visse el- og vejanlæg i det åbne land (§ 42)
- ændringer af vådområder (§ 43)
- påbud om hegning (§ 44).

Sagsgang.

Ansøgninger sendes af ejendommens ejer eller den anlæggende myndighed til kommunen eller til hovedstadsrådet, hvor den journaliseres.

Hvis ansøgningen er sendt direkte til hovedstadsrådet, sendes den straks til udtalelse i primærkommunen. Kommunen videresender ansøgningen til hovedstadsrådet med indstilling, efter at sagen er vurderet af kommunen i relation til de lovområder, kommunen administrerer.

Ved registreringen i hovedstadsrådet udarbejdes et matrikulært kortbilag, der viser ejendommens/ejendommenes beliggenhed og forholdene i området.

Nødvendigt materiale til sagens behandling tilvejebringes af sagsbehandleren, om fornødent ved direkte drøftelser med andre medarbejdere i hovedstadsrådets forvaltning eller ved høring af andre myndigheder.

Ansøgningen behandles i relation til:

- fredningsmæssige interesseområder, herunder fredninger, naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier og hovedstadsrådets igangværende fredningsplanarbejde,
- landsplandirektiver, udstedt i henhold til lands- og regionplanlovens § 4,

- "Regionplanens 1. etape: 1977-1992", især for så vidt angår arealreservationer til de i regionplanloven nævnte formål,
- kommunal arealanvendelse, herunder § 15-rammer eller kommuneplaner,
- miljøbeskyttelseslovgivningen, herunder de godkendte, kommunale spildevandsplaner i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 21, de foreløbige recipientkvalitetskrav og planovervejelser i forbindelse med placering af lossepladser og særlige beliggenhedskrav for forurenende virksomheder.

I denne kategori af sager er besigtigelse altid nødvendig. I særlig grad gælder det vådområdesager, fordi afgørelsen ofte er afhængig af vådområdets størrelse og biologiske betydning.

Kun i helt specielle tilfælde vil det være nødvendigt at høre andre myndigheder.

Hvis det ansøgte kræver tilladelse fra hovedstadsrådet efter anden lovgivning, koordineres sagsbehandlingen med de berørte områder. Ansøgeren underrettes herom.

Dette er typisk tilfældet, hvis ansøgningen kræver tilladelse efter lov om by- og landzoner, lov om råstoffer eller miljøbeskyttelsesloven.

I sådanne sager koordineres besvarelsene; kan der ikke gives tilladelse efter naturfredningsloven, meddeles der ikke tilladelse i henhold til anden lovgivning.

Efter tilvejebringelse af det nødvendige materiale og efter en interesseafvejning af de berørte sektorinteresser i relation til naturfredningslovens formålsbestemmelse afgøres sagen.

Ansøgeren, primærkommunen samt berørte myndigheder underrettes om afgørelsen, ligesom afgørelsen for så vidt angår vådområdesager offentliggøres ved bekendtgørelse i de stedlige blade, i det omfang det er beskrevet i miljøministeriets bekendtgørelse nr. 614 af 1. december 1976, §§ 6-9.

Tidsforbruget varierer mellem 3-4 uger for administrativt afgjorte sager og 4-8 uger for udvalgsafgjorte sager.

I forbindelse med sagsbehandling i henhold til § 43 skal hovedstadsrådet, såfremt der anmodes herom, inden 4 uger give oplysning om, hvorvidt det pågældende vådområde er omfattet af bestemmelserne i § 43.

Der findes i øvrigt ingen lovbundne frister for sagsbehandlingen. •

Delegationsordning.

Rådsformanden er bemyndiget til at træffe afgørelse i følgende sager med orientering til hovedstadsrådet.

- mindre betydende sager, hvor der ikke kan herske tvivl om afgørelsen efter de hensyn, de skal varetages i henhold til naturfredningsloven,
- sager, der ikke er af principiel karakter, og hvor planlægningsafdelingen er enig med anlægsmyndigheden.

Afgørelser i øvrige sager træffes af hovedstadsrådets planlægnings- og økonomiudvalg med orientering til hovedstadsrådet.

Hovedstadsrådet træffer afgørelser i sager af principiel betydning for fredningsplanlægningen og regionplanlægningen.

Sagsstatistik for 1980.

Hovedstadsrådet som besluttende myndighed:

Anlæg i det åbne land	9
Vådområdesager	15
Påbud om hegning og beplantning	8

Sager i alt 32

6.3. Samlet personaleforbrug.

Inden hovedstadsrådet fik tillagt kompetencen i henhold til naturfredningsloven, blev fredningsopgaverne varetaget af ét fredningsplanudvalg, dækkende hele regionen. Til opgavernes løsning var ansat 12 medarbejdere, hvoraf halvdelen var akademikere.

Hovedstadsrådets personaleressourcer i forbindelse med fredningsopgaver udgør i alt 10 medarbejdere, heraf 7 akademiske medarbejdere, 2 mellemteknikere og 1 kontorassistent. Dette personale varetager udover den konkrete sagsbehandling tillige fredningsplanlægningen samt den fredningsmæssige vurdering af andre sager, der er henlagt til forvaltningen, f.eks. lokalplansager, kommuneplaner og visse miljø-, vand- og råstofsgager.

Bilag 8.

Redegørelse for råstofloven.

1. Lov nr. 237 af 8. juni 1977 om råstoffer og baggrunden for denne.

1.1. Råstofloven af 1972.

Råstofloven afløste lov nr. 285 af 7. juni 1972 om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet. Loven af 1972 fremkom som et led i den forudsætningslovgivning, som blev gennemført ved Danmarks indtræden i EF. Ved loven af 1972 indførtes en ordning, hvorefter indvinding af de af loven omfattede råstoffer krævede tilladelse. Loven, som blev administreret af ministeriet for offentlige arbejder, indtil miljøministeriet oprettedes den 5. oktober 1973, betød, at de offentlige planlægningsmyndigheder fik mulighed for at få indseende med råstofindvinding på land og på havbunden og dermed udnyttelsen af Danmarks råstofressourcer. Lovens § 4, stk. 2, indeholdt bestemmelse om, at ministeren kunne bemyndige amtsrådet til at meddele tilladelse til udnyttelse af forekomster i jorden. Ved ministeriet for offentlige arbejders bekendtgørelse nr. 406 af 13. september 1972, som afløstes af miljøministeriets bekendtgørelse nr. 47 af 4. februar 1974, fik amtsrådene med visse undtagelser denne bemyndigelse.

Hovedstadsreformudvalgets betænkning, som blev afgivet året før råstofloven af 1972, behandlede ikke spørgsmål vedrørende råstofindvinding, og ved udarbejdelsen af loven af 1972 blev spørgsmålet om opgavefordelingen ikke særskilt behandlet, for så vidt angår hovedstadsområdet. Dette skyldtes antageligt, at loven om hovedstadsrådet først blev vedtaget året efter.

Loven af 1972 indeholdt bestemmelser, dels om den nye ordning, hvorefter erhvervsmæssig råstofindvinding krævede tilladelse, dels om en overgangsordning, hvorefter anmeldelser i visse tilfælde for en vis periode lovliggjorde

råstofindvinding uden tilladelse. Myndighederne skulle ved afgørelsen af ansøgninger om tilladelse til råstofindvinding foretage en samfundsmæssig afvejning, hvorved først og fremmest en række ulemper ved råstofindvinding forhindres eller mindskes. Overførslen af loven fra ministeriet for offentlige arbejder til miljøministeriet, fredningsstyrelsen, understregede betydningen af varetagelsen af hensynet til de landskabelige værdier.

Efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden den 1. oktober 1974 krævede råstofindvinding i hovedstadsområdet tillige tilladelse fra hovedstadsrådet i miljømæssig henseende (godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5). Amtsrådsforeningen og hovedstadsrådet behandlede i januar 1975 udkast til cirkulærskrivelse fra miljøministeriet om råstof sagers behandling efter miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden 1. oktober 1974. Der var enighed om, at amtsrådene i hovedstadsområdet fortsat skulle være bemyndiget til at meddele tilladelser, samt at sagerne skulle forelægges hovedstadsrådet, hvis de havde betydning i regionplanmæssig henseende, og hvis der opstod spørgsmål om godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5.

Loven af 1972 indeholdt - ligesom den nugældende råstoflov - bestemmelser om råstofindvinding på havbunden. Disse bestemmelser er uden betydning i nærværende sammenhæng og vil derfor ikke blive behandlet i det følgende.

1.2. Forarbejder til råstofloven af 1972.

Råstofloven af 1972 indeholdt ingen egentlige planlægningsbestemmelser, og gennemførelsen af lov om lands- og regionplanlægning og lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet i 1973 og senere lov om kommuneplanlægning i 1975 nødvendiggjorde derfor, at der skabtes et grundlag for varetagel-

sen af råstofinteresserne i den sammenfattende arealplanlægning.

Miljøministeriet nedsatte på denne baggrund i 1974 en arbejdsgruppe med repræsentanter fra bl.a. de berørte erhverv, Danmarks Geologiske Undersøgelse og amtskommunerne, som fik til opgave at analysere de interesser og problemer, der knytter sig til råstofudnyttelsen. I arbejdsgruppens beretning, "Råstoffressourcer og deres anvendelse (november 1975), blev der redegjort for den eksisterende viden om råstofforekomsterne på landjorden, det daværende forbrug blev gjort op, og der blev foretaget et skøn over det fremtidige behov. På baggrund af denne beretning skønnedes det, at der var behov for, at råstofforsyningssynspunkter blev inddraget i afvejningen af de samfundsmæssige hensyn ved arealanvendelsesplanlægningen, og at ressourcesituationen tilsagde, at det offentlige medvirkede til at sikre, at de resterende ressourcer blev anvendt på den for samfundet som helhed mest hensigtsmæssige og økonomiske måde. Råstofloven sigter derfor i særlig grad på at tilvejebringe et planlægningsgrundlag for råstofindvindingen og -forsyningen samt for anvendelsen af landets råstoffer.¹⁾

2. Råstoflovens hovedindhold (mål og virkemidler).

I lovens § 2 angives de hovedformål, som skal tilgodeses, nemlig *at* råstofudnyttelsen sker efter en samlet planlægning på grundlag af en samlet vurdering af foreliggende samfundsmæssige hensyn, *at* der sikres en **ressourceøkonomisk** anvendelse af forekomsterne, og *at* der sker en samordning af myndighedernes behandling af spørgsmål om råstofindvinding. I lovens § 3 er endvidere angivet de hensyn, som skal lægges vægt på ved administrationen af loven.

2.1. Råstoflovens planlægningsbestemmelser.

Kapitel 2 indeholder lovens bestemmelser om råstofkortlægning og planlægning. Bestemmelserne pålægger amtsrådene, inden for hovedstadsområdet hovedstadsrådet, at forestå en kortlægning af råstofforekomsterne efter art, mængde og beliggenhed, samt på grundlag af kortlægningen at udarbejde planer for råstofindvindingen i amtskommunerne og i hovedstadsområdet. Indvindingsplanerne skal

godkendes af miljøministeren, og denne kan, på grundlag af disse planer, udarbejde planer for landets råstofforsyning. Miljøministeren kan desuden af resourceøkonomiske hensyn, efter forhandling med boligministeren og ministeren for offentlige arbejder, fastsætte regler om mængden og kvaliteten af de råstoffer, der må anvendes ved udførelsen af byggearbejder og bestemte typer af anlægsarbejder, samt om at der ved udførelsen af byggearbejder og bestemte typer af anlægsarbejder skal anvendes affalds- eller erstatningsprodukter eller ske genanvendelse.

På indeværende tidspunkt har amtsrådene og hovedstadsrådet afsluttet første fase af råstofkortlægningen. Anden fase er endnu i gang, og råstofindvindingsplanlægningen er derfor på et forberedende stade. Forslag til råstofindvindingsplaner skal, på linie med forslag til øvrige sektorplaner for det åbne land, afvejes i regionplanerne og vil således udgøre bidrag til den sammenfattende planlægning i regionplanerne og kommuneplanerne.

De øvrige planlægningsbestemmelser i lovens kapitel 2 berører ikke direkte amtsrådene og hovedstadsrådet, da kompetencen til iværksættelse af disse ligger hos miljøministeren.

2.2. Administrative opgaver.

Kapitel 3 omhandler indvinding af forekomster i jorden. Administrationen af loven er ligesom administrationen af loven af 1972 henlagt til amtsrådene, bortset fra i hovedstadsområdet, hvor kompetencen er tillagt hovedstadsrådet.

Bestemmelserne i kapitlet indeholder, dels de procedureforskrifter, som amtsrådene og hovedstadsrådet skal følge ved behandling af ansøgninger om tilladelse til erhvervsmæssig indvinding af forekomster i jorden, dels en beskrivelse af, hvilke vilkår en tilladelse normalt skal indeholde, samt klagebestemmelser.

I miljøministeriets cirkulære af 27. juni 1978 om amtsrådenes og hovedstadsrådets medvirken ved administrationen af bestemmelserne i lovens kapitler 3 og 5, er der givet udførlig vejledning om behandling af ansøgninger om tilladelse til råstofindvinding. Det drejer sig især om samspillet med anden lovgivning, specielt regionplanlovene, kommuneplanloven, miljøbeskyttelsesloven, naturfredningsloven, landbrugsloven, sandflugtsloven, skovloven

1) Bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1976-77, tillæg A, sp. 2509, 2510 og 2511.

og vejlovgivningen. Lovens kapitel 5 indeholder bestemmelser om tilsyn, besigtigelse, bortfald og tilbagekaldelse af indvindingsrettigheder, ankenævn, delegationsbeføjelse for ministeren m.v.

3. Opgavefordelingen mellem regionalt og lokalt niveau.

I loven af 1972 var det som nævnt forudsat at kompetencen til at meddele tilladelser, skulle delegeres til amtsrådene. Der har ikke været spørgsmål om at tillægge primærkommunerne kompetencer på området; dette beror bl.a. på sammenhængen mellem lovens formålsbestemmelse, hvorefterformålet bl.a. var at sikre bevarelsen af landskabelige interesser, og det forhold, at beskyttelsen af det åbne land blev varetaget regionalt af fredningsplanudvalgene. Blandt de øvrige hensyn, som skulle indgå i den samlede samfundsmæssige afvejning, kan nævnes videnskabelige værdier, risikoen for skader eller ulemper i sundhedsmæssig henseende og landbrugsmæssige forhold. Det må på denne baggrund have været klart, at en opbygning af en hensigtsmæssig administration vanskeligt kunne pålægges andre myndigheder end amtsrådene.

4. Særligt om hovedstadsrådets placering i det administrative system.

Ved råstofloven af 1977 blev kompetencen til at meddele tilladelse til råstofindvinding i hovedstadsområdet overført til hovedstadsrådet, medens kompetencen i det øvrige land forblev hos amtsrådene.

Ordningen var begrundet med, at hovedstadsrådet er den overordnede planlægningsmyndighed i hovedstadsområdet, jfr. navnlig lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet. Derudover blev der lagt vægt på, at hovedstadsrådet varetager administrationen af bl.a. by- og landzoneloven og miljøbeskyttelsesloven, som i det øvrige land varetages af amtsrådene.

Under forhandlingerne forud for fremsættelsen af forslaget til råstofloven i folketinget den 19. november 1976²⁾ udtrykte amtsrådsforeningen under et møde i miljøministeriet i maj 1976 betænkelighed ved, at de konkrete administrative opgaver efter råstofloven i hovedstadsområdet blev overført til hovedstadsrådet.

Miljøministeriet var af den opfattelse, at det væsentligste var, at planlægningsbeføjelserne blev tillagt hovedstadsrådet, men at bestemmelsen om, at den konkrete sagsbehandling i tilladelsessager blev udført i hovedstadsrådet, var nødvendig for at overføre generelle retningslinier eller resultater af en planlægning til den konkrete administration. Med godkendelse af regionplaner - formentlig ikke den første - ville der alene kunne angives meget grove arealudlæg til råstofindvinding.

Bestemmelsen blev derfor bibeholdt, og i bemærkningerne til lovforslaget anførtes det, at baggrunden for, at kompetencen til at meddele tilladelse til råstofindvinding i hovedstadsområdet blev foreslået overført til hovedstadsrådet, var, at hovedstadsrådet var den overordnede planlægningsmyndighed i hovedstadsområdet og derudover varetog den administration af bl.a. miljøbeskyttelsesloven, som i det øvrige land blev varetaget af amtsrådene. Det var derfor en naturlig konsekvens af udviklingen siden tilblivelsen af loven af 1972, at kompetencen inden for hovedstadsområdet blev tillagt hovedstadsrådet.

Amtsrådsforeningens synspunkter blev - efter at lovforslaget var blevet genfremsat i folketinget den 9. marts 1977 - gentaget i en udtalelse af 10. maj 1977 til folketingets udvalget for fysisk planlægning.

Efter overgangsbestemmelserne i loven af 1977 færdigbehandles sager om råstofindvinding, som finder sted eller påbegyndes i henhold til godkendte anmeldelser efter loven af 1972, efter de hidtil gældende regler, det vil for hovedstadsområdet sige af amtsrådene. De indvindingsrettigheder, der beror på anmeldelser, bortfalder senest i 1988, for så vidt angår sten, grus og sand, og senest i 2003 for andre råstoffer. Det forudsattes bl.a. derfor, at de administrative konsekvenser af forslaget for hovedstadsrådet ville være begrænsede, idet langt den største indvinding i hovedstadsområdet foretages efter anmeldelser, som var eller ville blive behandlet af amtsrådene.³⁾ Fristen for indgivelse af anmeldelser var ifølge loven af 1972 den 1. april 1973.

Hovedstadsområdet adskiller sig fra det øvrige land bl.a. ved, at koncentrationen af råstofbrugende aktiviteter er større. Dette har bl.a. medført, at råstof producenterne i dette

2) Bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1976-77, tillæg A, sp. 2512 og 2544.

3) Bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1976-77, tillæg A, sp. 2523.

område har haft større tilskyndelse til ved anmeldelser at sikre sig tilstrækkelige ressourcer end råstofproducenterne i andre dele af landet. Dette gælder dog ikke med hensyn til råstoffer som f.eks. ler til teglsten, hvor forarbejdningen kræver omfattende investeringer. I disse tilfælde kan der ikke antages at bestå nogen forholdsmæssig forskel i antallet af anmeldelser landet over. Antallet af sager i hovedstadsområdet er i øvrigt forholdsmæssigt af samme størrelsesorden som i landets øvrige amtskommuner.

Fra tidspunktet for råstoflovens ikrafttræden den 1. juli 1978 har hovedstadsrådet overtaget såvel anmeldelsessagerne som de nye ansøgningssager fra amtsrådene. Dette er sket på baggrund af, at hovedstadsrådet efter dette tidspunkt blev tilsynsmyndighed, jfr. lovens §§ 20 og 38, stk. 2.

5. Hovedstadsrådets rolle med hensyn til administrative opgaver.

Hovedstadsrådet behandler sager om ansøgning af tilladelse til erhvervsmæssig råstofindvinding, jfr. lovens § 7. For samtlige råstofindvindinger skal der desuden føres tilsyn med gravning og efterbehandling.

5.1. Sagsgang.

Ansøgning om tilladelse sendes af ejendommens ejer eller bruger direkte til hovedstadsrådet, hvor ansøgningen journaliseres, og hvor der udarbejdes et matrikulært kortbilag, der viser ejendommens beliggenhed og forholdene i området. Sagen forelægges derefter primærkommunen til udtalelse, især for så vidt angår spørgsmål vedrørende vandforsyning, vej- og miljøforhold. Ansøgningen vurderes i hovedstadsrådet i relation til:

- Regionplanlægning, især for så vidt angår arealreservationer til de i regionplanloven nævnte formål.
- Kommunal planlægning vedrørende arealanvendelse, herunder § 15-rammer eller kommuneplaner.
- Planlægning inden for miljøområdet, herunder vandindvindingsplanlægningen, og hovedstadsrådets planovervejelser i forbindelse med særlige beliggenhedskrav for forurenende virksomheder.
- Hovedstadsrådets igangværende fredningsplanarbejde, herunder fredningsmæssige interesseområder og naturfredningslovens bygge- og beskyttelseslinier. Endvi-

dere kontrolleres, om det ansøgte er i strid med fredningskendelser.

Hvis ansøgningen vedrører en landbrugsejendom, forelægges sagen for jordbrugskommissionen, eventuelt matrikeldirektoratet til udtalelse. Hvis det ansøgte kræver tilladelse fra hovedstadsrådet efter anden lovgivning, koordineres sagsbehandlingen med de berørte områder, og ansøgeren underrettes herom. Dette er typisk tilfældet, hvis ansøgningen kræver tilladelse efter naturfredningsloven (særligt sager, der afgøres af fredningsnævn og sager om vådområder). I forbindelse med råstofindvindingen kan der tillige være forhold, der forudsætter en tilladelse efter zone-loven. I sagerne koordineres besvarelserne således, at der ikke gives tilladelse efter råstofloven, hvis anden nødvendig tilladelse ikke kan gives - og omvendt. Sagsbehandleren besigtiger om nødvendigt ejendommen.

Efter tilvejebringelse af det nødvendige materiale og efter en interesseafvejning af de berørte sektorinteresser i relation til råstoflovens formålsbestemmelse, afgøres sagen, og de nødvendige vilkår fastsættes og tinglyses i forbindelse med meddelelse af endelig tilladelse.

Tidsforbruget for behandlingen af en sag er normalt 4-10 uger. I sagsbehandlingen indgår som nævnt ofte forelæggelse for en eller flere myndigheder, og en væsentlig del af tidsforbruget må da henføres hertil.

5.2. Tilsyn.

I forbindelse med igangværende råstofindvinding føres tilsyn med overholdelse af de fastsatte vilkår for råstofindvindingen samt med udførte efterbehandlinger m.m.

Efter ønske fra ejer eller bruger samt på baggrund af konstaterede forhold ved tilsyn, kan der gennemføres justeringer af grave- og efterbehandlingsplaner. Endvidere kan råstofindvindingen give anledning til yderligere sagsbehandling efter miljøbeskyttelsesloven, zone-loven eller naturfredningsloven. I disse tilfælde koordineres med de berørte områder i hovedstadsrådets forvaltning.

5.3. Hovedstadsrådets delegationsordning.

Rådsformanden er bemyndiget til at træffe afgørelser med orientering til hovedstadsrådet i følgende sager:

- Endelig tilladelse til igangsætning af indvinding, når stillede vilkår er opfyldt.

- Meddelelse af afslag efter krav fra anden myndighed.
- Spørgsmål i forbindelse med driftsforhold, tilsyn m.m., herunder påbud og politisager for at få opfyldt stillede vilkår.
- Godkendelse af retablerings- og efterbehandlingsarbejder m.m. i forbindelse med afslutning af indvinding.
- Beslutninger i sager vedrørende råstofindvindinger i Hedeland i overensstemmelse med "Hedeland, Strukturplan".

Afgørelser i øvrige sager træffes af hovedstadsrådets planlægnings- og økonomiudvalg med orientering til hovedstadsrådet. Disse sager er: Meddelelse af tilladelser, forlængelse eller ændring af eksisterende tilladelser, anvendelse af sikkerhedsstillelse til efterbehandling og visse politisager. I det omfang planlægnings- og økonomiudvalgets afgørelse også er nødvendig i henhold til zoneloven eller naturfredningsloven, afgøres disse spørgsmål under ét.

5.4. Sagsstatistik.

Siden 1978 har der til hovedstadsrådet været fremsendt 270 sager vedrørende lov om råstoffer. En stor del af disse sager er under løbende ekspedition med hensyn til tilladelse til indvinding, udvidet gravning, efterbehandling m.v.

Af ansøgninger om tilladelse til råstofindvinding var der i 1980 indkommet 29. Af disse var 8 under behandling pr. 31. december 1980. I 6 tilfælde blev der meddelt tilladelse til ny indvinding, i 10 tilfælde tilladelse til fortsat eller udvidet indvinding og i 5 tilfælde afslag. Antallet af endeligt godkendte efterbehandlinger efter afslutning af gravning udgjorde i 1980 9.

5.5. Personaleforbrug.

Administrationen af tilladelser samt tilsyn efter råstofloven beslægtet i hovedstadsrådet en akademisk medarbejder og en mellemtekniker.

Bilag 9.

Afskrift af socialministeriets skrivelse af 24. august 1982.

Socialministeriet.
4.kt. j.nr. 4002-21

København, den 24. august 1982.

Kommissionen om hovedstadsrådet.

Som et led i arbejdet med at opstille og vurdere mulige alternativer til den eksisterende struktur og opgavefordeling i hovedstadsområdet har kommissionen om hovedstadsrådet bedt socialministeriet om at give en redegørelse for, hvilke forvaltningsområder under socialministeriet der i dag varetages af amtskommunerne, og hvorledes et eventuelt samarbejde over amtsgrænserne er tilrettelagt. Kommissionen har endvidere bedt om en vurdering af fordele og ulemper ved at lægge de nævnte opgaver under én struktur, det vil sige enten under hovedstadsrådet eller f.eks. under en amtskommune omfattende hele hovedstadsregionen.

Under henvisning hertil vedlægges en i samarbejde med socialstyrelsen udarbejdet redegørelse til kommissionen om socialministeriets område.

P.M.V.
E.B.

I. Langkilde

Redegørelse til "kommissionen om hovedstadsrådet".

1. Lovgivningen og dens forarbejder.

Hovedprincipper i socialreformen.

Et hovedprincip i socialreformen er, at al social bistand er samlet således, at man kan yde og planlægge den sociale indsats ud fra

et helhedsprincip, både når det drejer sig om individuelt rettet bistand, og når det gælder udbygningen af det samlede sociale bistands-system.

Et andet hovedprincip er, at man i videst muligt omfang søger at løse problemerne så nær brugerens miljø som muligt. Det vil sige gennem det primærkommunale bistandssystem med dertil knyttede konsulentordninger. Kun når dette er udelukket, benyttes institutioner, der er oprettet med henblik på varetagelse af enkelte gruppers specielle behov. Dette indebærer, at der bør etableres et nært samarbejde med andre myndigheder, institutioner m.fl. Lov af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender (socialstyrelsesloven) med senere ændringer, havde til formål at skabe de ydre rammer for socialreformen. Med denne lov gennemførtes en række ændringer i den hidtidige administration. Der blev således skabt en samlet administration i kommunerne, der overtog ansvaret for størstedelen af de sociale og sundhedsmæssige opgaver. Derved var grundlaget skabt for den decentralisering af de sociale opgaver, som er gennemført ved en række senere love, herunder bistandsloven og loven om særfor-sorgens udlægning.

På det centrale plan varetages forvaltningen af opgaverne af socialministeriet og dets styrelser, dog henhører forvaltningen af visse offentlige sundhedsordninger under indenrigsministeriet/sundhedsstyrelsen.

2. De kommunale og amtskommunale opgaver i henhold til bistandsloven og socialstyrelsesloven.

2.1. Bistandsloven.

2.1.1. Rådgivning og tilsyn.

Det sociale udvalg i kommunen kan tilbyde

enlige og familier vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning og er forpligtet til ved op-søgende virksomhed at rette sådant tilbud til enhver, som må antages at trænge hertil. Vejledningen kan ydes alene eller i forbindelse med anden hjælp eller bistand.

Til støtte for vejlederne stiller *amtskommunens socialcenter* i fornødent omfang sagkyndige til rådighed og påtager sig i specielle tilfælde selv vejledningsarbejdet. Vejledning og rådgivning ydes endvidere fra børnerådgivningscentre. Den af særfor sorgen ydede specialrådgivning opretholdes som et led i socialcentrets eller specialinstitutionernes udadrettede virksomhed.

2.1.2. Kontanthjælp.

Det sociale udvalg i kommunen er forpligtet til under visse nærmere betingelser at yde forbigående eller varig hjælp.

Amtskommunen har ingen forpligtelse på dette område.

2.1.3. Praktisk bistand i hjemmet.

Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der i kommunen findes en hjemmehjælpsordning. *Amtskommunen* har ingen forpligtelse på dette område.

2.1.4. *Det sociale udvalg i kommunen* yder under nærmere betingelser støtte til hjælpemidler m.v. til personer med invaliditet eller varig sygdoms- eller aldersbetinget svagelighed.

De amtskommunale hjælpemiddelcentralers opgave er bl.a. at orientere kommunerne om tekniske hjælpemidler samt at udøve personlig vejledning m.v.

2.1.5. Dag- og døgnpleje.

Det sociale udvalg i kommunen fører tilsyn med og formidler anbringelse af personer i dag og døgnplejehjem.

Amtskommunen har ingen forpligtelse på dette område, jfr. dog pkt. 2.1.8. om visse konsulent- og sekretariatsfunktioner.

2.1.6. Institutioner under kommunerne.

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for drift af og tilsyn med følgende institutioner: Daginstitutioner for børn. Dag hjem og dagcentre. Plejehjem og beskyttede boligere.

2.1.7. Institutioner under amtskommunerne.

Amtskommunen har ansvaret for drift af og tilsyn med følgende institutioner:

Rådgivningscentre for børn og unge. Revalideringsinstitutioner m.v. Særlige daginstitutioner for børn og unge med vidtgående fysiske eller psykiske handicap. Døgninstitutioner for børn og unge. Svangre- og mødre hjem. Forsorgshjem m.v. Institutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap og særlige plejehjem.

2.1.8. Særlige amtskommunale koordineringsopgaver.

De amtskommunale social og sundhedsforvaltninger varetager sekretariatsfunktioner over for amtsankenævnet, revaliderings- og pensionsnævnet m.fl. samt over for det rådgivende udvalg, jfr. bistandslovens § 83, stk. 1 til bedømmelse af personers plejebehov. Visitations- og serviceopgaver m.v. på nogle institutionsområder varetages ligeledes af social- og sundhedsforvaltningen. *Amtskommunen* skal således, jfr. bistandslovens § 32, stk. 5, ved konsulenter yde det sociale udvalg vejledning med hensyn til udvalgets virksomhed for børn og unge, ligesom amtsrådet i medfør af bistandslovens § 126, stk. 1, beskikker en pædagogisk-psykologisk konsulent, der tiltræder det sociale udvalg ved behandling af sager, hvor der træffes beslutning om visse hjælpeforanstaltninger for børn og unge uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver.

2.2. Socialstyrelsesloven.

2.2.1. Planlægningsopgaver.

I henhold til socialstyrelsesloven udarbejder kommunalbestyrelsen og amtsrådet planer for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i kommunen, henholdsvis amtskommunen, efter regler, som fastsættes af socialministeren. For tiden forberedes en revision af socialstyrelseslovens planlægningsbestemmelser på baggrund af den udvikling i regler, praksis og problemstillinger, som er sket, siden udbygningsplanlægningen første gang gennemførtes i 1974-75.

Specielt for den videre udvikling af institutioner, som var omfattet af udlægningen af særfor sorgen, blev der fastlagt særlige vilkår udtrykt i de såkaldte § 7-planer, jfr. udlægningslovens § 7. Disse planer er gældende for

perioden 1. januar 1980 til 1. januar 1985, således at afvigelser herfra inden for denne periode kræver socialministerens godkendelse, for skolernes vedkommende dog undervisningsministerens godkendelse. Den videre planlægning af disse områder ud over perioden 1980-85 indgår i de respektive sektorplansystemer, idet man dog specielt for visse lands- og landsdelsdækkende funktioners vedkommende i god tid inden 1985 skal overveje, om de til den tid gældende planlægningsregler er tilstrækkelige til at sikre den fortsatte styring af disse funktioner.

3. Samarbejdet mellem de amtskommunale og kommunale social- og sundhedsforvaltninger.

Fælles for de gældende regelsæt er, at de tilsigter en *tæt opgavesammenhæng* mellem det kommunale og amtskommunale plan, hvilket bl.a. viser sig i et tæt samspil på det sociale område mellem kommunernes mere almene og amtskommunens mere specialiserede funktioner både med hensyn til tilbuddet af foranstaltninger (rådgivning, institutioner m.v.) og med hensyn til de enkelte sagsforløb (visitation m.v.).

Med hensyn til uddannelse af hjemmehjælpere som er obligatorisk, og efteruddannelse inden for den sociale sektor, forsøgs- og omstillingsvirksomhed m.m. inden for det sociale område er udgangspunktet ligeledes at ansvaret herfor primært er hos de myndigheder, der har ansvaret for den sociale service.

Det kommunale og amtskommunale plan kan således supplere hinanden på alle områder, både i det individuelle sagsbehandlingsforløb og på det generelle planlægningsniveau.

Samarbejde mellem amtsråd og kommunalbestyrelser om planlægning.

Amtsråd og kommunalbestyrelse forudsættes at samarbejde om koordination af de kommunale social- og sundhedsplaner og planerne for den virksomhed, der hører under amtsrådet. Amtsrådets bidrag til denne koordination er bl.a. en sammenfattende redegørelse efter hver almindelig planrevision for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtskommunen og de heri beliggende kommuner med henblik på næste planlægningsrunde.

Indholdet af denne redegørelse er ikke afgrænset til udviklingen alene på det sociale og sundhedsmæssige område, men forudsættes også at formidle informationer og analyser af for-

holdet til og vekselvirkningen med andre sektorer, den fysiske planlægning o.s.v. og f.eks. om særlige temaer, som skønnes at være særlig relevante i den pågældende amtskommunes område, og som kan bidrage til den videre udvikling af planlægningsgrundlaget for både kommunalbestyrelser og amtsråd.

Dette sidste svarer til, at social- og sundhedssektoren har særlig interesse i samspil med andre sektorer. Forholdene i det øvrige samfund er afgørende for omfanget af de opgaver, den sociale sektor stilles over for, og for de vilkår, hvorunder de skal løses. Det gælder ikke mindst i relation til en række af de forhold, hvis fremtidige udvikling fastlægges i region- og kommuneplanlægningen. Der kan derfor tænkes områder, hvor et samspil mellem social- og sundhedsplanlægningen og det planlægnings- og analysearbejde, som måtte foregå i hovedstadsrådets regie, kunne være nyttigt.

4. Samarbejdet mellem amtskommunerne indbyrdes på det sociale område.

Udgangspunktet for løsning af de sociale og sundhedsmæssige opgaver er som nævnt "*nærhedsprincippet*", dvs. forvaltningen sker så nær borgerne som muligt. Når en række opgaver er henført til amtskommunalt regie, har baggrunden været, at disse opgaver vedrører så små befolkningsgrupper, at det vil være de færreste kommuner, der har befolkningsunderlag nok til alene at iværksætte foranstaltninger. Ligeledes kan det ej heller forventes, at den enkelte kommune er i besiddelse af den nødvendige ekspertise til løsning af problemerne.

Der er ikke givet nærmere regler for, hvorledes samarbejdet over amtsgrænserne skal tilrettelægges, men det er forudsat, at det løses i konkrete tilfælde.

I forbindelse med særforborgens udlægning er der i overensstemmelse hermed etableret samarbejde også mellem de enkelte amtskommuner i forbindelse med foranstaltninger for personer med handicap.

Der er således i visse tilfælde truffet aftaler om anvendelse af landsdels- eller landsdækkende institutioner, herunder typisk benyttelse af døgninstitutioner og betaling herfor. Dette gælder ikke blot inden for hovedstadsområdet men for hele landet.

Særligt for døgninstitutioner for personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap

gælder, at "udenamtsklienter" helt overvejen-
de er personer, som allerede inden 1. januar
1980 havde ophold på institutioner i andre
amtskommuner end deres oprindelige hjem-
stedsamtskommune. Institutionsudviklingen
indebærer imidlertid - svarende til nærheds-
princippet - at man må påregne, at nye klien-
ter i alt væsentligt kan tilbydes fornødent in-
stitutionsophold inden for deres egen amts-
kommune.

5. Vurdering.

Ud fra karakteren af opgaverne på det socia-
le område finder socialministeriet ikke, at der
foreligger sådanne koordineringsmæssige og
andre organisatoriske problemer, at en place-
ring i en enhedsstruktur, der omfatter hele
hovedstadsregionen, ville give fordele. Dette
gælder såvel en struktur svarende til hoved-
stadsrådets som f.eks. en amtskommune om-
fattende hele hovedstadsområdet.

En af forudsætningerne bag socialreformen -
det tætte samarbejde kommune og amtskom-
mune imellem - vil efter socialministeriets op-
fattelse blive vanskeligere at opretholde, så-
fremt samarbejdet forudsættes at skulle eta-
bleres mellem kommunerne og en enhed, der
dækker så stort et område som hele hoved-
stadsområdet. Særligt ved en struktur med én
amtskommune for hele hovedstadsområdet,
som i givet fald måtte antages at afløse de nu-
værende tre amtskommuner, kan man forudse
øgede vanskeligheder for dette samarbejde.
Det skal dog bemærkes, at man ikke i denne
vurdering har kunnet inddrage eventuelle
udlignings- og fordelingsvirkninger knyttet til
de to hovedstrukturer.

I relation til begge hovedstrukturer mener
socialministeriet således ikke, at en overførsel
af sociale opgaver fra amtskommunerne til
hovedstadsrådet vil være en fordel. En sådan
overførsel vil bl.a. kunne tænkes at føre til en
ny centralisering, der næppe vil fungere bedre
end de tidligere statslige organer, der dog
havde tradition for løsning af de mere specia-
liserede opgaver på området.

Der er i hovedstadsområdet enkelte institutio-
ner, der har opgaver, der rækker ud over den
enkelte amtskommunes område, f.eks. blinde-
instituttet, børneklubben m.fl., men som
nævnt er der her tale om landsdels- eller lands-
dækkende institutioner, og problemet er så-
ledes ikke særligt knyttet til hovedstadsom-
rådet.

Ud fra den generelle udvikling af behovet for
samarbejde og informationsudveksling mel-
lem sektorer og med region- og kommune-
planlægningen omkring en koordineret plan-
lægning, jfr. afsnit 3. foran, mener socialmi-
nisteriet, at der vil være opgaver for hoved-
stadsrådet omkring analysebidrag, informati-
onsformidling m.v. til støtte for amtsråds og
kommunalbestyrelses planlægningsgrundlag
også på de sociale og sundhedsmæssige om-
råder og til brug f.eks. for temaplanlægning
inden for og mellem de forskellige sektorer.

Bilag 10.

Afskrift af ministeriet for kulturelle anliggenders skrivelse af 3. september 1982.

Ministeriet for kulturelle anliggender
l.kt. j.nr. 0009-17-82

København, den 3. september 1982.

Kommissionen om hovedstadsrådet.

Ved skrivelse af 5. april 1982 fra kommissionen om hovedstadsrådet og senere telefonsamtale med fuldmægtig O. Kopp Christensen er kulturministeriet blevet bedt om at fremkomme med nogle oplysninger til brug for kommissionen.

I henhold til musikloven og museumsloven er der oprettet institutioner med amtskommunale opgaver.

I henhold til § 2 i lov nr. 306 af 10. juni 1976 om musik, som ændret ved lov nr. 248 af 27. maj 1981, nedsætter hvert amtsråd et amtsmusikudvalg til fremme af musiklivet i amtet. Udvalget medvirker til at samordne den musikalske virksomhed i amtet og afgiver indstilling til amtsrådet og statens musikråd om støtte efter lovens §§ 3 og 7.

Der er af kulturministeriet den 21. oktober 1976 udsendt Vejledende retningslinier for amtsmusikudvalg. Der er overvejelser i gang om en revision af de Vejledende retningslinier.

Der er ingen legal sammenhæng mellem amtsmusikudvalgene.

Udveksling af synpunkter med henblik på arbejdets udformning i de enkelte amter sker ved - som regel et årligt - møde i Amtsrådsforeningen i Danmark samt ved møder og konferencer, som statens musikråd afholder for og med udvalgene. Desuden er der ved uformelle initiativer en løbende kontakt udvalgene imellem.

Det er ministeriets opfattelse, at udvalgene fungerer efter hensigten, således som den er

udtrykt i loven og bemærkningerne hertil. Efter museumsloven (L 306 af 10. juni 1976) § 9 skal der i hvert amt oprettes et amtsmuseumsråd.

Amtsmuseumsrådet har til opgave at samordne og støtte museumsarbejdet i amtet og endvidere at varetage samarbejdet med det centrale museumsorgan, Statens Museumsnævn.

I henhold til denne bestemmelse har ministeriet for kulturelle anliggender den 24. maj 1978 fastsat nærmere regler for amtsmuseumsrådenes sammensætning.

I museumsloven er det ikke - i modsætning til musiklovens ordning - pålagt amtsrådene at nedsætte amtsmuseumsrådene, men den enkelte amtskommune er i almindelighed repræsenteret med to repræsentanter i rådet.

For museer i Københavns og Frederiksbergs kommuner har ministeren for kulturelle anliggender i henhold til lovens § 10 nedsat et museumsråd.

Loven tillægger ikke hovedstadsrådet særlige opgaver.

Samarbejdet over amtsgrænserne varetages først og fremmest gennem Statens Museumsnævn, der ifølge loven har til opgave at virke som samarbejdsorgan på landsplan, § 8, stk. 1, nr. 1.

Amtsmuseumsrådenes virksomhed har været meget forskellig i den forløbne periode, men rådene må siges i det store og hele at have virket nogenlunde efter hensigten, og man vil derfor næppe sigte imod større ændringer i sammensætningen i de funktioner, der tillægges rådene.

Det samme er tilfældet med hensyn til museumsrådet for Københavns og Frederiksbergs kommuner.

I henhold til teaterlovgivningen kan opregnes følgende amtskommunale opgaver:

1. Drift af landsdelsscener.

Landsdelsscenerne i Århus, Ålborg, Odense og København er i administrativ henseende henlagt til vedkommende amtskommune, - i København dog Københavns amt og Københavns og Frederiksberg kommuner i fællesskab.

2. Drift af den selvejende institution Det rejssende Landsteater.

Institutionen ledes af en styrelse, hvori samtlige amtskommuner er repræsenteret og tilsammen udgør et flertal af styrelsens medlemmer.

3. Drift af den selvejende institution Det rejssende Børneteater og opsøgende Teater.

Institutionen ledes af en styrelse, hvori samtlige tilskudsydende amtskommuner (alle - 1) er repræsenteret og tilsammen udgør et flertal af styrelsens medlemmer.

4. Administration af teaterabonnementsordningen.

Administreres amtsvis, - i Københavnsområdet dog af Københavns amt og Københavns og Frederiksberg kommuner i fællesskab i Teaterudvalget for Storkøbenhavn.

Med henblik på varetagelse af opgaverne i hovedstadsområdet er der ikke i forbindelse med administrationen af teaterlovgivningen i ministeriet registeret noget behov for et samarbejdsorgan ud over det ovennævnte teaterudvalg for Storkøbenhavn.

P.M.V.

E.B.

Niels Yde

Bilag 11.

Afskrift af undervisningsministeriets skrivelse af 2. december 1982.

Undervisningsministeriet
l.afd., l.kt., j.nr. 1982-100-16

København, den 2. december 1982.

Kommissionen om hovedstadsrådet.

I fortsættelse af drøftelsen den 26. maj 1982 mellem kommissionens sekretariat og repræsentanter for undervisningsministeriets departement skal man herved besvare kommissionens skrivelse af 5. april 1982.

I den nævnte skrivelse anmodede kommissionen undervisningsministeriet om dels at give en redegørelse (i hovedtræk) for, på hvilke forvaltningsområder der i dag inden for ministeriets område findes mere specialiserede uddannelsesinstitutioner, hvor andelen af "uden-amtsklienter" er af ikke uvæsentlig betydning, og hvordan samarbejdet over amtsgrænserne er tilrettelagt, dels at vurdere fordele og ulemper ved at lægge sådanne opgaver under én struktur.

I den givne sammenhæng er man gået ud fra, at spørgsmålet om eventuel henlæggelse af opgaver under én struktur alene angår de 3 amtskommuner og 2 kommuner, som i loven om et hovedstadsråd omfattes af betegnelsen hovedstadsområdet.

Ministeriets departement har indhentet oplysninger fra de kontorer i departementet og de direktorater, der har sagsområder med institutioner/virksomhed på det amtskommunale plan, og direktoraterne har på flere af disse sagsområder indhentet oplysninger fra amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner.

De herigennem tilvejebragte oplysninger er til dels noget ufuldstændige, men viser dog, at andelen af "udenamtselever" mellem alle eller nogle af hovedstadsområdet's amtskom-

muner/kommuner indbyrdes må anses for at være af ikke uvæsentlig betydning på følgende helt eller delvis amtskommunale uddannelses(-institutions-)områder:

1. Gymnasieskolerne og de 2-årige kursus til højere forberedelseseksamen.
2. Den prøveforberedende enkeltfagsundervisning m.v. for voksne.
3. Den vidtgående specialundervisning m.v. efter folkeskoleloven.
4. Specialundervisningen for voksne.

Om disse områder skal man meddele følgende:

1. Gymnasieskolerne og de 2-årige kursus til højere forberedelseseksamen.

1.1. Ansvar for driften.

Siden en ændring af loven om gymnasieskoler og studenterkursus i 1973 (lov nr. 113 af 28.2.1973) har den ved loven fastsatte ordning været den, at disse skoler og kursus (alene) kan oprettes og drives af staten, amtskommuner og private, i København og på Frederiksberg tillige af kommunen. En gymnasieskole kan omfatte (2-årige) kursus til højere forberedelseseksamen og studenterkursus. Studenterkursus kan drives sammen med kursus til højere forberedelseseksamen.

De hidtidige kommunale gymnasieskoler uden for Københavns og Frederiksberg kommuner blev fra 1. april 1973 overtaget af amtskommunerne.

Tilsvarende har (de 2-årige) kursus til højere forberedelseseksamen ("HF-kursus") siden en ændring af loven om højere forberedelseseksamen i 1973 (lov nr. 221 af 26.4.1973) (alene) kunnet oprettes som statskursus, amtskommunale eller private kursus, i København og på Frederiksberg tillige som kommunale kursus.

De hidtidige kommunale HF-kursus, der ude-

lukkende forekom i tilknytning til kommunale gymnasieskoler, blev uden for Københavns og Frederiksberg kommuner fra 1. april 1973 overtaget af amtskommunerne.

Det samlede antal gymnasieskoler udgør pr. 1. september 1982 145 (heraf 70 med 2-årigt HF-kursus). 42 af skolerne er statsskoler (heraf 28 med HF), 6 er kommunale (1 med HF), 81 amtskommunale (40 med HF) og 16 private (1 med HF). Der er endvidere 10 studenterkursus, heraf 4 statslige (1 med HF), 1 amtskommunalt (med HF) og 5 private. Og endelig er der 1 selvstændigt HF-kursus (statsligt) samt HF-kursus ved 9 seminarier (heraf 3 statslige og 6 private).

1.2. Finansieringen

Som led i den reform af opgave- og byrdefordelingen mellem kommunerne, amtskommunerne og staten, som blev påbegyndt i tilslutning til kommunalreformen i 1970, blev statens hidtidige procenttilskud til (kommunerne og) amtskommunerne til undervisning på (folkeskole- og) gymnasieniveau fra den 1. april 1975 indregnet i det generelle statstilskud, der efter objektive udgiftskriterier fordeles til (kommuner og) amtskommuner efter loven (nr. 379 af 13.6.1973 med senere ændringer) om generelle tilskud til amtskommuner og kommuner.

Samtidig blev det pålagt amtskommunerne (henholdsvis Københavns og Frederiksberg kommuner) mod kompensation i de generelle tilskud at finansiere statens udgifter til undervisning på gymnasieniveau i statslige og private skoler gennem bidrag (forhøjelse af hidtil ydede bidrag) for de af amtskommunens elever, der modtager undervisning i disse skoler.

De beløb, som de bortfaldne statstilskud til amtskommunerne (henholdsvis Københavns og Frederiksberg kommuner) ville have udgjort, samt kompensationen for amtskommunernes (og Københavns og Frederiksberg kommuners) bidrag til staten for deres udgifter til undervisning på gymnasieniveau i statslige og private skoler, blev overført til tilskudspuljen for amtskommunerne (og Københavns og Frederiksberg kommuner) til fordeling efter udgiftsbehovstal.

Amtskommunerne (og Københavns og Frederiksberg kommuner) har herefter ydet bidrag til staten for hver elev, der er hjemmehørende i amtskommunen (henholdsvis Københavns

og Frederiksberg kommune), og som modtager undervisning i en gymnasieafdeling, en studenterkursusklasse eller en (2-årig) kursusklasse til højere forberedelseseksamen ved statslige eller tilskudsberettigede private gymnasieskoler, studenterkursus, seminarier og selvstændige HF-kursus.

Der er ikke i lovgivningen fastsat regler om ret for en amtskommune/kommune til at forlange godtgørelse for undervisning af eventuelle "udenamts elever" fra den amtskommune/kommune, hvori sådanne elever har deres hjemsted, men aftale om sådan godtgørelse kan træffes mellem amtskommunerne (og Københavns og Frederiksberg kommuner) indbyrdes.

1.3. Optagelsen af elever.

I henhold til § 14, stk. 3 og 5 i loven om gymnasieskoler og studenterkursus er der ved bekendtgørelse, senest i 1982 (bekendtgørelse nr. 20 af 21.1.1982), fastsat regler om optagelse i 1. gymnasieklasse.

Efter disse regler nedsættes der i hver amtsrådskreds et kontaktudvalg, der forestår optagelsen i 1. g. af elever, der i umiddelbar tilslutning til afslutningen af 9. eller 10. klassetrin søger en offentlig gymnasieskole, og fordelingen af eleverne mellem skolerne indbyrdes. Private gymnasieskoler, der ikke vælger selv at forestå optagelsen, er omfattet af ordningen. For Københavns amtsrådskreds og Københavns og Frederiksberg kommuner nedsættes der dog et kontaktudvalg, der er fælles for det storkøbenhavnske område. Denne ordning har - med ændringer af og til - været gældende siden 1963.

Kontaktudvalgene består af medlemmer, der dels udpeges af amtsrådet (i det foran nævnte storkøbenhavnske område tillige af Københavns og Frederiksberg kommuner) og dels inden for kontaktudvalgets område repræsenterer gymnasieskolernes rektorer, skoledirektørerne/de ledende skoleinspektører, skolelederne ved folkeskoler med 8.-10. klassetrin, lederne af friskoler og private grundskoler med prøveret samt gymnasielærerne og Danmarks Lærerforenings kredse. Kontaktudvalgene har en funktionsperiode på fire år sammenfaldende med den kommunale valgperiode. De nedsætter hver et optagelsesudvalg og et fordelingsudvalg. Dette sidste vælges alene blandt de medlemmer af kontaktudval-

get, der er udpeget af amtsrådet og af og blandt rektorerne.

Om fordelingen af de elever, der søger optagelse, er det fastsat, at det skal tilstræbes, at elevernes ønsker imødekommes, at de enkelte klasser får et ud fra såvel økonomiske som pædagogiske hensyn rimeligt elevtal, og at afstanden mellem elevernes bopæl og skolen sammenholdt med transportmulighederne bliver rimelig. Fordelingen skal endvidere - afhængig af de lokale forhold - ske i samarbejde med fordelingsudvalgene i de tilgrænsende amtsrådskredse. Bekendtgørelsen indeholder endvidere bestemmelser om fremgangsmåden i tilfælde, hvor justeringer af de påtænkte klassetal ved offentlige skoler i området viser sig nødvendige, og om mulighederne for at henvise elever til en eventuel privat gymnasieskole i området, hvis de offentlige gymnasieskoler ikke har tilstrækkelig kapacitet til at modtage de elever, der søger optagelse på disse skoler.

En i princippet tilsvarende ordning er i foråret 1982 etableret med hensyn til fordelingen af ansøgere til de 2-årige kursus til højere forberedelseseksamen (cirk. nr. 34 af 11.3.1982).

1.4. Udenamts elever i hovedstadsområdet.

På grundlag af et foreliggende materiale, der for hver enkelt gymnasieskole og hvert 2-årigt HF-kursus i landet viser antallet af elever i 1. g. henholdsvis 1. HF-kursusklasse fra hver enkelt (primær-)kommune, hvorfra der pr. 1. september 1979 var elever i disse klasser, har man foretaget en opgørelse over antallet af "indenamts elever" og "udenamts elever" i de nævnte klasser pr. nævnte dato ved skolerne

og kurserne inden for hovedstadsrådets område.

Ser man alene på de amtskommunale (i Københavns og Frederiksberg kommuner: kommunale) gymnasieskoler og 2-årige HF-kursus, viser opgørelsen, hvoraf et eksemplar vedlægges, at andelen af udenamts elever er af uvæsentlig betydning både i forholdet mellem Frederiksborg og Roskilde amtskommuner indbyrdes og mellem begge disse og hver af de 3 andre enheder - Københavns amtskommune og Københavns og Frederiksberg kommuner - inden for hovedstadsrådets område. Mellem de sidstnævnte enheder indbyrdes kan andelen af udenamts elever derimod ikke siges at være af uvæsentlig betydning.

De pågældende 3 enheder er netop dem, der i bestemmelserne om optagelse i 1. g. under ét er betegnet som det storkøbenhavnske område, og som i modsætning til amtskommunerne uden for dette område ikke har hver sit kontaktudvalg, men har et for hele området fælles kontaktudvalg.

Ved vurderingen af fordele og ulemper ved at henlægge de amtskommunale (for Københavns og Frederiksberg kommuner: kommunale) gymnasieskoler og 2-årige HF-kursus i hovedstadsrådets område under én struktur, må det erindres, at gymnasieskoler og 2-årige HF-kursus efter loven også kan være statslige eller private. Af de 145 gymnasieskoler i hele landet pr. 1. september 1982 var som foran oplyst 42 statslige, 87 amtskommunale/kommunale og 16 private. Inden for hovedstadsrådets område var antallet af gymnasieskoler, fordelt efter beliggenhed og ejerforhold således:

Gymnasieskoler pr. 1.8.1982	Stats- lig	Amts- kommunal/ kommunal	Privat	I alt
I Københavns kommune	4	5	3	12
- Frederiksberg kommune	2	1	2	5
- Københavns amtskommune	11	9	3	23
- Frederiksborg amtskommune	3	7	2	12
- Roskilde amtskommune	1	5		6
I alt	21	27	10	58

1.5. Planlægningen efter skolestyrelseslovens § 35

Efter § 35 i lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v. (skolestyrelsesloven), jfr. lovbekendtgørelse nr. 24 af 20. januar 1978 som ændret ved lov nr. 528 af 28. december 1979, udarbejdes der for hver amtsråds-kreds en samlet plan for udbygningen af folkeskolevæsenet, ungdomsskolevirksomheden og anden skoleundervisning. Amtsrådet udarbejder forslag til udbygningsplan for det amtskommunale skole- og undervisningsvæsen, herunder for amtskommunale gymnasieskoler og HF-kurser. Forslaget skal indsendes til undervisningsministeriet til godkendelse. I undervisningsministeriets cirkulære af 3. november 1982 er der fastsat nærmere regler om denne planlægning.

Det fremgår heraf bl.a., at amtskommunerne ved planlægningen må tage hensyn til beliggenhed, opgaver og uddannelseskapacitet vedrørende statslige og private gymnasier, studentkurser og kurser til højere forberedelseseksamen. Desuden skal der tages hensyn til undervisningstilbud til tilgrænsende amtskommuner.

Særligt om planlægningen i hovedstadsområdet.

Skolestyrelseslovens § 35 omfatter ikke Københavns og Frederiksberg kommuner. Disse kommuner er derfor ikke forpligtede til at indsende planer for bl.a. gymnasieskoler og HF-kurser til godkendelse i undervisningsministeriet. I cirkulæret er det dog anført, at ministeriet vil finde det hensigtsmæssigt, at der etableres et samarbejde mellem disse to kommuner og Københavns amtskommune, således at planlægningen kan koordineres, og der i fællesskab kan udarbejdes og indsendes planer for området.

Ved oprettelsen af nye gymnasieskoler m.v. påser ministeriet, at der sker en nøje koordinering med planerne i naboamtskommunerne (herunder Københavns og Frederiksberg kommuner).

Hovedstadsrådet er regionplanmyndighed for de 5 enheder i regionen. Planerne efter § 35, herunder planerne om gymnasieskoler og HF-kurser, skal udarbejdes inden for rammerne af regionplanen. De 5 enheder i regionen og hovedstadsrådet må således på dette område foretage en vis koordinering, bl.a. må hoved-

stadsrådet være orienteret om planerne efter § 35.

1.6. Overvejelser om den administrative struktur i hovedstadsområdet.

Efter det foran oplyste synes spørgsmålet om andelen af "udenamtselever" mellem de 3 amtskommuner og de 2 kommuner i hovedstadsrådets område indbyrdes ikke at kunne give anledning til at lægge de amtskommunale og kommunale gymnasieskoler og 2-årige HF-kursus i dette område i én struktur, idet spørgsmålet er af uvæsentlige betydning for Frederiksborg og Roskilde amtskommuner og vel derfor næppe kan anses for at være et "hovedstadsområdeanliggende".

Det fremgår endvidere, at fordelingen af eleverne på gymnasieskolerne i Københavns amtskommune og Københavns og Frederiksberg kommuner allerede efter de gældende regler foretages af et for disse 3 amtskommunale/kommunale enheder fælles organ, og at den gældende kontaktudvalgsordning ikke alene omfatter amtskommunale og kommunale gymnasieskoler, men også statsgymnasier og de private gymnasieskoler, der ikke har meddelt, at de ønsker selv at forestå optagelsen.

På det anførte grundlag synes der efter undervisningsministeriets opfattelse ikke at ville være fordele forbundet med at placere de amtskommunale (for Københavns og Frederiksberg kommuner: kommunale) gymnasieskoler inden for hovedstadsrådets område under én struktur. Noget tilsvarende gælder for de 2-årige HF-kursus. Med hensyn til planlægningen efter skolestyrelseslovens § 35 skønnes der på grundlag af de hidtidige erfaringer ikke at være behov for én struktur på dette område ud over, hvad der følger af, at hovedstadsrådet er regionplanmyndighed.

2. Den prøveforberedende enkeltfagsundervisning m.v. for voksne.

Den prøveforberedende enkeltfagsundervisning m.v. for voksne finder sted i henhold til en særlig lov herom (lov nr. 305 af 8.6.1977), der trådte i kraft den 1. august 1978. Indtil dette tidspunkt fandt en i overvejende grad tilsvarende undervisning sted i henhold til loven om fritidsundervisning, til dels (nemlig for så vidt angår enkeltfagsundervisningen i fag til højere forberedelseseksamen) som forsøg. Efter loven skal enhver amtskommune hen-

holdsvis Københavns og Frederiksberg kommuner oprette og drive kursus med undervisning for voksne til folkeskolens afgangsprøver og udvidede afgangsprøver i de fleste af de fag, hvori elever i folkeskolen kan indstille sig til prøve, og til prøver, der indgår i eller kan indgå i højere forberedelseseksamen. Der skal endvidere tilbydes undervisning svarende til undervisningen i nogle nærmere angivne fag på folkeskolens ældste klassetrin, hvori der ikke afholdes afsluttende prøver. Der er i loven bl.a. fastsat, *at to eller flere amtskommuner kan indrette undervisningen i fællesskab, at amtskommunen afholder de med undervisningsvirksomheden forbundne udgifter, at de fornødne læremidler skal stilles gratis til rådighed for deltagerne, at amtskommunen i det omfang, hvori pladsforholdene tillader det, skal modtage deltagere med hjemsted i andre amtskommuner, og at den modtagende amtskommune i sådanne tilfælde kan kræve godtgørelse for de med modtagelsen forbundne udgifter fra den amtskommune, hvor deltageren er hjemmehørende.* Loven om prøveforberedende enkeltfagsundervisning m.v. for voksne indebar ved dens ikrafttræden en overførsel af opgaver og byrder fra kommunerne og staten til amtskommunerne. De midler, der umiddelbart fremstod som besparelser for kommunerne og staten som følge af opgave- og byrdeomlægningen, blev kompenseret amtskommunerne via de generelle tilskud efter objektive udgiftskriterier.

De på dette område fremkomne talmæssige oplysninger er ufuldstændige, og de vedrører desuden forskellige perioder og er af de forskellige amtskommuner opgjort på forskellig måde. En samlet vurdering af de modtagne oplysninger viser dog, at andelen af udenamts elever er af ganske uvæsentlig betydning uden for hovedstadsområdet, medens den inden for hovedstadsområdet ikke er af uvæsentlig betydning, for så vidt angår

- elever i Københavns amtskommune fra Københavns kommune og muligvis Frederiksberg amtskommune,
- elever i Københavns kommune fra Københavns amtskommune og Frederiksberg kommune samt
- elever i Frederiksberg kommune fra Københavns kommune.

Om planlægningen gælder tilsvarende som nævnt foran om planlægningen vedrørende

gymnasieskolerne. Det må af planlægningen fremgå, at kursusaktiviteterne afstemmes med de kursusaktiviteter, der finder sted i naboamterne. Desuden bør det fremgå af planerne, i hvilket omfang en amtskommune har truffet aftale med naboamtskommuner om at indrette undervisning i fællesskab.

Efter undervisningsministeriets opfattelse er lovens bestemmelser om det indbyrdes forhold mellem amtskommunerne (og Københavns og Frederiksberg kommuner) med hensyn til udenamts elever så forholdsvis enkle og klare, at der ikke kan antages at ville være væsentlige fordele forbundet med for hovedstadsområdet at lægge de i loven omhandlede opgaver under én struktur. Der har da, så vidt vides, heller ikke fra amtskommunal/kommunal side været fremsat ønsker herom. Der er heller ikke ud fra planlægningsmæssige synspunkter ønsker om en ændret struktur.

3. Den vidtgående specialundervisning m.v. efter folkeskoleloven.

Ved lovgivning i 1978 inden for socialministeriets og undervisningsministeriets områder blev åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg med virkning fra den 1. januar 1980 udlagt (fra staten) til kommunerne og amtskommunerne, og undervisningen inden for særforsorgen blev samtidig overført til undervisningsministeriets område.

Efter folkeskoleloven påhvilede det før disse ændringer kommunerne at sørge for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand til børn (børn og unge under 18 år), hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, men loven gav mulighed for, at specialundervisning kunne indrettes af amtskommunen på dennes egen bekostning. Denne mulighed var anvendt for undervisningscentre for svært handicappede og for observations-skoler for elever med adfærdsproblemer og psykiske lidelser.

Ved ændringerne i folkeskoleloven i 1978 (lov nr. 302 af 8.6.1978) blev det uden for Københavns og Frederiksberg kommuner pålagt amtskommunerne at sørge for den del af specialundervisningen og anden specialpædagogisk bistand, der omfatter børn og unge under 18 år, hvis udvikling kræver en særlig vidtgående hensyntagen eller støtte.

Folkeskolens hidtidige opgaver med hensyn til specialundervisning m.m.v. blev samtidig udvidet til både for kommuner og amtskommu-

ner at omfatte specialpædagogisk bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen.

Loven indeholder hjemmel for, at såvel kommuner som amtskommuner efter overenskomst kan henvise elever, der skal undervises i specialklasser eller specialskoler, til andre skoler end dem, som de selv driver.

Udgifterne til den specialundervisning m.v., som amtskommunerne efter folkeskoleloven skal sørge for, afholdes af amtskommunerne bortset fra et af undervisningsministeren fastsat beløb pr. elev, som påhviler kommunerne. I forbindelse med udlægningen er der som tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier ydet kommunerne og amtskommunerne kompensation med et beløb, der svarer til statens besparelse ved udlægningen.

De talmæssige oplysninger, der findes i undervisningsministeriet om elevtal og andele af udenamtselever ved en under amtskommunerne (og Københavns og Frederiksberg kommuner) hørende vidtgående specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, er både ufuldstændige og noget uensartede. Det kan dog siges, at antallet af elever, der modtager vidtgående specialundervisning m.m., er ret lavt, men for nogle handicapområder er andelen af udenamtselever relativt set ikke uvæsentlig. Dette har dog sin forklaring i, at det for en stor del drejer sig om opgaver, der indtil for knap 3 år siden blev varetaget af statslige eller statsstøttede selvejende institutioner, og at undervisningen nu som før for nogle ret fåtallige kategorier af handicappede finder sted på lands- eller landsdelsdækkende institutioner. At disse institutioner har en ikke uvæsentlig andel af udenamtselever, er således ikke et for institutionerne i hovedstadsområdet specielt fænomen.

Om planlægningen vedrørende den vidtgående specialundervisning m.v. gælder tilsvarende som nævnt foran om planlægningen vedrørende gymnasieskolerne.

Efter undervisningsministeriets opfattelse synes der ikke at være grundlag for nu for hovedstadsområdet at foretage en centralisering af nogle opgaver, der for så få år siden generelt er blevet decentraliseret fra staten til amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner. Der er heller ikke ud fra planlægningsmæssige synspunkter ønsket om en ændret struktur.

4. Specialundervisningen for voksne.

Som led i den foran under punkt 3 omhandlede lovgivning i 1978 om udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforborg til kommuner og amtskommuner og den samtidige overførsel af undervisningen inden for særforborgen til undervisningsministeriets områder blev der i en særlig lov fastsat bestemmelser om specialundervisning for voksne. Ved denne lov (lov nr. 310 af 8.6.1978), der trådte i kraft den 1. januar 1980, blev det pålagt amtskommunerne at videreføre særforborgens hidtidige undervisning for voksne med fysiske eller psykiske handicap. I Københavns og Frederiksberg kommuner varetages amtskommunens opgaver efter loven af kommunen. Loven indebar tillige, at amtskommunerne overtog de forpligtelser med hensyn til finansiering m.v. af kompenserende specialundervisning for voksne, der hidtil havde påhvilet kommunerne og staten i henhold til loven om fritidsundervisning m.v.

Loven indeholder hjemmel for, at en amtskommune efter overenskomst med staten, kommuner, private skoler eller lignende eller med andre amtskommuner kan henvise personer til den af loven omfattede undervisning i statslige, kommunale, private eller andre amtskommunale skoler eller institutioner og lignende. Amtskommunen afholder de med undervisningen forbundne udgifter, og hvis den afholder udgifter til undervisning af personer, der er hjemmehørende i en anden amtskommune, kan den kræve godtgørelse fra den amtskommune, hvori den pågældende er hjemmehørende.

De midler, der som følge af loven fremstod som besparelser for kommunerne og staten, blev kompenseret amtskommunerne via de generelle tilskud efter objektive udgiftsbehovskriterier.

Også de om specialundervisningen for voksne modtagne talmæssige oplysninger er ufuldstændige og opgjort på forskellig måde. For nogle af de amtskommuner m.m., som der foreligger oplysninger for, er andelen af udenamtselever ikke af uvæsentlig betydning.

Udenamtselever findes imidlertid hovedsagelig ved lands- og landsdelsdækkende institutioner, der - ligesom ved den vidtgående specialundervisning for børn og unge under 18 år - forekommer både i hovedstadsområdet og i amtskommuner uden for dette.

Om planlægningen vedrørende specialunder-

visningen for voksne gælder tilsvarende som nævnt foran om planlægningen vedrørende gymnasieskolerne.

Der synes ikke at være grundlag for nu for hovedstadsområdet at foretage en centralisering af dette for få år siden fra staten til amtskommunerne og Københavns og Frederiksberg kommuner "udlagte" undervisningsområde. Der er heller ikke ud fra planlægningsmæssige synspunkter ønsket om en ændret struktur.

P. M. V.

Helge Thomsen
/J.Munck-Hansen

Antal elever pr. 1. september 1979 i l.g og l.hf i/ved gymnasieskoler og hf-kursus i hovedstadsrådets område, fordelt efter skolernes beliggenhed og ejerforhold og efter elevernes bopæl. (pct.-tal tilføjet undtagen for næsten betydningsløse antal).

Skolernes/kursernes ejerforhold og be- liggenhed	Staten					
	Københavns kommune	Frederiks- berg komm.	Københavns amtskomm.	Frederiks- borg amtsk.	Roskilde amtskomm.	I alt
<i>Elever i alt:</i>						
l.g	735	337	1.955	686	208	3.921
l.hf	285	53	433	218	54	1.043
<i>Elevernes bopæl:</i>						
<i>Københavns kommune:</i>						
l.g abs.	320	134	137	-	-	591
pct.	43,5	40	7	-	-	-
l.hf abs.	186	26	21	1	-	234
pct.	65	49	5	-	-	-
<i>Frederiksberg kommune:</i>						
l.g abs.	20	118	7	1	-	146
pct.	2,7	35	-	-	-	-
l.hf abs.	30	22	-	-	-	52
pct.	10	41	-	-	-	-
<i>Københavns amtskommune:</i>						
l.g abs.	372	81	1.767	10	-	2.230
pct.	50,6	24	90	-	-	-
l.hf abs.	45	4	392	15	3	457
pct.	16	8	90,5	6	6	-
<i>Frederiksborg amtskomm.:</i>						
l.g abs.	19	3	34	671	2	729
pct.	2,6	-	1,7	98	-	-
l.hf abs.	15	1	11	203	-	230
pct.	5	-	2,5	93	-	-
<i>Roskilde amtskommune:</i>						
l.g abs.	2	1	3	-	192	198
pct.	-	-	-	-	92	-
l.hf abs.	1	-	5	-	39	45
pct.	-	-	-	-	72	-
<i>Andre amtskommuner:</i>						
l.g abs.	-	-	1	4	14	19
pct.	-	-	-	-	7	-
l.hf abs.	8	-	3	1	12	24
pct.	3	-	-	-	22	-
<i>Uoplyst:</i>						
l.g abs.	2	-	6	-	-	8
pct.	-	-	-	-	-	-
l.hf abs.	-	-	1	-	-	1
pct.	-	-	-	-	-	-

Antal elever pr. 1. september 1979 i 1.g og 1.hf i/ved gymnasieskoler og hf-kursus i hovedstadsrådets område, fordelt efter skolernes beliggenhed og ejerforhold og efter elevernes bopæl. (pct.-tal tilføjet undtagen for næsten betydningsløse antal).

Skolernes/kursernes ejerforhold og be- liggerhed	Amtskommunale/kommunale					
	København kommune	Frederiks- berg komm.	København amtskomm.	Frederiks- borg amtsk.	Roskilde amtskomm.	I alt
<i>Elever i alt:</i>						
1.g	665	140	1.050	1.258	972	4.085
1.hf	-	84	158	151	188	581
<i>Elevernes bopæl:</i>						
<i>Københavns kommune:</i>						
1.g abs.	420	23	70	-	2	515
pct.	63	16	6,7	-	-	-
1.hf abs.	-	39	58	1	1	99
pct.	-	46	37	-	-	-
<i>Frederiksberg kommune</i>						
1.g abs.	18	109	1	1	-	129
pct.	2,7	78	-	-	-	-
1.hf abs.	-	31	1	-	1	33
pct.	-	37	-	-	-	-
<i>Københavns amtskommune:</i>						
1.g abs.	220	6	956	1	11	1.194
pct.	33	4	91	-	1,1	-
1.hf abs.	-	9	99	1	4	113
pct.	-	10,7	63	-	-	-
<i>Frederiksborg amtskomm.:</i>						
1.g abs.	4	2	20	1.255	2	1.283
pct.	-	-	2	79,8	-	-
1.hf abs.	-	3	-	148	1	152
pct.	-	3,6	-	-	-	-
<i>Roskilde amtskommune:</i>						
1.g abs.	3	-	1	1	910	915
pct.	-	-	-	-	93,6	-
1.hf abs.	-	1	-	-	168	169
pct.	-	-	-	-	89,4	-
<i>Andre amtskommuner:</i>						
1.g abs.	-	-	2	-	44	46
pct.	-	-	-	-	4,5	-
1.hf abs.	-	1	-	-	12	13
pct.	-	-	-	-	6,4	-
<i>Uoplyst:</i>						
1.g abs.	-	-	-	-	3	3
pct.	-	-	-	-	-	-
1.hf abs.	-	-	-	1	1	2
pct.	-	-	-	-	-	-

Antal elever pr. 1. september 1979 i 1.g og 1.hf i/ved gymnasieskoler og hf-kursus i hovedstadsrådets område, fordelt efter skolernes beliggenhed og ejerforhold og efter elevernes bopæl. (pct.-tal tilføjet undtagen for næsten betydningsløse antal).

Skolernes/kursernes ejerforhold og be- liggenhed	Private					I alt
	Københavns kommune	Frederiks- berg komm.	Københavns amtskomm.	Frederiks- borg amtsk.	Roskilde amtskomm.	
<i>Elever i alt:</i>						
1.g	277	51	389	217	-	934
1.hf	-	-	241*)	-	-	241
<i>Elevernes bopæl:</i>						
<i>Københavns kommune:</i>						
1.g abs.	105	16	13	6	-	140
pct.	38	31	3	3	-	-
1.hf abs.	-	-	69	-	-	69
pct.	-	-	29	-	-	-
<i>Frederiksberg kommune:</i>						
1.g abs.	26	14	3	1	-	44
pct.	9	27	-	-	-	-
1.hf abs.	-	-	1	-	-	1
pct.	-	-	-	-	-	-
<i>Københavns amtskommune:</i>						
1.g abs.	113	15	353	32	-	513
pct.	41	29	91	15	-	-
1.hf abs.	-	-	157	-	-	157
pct.	-	-	65	-	-	-
<i>Frederiksborg amtskomm.:</i>						
1.g abs.	27	2	15	173	-	217
pct.	10	4	4	80	-	-
1.hf abs.	-	-	12	-	-	12
pct.	-	-	5	-	-	-
<i>Roskilde amtskommune:</i>						
1.g abs.	5	-	-	2	-	7
pct.	2	-	-	-	-	-
1.hf abs.	-	-	1	-	-	1
pct.	-	-	-	-	-	-
<i>Andre amtskommuner:</i>						
1.g abs.	-	-	3	3	-	6
pct.	-	-	-	-	-	-
1.hf abs.	-	-	1	-	-	1
pct.	-	-	-	-	-	-
<i>Uoplyst:</i>						
1.g abs.	1	4	2	-	-	7
pct.	-	8	-	-	-	-
1.hf abs.	-	-	-	-	-	-
pct.	-	-	-	-	-	-

Antal elever pr. 1. september 1979 i l.g og l.hf i/ved gymnasieskoler og hf-kursus i hovedstadsrådets område, fordelt efter skolernes beliggenhed og ejerforhold og efter elevernes bopæl. (pct.-tal tilføjet undtagen for næsten betydningsløse antal).

Skolernes/kursernes ejerforhold og be- liggenhed	Alle					
	Københavns kommune	Frederiks- berg komm.	Københavns amtskomm.	Frederiks- borg amtsk.	Roskilde amtskomm.	I alt
<i>Elevernes bopæl:</i>						
<i>Elever i alt:</i>						
l.g	1.677	528	3.394	2.161	1.180	8.940
l.hf	285	137	832	369	242	1.865
<i>Københavns kommune:</i>						
l.g abs.	845	173	220	6	2	1.246
pct.	50	33	6	-	-	-
l.hf abs.	186	65	148	2	1	402
pct.	65	47	18	-	-	-
<i>Frederiksberg kommune:</i>						
l.g abs.	64	241	11	3	-	319
pct.	4	46	-	-	-	-
l.hf abs.	30	53	2	-	1	86
pct.	10,5	39	-	-	-	-
<i>Københavns amtskommune:</i>						
l.g abs.	705	102	3.076	43	11	3.937
pct.	42	19	91	2	1	-
l.hf abs.	45	13	648	14	7	727
pct.	15,8	7	78	4	3	-
<i>Frederiksborg amtskomm.:</i>						
l.g abs.	50	7	69	2.099	4	2.229
pct.	3	1	2	97	-	-
l.hf abs.	15	4	23	251	1	394
pct.	53	4	3	95	-	-
<i>Roskilde amtskommune:</i>						
l.g abs.	10	1	4	3	1.102	1.120
pct.	-	-	-	-	93	-
l.hf abs.	1	1	6	-	207	215
pct.	-	-	-	-	86	-
<i>Andre amtskommuner:</i>						
l.g abs.	-	-	6	7	58	71
pct.	-	-	-	-	5	-
l.hf abs.	8	1	4	1	24	38
pct.	-	-	-	-	10	-
<i>Uoplyst:</i>						
l.g abs.	3	4	8	-	3	18
pct.	-	-	-	-	-	-
l.hf abs.	-	-	1	1	1	3
pct.	-	-	-	-	-	-

*) Inkl. hf ved 2 private seminarier.

