

Betænkning nr. 1307 fra
Hovedstadskommissionen
om hovedstadsområdets
fremtidige struktur

Vurderinger og forslag



Indenrigsministeriet
December 1995

I. ANBEFALING	5
II. ANALYSER OG ARBEJDSFACON	7
III. VURDERINGER OG FORSLAG	9
1. Geografisk afgrænsning af hovedstadsområdet	9
2. Valg af grundmodel	11
3. Præsentation af de to alternative modeller.....	12
4. Generelle overvejelser om de to modeller	16
5. Opgaveløsningen	18
5.1. Regionale opgaver	18
5.2. Udlægning af amtskommunale opgaver	20
5.3. Sygehusopgaven	23
6. Udligning	— 25
7. Københavns Kommunes styrelse	26
8. Københavns Kommunes gæld	26
IV. BILAG	28
Hovedstadskommissionens kommissorium	28
Hovedstadskommissionens sammensætning.....	29

I. ANBEFALING

Hovedstadskommissionen fik i sit kommissorium af 15. november 1994 til opgave at belyse forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet.

Hovedstadskommissionen har i sin betænkning om hovedstadsområdets fremtidige struktur fremlagt følgende anbefaling:

Overvejelserne om en administrativ reform i hovedstadsområdet bør baseres på en strukturel model, hvor der etableres et direkte valgt organ, der har adgang til skatteudskrivning.

- * Kommissionen peger på to alternative modeller for en hovedstadsreform:

En Hovedstadsregion, der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Hovedstadsregionen fokuserer på løsning af de regionale opgaver. For at undgå en for tung administrativ struktur og for at sikre nærhed i opgavevaretagelsen bygger modellen på, at der udlægges amtskommunale opgaver. Det må i den forbindelse overvejes at udlægge opgaver på undervisningsområdet, sundhedsområdet og det sociale område.

Et Hovedstadsamt, der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt. Hovedstadsamtet fokuserer på løsningen af de amtskommunale opgaver og bygger på den gældende opgavefordeling mellem kommuner og amtskommuner. De opgaver, der kræver tværamtsligt samarbejde, vil skulle løses i fællesskab, bl.a. i særlige råd eller selskaber, hvori Hovedstads amtet deltager sammen med Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner.

Sygehusopgaven bør enten løses af Hovedstadsregionen/Hovedstadsamtet eller af et sygehusselskab, hvor der er taget vidtgående hensyn til sikring af borgerindflydelse og demokratiske beslutningsprocesser.

- * Behovet for ændringer i de nuværende udligningsordninger afhænger af, hvilken model der vælges. Hovedstadsregionsmodellen vurderes ikke at give anledning til ændringer. Hvis man i Hovedstadsamtsmodellen ønsker at skabe den tilsvarende økonomiske fordeling i hovedstadsområdet som i Hovedstadsregionsmodellen vil dette kræve en særlig udligningsordning for såvel indtægter som udgifter mellem de tre amtskommuner.

Som følge af den ændrede struktur i hovedstadsområdet bør Københavns Kommunes særlige styrelseslov ophæves. Kommunen vil dermed indgå i den almindelige kommunale styrelseslov. Det anbefales kommunen at indføre udvalgsstyre og at lade udvalgene vælge deres egen formand, så der kan sikres en beslutningsdygtig struktur.

Københavns Kommunes gæld bør som udgangspunkt bæres af kommunens egne borgere, der har fået aktiver for dele af gælden. I det omfang Københavns Kommune får en økonomisk aflastning ved, at sygehusvæsenet varetages af Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet, kan dette bidrage til en gældsafvikling.

II. ANALYSER OG ARBEJDSFACON

Hovedstadskommissionens kommissorium er optrykt i bilaget.

I overensstemmelse med kommissoriet har Hovedstadskommissionen lagt en række tekniske analyser og beskrivelser af følgende elementer til grund for sine overvejelser om den amtskommunale struktur og opgaveløsningen i hovedstadsområdet:

- * Principper for en hovedstadsreform.
- * Opgaveløsningen i hovedstadsområdet.
- * De fremtidige udviklingsmuligheder.
- * De udenlandske erfaringer og reformovervejelser.
- * De indkomne tilkendegivelser fra kommuner og amtskommuner m.fl.

Kommissionen har inddraget de berørte kommunale parter i området samt repræsentanter for den samfundsvidenskabelige forskning og andre eksperter i arbejdet.

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

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

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

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

Miljø- og Energiministeriet, Socialministeriet, Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Undervisningsministeriet.

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

III. VURDERINGER OG FORSLAG

1. Geografisk afgrænsning af hovedstadsområdet

Hovedstadskommissionen har først overvejet spørgsmålet om selve den *geografiske* afgrænsning af hovedstadsområdet. Det skyldes, at den geografiske afgrænsning er vigtig i forhold til vurderingen af opgaveløsningen, den fremtidige udvikling og - ikke mindst - hovedstadsudligningens udstrækning.

Det bemærkes, at spørgsmålet om den *administrative* struktur, der er behandlet i det næste afsnit, er forskelligt fra spørgsmålet om, hvordan man geografisk afgrænser hovedstadsområdet.

Hovedstadskommissionen har i sine vurderinger af den geografiske afgrænsning af hovedstadsområdet lagt vægt på, at hele det sammenhængende byområde bør indgå i det område, der fastlægges som hovedstadsområdet.

Uanset afgrænsningsmetoden omfatter det sammenhængende byområde Københavns og Frederiksberg Kommuner, Københavns amt og dele af Frederiksborg og Roskilde amter.

Det københavnske bysamfund strækker sig således i dag ud over Københavns amts grænser, og er reelt sammenbygget med Greve, Solrød, Farum, Birkerød, Hørsholm, Allerød, Karlebo og Fredensborg-Humlebæk Kommuner. Hertil kommer, at pendlingen fra kommuner som Stenløse, Ølstykke og Gundsø til Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt ligger på over 40 pct. af alle beskæftigede i de pågældende kommuner.

Hvis hovedstadsområdet afgrænses som det sammenhængende byområde, opstår der imidlertid to væsentlige problemer. For det første vil en sådan afgrænsning ikke være fremtidssikret, idet byudviklingen i hovedstadsområdet fremover i betydeligt omfang vil ske uden for dette område. Hermed vil der inden for en overskuelig årrække kunne opstå problemer med, at det sammenhængende byområde strækker sig uden for afgrænsningen af hovedstadsområdet.

For det andet vil en sådan afgrænsning betyde, at Frederiksborg og Roskilde amter deles. Nogle kommuner bliver en del af hovedstadsområdet, mens andre ikke gør. Dette vil føre til en reduktion af Frederiksborg og Roskilde

amter, hvorved mulighederne for at løse de amtskommunale opgaver i de to amter forringes.

En anden mulighed er at afgrænse hovedstadsområdet som i dag, hvor det omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Herved vil hovedstadsområdet - ud over de kommuner, der er en del af det sammenhængende bysamfund - omfatte kommuner, som ikke på nuværende tidspunkt kan siges direkte at udgøre en del af bysamfundet, men hvor borgerne på den anden side i stort omfang er beskæftiget inden for byområdet eller benytter byområdets kultur- og fritidstilbud. Dertil kommer, at byområdets borgere benytter de rekreative tilbud og sommerhusområder i de kommuner, der grænser op til det sammenhængende byområde. Dette er med til at knytte kommunerne til det sammenhængende bysamfund.

Der er altså en tæt sammenhæng mellem byområdet og de resterende kommuner i Frederiksborg og Roskilde amter.

Disse overvejelser fører frem til, at hovedstadsområdet efter kommissionens opfattelse geografisk fortsat bør omfatte Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Med denne afgrænsning af hovedstadsområdet består området af 48 kommuner og 3 amter samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, der både varetager primær- og amtskommunale opgaver. Mellem de fleste af disse kommuner er der ikke en naturlig grænse, fordi de indgår i en samlet bystruktur.

Inden for hovedstadsområdet er der imidlertid betydelige forskelle mellem de enkelte kommuner med hensyn til boligsammensætning, befolkningens aldersfordeling, indkomstmuligheder og udgiftsbehov samt udviklingsmuligheder.

De kommunaløkonomiske virkninger af en række af disse forskelle mindskes dog gennem hovedstadsudligningsordningen, der indebærer en større primærkommunal udligning i hovedstadsområdet end i det øvrige land. Problemer, der skyldes selvforstærkende processer i forbindelse med f.eks. boligsociale koncentrationsproblemer, kan derimod ikke løses gennem udligning.

Udligningen betyder, at alle inden for hovedstadsområdet deltager i finansieringen af de samlede udgiftsbehov inden for området. Udligningen kan

til gengæld ikke sikre alle indflydelse på beslutninger i andre kommuner og amtskommuner. Den enkelte borger har alene demokratisk indflydelse på udviklingen i sin egen bopælskommune/amtskommune.

2. Valg af grundmodel

Kommissionen fremlagde i oktober 1995 følgende fire principielle modelskitser for en hovedstadsreform:

- * en amtsmodel,
- * en kommunesamarbejdsmodel,
- * en sektorsamarbejdsmodel (selskabsløsninger) og
- * en statsmodel.

Formålet var at skabe grundlag for en offentlig debat om argumenterne for og imod de forskellige løsningsmuligheder.

Et stort flertal af de tilkendegivelser, som kommissionen har modtaget fra amtskommuner, kommuner, organisationer og enkelt-personer, peger på, at reformovervejelserne bør tage udgangspunkt i en strukturel model, d.v.s. en model, der bygger på etablering af et nyt organ med direkte valgte medlemmer og selvstændig skatteudskrivningsret. Dette svarer bedst til den model, der ovenfor er betegnet "amtsmodellen".

Der er ingen af de øvrige modeller, som har vundet væsentlig tilslutning i debatten. Statsmodellen er tværtimod direkte blevet afvist.

"Amtsmodellen" svarer også bedst til de grundlæggende principper, som kommissionen opstillede ved starten af sit arbejde. Kommissionen har især lagt vægt på, at "amtsmodellen" er i overensstemmelse med principperne om direkte valg, direkte skatteudskrivning og helhedssyn på opgaveløsningen. Dermed er "amtsmodellen" den grundmodel, der bedst svarer til de grundlæggende principper for kommunestyret i Danmark.

Reformovervejelserne i de lande, kommissionen har undersøgt, går ligeledes i overvejende grad i retning af en "amtsmodel". Modellen blev i 1971 gennemført i Stockholm og er under overvejelse - eller gennemførelse - i storbyområderne i Skåne og Vestsverige samt i Holland. I Norge indgår "amtsmodellen" som en af tre modeller i et nyt reformarbejde om den administrative struktur i Oslo-området.

Kommissionens gennemgang af opgaveløsningen i hovedstadsområdet har vist, at der gør sig mange af de samme problemer gældende her, som er

kommet frem i undersøgelsen af de udenlandske erfaringer. Det betyder, at det især er de regionale opgaver, som det i dag er vanskeligt at løse på grund af den nuværende beslutningsstruktur i området.

Følgende opgaver har regionale aspekter:

- * fysisk planlægning og byudvikling,
- * natur- og miljøbeskyttelse,
- * infrastruktur og kollektiv trafik,
- * erhvervsudvikling og turisme,
- * regionalt samarbejde om kultur (teatre og museer) og idrætsfaciliteter samt
- * boligplacering af flygtninge m.v.

Disse opgaver bør derfor løses i fællesskab.

"Amtsmodellen" vil efter kommissionens opfattelse bedst kunne opfylde disse krav, og dermed skabe et solidt grundlag for løsningen af de regionale opgaver i hovedstadsområdet. Mulighederne for at sikre en løsning af de regionale opgaver vil dog afhænge af, hvilken geografisk afgrænsning, der vælges.

De øvrige modeller vil i større eller mindre grad kunne sikre en løsning af de enkelte opgaver. Bortset fra "amtsmodellen" er det kun statsmodellen, der kan sikre sammenhæng og koordinering af opgaveløsningen i det samlede hovedstadsområde.

Kommissionen har derfor konstateret, at såvel tilkendegivelserne fra kommuner, amtskommuner og organisationer m.fl. som de øvrige elementer, der er indgået i grundlaget for kommissionens vurdering, peger på "amtsmodellen" som grundmodel for en ny administrativ struktur i hovedstadsområdet.

Kommissionen har på denne baggrund besluttet ikke at gå videre med overvejelser baseret på de tre øvrige principmodeller, men at bygge sine videre overvejelser på "amtsmodellen".

3. Præsentation af de to alternative modeller

Det er herefter kommissionens opfattelse, at to løsningsmodeller fremstår som særligt relevante for overvejelserne om hovedstadsområdets fremtidige administrative struktur. Kommissionen skal understrege, at der er tale om to principielle modeller, der bygger på hver sin løsningsstrategi.

Det drejer sig for det første om en *hovedstadsregionsmodel*, der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksberg og Roskilde amter. Hovedstadsregionmodellen har som sit udgangspunkt løsningen af de regionale opgaver. For at undgå en for tung administrativ struktur og for at sikre nærhed i opgavevaretagelsen bygger modellen på, at der udlægges amtskommunale opgaver.

For det andet er det en *hovedstadsamtsmodel*, der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns amt. Hovedstadsamtsmodellen har som sit udgangspunkt løsningen af de amtskommunale opgaver, og bygger derfor på den gældende opgavefordeling mellem det amtskommunale og kommunale niveau. De opgaver, der kræver tværamtsligt samarbejde, vil skulle løses i fællesskab bl.a. i særlige råd eller selskaber, hvori Hovedstadsamtet deltager sammen med Frederiksberg og Roskilde amtskommuner.

Grundtrækkene i de to modeller er beskrevet i de to "kasser" side 14 og 15.

Skitse til en Hovedstadsregion

1. Der etableres en Hovedstadsregion, styret af direkte valgte rådsmedlemmer.
 2. Hovedstadsregionen omfatter kommunerne i Københavns amt, Frederiksborg amt og Roskilde amt samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. I alt 50 kommuner.
 3. Hovedstadsregionen får ca. 1,7 mio. indbyggere, og vil dermed blive befolkningsmæssigt stort - set i forhold til de øvrige amter og kommuner. Derimod bliver der arealmæssigt tale om et forholdsvis lille område på 2.861 km².
 4. Hovedstadsregionen erstatter de nuværende amtskommuner. København og Frederiksberg Kommuner får alene primærkommunal status som områdets øvrige 48 kommuner (men med en række amtskommunale opgaver, jf. pkt. 9).
 5. Hovedstadsregionen har som sit grundlag varetagelsen af de regionale opgaver:
 - * fysisk planlægning og byudvikling,
 - * natur- og miljøbeskyttelse,
 - * sygehuse/eventuelt via et sygehusselskab,
 - * erhvervsudvikling og turisme,
 - * infrastruktur og kollektiv trafik,
 - * regionalt samarbejde om kultur (teatre og museer) idrætsfaciliteter samt
 - * boligplacering af flygtning
- Herudover varetager Hovedstadsregionen de amtskommunale opgaver, der ikke udlægges.
6. Hovedstadsregionen tildeles særlige kompetencer på regionplanområdet med henblik på at sikre en sammenhængende byudvikling og beskyttelse af miljøet.
 7. Hovedstadsregionen får ansvaret for markedsføring af hovedstadsområdet, for rådgivning af virksomheder om lokalisering m.v. og for udformning af en samlet erhvervsudviklingsplan.
 8. Hovedstadsregionen udpeger bestyrelsen for et eventuelt sygehusselskab, herunder et antal medlemmer efter indstilling fra kommunerne.
 9. En del af de amtskommunale opgaver udlægges.
 10. Hovedstadsregionen får selvstændig skatteudskrivende myndighed.

Skitse til et Hovedstadsamt

1. Der etableres et Hovedstadsamt, styret af direkte valgte amtsrådsmedlemmer.
2. Hovedstadsamtet omfatter kommunerne i Københavns amt samt Københavns og Frederiksberg Kommuner. I alt 20 kommuner.
3. Hovedstadsamtet får 1,2 mio. indbyggere, og vil dermed være befolkningsmæssigt stort - set i forhold til de øvrige amtskommuner. Derimod vil der arealmæssigt blive tale om et lille amt på kun 623 km².
4. Hovedstadsamtet erstatter Københavns Amtskommune. Københavns og Frederiksberg Kommuner får alene primærkommunal status som Hovedstadsamtets øvrige 18 kommuner (jf. dog pkt. 9).
5. Hovedstadsamtet har som sit grundlag varetagelsen af de amtskommunale opgaver - jf. dog pkt. 6,7 og 9.
6. De regionale opgaver løses dels i et tværamtsligt samarbejde og dels af staten. I dette samarbejde indgår foruden Hovedstadsamtet Frederiksborg og Roskilde amtskommuner. Det tværamtslige samarbejde kan bl.a. ske ved etablering af særlige råd med beslutningskompetence eller selskaber.
7. Hovedstadsamtet varetager enten selv sygehusopgaven eller også løses denne opgave af et sygehusselskab.
8. Hovedstadsamtet udpeger bestyrelsen for et eventuelt sygehusselskab, herunder et antal medlemmer efter indstilling fra kommunerne.
9. Det undersøges om nogle amtskommunale opgaver kan udlægges. Dette sker som led i en undersøgelse af opgavefordelingen i hele landet.
10. Hovedstadsamtet får selvstændig skatteudskrivende myndighed. Finansieringen af de regionale samarbejder deles mellem Hovedstadsamtet og Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

4. Generelle overvejelser om de to modeller

Hovedstadsregionen

Hovedstadsregionsmodellen fokuserer på løsningen af de regionale opgaver. Modellen tager udgangspunkt i, at en løsning af de regionale opgaver forudsætter en fælles regional myndighed for området, og at området, hvis det står sammen under en fælles myndighed, vil stå stærkere inden for Øresundsregionen og i konkurrencen med andre storbyregioner. Modellen er i overensstemmelse med princippet for den amtskommunale inddeling i det øvrige land om, at amtsgrænser ikke må adskille indbyggerne i et bysamfund.

I en række storbyområder i andre lande er der reformovervejelser, der netop går i retning af dannelse af storbyregioner. Det gælder bl.a. i Skåne. Herved vil den svenske side af Øresund blive repræsenteret af et regionalt organ i f.eks. Øresundskomiteen. Hovedstadsregionsmodellen vil indebære, at der også fra dansk side vil være en fælles myndighed for hovedstadsområdet, der kan "tegne" området internationalt.

Endvidere vil modellen, fordi den dækker hele området, indebære at fremtidig vækst i kommunerne rundt om det sammenhængende byområde vil ske inden for Hovedstadsregionens område og dermed være omfattet af en fælles planlægning og koordinering af udviklingen.

Endelig vil modellen sikre, at alle borgere i hovedstadsområdet gennem direkte valg får indflydelse på varetagelsen af de regionale opgaver i området. I denne forbindelse finder kommissionen, at Hovedstadsregionen bør udgøre én valgkreds. Endvidere bør antallet af rådsmedlemmer overvejes under hensyntagen til regionens størrelse. Herunder skal kommissionen pege på, at et råd med 51 medlemmer vil betyde, at alle politiske partier, der kan opnå 2 pct. af stemmerne i området, kan blive repræsenteret i hovedstadsregionsrådet.

En Hovedstadsregion vil blive befolkningsmæssig stor, og vil forøge afstanden mellem borgerne og de folkevalgte for så vidt angår de amtskommunale opgaver, der ikke udlægges, men indebærer til gengæld, at afstanden til borgerne bliver mindre i forhold til de opgaver, der udlægges til kommuner eller institutioner.

Dette må ses i sammenhæng med, at der i hovedstadsregionsmodellen som nævnt fokuseres på løsningen af de regionale opgaver. For at undgå en for

tung administrativ struktur og for at sikre nærhed i opgavevaretagelsen indeholder modellen udlægning af amtskommunale opgaver.

Herefter vil den nye administrative enhed især skulle løse opgaver af regional karakter. For de regionale opgaver har nærhedsprincippet efter kommissionens opfattelse ikke den samme betydning som i forhold til opgaver af mere lokal karakter, idet de regionale opgaver netop er kendetegnet ved at vedrøre et større område, og dermed ikke *kan* løses tæt på den enkelte borger.

Regionsløsningen må ses som et forslag til at sikre en sammenhængende administrativ løsning for det store sammenhængende byområde, som hovedstadsområdet udgør, samtidigt med at der ved udlægning opnås en større nærhed i opgaveløsningen på en række amtskommunale serviceområder.

Situationen kan ses som en direkte parallel til situationen, da de nuværende kommuner i Århus, Odense og Aalborg blev dannet under kommunalreformen. Her blev der på grund af bysamfundenes størrelse også tale om komunedannelser, der var store i forhold til de omkringliggende kommuner.

Ho vedstadsamtet

Hovedstadsamtsmodellen fokuserer på en sammenhængende løsning af *de amtskommunale opgaver* og bygger på den gældende opgavefordeling mellem det amtskommunale og kommunale niveau. Modellen tager udgangspunkt i, at Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns Amtskommune udgør den mest homogene del af hovedstadsområdet.

Hovedstads amtet vil blive befolkningsmæssigt stort, men på grund af sit meget lille areal og den deraf følgende store befolkningstæthed vil det være mere overskueligt for borgerne.

Som i hovedstadsregionsmodellen bør hovedstadsamtsmodellen udgøre én valgkreds. Ligeledes bør antallet af amtsrådsmedlemmer overvejes under hensyntagen til hovedstadsamtets størrelse. Herunder skal peges på, at et råd med 51 medlemmer vil betyde, at alle politiske partier, der kan opnå 2 procent af stemmerne i området, kan blive repræsenteret i hovedstadsamtsrådet.

Hovedstadsamtsmodellen indebærer, at Frederiksborg og Roskilde amtskommuner bevares som almindelige amtskommuner. Herved vil der ikke ske ændringer i de administrative strukturer, der er opbygget i de to amtskommuner, og som er baseret på deres nuværende status.

Omvendt vil modellen medføre en konsekvent opdeling af Københavns og Frederiksberg Kommuner i henholdsvis en primær- og en amtskommunal del, hvoraf den amtskommunale del overføres til hovedstadsamtet.

De regionale opgaver løses dels i et tværamtsligt samarbejde og dels af staten. I dette samarbejde indgår foruden Hovedstadsamtet Frederiksberg og Roskilde amtskommuner. Det tværamtslige samarbejde kan bl.a. ske ved etablering af særlige råd med beslutningskompetence eller selskaber. Behovet for koordinering skal også ses på baggrund af, at en væsentlig del af væksten i hovedstadsområdet i de kommende år vil foregå uden for hovedstadsamtet.

Borgerindflydelsen på de overordnede beslutninger om fysisk planlægning og byudvikling, miljø- og naturbeskyttelse samt kollektiv trafik m.v. vil som følge heraf blive indirekte.

Hovedstadsamtsløsningen må ses som et forslag til at sikre en sammenhængende administrativ løsning, baseret på den eksisterende opgavefordeling mellem amtskommuner og kommuner. Derudover suppleres med udbygninger, der skal muliggøre varetagelsen af særlige regionale aspekter.

5. Opgaveløsningen

Nedenfor er redegjort for kommissionens overvejelser om løsningen af henholdsvis de regionale opgaver, de amtskommunale opgaver samt specielt sygehusopgaven i relation til de to modeller.

5.1. Regionale opgaver

De regionale opgaver, som er nævnt i afsnit 2 ovenfor, er kendetegnet ved, at varetagelsen af disse opgaver forudsætter fælles løsninger for hele hovedstadsområdet.

Der er forskel på, hvordan de to modeller forholder sig til løsningen af disse regionale opgaver.

Hovedstadsregionen fokuserer som nævnt på løsningen af de regionale opgaver. Modellen sigter mod at skabe en klar beslutningsstruktur i hovedstadsområdet ved etablering af en fælles folkevalgt myndighed, der repræsenterer hele hovedstadsområdet. Der er i modellen mulighed for at prioritere og koordinere indsatsen såvel på de enkelte opgaveområder som på tværs af opgaveområderne.

På nogle områder må Hovedstadsregionen dog have særlige opgaver eller kompetencer for at kunne løse de regionale opgaver.

På grund af hovedstadsområdetets særlige karakter som et sammenhængende - men kommunedelt - bysamfund tildeles Hovedstadsregionen de fornødne redskaber til at påvirke byudviklingen i det samlede hovedstadsområde.

Med hensyn til **den fysiske planlægning og byudvikling** tildeles Hovedstadsregionen således nogle få supplerende kompetencer i relation til visse infrastrukturopgaver og i forhold til områdets kommuner, hvorved der sikres den nødvendige sammenhæng i områdets byudvikling m.v.

For så vidt angår **boligplacering af flytninge m.v.** har kommissionen overvejet, hvorledes der sikres en løsning af problemer, der alene opstår, når kommunerne i området ikke internt kan blive enige om frivillige løsninger på fordelingsproblemer. Her har kommissionen foreslået, at det overvejes i den relevante lovgivning at indsætte en bestemmelse om, at ansvaret for fordelingen kan overgå til Hovedstadsregionen, hvis kommuneforening eller den enkelte kommune anmoder om det.

Hovedstadsregionens opgave vil så bestå i på grundlag af de foreliggende oplysninger at træffe beslutning om, hvordan en fordeling konkret skal ske. Når denne beslutning, der ikke bør kunne ankes, er truffet, er der igen tale om en kommunal opgave, som de enkelte kommuner selv har ansvaret for løsningen af.

Udover disse to konkrete forslag har kommissionen ikke fundet, at der er behov for at tillægge Hovedstadsregionen særlige kompetencer.

Hovedstadsamtet fokuserer som nævnt på løsningen af de amtskommunale opgaver. En løsning af de regionale opgaver kan ske ved tværamtsligt samarbejde, bl.a. ved etablering af regionale råd eller selskaber, hvori Hovedstadsamtet deltager sammen med Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.

Kommissionens gennemgang af de regionale opgaver har imidlertid peget på, at det gennem sådanne samarbejder kan være vanskeligt at sikre det nødvendige helhedssyn - jf. også erfaringerne fra Hovedstadsrådet. Efter kommissionens opfattelse vil en hovedstadsamtsmodel, for at sikre helhedssyn og sammenhæng, derfor eventuelt forudsætte brug af særlige stats-

lige kompetencer. Som eksempler kan nævnes miljø- og energiministerens call-in beføjelser og muligheder for udstedelse af landsplandirektiver.

Det skal endelig bemærkes, at den funktion vedrørende løsning af problemer med bl.a. boligplacering af flygtninge der i Hovedstadsregionsmodellen er tillagt Hovedstadsregionen, i Hovedstadsamtsmodellen må varetages af de relevante statslige myndigheder.

5.2. Udlægning af amtskommunale opgaver

Hovedstadsamtsmodellen bygger på den gældende opgavefordeling mellem stat, amtskommuner og kommuner i hele landet. På nogle områder vil det være nødvendigt med særlige samarbejdskonstruktioner for det samlede byområde.

I modsætning hertil bygger *Hovedstadsregionsmodellen* på, at regionsrådet skal koncentrere sig om de opgaver, der har betydning for det samlede byområde. For at undgå en for tung administrativ struktur og for at sikre nærhed i opgavevaretagelsen er modellen baseret på, at der udlægges amtskommunale opgaver.

De amtskommunale opgaver på *det sociale område*, *undervisningsområdet* og *sundhedsområdet* er alle kendetegnet ved at have en tæt sammenhæng til den kommunale opgavevaretagelse.

I forbindelse med overvejelser om udlægning af opgaver er det vigtigt nøje at afveje modstående hensyn såsom faglig specialisering over for lokal viden, ligesom spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne er store nok til selv at løfte opgaverne, må indgå.

Kommissionen har derfor foretaget en gennemgang af opgaveløsningen i hovedstadsområdet. I den forbindelse skal kommissionen pege på, at der gør sig særlige forhold gældende i hovedstadsområdet. Hovedstadsområdet er karakteriseret ved befolkningsmæssigt store kommuner - set i forhold til det øvrige land. Selvom der også er mindre kommuner i området vil de mange relativt store kommuner give bedre muligheder end i det øvrige land for en samlet udlægning af amtskommunale opgaver.

Det sociale område

På det sociale område finder kommissionen, at de amtskommunale opgaver vedrørende voksne med vidtgående fysiske og psykiske handicap ikke bør indgå i overvejelserne om udlægning på nuværende tidspunkt.

For så vidt angår nedenstående sociale opgaver, finder kommissionen derimod, at der er anledning til at overveje en udlægning:

- * Forebyggelse, rådgivning og vejledning,
- * Særlige daginstitutioner for børn og unge med vidtgående fysiske eller psykiske handicap,
- * Døgninstitutioner for børn og unge,
- * Institutioner for stofmisbrugere,
- * Institutioner for personer med særlige sociale vanskeligheder (hjemløse, socialt udstødte og truede grupper) og
- * Svangre- og mødrehjælpe.

Med hensyn til opgaverne på det sociale område skal det bemærkes, at der for de amtskommunale institutionsopgaver i dag er mulighed for, at de kommuner, der måtte være interesseret heri - efter godkendelse fra socialministeren - kan overtage ansvaret på forsøgsbasis. Forudsætningen for ministerens godkendelse er, at Socialministeriet skønner, at opgaverne kan varetages fagligt og økonomisk bæredygtigt både inden for vedkommende lokalområde og i amtet.

Denne mulighed, der for institutionsområdet blev indført som en forsøgsordning 1. april 1995 og for narkobehandlingsområdet 1. januar 1996, gælder for kommuner i hele landet og har ingen finansieringsmæssige konsekvenser, idet der er delt finansiering mellem amtskommuner og kommuner på det sociale område.

Det bør vurderes, i hvilket omfang der i hovedstadsområdet bl.a. på grund af kommunernes størrelse og bærekraft vil være bedre mulighed for udlægning af opgaver end i det øvrige land.

Kommissionen har derfor vedrørende det sociale område overvejet to muligheder for udlægning af opgaver.

Det undersøges, om der - udover den glidende decentralisering og med henblik på at fastlægge en ensartet struktur på det sociale område inden for hovedstadsområdet - er grundlag for at udlægge de ovenfor nævnte opgaver til kommunerne, eller om kommunerne bør have mulighed for efter eget valg at overtage opgaven uden særlig godkendelse.

I begge modeller vil den faglige ekspertise skulle sikres. Den nærmere vurdering af, hvilke instrumenter der skal anvendes til brug herfor, forudsættes at ske i forbindelse med lovforberedelsen.

Herudover har kommissionen peget på de tre statslige institutioner på det sociale område, Statens Øjenklinik, Kennedy Institutet og Kofoeds Skole, der alle udfører opgaver med relation til det amtskommunale opgavefelt. Disse institutioner må efter kommissionens opfattelse også indgå i overvejelserne om udlægning af opgaver.

Undervisningsområdet

På undervisningsområdet finder kommissionen, at gymnasier, HF og voksenuddannelsescentre (VUC) kan overvejes udskilt fra Hovedstadsregionen.

En udskillelse kan efter kommissionens opfattelse ske på to måder:

Enten ved at overføre opgaverne til hovedstadsområdets kommuner, der som nævnt generelt set er større end kommunerne i det øvrige land.

Eller ved at gøre gymnasier, HF og VUC i hovedstadsområdet til selvejende institutioner, hvor der af hensyn til koordinationen med det kommunale skolevæsen blandt andet kan gives plads til kommunale repræsentanter i bestyrelserne.

Vedrørende den vidtgående specialundervisning i folkeskolen har kommissionen noteret sig, at spørgsmålet om en udlægning af denne opgave til kommunerne i hele landet for tiden overvejes i Landsudvalget om den vidtgående specialundervisning.

For så vidt angår områderne: støtte til voksenundervisning, specialundervisning for voksne og undervisning af voksne indvandrere, finder kommissionen, at løsningen af disse opgaver må tilpasses den model, der vælges.

Sundhedsområdet

På sundhedsområdet har kommissionen alene fundet anledning til at overveje sygesikringsområdet i forbindelse med opgaveudlægninger.

Kommissionen skal pege på, at hensynet til sammenhængen mellem sygehusvæsenet og de praktiserende læger særlig gør sig gældende for speciallægenes vedkommende. Til forskel fra den løsning, der i dag gælder for HS, hvor administrationen af alle praktiserende læger er adskilt fra sygehusvæsenet, finder kommissionen således, at speciallægerne kan sammenføres med sygehusopgaven.

Endvidere kan ansvaret for almen praksis m.v. (sygesikringsområdet) overvejes henlagt til et kommunalt/regionalt "sygesikrings-HS", der tillige vil kunne indtræde som medlem af Sygesikringens Forhandlingsudvalg. En

sådan konstruktion vil kunne føre til tættere koordination af indsatsen mellem sundheds- og socialsektoren i området.

Yderligere udlægninger af opgaver

Udlægningen af opgaver forudsættes afklaret i forbindelse med den politiske stillingtagen til kommissionens forslag til ny amtskommunal struktur i hovedstadsområdet.

Ud over de nævnte forslag til ændringer i opgavefordelingen vil andre ændringer formentlig også kunne være relevante. Kommissionen er opmærksom på, at regeringen allerede har tilkendegivet, at den er indstillet på at gennemføre en undersøgelse af de amtskommunale opgaver samt af de statslige og kommunale opgaver, der eventuelt kan tænkes henlagt til amtskommunerne med henblik på en generel vurdering af disse opgavers administrative placering.

I en sådan undersøgelse vil der være en mulighed - som Hovedstadskommissionen ikke har haft - for at overveje en generel udlægning af opgaver til kommunerne i hele landet eller yderligere decentralisering til brugerstyrede institutioner.

På denne baggrund har kommissionen anbefalet, at der nedsættes et udvalg med deltagelse af de kommunale parter og de relevante ministerier, som får til opgave at gennemføre en sådan undersøgelse for ændringer i opgavefordelingen, og at denne undersøgelse omfatter eventuelle yderligere muligheder for udlægninger alene i hovedstadsområdet.

5.3. Sygehusopgaven

Varetagelsen af sygehusbetjeningen af borgerne er en helt central opgave, hvor der efter kommissionens opfattelse gør sig særlige forhold gældende - uanset hvilken af de to modeller, der vælges.

Der er i dag et meget stort behov for samordning af sygehusvæsenet inden for hovedstadsområdet med henblik på at sikre en rationalisering. En sådan rationalisering vil åbne mulighed for, at borgerne i hovedstadsområdet kan få en sygehusbetjening på specialiserede afdelinger af høj kvalitet.

Samordning er særligt påtrængende i forhold til sygehusvæsenet inden for det område, som et Hovedstadsamt vil dække. Størstedelen af rationaliseringspotentialet på sygehusområdet vil således efter kommissionens opfattelse kunne realiseres inden for hovedstadsamtet.

Kommissionen finder - uanset om den ene eller den anden løsning vælges - at det er vigtigt at sikre den bedst mulige demokratiske kontrol med opgaverne.

Sygehusopgaven vil efter kommissionens opfattelse kunne løses på to måder.

For det første vil sygehusopgaven kunne løses af Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet. Herved kan fælles planlægning og samordning af sygehusvæsenet sikres. Endvidere vil opgaverne blive løst inden for de samme rammer, som findes i det øvrige land. Derved vil de samme offentligtretlige forvaltningsprincipper, som gælder for den øvrige offentlige opgavevaretagelse, automatisk blive gældende. Borgerne vil hermed få samme indflydelse på - og kontrol med - opgaverne som i resten af landet.

Sygehusopgaven vil imidlertid også kunne tænkes løst i et særligt selskab som HS. Der kan i bestyrelsen inddrages særlig ekspertise. HS er først etableret pr. 1. januar 1995, og meget taler for at give konstruktionen en lejlighed til at vise sine muligheder.

Fra forskellig side er der rejst kritik af det såkaldte "demokratiske underskud" i HS. Det gælder bl.a. i nogle af de tilkendegivelser, som kommissionen har modtaget. Kritikken har især været rettet mod tilstedeværelsen af ikke folkevalgte medlemmer i bestyrelsen, finansieringsformen og bestyrelsens lukkede arbejdsform.

Ved etablering af et sygehusselskab må der efter kommissionens opfattelse tages stilling til disse spørgsmål. Det må således være en afgørende forudsætning for, at en selskabsløsning kan anbefales, at det sikres, at borgerne får den ønskede indflydelse på varetagelsen af sygehusopgaven, herunder at der sikres åbenhed om beslutninger og planer m.v., så den offentlige debat kan foregå på et kvalificeret grundlag.

Der er derfor grund til nøjere at overveje, hvordan et sådant sygehusselskab kan organiseres set i forhold til den traditionelle varetagelse af sygehusopgaven i amtskommunalt regi.

Kommissionen skal for det første pege på, at et eventuelt sygehusselskab i både hovedstadsregionsmodellen og hovedstadsamtsmodellen bør omfatte det område som henholdsvis hovedstadsregionen og hovedstadsamtet dækker. Dermed vil selskabet kun få én "ejer", samt eventuelt en begrænset statslig repræsentation på grund af Rigshospitalet. Det vil betyde, at selska

bets drift skattefinansieres af denne ene "ejer", det vil sige Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet. Hermed vil et sådant sygehusselskab afvige fra det nuværende HS, der har tre "ejere" og er finansieret efter forbrug.

For det andet bør hovedstadsregionen eller hovedstadsamtet have ansvaret for udpegelsen af medlemmerne til bestyrelsen. For at tilgodese ønsker om bredde i bestyrelsen kan bestyrelsen - ud over medlemmer af Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet - bestå af nogle repræsentanter for kommunerne i området for at sikre og smidiggøre koordinationen mellem kommunernes social- og sundhedsopgaver og sygehusvæsenet. Endvidere kan eventuelt inddrages enkeltpersoner med særlig ekspertise. Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet bør dog under alle omstændigheder have flertal i bestyrelsen på grund af det økonomiske ansvar for selskabet. En sådan repræsentation vil imidlertid også kunne tænkes, hvis opgaven varetages af Hovedstadsregionen/Hovedstadsamtet. Det kunne ske gennem fastsættelse af særlige bestemmelser om inddragelse af eksterne medlemmer i sygehusudvalget.

For det tredje vil et sygehusselskab med hensyn til spørgsmålet om åbenhed kunne indrettes, så det fungerer på samme måde som et sygehusudvalg i en amtskommune. I et sygehusudvalg er selve udvalgmøderne lukkede, mens indstillingerne til amtsrådet er tilgængelige for offentligheden, ligesom forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder i forbindelse med varetagelsen af sygehusopgaven. En sådan åbenhed er allerede gennemført i det nuværende HS.

Efter kommissionens opfattelse kan hensynet til borgernes indflydelse på opgavevaretagelsen således godt sikres i en selskabsløsning. Kommissionen skal desuden pege på, at nogle af fordelene ved en selskabsløsning kan opnås, selvom sygehusopgaven varetages af et sygehusudvalg under Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet.

Kommissionen har på dette grundlag ikke fundet anledning til at pege på den ene model frem for den anden.

6. Udligning

Det gennemførte princip, om at ét bysamfund skal udgøre én kommune, indebærer, at der i det øvrige land sker en fuld udligning indenfor bysamfundene.

For hovedstadsområdet er kommissionen imidlertid af den opfattelse, at der med udligningsreformen fra juni 1995 er taget et stort

skridt i retning af en fuld udligning. Der er derfor ikke efter kommissionens opfattelse behov for yderligere ændringer i udligningssystemet under hovedstadsregionsmodellen. Hvis man i Hovedstadsamtsmodellen ønsker at skabe tilsvarende økonomisk fordeling i hovedstadsområdet som i Hovedstadsregionsmodellen, vil dette kræve en særlig udligningsordning for såvel indtægter som udgifter mellem de tre amtskommuner.

7. Københavns Kommunes styrelse

Kommissionen har på baggrund af sin gennemgang af styrelsesforholdene i hovedstadsområdet konstateret, at der ikke generelt er behov for ændringer på dette område. I forhold til den særlige styrelseslov for Københavns Kommune har kommissionen dog fundet behov for ændringer.

Kommissionen mener ikke, at der længere er en begrundelse for, at Københavns Kommune har en særlig styrelseslov. Kommissionen har noteret sig, at Borgerrepræsentationen har udtrykt sin tilslutning til, at kommunen kommer ind under den kommunale styrelseslov.

Derfor foreslår kommissionen, at den Københavnske styrelseslov ophæves, og at Københavns Kommune herefter omfattes af den almindelige kommunale styrelseslov.

Herudover anbefaler kommissionen, at Københavns Kommune benytter mulighederne i den kommunale styrelseslov til at etablere et udvalgsstyre - eventuelt med enkelte tilpasninger på grund af de særlige forhold i Københavns Kommune. I tilknytning til Borgerrepræsentationens udtalelse har kommissionen anbefalet, at udvalgene selv udpeger deres formænd, således som det sker i landets øvrige kommuner.

Kommissionens anbefalinger skal ses på baggrund af, at det er vigtigt, at Københavns Kommune sikres en handlekraftig ledelse - ikke mindst i en situation med bydelsforsøg, behov for økonomisk genopretning og store udviklingsprojekter inden for kommunen.

8. Københavns Kommunes gæld

Københavns Kommune har en meget betydelig gæld, der såvel pr. indbygger som i forhold til beskatningsgrundlaget er godt tre gange så høj som den samlede gæld for kommuner og amtskommuner i den øvrige del af hovedstadsområdet. Ved udgangen af 1995 skønnes Københavns Kommunes samlede gæld at udgøre godt 12,5 mia. kr.

I den offentlige debat har der været udtrykt bekymring for, at en hovedstadsreform skulle betyde en overvæltning af kommunens gæld på det øvrige hovedstadsområde.

Kommissionen har vurderet, at hovedparten af Københavns Kommunes gæld kan henføres til kommunens primærkommunale aktiviteter, mens kun en mindre del af den samlede gæld vedrører det amtskommunale opgaveområde.

Københavns Kommunes gæld bør derfor som udgangspunkt bæres af kommunens borgere, der har fået aktiver for dele af gælden. I det omfang Københavns Kommune får en økonomisk aflastning ved, at sygehusvæsenet varetages af Hovedstadsregionen eller Hovedstadsamtet, kan dette bidrage til afvikling af kommunens gæld.

IV. BILAG

Hovedstadskommissionens kommissorium

Indenrigsministeren nedsatte den 15. november 1994 en hovedstadskommission med følgende kommissorium:

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

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

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

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

Kommissionen skal desuden vurdere indpasningen af en række opgaver, f.eks. erhvervs politik, byudvikling, arealanvendelse i øvrigt, herunder affaldsdeponering, forsyningsvirksomhed, kulturelle opgaver samt flygtningeplacering og -integration. Den primærkommunale inddeling forudsættes opretholdt. Hensynet til en enkel og klar opgavefordeling i regionen indebærer, at antallet af administrative og politiske niveauer ikke bør øges.

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

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

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

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

Hovedstadskommissionens sammensætning

Hovedstadskommissionen har haft følgende medlemmer:

Departementschef Ole Asmussen, Indenrigsministeriet (formand)

Afdelingschef Jørgen Lotz, Finansministeriet

Afdelingschef Niels Østergård, Miljø- og Energiministeriet

Kontorchef Holger Eriksen, Erhvervsministeriet

Konsulent Hilmar Bojesen, Økonomiministeriet

Kontorchef Grethe Løgstrup, Indenrigsministeriet

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

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

