

Lovforslag nr. L 105. Fremsat den 17. november 1988 af indenrigsministeren (Thor Pedersen)

## Forslag

til

### Lov om ophævelse af lov om et hovedstadsråd

§ 1. Lov om et hovedstadsråd, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 315 af 20. juni 1984, ophæves.

§ 2. Københavns, Frederiksborg og Roskil- de Amtskommuner samt Københavns og Fre- deriksberg Kommuner overtager fra 1. januar 1990 Hovedstadsrådets aktiver og passiver, herunder garantiforpligtelser mv., bortset fra de aktiver og passiver, der kan henføres til Ho- vedstadsområdet Trafikselskab. Fordelingen af aktiverne og passiverne sker i forhold til de indkomster, af hvilke de nævnte amtskommu- ner og kommuner får indkomstskat for regn- skabsåret 1989, medmindre der er enighed om anden fordeling.

*Stk. 2.* Amtskommunernes og kommunernes fordeling af Hovedstadsrådets aktiver og passi- ver efter stk. 1 skal godkendes af indenrigsmin- isteren. I tilfælde af uenighed om opgørelsen eller fordelingen træffer indenrigsministeren afgørelse herom.

§ 3. Til tidligere formænd for Hovedstadsrå- det ydes pension og efterløn i overensstemmel-

se med de regler, der er fastsat i henhold til lov om kommunernes styrelse. Udgifterne hertil af- holdes efter reglerne i § 2.

§ 4. Det påhviler Københavns, Frederiks- borg og Roskilde Amtsråd samt Københavns og Frederiksberg Kommunalbestyrelser at sør- ge for varetagelsen af opgaverne i forbindelse med gennemførelsen af Hovedstadsrådets ned- læggelse. Når årsregnskabet for 1989 er revide- ret, forelægges det til godkendelse i de nævnte kommunale råd.

*Stk. 2.* Udgifterne ved varetagelsen af de op- gaver, der er nævnt i stk. 1, afholdes efter reg- lerne i § 2.

§ 5. Indenrigsministeren kan fastsætte nær- mere regler om gennemførelsen af Hovedstads- rådets nedlæggelse. Indenrigsministeren træf- fer afgørelse om eventuelle tvivlsspørgsmål i forbindelse med nedlæggelsen af Hovedstads- rådet.

§ 6. Loven træder i kraft den 1. januar 1990.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Baggrunden for lovforslaget

Forslaget om at nedlægge Hovedstadsrådet er begrundet i et ønske om at forenkle den kommunale struktur og dermed afbureaukratisere den kommunale organisation og opgavevaretagelse.

Med forslaget gennemføres en decentralisering. Den kommunale overbygning fjernes, således at der i hovedstadsområdet kun er to kommunale niveauer. Dette vil skabe grundlag for en mere smidig opgaveløsning tættere på borgerne. Samtidig vil borgerne opnå mere overskuelige kompetenceforhold. Da Hovedstadsrådet er indirekte valgt og ikke selv er ansvarlig for tilvejebringelsen af de midler, som rådet disponerer over, vil en nedlæggelse af rådet også betyde, at der skabes den nødvendige sammenhæng mellem kompetence og ansvar.

Med forslaget opnås det, at opgaver, som i dag løses af Hovedstadsrådet, bringes i sammenhæng med tilgrænsende opgaver, som løses af amtskommunerne og kommunerne. Inden for miljøområdet er der allerede gennem frikommuneforsøg sket en overførsel af dele af Hovedstadsrådets opgaver til amtskommunerne. På et andet område – sygehusplanlægningen – har Hovedstadsrådet over for Indenrigsministeriet peget på, at der reelt ikke længere er opgaver for rådet.

Det skal understreges, at forslaget om at nedlægge Hovedstadsrådet ikke skal tages som udtryk for, at der ikke også i hovedstadsområdet er væsentlige tværgående problemer, som må løses i samarbejde mellem amtskommunerne og kommunerne. Disse problemer har imidlertid stort set samme karakter som dem, der findes uden for hovedstadsområdet.

Regeringen finder derfor, at amtskommuner og kommuner i hovedstadsområdet i videst muligt omfang bør have samme beføjelser som i det øvrige land. Det nødvendige samarbejde vil kunne etableres med en vekslende deltagerkreds og således, at samarbejdets form, indhold og omfang afpasses opgavens karakter og de lokale forhold.

En nedlæggelse af Hovedstadsrådet vil derfor medføre en forenkling af opgavefordelingen.

Når regeringen har fundet det rigtigt at fremsætte lovforslaget nu, er det for at skabe en afklaring af rådets fremtid inden kommunevalget af hensyn til planlægningen af afviklingen og af hensyn til rådets politikere og personale.

#### 2. Betænkning nr. 1123/1987

Udvalget om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder foreslog i sin betænkning, at det overvejes i forbindelse med indeværende valgperiodes udløb at overføre Hovedstadsrådets opgaver til områdets amtskommuner og Københavns og Frederiksberg Kommuner, og at regionplanopgaver og den kollektive trafik varetages af (amts)kommunale fællesskaber.

Efter udvalgets opfattelse ville Hovedstadsrådets øvrige opgaver i henhold til sektorlovgivningen for så vidt uden problemer kunne overføres direkte til de 3 hovedstadsamtskommuner og Københavns og Frederiksberg Kommuner. Der ville nok være grænseoverskridende problemer, men de ville i karakter svare til tilsvarende problemer andre steder i landet, som løses i et ikke-formaliseret samarbejde.

Et flertal af de kommunalbestyrelser, der har udtalt sig over betænkningen, har nu tilsluttet sig betænkningens forslag om at nedlægge Hovedstadsrådet.

#### 3. Hovedstadsrådets oprettelse og senere lovrevisioner

Hovedstadsrådet blev etableret med virkning fra den 1. april 1974. Loven om Hovedstadsrådet blev vedtaget af Folketinget i folketingssamlingen 1972/73 som en del af et lovkompleks på yderligere 4 love, der omfattede udligning i hovedstadsområdet, sygehusplanlægning, regionplanlægning og den kollektive personbefordring.

Grundlaget for Folketingets behandling af lovkomplekset var Hovedstadsreformudvalgets betænkning fra april 1971, hvori et flertal af udvalgsmedlemmerne foreslog, at der som en overbygning over de eksisterende amtskommuner og kommuner etableredes et indirekte valgt fællesorgan, et hovedstadsråd.

Den daværende regering havde i folketingsårene 1971/72 og 1972/73 fremsat forslag til lov om en amtskommune for hovedstadsområdet (den såkaldte »storamtsløsning«), men der havde ikke kunnet samles flertal for denne løsning. Vedtagelsen af hovedstadsrådsordningen var således resultatet af et kompromis.

Efter hovedstadsrådsloven omfattede hovedstadsordningen Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksberg og Roskilde Amtskommuner, der er sekundærkommuner for 50 primærkommuner. Hovedstadsordningen berørte hermed ca. 1/3 af landets befolkning. Hovedstadsordningen var derfor en væsentlig undtagelse fra det almindelige kommunale system for det øvrige land.

Da ordningen med en 3-leddet kommunal struktur kunne indebære risiko for koordinations- og kompetenceproblemer og en forøgelse af administrationsudgifterne blev det ved vedtagelsen bestemt, at hovedstadsrådsloven skulle tages op til revision i 1976/77.

Om Folketingets behandling af hovedstadsrådslovsforslaget henvises til Folketingstidende 1972/73, sp. 6229, 6621, 7249 og 7636, tillæg A sp. 6081, tillæg B sp. 2465 og 2589 samt tillæg C sp. 1847.

I folketingssamlingen 1976/77 blev revisionen af hovedstadsrådsloven udskudt til folketingssamlingen 1980/81. Der henvises til Folketingstidende 1976/77, 1. samling, sp. 2410 og 3740, samt tillæg A sp. 2413.

I folketingssamlingen 1980/81 vedtog Folketinget på ny at udskyde revisionen. Grundlaget for Folketingets behandling af lovforslaget var dels et udvalgsarbejde (Bet.nr. 888/1979 om Hovedstadsrådets struktur og opgaver), dels indenrigsministerens redogørelse af 7. maj 1980 om hovedstadsområdet (Folketingstidende 1979/80, sp. 8890 og 9507). Der henvises til Folketingstidende 1980/81, sp. 307, 605, 7504 og 7884 samt tillæg A sp. 505, tillæg B sp. 451 og tillæg C sp. 393.

I folketingssamlingen 1983/84 vedtog Folketinget at ophæve revisionsbestemmelsen i hovedstadsrådsloven. Dette var i overensstemmelse med ønsket hos et flertal af de kommunalbestyrelser, der havde udtalt sig over bet. nr. 988/1983 om »Hovedstadsrådet-Hovedstadsområdet«, der var afgivet af Kommissionen om Hovedstadsrådet. Der henvises til Folketingstidende 1983/84, 2. samling, sp. 109, 452, 2109 og 2364, tillæg A sp. 533, tillæg B sp. 167, og tillæg C sp. 75.

#### 4. Hovedstadsrådet, dets opgaver og administration

Hovedstadsrådet har 37 medlemmer, der vælges ved indirekte valg blandt medlemmerne af kommu-

nalbestyrelserne og amtsrådene i hovedstadsområdet. Udpegelsen til pladserne i rådet sker af de forskellige partiers grupper i Københavns Borgerrepræsentation, Frederiksberg Kommunalbestyrelse samt Københavns, Frederiksberg og Roskilde Amtsråd. Hovedstadsrådet har i dag 10 medlemmer fra Københavns Kommune, 2 fra Frederiksberg Kommune, 13 fra Københavns Amtskommune, 7 fra Frederiksberg Amtskommune og 5 fra Roskilde Amtskommune.

Under Hovedstadsrådet er der nedsat et planlægnings- og økonomiudvalg, et miljøbeskyttelsesudvalg og et trafikudvalg, hvert bestående af 13 medlemmer (det tidligere sygehusplanlægningsudvalg blev ophævet den 1. januar 1986).

I hovedstadsrådsloven, som i det væsentligste indeholder styrelsesregler, er i § 14 angivet rammerne for rådets virksomhed. Herefter skal Hovedstadsrådet

- varetage regionplanlægning,
- varetage samordning, udbygning og drift af kollektiv lokaltrafik og medvirke til en samlet trafikplanlægning,
- medvirke ved planlægning og gennemførelse af en samlet miljøbeskyttelse,
- varetage planlægning af vandforsyning og
- forestå en overordnet sygehusplanlægning.

De nærmere regler for varetagelsen af disse opgaver findes i speciallovgivningen inden for de forskellige fagministeriers områder.

Ud over de nævnte opgaver kan Hovedstadsrådet alene varetage opgaver, som ikke ved lovgivningen er henlagt til kommunerne, amtskommunerne, staten eller andre, og kun med indenrigsministerens samtykke. I praksis har det særligt været forskellige tilskudsordninger, som Hovedstadsrådet har fået godkendt i henhold til denne bestemmelse, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 2.

På de opgaveområder, der er angivet i hovedstadsrådslovens § 14, og som er blevet udfyldt i efterfølgende lovgivning, varetager Hovedstadsrådet som hovedregel de opgaver, som varetages af amtsrådene i det øvrige land. Bortset fra opgaverne vedrørende regionplanlægning, kollektiv trafik og sygehusplanlægning, er Hovedstadsrådets beføjelser og amtsrådenes beføjelser i det øvrige land på de pågældende områder de samme. På regionplanområdet har Hovedstadsrådet enkelte styringsmidler, som amtsrådene ikke har i det øvrige land.

I øvrigt er der ved frikommuneforsøg sket en overførsel til amtsrådene af Hovedstadsrådets sagsbehandling og tilsynsopgaver i henhold til miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven.

Hovedstadsrådets administration er indrettet med en centralforvaltning og en særlig forvaltning, Ho-

vedstadsområdets Trafikselskab (HT). I centralforvaltningen er der ansat ca. 180 personer. I HT er der ansat ca. 4.500 personer, heraf ca. 3.700 chauffører.

Til dækning af udgifterne til den kollektive trafik og til Hovedstadsrådets virksomhed i øvrigt udskriver Hovedstadsrådet bidrag på Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner. Udgifterne fordeles efter udskrivningsgrundlag.

Efter Hovedstadsrådets budget for 1989 udgør nettodriftsudgifterne 1.178 mill. kr. og nettoanlægsudgifterne 374 mill. kr.

### 5. Hovedpunkterne i en ændret struktur og opgavefordeling inden for hovedstadsområdet

En nedlæggelse af Hovedstadsrådet vil medføre, at der på en række lovgivningsområder skal gennemføres konsekvensændringer. I de fleste tilfælde vil lovændringerne dog blot bestå i, at særordningerne for hovedstadsområdet ophæves, således at der herefter gælder samme regler som i det øvrige land på de pågældende områder.

På Miljøministeriets område vil man ved en nedlæggelse af Hovedstadsrådet opnå, at en række administrative opgave og beføjelser samt en række planlægningsopgaver lægges ud til de fem sekundærkommuner.

Herved skabes der overensstemmelse imellem de regler, der gælder for amtskommunerne i den øvrige del af landet og de amtskommuner, der hidtil har været underlagt Hovedstadsrådet, idet der lægges op til, at samordningsproblemer løses ved dialog amtskommunerne imellem.

De to store kommuner i hovedstadsområdet, København og Frederiksberg, er ikke, som landets øvrige kommuner, underlagt en amtskommune. Da plan-systemet er baseret på en primær og sekundær myndighed, medfører nedlæggelsen af Hovedstadsrådet, at disse kommuners kommuneplaner gives status som regionplaner.

Kommunalbestyrelserne i de to kommuner skal således varetage de opgaver og beføjelser, som i det øvrige land er henlagt til amtsrådene.

Hovedstadsrådets hidtidige funktion har været at samordne hovedstadsområdets overordnede planlægning i én regionplan. Hovedstrukturen i den eksisterende regionplan for hovedstadsområdet forudsættes fastholdt som en ramme for udviklingen.

De fremtidige regionplaner og regionplantillæg for hver af de 5 sekundærkommuner forudsættes tilvejebragt ved koordination myndighederne imellem.

Nedlæggelse af Hovedstadsrådet vil på Miljøministeriets område medføre ændringer i miljølovgivning-

gen, planlægningslovgivningen, naturfredningslovgivningen og råstoflovgivningen.

Efter den gældende trafikordning har Hovedstadsrådet ansvaret for den lokale og regionale kollektive persontrafik i hovedstadsområdet med både tog og bus. Nedlæggelsen af Hovedstadsrådet gør det derfor nødvendigt at finde frem til en ny ordning for denne trafik.

Regeringen vil benytte lejligheden til samtidig at foretage en administrativ forenkling og økonomisk effektivisering af tilrettelæggelsen af den kollektive trafik i området. Dette skal ske gennem en klarere opgavefordeling, hvor beslutningskompetencen følger det økonomiske ansvar, indførelse af virksomhedsøkonomiske ledelsesformer og en større grad af konkurrence med øget privat buskørsel.

Trafikalt set er hovedstadsområdet et sammenhængende bysamfund, især når det gælder den daglige transport mellem boliger og arbejdspladser, og den kollektive trafik har på grund af byområdets størrelse, omfattende 1/3 af landets befolkning, og dens tæthed, en større betydning end i det øvrige land.

Når Hovedstadsrådet nedlægges, er det derfor både nødvendigt og ønskeligt at opretholde et sammenhængende kollektivt trafiksystem og at fastholde de særlige kvaliteter, som er opnået i hovedstadsområdet, især passagerernes frie omstigningsret mellem tog og bus, som beror på det fælles takstsystem og den koordinerede planlægning.

Samtidig lægger regeringen vægt på, at der sker en administrativ forenkling og en økonomisk mere effektiv løsning af de nødvendige opgaver.

Et udvalg under trafik- og kommunikationsministeren om hovedstadsområdets trafik pegede i sin redegørelse fra juni 1988 på, at den gældende trafikordning er administrativt tung og ikke giver en klar opgavefordeling og placering af det økonomiske ansvar.

Regeringens forslag til en ny trafikordning vil derfor indebære en klarere opgavefordeling, idet S-togene føres tilbage til staten, som herved får ansvaret for en styrkelse af den investeringstunge grundstamme i den kollektive trafik, mens bustrafikken fortsat skal drives af Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT) og finansieres af Københavns og Frederiksberg Kommuner og Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner i fællesskab.

For at sikre, at bustrafikken drives så økonomisk effektivt som muligt, gives HT en ny ledelsesform, idet de fem (amts)kommuner udpeger en bestyrelse, som skal fastlægge de overordnede mål og budgetter, men overlade den daglige ledelse til en direktion efter samme principper, som gælder for private selskaber. Det betyder, at den tunge politiske detaljstyring fjern-

nes, og at der gives større frihed til en rationel virksomhedsledelse også i personalemæssig henseende.

Som incitament til større produktivitet og øget omkostningsbevidsthed vil der desuden blive indført en licitationsordning, således at en vis andel af buskørslen skal udbydes i offentlig licitation. Dette vil give mulighed for, at en større andel af bustrafikken køres af private busvirksomheder. Samtidig vil den øgede konkurrence kunne påvirke produktiviteten og omkostningsniveauet også for den del af buskørslen, der fortsat drives af selskabet med egne busser.

#### 6. Lovforslagets økonomiske konsekvenser

Det er vanskeligt at skønne over, hvilke besparelser der opnås ved en nedlæggelse af Hovedstadsrådet. Omfanget heraf beror dels på, hvordan rådets hidtidige opgaver inden for miljøområdet, planlægning mm. indpasses i sekundærkommunernes forvaltning, dels på resultaterne af et mindre bureaukratisk ledet trafikelskab. Selve nedlæggelsen af Hovedstadsrådet og dets sekretariat må forventes at medføre besparelser på ca. 15-20 mill. kr.

#### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

##### Til § 1

Loven om et hovedstadsråd indeholder i det væsentligste regler om styrelsen af rådet. I lovens § 14 er alene angivet rammerne for rådets virksomhed, og disse rammer er udfyldt i speciallovgivningen. Samtidig med, at hovedstadsrådsloven ophæves, må der derfor gennemføres konsekvensændringer i en lang række love, hvor Hovedstadsrådet er blevet tillagt beføjelser, som i det øvrige land er tillagt amtsrådene. Der henvises til afsnit 5 i de almindelige bemærkninger.

##### Til § 2

Hovedstadsrådets formuemasse pr. 31. december 1989 overtages af Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner, der hidtil har valgt medlemmer til rådet og finansieret dets virksomhed.

Der sker en overtagelse af samtlige aktiver og passiver mv., bortset fra sådanne, der vedrører Hovedstadsområdet Trafikelskab (HT). I et særskilt lovforslag om hovedstadsområdet kollektive persontrafik vil det blive foreslået, at dette selskab videreføres af de nævnte amtskommuner og kommuner, med henblik på varetagelsen af busdriften.

Som fordelingsnøgle er foreslået samme fordelingsnøgle, som efter hovedstadsrådslovens § 16 gælder med hensyn til bidragsbetaling til rådet og dets virksomhed. Dog kan denne fordelingsnøgle fravi-

ges, hvis de berørte 3 amtskommuner og 2 kommuner er enige om en anden fordeling, fx som følge af overtagelse af forpligtelser over for tjenestemænd, tilskudsforpligtelser eller garantforpligtelser.

Det bemærkes herved, at Hovedstadsrådet ved sin oprettelse besluttede at fortsætte den frivillige udbetaling af tilskud til forskellige institutioner, som de 3 amtskommuner og 2 kommuner i fællesskab havde ydet tilskud til. I dag yder Hovedstadsrådet tilskud til følgende institutioner: Zoologisk Have, Ny Carlsberg Glyptotek, Louisiana Museet i Humlebæk, Danmarks Tekniske Museum i Helsingør, Arkæologisk Forsøgscenter i Lejre og Vikingskibshallen i Roskilde.

Det er i stk. 2 foreslået, at indenrigsministeren skal godkende fordelingen og træffe afgørelse herom i tilfælde af uenighed. Dette svarer til, hvad der gælder ved ophævelse af kommunale fællesskaber, jf. § 60 i den kommunale styrelseslov.

##### Til § 3

Hovedstadsrådets første formand, der fungerede fra 1974 til 1986, er pensionsberettiget. Den nuværende formand har ikke haft en funktionstid på mindst 8 år, som er betingelsen for at opnå pension. Derimod er den pågældende berettiget til efterløn, når hvervet ophører med udgangen af 1989.

##### Til § 4

Hovedstadsrådets virksomhed fortsætter stort set uændret i hele 1989. Dog skal Hovedstadsrådet ikke udarbejde budget for 1990. Endvidere forudsættes det, at det personale i centralforvaltningen, der ikke er nødvendigt for afviklingen af Hovedstadsrådet, afskediges med virkning senest fra den 31. december 1989. Når rådets virksomhed er ophørt med udgangen af 1989, udarbejdes regnskab for 1989.

Afviklingen af Hovedstadsrådets virksomhed og udskillelsen af HT må nødvendigvis strække sig over nogle måneder. Amtskommunerne og kommunerne, der overtager rådets rettigheder og forpligtelser, er tillige ansvarlige for afviklingen, herunder for udarbejdelsen af årsregnskabet for 1989, der skal danne grundlag for fordelingen af formuemassen. Regnskabet forventes udarbejdet i Hovedstadsrådets hidtidige centralforvaltning, i HT-forvaltningen eller i en af de 5 amtskommuner og kommuner. Når regnskabet er udarbejdet, undergives det på sædvanlig måde revision, og det reviderede regnskab godkendes derefter af hvert af de kommunale råd i de 5 amtskommuner og kommuner.

*Til § 5*

Efter denne bestemmelse bemyndiges indenrigsministeren til at træffe afgørelse om konkrete tvivlsspørgsmål og til at fastsætte nærmere regler om afviklingen af Hovedstadsrådet og udskillelsen af HT, fx om regnskabsaflæggelsen, tidsfrister for afviklingen, opbevaringen af rådets arkivalier mv.

*Til § 6*

Efter § 8 i hovedstadsrådsloven er Hovedstadsrådets medlemmer valgt for den kommunale valgperiode, og Hovedstadsrådet nedlægges således med udløbet af valgperioden 1. januar 1986 - 31. december 1989.