

BØR VI HAVE EN REGIONALKOMMUNE

I HOVEDSTADSOMRÅDET?*

AF ERIK REEH**

De forhold, jeg skal tale om i aften, er ikke specielle for Storkøbenhavn. De er fælles for de store byer, der ikke mindst som følge af de moderne transportmidler har kunnet vokse i et omfang, man ikke tidligere har kendt.

Tempoet i denne vækst har givet mange tilpasningsproblemer; det lægger et voldsomt pres på udbygningen af transportmidler, veje, kloaker, skoler m.m. Mange planer har måttet revideres, fordi de var for småt tænkt, og ofte halter løsningen af problemerne så langt bagefter, at udbygningen af byen får en uheldig form. Sådanne vanskeligheder kan vel ikke undgås, men såvel her i København som i andre store byer er disse vanskeligheder utvivlsomt blevet forøget, fordi den kommunale organisation ikke er velegnet til løsning af opgaverne.

Ikke blot byernes kraftige vækst, men også selve størrelsen giver vanskeligheder. Vi kender alle kritikken af de store byer, deres transportproblemer, den sundhedsfarlige sammenklumpning, børnenes og de unges uheldige levevilkår, besværet med at skaffe vand o.s.v. Der stilles da også jævnlig krav om, at der bliver sat en stopper for de store byers vækst, at erhvervslivet bliver hjulpet i gang andre steder i landet, og at der foretages en udflytning af offentlige institutioner til de mindre byer. Foranstaltninger af den art kan ligefrem gøres til et led i en landsplanlægning.

Der er intet, der tyder på, at sådanne foranstaltninger skulle få nogen væsentlig indflydelse på storbyernes vækst. Overalt i verden vokser de store byer. De vokser uanset alle ulemper, herunder mindre gode boligforhold og transportvanskeligheder, der er væsentlig større end hos os. I Moskva, hvor alt byggeri kontrolleres fuldt ud af bysovjetten, og hvor det er forbudt at opføre nye fabrikker, vedtog man i 1935 en generalplan for byens udbygning.

* Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. april 1962.

** Vicedirektør i Københavns kommune.

BØR VI HAVE EN REGIONALKOMMUNE

I HOVEDSTADSOMRÅDET?*

AF ERIK REEH**

De forhold, jeg skal tale om i aften, er ikke specielle for Storkøbenhavn. De er fælles for de store byer, der ikke mindst som følge af de moderne transportmidler har kunnet vokse i et omfang, man ikke tidligere har kendt.

Tempoet i denne vækst har givet mange tilpasningsproblemer; det lægger et voldsomt pres på udbygningen af transportmidler, veje, kloaker, skoler m.m. Mange planer har måttet revideres, fordi de var for småt tænkt, og ofte halter løsningen af problemerne så langt bagefter, at udbygningen af byen får en uheldig form. Sådanne vanskeligheder kan vel ikke undgås, men såvel her i København som i andre store byer er disse vanskeligheder utvivlsomt blevet forøget, fordi den kommunale organisation ikke er velegnet til løsning af opgaverne.

Ikke blot byernes kraftige vækst, men også selve størrelsen giver vanskeligheder. Vi kender alle kritikken af de store byer, deres transportproblemer, den sundhedsfarlige sammenklumpning, børnenes og de unges uheldige levevilkår, besværet med at skaffe vand o.s.v. Der stilles da også jævnlig krav om, at der bliver sat en stopper for de store byers vækst, at erhvervslivet bliver hjulpet i gang andre steder i landet, og at der foretages en udflytning af offentlige institutioner til de mindre byer. Foranstaltninger af den art kan ligefrem gøres til et led i en landsplanlægning.

Der er intet, der tyder på, at sådanne foranstaltninger skulle få nogen væsentlig indflydelse på storbyernes vækst. Overalt i verden vokser de store byer. De vokser uanset alle ulemper, herunder mindre gode boligforhold og transportvanskeligheder, der er væsentlig større end hos os. I Moskva, hvor alt byggeri kontrolleres fuldt ud af bysovjetten, og hvor det er forbudt at opføre nye fabrikker, vedtog man i 1935 en generalplan for byens udbygning.

* Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. april 1962.

** Vicedirektør i Københavns kommune.

Som det første punkt på denne bestemtes det, at byens indbyggertal, der dengang var 3,6 mill., kun måtte vokse til omkring 5 mill. Denne bestemmelse blev gentaget i 1946 i en ny plan. Allerede i begyndelsen af 50'erne var de 5 mill. indbyggere alligevel blevet overskredet. Også på dette punkt synes planerne således at være blevet overopfyldt.

Jeg tror, at man gør klogt i at regne med, at Storkøbenhavns vækst fortsætter. Den skyldes så stærke kræfter, at man ikke med de midler, der kan komme på tale, kan hindre den. Det må vel også formodes, at der i reglen ligger sunde økonomiske tanker bag, når en virksomhed ønskes placeret i hovedstadsområdet. Er det så ikke betænkeligt at ville modarbejde dette? De vanskeligheder, som organisationen af en stor bys liv er forbundet med, er nok heller ikke så uoverkommelige, at man behøver at udstede en sådan falliterklæring.

Forøvrigt er Storkøbenhavn slet ikke så stor endda, når man sammenligner med andre landes storbyer. Hovedstadsområdet er end ikke særligt stort, hvis man ser på dets andel af landets samlede befolkning. Det udgør ca. 1/3 deraf; i U.S.A. lever en lignende andel af befolkningen i byer med over 1 mill. indbyggere og i England 40 %. Forøvrigt har sammenligningen af Storkøbenhavns indbyggertal med Danmarks befolkning vel ikke megen mening under nutidens markedsformer.

I stedet for at spekulere på at begrænse Storkøbenhavns vækst, burde man koncentrere sig om at give dette bysamfund gode udviklingsbetingelser, bl.a. ved at sørge for, at den i det fornødne omfang kan fungere som et organisk hele.

Dette kræver bl.a. et udstrakt samarbejde mellem de kommunale myndigheder. Et vist kommunalt samarbejde er nødvendigt overalt, også i landdistrikterne, f.eks. om skoler og veje, men i storbyer bliver behovet for et sådant samarbejde særlig stort.

Storbyen udgør jo i mange henseender en helhed, et arbejdsfællesskab. Ingen storbykommune kan derfor være ligeglad med, hvordan de andre kommuner i området indretter sig eller klarer sig. Det er et udtryk herfor, når omegnskommunerne kritiserer den københavnske trafik, og når København bebrejder omegnskommunerne, at de ikke i deres boligpolitik tager hensyn til behovet for udflytning af mindrebedemidlede fra Københavns gamle kvarterer.

For så vidt er alt dette gamle problemer. I London, der allerede i det forrige århundrede nåede op på et indbyggertal på flere millioner fordelt på et meget stort antal kommuner, måtte man tage samarbejdsproblemet op for over 100 år siden. Der blev for hele det daværende Londonområde bl.a. oprettet en specialkommune for kloak- og brandvæsen, en anden specialkommune for visse sygehus- og forsorgsopgaver og en tredje for folkeskolen. Da man i 1888 omorganiserede grevskaberne i England, blev London gjort

til et grevskab under ledelse af et grevskabsråd: London county council = L.C.C. Dette råd fik efterhånden overdraget de opgaver, som disse specialkommuner havde varetaget. L.C.C. vælges ved direkte valg og kan udskrive egne skatter. Grevskabet London må kunne sidestilles med en dansk amtskommune, idet det omfatter et område med et stort antal lokale kommuner. Både væksten i Londonområdet og nye kommunale opgaver har medført, at den kommunale organisation også siden har været genstand for ændringer, og der er for nylig igen fremsat forslag herom.

Tilsvarende samarbejdsproblemer har man i de nye storbyer, og de er naturligvis som i London genstand for mange overvejelser. I kommissionsbetænkninger og lignende foreligger der derfor en del litteratur om emnet, og i 1954 blev der i England gjort forsøg på en samlet fremstilling deraf i Robsons bog: *Great Cities of the World*. Heri redegøres for de kommunale forhold i en række af verdens storbyer. Disse redegørelser er skrevet af lokale embedsmænd eller andre sagkyndige. Københavns forhold er behandlet af kontorchef Axel Holm, Københavns statistiske kontor.

Robson fremhæver, at storbyerne skaber en række specielle kommunale problemer, herunder et kommunalt samarbejdsproblem, der gør det berettiget at tale om et internationalt storbyproblem. Robson omtaler de forskellige måder, på hvilke man har søgt og søger at løse disse problemer, men – som det så nedslående udtrykkes i bogen – er der intetsteds – måske dog med undtagelse af Toronto i Kanada – gennemført et styre af et storby-samfund, der kan tilfredsstille moderne behov med hensyn til organisation, planlægning, samarbejde, finansiering m.v. Ingen steder findes et styre, der med hensyn til de store fællesopgaver dækker hele storbyen. Nærmest kommer som nævnt Toronto, hvor hovedopgaverne ved omorganisationen i 1954 samledes i eet organ, der dækker størstedelen af byområdet, men dog ikke det hele. Nævnes bør vel også Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der omfatter Ruhrdistriktets byer og bymæssige bebyggelser med i alt 5,5 mill. indbyggere. I dette organ er navnlig samlet en række fællesopgaver af byplanmæssig karakter i dette store distrikt.

Blandt de opgaver, der i storbyerne må løses med hensyntagen til hele byområdet under eet, nævner Robson den kollektive trafik, især trafikken mellem bolig og arbejdssted, fordi den ofte går gennem flere kommuner. Endvidere nævner han anlæg af hovedgadenet, hovedkloaksystem og forsyning med vand, gas og elektricitet. Af særlig betydning er det, at selve den grundlæggende byplanlægning, d.v.s. placering i store træk af bolig- og erhvervsområder og af friarealer m.m., sker ud fra helhedshensyn. Mangler der en plan, bliver således trafikproblemerne unødigt store, og det bliver vanskeligere at skaffe plads til den dårligst stillede del af befolkningen.

I denne forbindelse er der grund til at nævne, at opdelingen af en by i kommuner med forskellig struktur kan skabe store forskelle mellem disse

kommuner i deres økonomiske bæreevne og i de udgiftsbehov, de stilles over for. Dermed vanskeliggøres samarbejdet mellem kommunerne, idet for store forskelle i beskatningen eller i de kommunale goder, de byder deres indbyggere, ikke er politisk holdbare i kommuner, der er så nært forbundne, at de af borgerne blot opfattes som dele af et fælles bysamfund. —

Samarbejdsproblemerne mellem kommunerne i en storby kan løses på forskellig vis. Den løsning, der ligger nærmest for, når byen vokser ud over sine hidtidige grænser, er vel indlemmelse eller sammenlægning, og dette var da også den almindeligste fremgangsmåde tidligere.

Ved århundredeskiftet blev Københavns areal tredoblet ved indlemmelse af Valby, Vigerslev, Kongens Enghave, Sundbyerne og Brønshøj.

I Stockholm indlemmedes i 1913 og 1916 kommunerne Brännkyrka og Bromma, hvor der nu bor $\frac{1}{4}$ mill. mennesker, og der er for ganske nylig efter aftale med en omegnskommune, Huddinge, gennemført en indlemmelse af et areal af denne i Stockholm.

Selv i langt større bysamfund end Københavns og Stockholms har man tidligere valgt at løse samarbejdsproblemerne gennem sammenlægning eller indlemmelse.

I 1920 dannedes således Storberlin ved en samling af 94 lokale enheder til en enhedskommune, som man dog delte i 20 forvaltningsdistrikter for at modvirke centraliseringen på områder, hvor denne ikke var nødvendig. Disse forvaltningsdistrikter fik egne forvaltningsorganer, dog uden budget- eller skatteudskrivningsret.

New York's kommunale forvaltningsområde blev skabt i 1896 ved sammenlægning af 5 grevskaber. Inden for dette forvaltningsområde bor nu ca. 8 mill. mennesker. Forvaltningen er stærkt centraliseret. Ved inddeling af byen i 24 distrikter med hver sit råd har man dog søgt at skabe en lokal kommunal interesse, men disse råd har kun meget begrænsede beføjelser. Der kan være grund til at gøre opmærksom på, at sådanne kæmpekommuner er oprettet i lande med et mindre udviklet kommunalt selvstyre end Danmark.

Modstanden mod indlemmelser har imidlertid været voksende i hvert fald i lande, hvis politiske struktur ligner vor. Denne modstand begrundes ikke blot med, at store kommuner i sig selv svækker det kommunale selvstyre, men også med, at de områder af store kommuner, der ligger for fjernt fra centrum, bliver forsømt. Dannelse af enhedskommuner af Storkøbenhavns størrelse sker vist heller ikke mere, og selv i mindre byer støder forslag om indlemmelser på alvorlig modstand.

Som eksempel på modstanden kan jeg nævne Belgien, hvor man i årene forud for den sidste krig drøftede de alvorlige kommunale vanskeligheder i landets 5 storbyområder, der alle var opdelt på mange kommuner og med en lille centralkommune. Der er grund til at fremhæve det sidste, fordi de

kommunale samarbejdsproblemer normalt er større, jo mindre centralkommunen er i forhold til de øvrige kommuner i storbyområdet. Alene dette forhold vil have en tendens til at skærpe samarbejdsproblemet i Storkøbenhavn. Lige før krigen forelå en belgisk betænkning om problemet, hvorefter der skulle oprettes et interkommunalt organ for hvert af de 5 storbyområder, valgt af de lokale kommuner i forhold til deres indbyggertal. Inden regeringen havde taget stilling til dette forslag, kom krigen, og under krigen gennemførte okkupationsmyndighederne store kommunale sammenlægninger i storbyområderne. Disse sammenlægninger blev dog straks efter besættelsens ophør ophævet igen, efter sigende ikke blot fordi de som gennemført af tyskerne var upopulære, men også fordi man mente, at de havde virket uheldigt i praksis. Organisationen af belgiske kommuner er nu ligesom den betænkning, der drøftedes før krigen, gået ind for et interkommunalt organ for hvert af de fem storbyområder, og der er givet udtryk for, at der nu skulle være visse politiske muligheder for en sådan løsning.

For øvrigt har vi jo herhjemme for nylig fået modstanden mod indlemmelser demonstreret, idet vi har kunnet følge Århus' vanskeligheder ved at få gennemført sine indlemmelsesønsker. Resultatet blev en indlemmelse alene af Skejby og Lisbjerg sogne.

Efter at Hovedstadskommissionens forslag fra 1948 om indlemmelser i Københavns kommune er faldet til jorden, må det betragtes som værende uden praktisk interesse at drøfte indlemmelser i hovedstadsområdet. Når først kommuner har nået en størrelse og har fået udbygget deres organisation som de store omegnskommuner, må en indlemmelse anses for politisk uigennemførlig. Det må også erkendes, at byens udvikling sker så hurtigt, at det vil være umuligt at søge problemerne løst ved oprettelse af en enhedskommune for byområdet. Denne kommunes grænser måtte jo stadig skydes længere ud, da man næppe ville have dristighed til straks at oprette en tilstrækkelig stor kommune. Det var heller ikke hovedstadskommissionens tanke, at hovedstadens fællesopgaver skulle løses gennem indlemmelser. De foreslåede indlemmelser af Amagerkommunerne og Gladsaxe, Herlev, Rødovre, Hvidovre samt dele af Glostrup og Brøndbyerne i Københavns kommune blev begrundet med ønsket om at give København nye udviklingsområder, hvor kommunen kunne bygge til sin overskudsbefolkning. I øvrigt skulle omegnskommunerne opretholdes, omend kommissionen foreslog visse sammenlægninger. Samtidig foreslog kommissionen etableret et Hovedstadsråd med repræsentanter for København, Frederiksberg og omegnskommunerne til løsning af fællesopgaverne for hovedstadsområdet, f.eks. til behandling af egnsdispositionsplaner.

Jeg kan heller ikke se, at det skal være ønskeligt end sige nødvendigt at samle alle kommunale opgaver i en fælles forvaltning for et område så

stort som Storkøbenhavn. Kun en del af de kommunale opgaver behøver at løses af alle kommuner i fællesskab, andre vil lige så godt eller bedre kunne varetages i mindre kommuner, hvor lokale interesser lettere kan gøre sig gældende. Det kan i denne forbindelse ikke være af afgørende betydning, at visse forvaltningsopgaver måske vil kunne løses lidt mere rationelt, hvis kommunerne var større. Sådanne rationaliseringsfordele måtte forøvrigt ofte kunne indhøstes blot ved et teknisk samarbejde mellem mindre kommuner.

En vis uvilje mod dannelsen af en enhedskommune i storbyen bunder tillige i frygt for, at sådanne kommuner vil få en for stærk politisk stilling. Denne frygt er meget udtalt i andre lande, ikke mindst hvor storbyen er regeringssæde. I Paris har det ført til direkte statsovertagelse af den lokale administration i det centrale byområde. Selvom vi vel ikke nærer den samme frygt for at se Københavns overborgmester i spidsen for en oprørsbevægelse, kan det ikke udelukkes, at en sådan magtkoncentration kan give politiske betænkeligheder.

Når vi nu ser bort fra tanken om dannelse af enhedskommuner, hvilke andre muligheder foreligger der så for at få fællesopgaverne løst i et storbysamfund?

Ofte løses storbyernes fællesopgaver ved indgriben fra en højere myndighed, enten ved at denne direkte selv overtager opgaverne eller ved at den blot dirigerer kommunernes samarbejde. Her i hovedstadsområdet har vi et frisk eksempel herpå i loven om planlægning af Køgebugtområdet, hvorved der blev nedsat et udvalg af kommunerepræsentanter med en af boligministeriet udpeget formand. Udvalget skal i samarbejde med kommunalbestyrelserne tilvejebringe et forslag til en dispositionsplan for området, som skal tiltrædes af boligministeren, og som skal følges af kommunerne ved disses udarbejdelse af byplaner. Udvalget kan dog tillige i det omfang, hensynet til en samlet planlægning af området tilsigter det, af boligministeren bemyndiges til også at udarbejde byplaner.

Som et andet frisk eksempel på, at staten har måttet løse et kommunalt samarbejdsproblem, kan jeg nævne det såkaldte § 34 udvalg, der blev nedsat i henhold til saneringsloven af 1959. Dette udvalg er et samarbejdsudvalg for hovedstadsområdets 22 kommuner, der skal behandle spørgsmål om fremskaffelse af erstatningsboliger til personer, der rammes af saneringer og kondemneringer. Fremskaffelse af sådanne erstatningsboliger har i mange år voldt Københavns kommune store vanskeligheder, fordi det ikke kan klares uden hjælp fra de omegnskommuner, hvori nybyggeriet foregår, og disse kommuner har ikke vist sig særlig villige til at modtage dårligt stillede københavnere. Staten har nu gjort sin støtte til nybyggeri af boliger betinget af, at der i dette reserveres visse sådanne erstatningslejligheder.

Der er dog den risiko ved den bestemmelse, at kommuner, der tidligere gav plads for støttet byggeri, nu foretrækker at holde op dermed.

Også på trafikområdet i hovedstadsområdet har staten forsøgt at gribe ind med forslaget om oprettelse af et Trafikråd for Hovedstadsområdet, hvori hovedstadskommunerne ville blive tvunget til at deltage sammen med staten i udbygningen og driften af de vigtigste kollektive trafikmidler, d.v.s. banerne, sporvejene og en betydelig del af busserne. Ifølge samfærdselskommissionens forslag skulle staten bære 75% af finansieringsudgifterne og hovedstadskommunerne i fællesskab de resterende 25% i forhold til deres indbyggertal. Da det ikke kunne forventes, at et forslag om en statsdækning på 75% ville kunne føres igennem i folketinget, blev procenten i lovforslaget sat til 60. Lovforslaget blev begravet i folketingsudvalget, hvilket bl.a. blev motiveret med, at kommunerne i hovedstadsområdet ikke kunne blive enige om at acceptere de 60%. Efter min mening var dette meget beklageligt.

Nu må man ikke tro, at kommuner ikke kan samarbejde, uden de bliver tvunget dertil. Ikke mindst i hovedstadsområdet er der et betydeligt samarbejde mellem kommunerne, og mange opgaver, som i andre storbyer har krævet statsindgriben, er blevet løst ved et frivilligt samarbejde mellem kommunerne i Storkøbenhavn. Dette samarbejde antager mange forskellige former. Ofte foregår det rent uformelt, som når politikere og embedsmænd taler sammen, inden der f.eks. forhandles med staten i forbindelse med lovgivningsarbejdet. Der opretholdes også en vis kontakt mellem kommunerne i hovedstadsområdet, f.eks. i lønspørgsmål. Endvidere har kommunerne indgået overenskomster om kloaker, gadearbejder, rensningsanlæg og lignende, og Københavns kommune leverer efter aftale gas, vand og el til visse andre kommuner. Der er et nært samarbejde angående områdets hospitaler med bl.a. aftaler om gensidig indlæggelsesret. Københavns og Frederiksberg kommune driver i fællesskab Københavns sporveje. Sporvejene har et vist driftsfællesskab med Amagerbanen, der ejes af Amagerkommunerne, og med NESAs trolleyvogne, der navnlig finansieres af Gentofte. Desuden kan jeg nævne, at Rødovre og Brøndbyerne i fællesskab driver Vestbadet, at syv vestkommuner er gået sammen om et gymnasium, og at forskellige nordlige kommuner har samarbejde om vandforsyning og forbrændingsanstalt. Et begrænset kontorteknisk samarbejde findes også. Frederiksberg kommunes hulkortcentral udfører således arbejder for andre kommuner.

Endelig må nævnes, at hovedstadskommunerne i 1956 etablerede Hovedstadskommunernes Samråd, der består af kommunerepræsentanter. Ifølge vedtægten er dets formål at forhandle spørgsmål af fælles interesse, at drøfte eventuelle mellemkommunale uoverensstemmelser samt at undersøge spørgsmål, som naturligt henhører under samrådet og eventuelt at rette henstillinger derom til de pågældende kommuner eller andre, som for-

holdene berører, til ministerium eller andre myndigheder. Sådanne henstillinger skal beslattes med mindst 2/3's majoritet.

I de få år samrådet har eksisteret, har det taget en del opgaver op. Det har bl.a. sat skub i egnsplanlægningen. Det har behandlet vandforsyningen og planer om plantning af en vestskov. Samrådet har søgt at tilvejebringe en koordinering af de kommunale tilskud til forskellige formål. Desuden har samrådet nedsat udvalg vedrørende hovedstadens kollektive trafik og vedrørende Storkøbenhavns brandsikring. Udvalget vedrørende brandsikringen har netop afgivet en betænkning, som kommunerne nu skal tage stilling til, og hvori det bl.a. foreslås at centralisere brandalarmeringen på Københavns hovedbrandstation. Udvalget vedrørende den kollektive overfladetransport har fornylig afgivet en foreløbig udtalelse, hvori det gik ind for samling af al koncessionsmyndighed i hovedstadsområdet i eet organ og for oprettelsen af et Trafikselskab for Storkøbenhavn. Denne udtalelse har dog endnu ikke været drøftet i samrådet.

Det er således et ret vidt felt, samrådet har søgt at spænde over i sine første 5-6 år, og det er utvivlsomt af stor værdi, at der med samrådet er dannet et forum for drøftelser af fællesanliggender. Da kommunernes deltagelse i rådsarbejdet er ganske frivilligt, og rådet ingen besluttende myndighed har, må man blot ikke forvente, at det i sin nuværende form skal kunne magte at løse opgaver, hvor kommunernes interesser er stærkt afvigende, eller en fælles løsning stiller store krav til de enkelte kommuners økonomi.

Det må erkendes, at hvor det drejer sig om spørgsmål af større politisk og økonomisk rækkevidde, er behovet for samarbejde i reglen større end viljen dertil, såvel her i byen som i andre storbyer. Et samarbejde fordrer, at den enkelte kommune opgiver en del af sin selvbestemmelsesret, at den resignerer på nogle punkter. Hvor det drejer sig om sager af så stor en rækkevidde som f.eks. byplanlægningen, der påvirker vælgerkorpsets sammensætning og kommunens skattegrundlag, er modstanden herimod naturligvis særlig stærk.

Denne modstand næres af en vis lokalpatriotisme hos borgerne, der dog næppe er altfor stærk i betragtning af, at en betydelig del af storbyens borgere bor i én kommune, men har arbejde, uddannelse, fritidsbeskæftigelse m.m. andetsteds i byen. Stærkest er den sikkert i de rigeste kommuner, hvor borgerne ser en fordel i at være sig selv nok af frygt for gennem et samarbejde at måtte dele velstanden med andre dele af byen. Det er naturligt, at de kommunale politikere søger at styrke lokalpatriotismen. For øvrigt må lokalpatriotismen ofte være en kraftigere realitet for de kommunale politikere og embedsmænd end for borgerne i almindelighed, fordi de igennem deres arbejde normalt vænnes til at betragte deres kommune som en enhed, som en fra resten af byområdet adskilt del. De beskæftiger

sig som regel med de specielle problemer, der vedrører deres kommune, uden at betragte den som et i en vis forstand tilfældigt udsnit af et større bysamfund.

Efterhånden som storbyerne vokser, og ulemperne ved den administrative opdeling af planlægningsarbejdet og af forvaltningen af opgaver, der efter deres natur burde være fælles for byområdet, træder tydeligere frem, synes dog forståelsen for samarbejdet at vokse, om ikke andet så under indtryk af frygten for, at opgaverne ellers vil blive løst henover hovedet på kommunerne af en højere myndighed. I mange tilfælde har staterne gennemtvunget et samarbejde efter opfordring fra de kommuner, der lider mest under forholdene.

Samarbejde mellem kommuner kan etableres i mange forskellige former. Den simpleste form er vel den, at én kommune efter aftale varetager specielle opgaver ud over sine egne grænser, som når en kommune i sine skoler optager elever fra andre kommuner, eller når en kommune leverer vand og el til et større område end sit eget. Denne form for samarbejde er uhyre almindelig, og den føles navnlig naturlig, hvor den ene af kommunerne er dominerende.

Hvis det derimod drejer sig om mere jævnbyrdige kommuner, vil det betragtes som urimeligt, at de ikke har samme besluttende myndighed, og opgaven vil derfor naturligt kunne løses som et fællesforetagende, eventuelt underlagt et særligt administrerende organ med repræsentanter for kommunerne. Sådanne ad hoc-organer til løsning af en enkelt opgave er velkendte, ikke mindst i de angelsaksiske lande. I London administreres havnen, vandforsyningen, gasforsyningen, elektricitetsforsyningen o.s.v. af ad hoc-organer. Flere af disse myndigheder dækker nu et område på mere end det dobbelte af grevskabet London.

I New York-området varetager et sådant ad hoc-organ vigtige trafikopgaver i byområdet, idet det under sig har visse store broer og tunneller, en betydelig del af havnen, lufthavne, banegårde og store busendestationer. Herhjemmefra skal jeg blot nævne skoleforbund og by- og amtssygehuse som eksempler på ad hoc-organer.

Disse ad hoc-organer kan være organiseret på forskellig vis med større eller mindre selvstændighed, med frivillig eller tvungen deltagelse af kommunerne, med eller uden statsdeltagelse, med direkte eller indirekte valg til bestyrelsen og eventuelt med særlig beskatningsret.

Hvor opgaver må løses for flere kommuner under ét, er det fristende at danne sådanne ad hoc-organer, enten det nu sker frivilligt ved aftale mellem kommunerne eller ved hjælp af en lov – som det ofte foretrækkes for at undgå, at enkelte kommuner kan lamme arbejdet ved at true med at melde sig ud.

Det er klart, at man ved ad hoc-organer opnår meget store fordele. Uden det samarbejde som derved opnås, kunne bysamfund som London og New York slet ikke fungere. Der er imidlertid også betydelige ulemper ved denne løsning. Ved at etablere ad hoc-organer med hver sin opgave danner man endnu flere offentlige myndigheder, hvis mening der må tages hensyn til, f.eks. ved planlægning af byens udvikling. Disse offentlige myndigheder må tilmed, når de kun har ansvar for en enkelt opgave, have et meget snævert interessefelt. Ingen kan forvente, at et ad hoc-organ som f.eks. et trafikråd for den kollektive trafik uden videre skulle underordne sine dispositioner under en af et andet organ udarbejdet byudviklingsplan. Og det må dog være indlysende, at anlæg af veje, udbygning af den kollektive trafik, af kloaksystem, vandforsyning og meget mere i store træk må ske efter en fælles idé om, hvorledes byens udbygning skal foregå. Da ad hoc-organerne ofte dækker hvert sit geografiske område efter opgavens natur, kompliceres samarbejdet yderligere, og man får let, hvad en amerikaner, der har beskæftiget sig meget med disse spørgsmål, har betegnet som »en krop uden hoved«. Hjernen mangler.

Disse ad hoc-organer lider desuden – navnlig hvor kommunernes deltagelse er frivillig, eller beslutningerne skal godkendes af de deltagende kommuner – af den svaghed, at det er vanskeligt at få de enkelte kommuner til at resignere, fordi der er så lidt at handle om. En kommune føler mindre grund til at resignere på et område af hensyn til de andre kommuner, hvis det pågældende organ kun har dette ene område at varetage, end hvis det tillige omfattede områder, hvor den pågældende kommune selv var interesseret i en fællesløsning.

At dannelsen af ad hoc-organer for de enkelte fællesopgaver ikke er en endelig løsning fremgår da også af, at man f.eks. i London må arbejde på at få et samarbejde igang mellem disse organer. Man har endog set den tanke fremsat, at der måtte dannes endnu et ad hoc-organ til koordinering af ad hoc-organerne. Koordineringen i Londonområdet vanskeliggøres yderligere af, at de forskellige ad hoc-organer ikke omfatter samme geografiske område.

Som en sidste ulempe ved en løsning af fællesproblemerne ved dannelsen af ad hoc-organer vil jeg omtale den finansielle side deraf. Man ledes ved denne fremgangsmåde til at fastsætte de enkelte kommuners økonomiske bidrag til fællesløsningen i forhold til disse kommuners interesse deri, f.eks. betaling af hospitalsudgifter i forhold til det antal sygedage, som kommunens indbyggere har haft på hospitalerne, og vejudgifterne i forhold til vejstrækningerne indenfor kommunen, eller blot i forhold til indbygger-tallet. Hvis en væsentlig del af de kommunale udgifter i byen fordeles på denne måde, har man fjernet sig langt fra den byrdefordeling, man ved skattelovgivningen finder rimelig. Dette medfører, at beskatningen i de velhavende

kommuner kan holdes langt under beskatningen i resten af byen. Der opstår derved en fare for, at fællesopgaverne ikke vil blive løst i den standard, som man under hensyn til hele områdets bæreevne ellers kunne ønske, fordi de dårligst stillede kommuner tilskyndes til at begrænse udgifterne, for at de skattemæssige forskelle ikke skal blive yderligere forøgede.

Fordeles disse udgifter derimod gennem et fælles organ, vil dette naturligt ske under et og i forhold til kommunernes skatteevne.

Disse ulemper ved ad hoc-organer for hver enkelt fællesopgave har rundt om i verdens storbyer ført til forsøg på at få samlet fællesopgaverne i et enkelt organ. Man har derved villet opnå at få byggeri, vejanlæg, offentlig transport m.m. underordnet en regionsplan, og gennem den fælles finansiering har man villet sikre en mere hensigtsmæssig fordeling af de økonomiske midler på de forskellige områder.

Ligesom ad hoc-organerne kan dette fællesskab være organiseret frivilligt eller tvungent og med eller uden særlig beskatningsret og besluttende myndighed. Der anvendes forskellige betegnelser for sådanne organer, f.eks. kommuneforbund, sekundærkommuner eller regionalkommuner, alt efter om medlemsskabet er frivilligt, og om organet har besluttende myndighed og beskatningsret. Hvor kommunerne i henhold til en lov kan aftale at løse en opgave i fællesskab, kan man kalde det et kommuneforbund. Hvis fællesskabet er lovpligtigt, har besluttende myndighed og kan påtvinge kommuner økonomiske bidrag til opgavens løsning, vil man i analogi med statsretten kunne tale om en forbundskommune i stedet for et kommuneforbund. Hvis der yderligere er tillagt fællesorganet en særlig beskatningsret, står man vel over for en sekundær-kommune – eller regionalkommune, om man vil. Grænserne mellem de forskellige organer er flydende, og jeg har ingen steder kunne finde en klar definition af kommuneforbund, forbundskommune og regionalkommune. Ofte er det historisk betinget, hvilken benævnelse man bruger. Der er vel almindelig enighed her i landet om, at vore amtskommuner er sekundærkommuner eller regionalkommuner, men vil man stadig opfatte dem som sådanne, hvis de mister den sidste rest af deres direkte beskatningsret?

Jeg skal i denne forbindelse omtale Toronto-ordningen, som man ofte ser fremhævet som særlig forbilledlig.

Toronto-regionen har ca. 1,5 mill. indbyggere; den er altså af nogenlunde samme størrelse som Storkøbenhavn. Af disse bor ca. 650.000 i selve Toronto, hvis indbyggertal er faldende, som Københavns kommunes er det. Toronto er opstået som en bebyggelse langs et stykke af Ontariosøen og har siden udviklet sig langs med en hovedvej, der fører ud i oplandet vinkelret på Ontariosøen – d.v.s. at kommunen Toronto har form som et T. Midt i »T.et« ligger en lille selvstændig kommune som Frederiksberg i København. Uden for »T.et« ligger 12 kommuner, hvoraf nogle allerede er rene byom-

råder. Det blev i 1912 besluttet, at Toronto kommune ikke skulle foretage flere indlemmelser. I 1952 var resultatet blevet et byområde splittet op i 14 selvstændige kommuner. Der eksisterede ikke nogen form for indbyrdes samarbejde, og på en lang række områder var udviklingen derfor helt gået i hårdknude.

Særlig trængte problemerne vedrørende vandforsyningen og kloakeringen sig på. Toronto afskar ved sin beliggenhed flere omegnskommuner fra Ontariosøen. Byen kunne kun dække sit eget vandbehov, og de andre kommuner forsøgte forgæves at klare sig ved borer. Tilsvarende stod det til med kloakeringen. Omegnskommunerne forsøgte sig med septicanlæg, men undergrunden havde ikke den fornødne absorptionsevne, og forholdene blev til sidst sundhedsfarlige.

Også på andre områder gik udviklingen i stå. Det viste sig umuligt at opnå enighed om udgiftsfordelingen ved anlæg af udfaldsvejene fra Toronto, og med hensyn til boligbyggeriet var forholdet det, at Toronto var helt udbygget, og at omegnskommunerne ikke kunne magte de nødvendige investeringer i forbindelse med tilflytningen. Vanskelighederne blev så store, at flere kommuner efterhånden ikke kunne opnå lån til finansiering af deres anlægsvirksomhed.

Til sidst måtte provinsregeringen gribe ind og lade spørgsmålet behandle i en kommission. Resultatet blev Stor-Torontoloven af 1953, der trådte i kraft den 1. januar 1954. Ved loven oprettedes en kommunesammenslutning, der bestyres af et råd. Til dette forbundsråd vælger Toronto kommune 12 medlemmer og hver af de 12 omegnskommuner 1 medlem, medens det 25. medlem vælges af den kommune, der ligger midt inde i Toronto. Da ordningen skulle træde i kraft udpegede provinsregeringen en forhenværende borgmester fra den sidstnævnte kommune (Torontos Frederiksberg) til formand for forbundsrådet, og han har udført sit arbejde så udmærket, at rådet siden har genvalgt ham til formand.

Toronto-sammenslutningen er at betragte som en selvstændig kommune – lad os kalde det en regionalkommune – der har alle de beføjelser, som en kommune normalt er udstyret med, foruden de særlige beføjelser, der følger af Stor-Torontoloven. Samtlige primærkommuner har bevaret deres selvstændighed.

Princippet i ordningen er, at Toronto-sammenslutningen overtager alle de funktioner, der kræver et stort forvaltningsapparat, og som forudsætter en koordination for hele området, hvorimod de enkelte kommuner fortsat selvstændigt løser de opgaver, som efter deres art er lokale.

Toronto-sammenslutningen har herefter bl.a. overtaget vandforsyningen, kloakeringen, hospitalsvæsenet, visse planlægnings- og boligforsyningsopgaver og udbygningen af et net af motorveje. Man har endvidere etableret et særligt trafikråd med monopol på al offentlig trafik.

Forbundsrådet har visse byplanmæssige beføjelser i et bredt område, der ligger i en halvkreds *uden om Toronto-området*. Man har villet sikre sig kontrol med, hvorledes udviklingen af dette fjernere nabo-område foregår, men byplanmæssige dispositioner vedrørende dette område, som altså ikke hører til Toronto-området, skal godkendes af provinsregeringen.

Sammenslutningens udgifter finansieres gennem bidrag fra de enkelte kommuner, der fastsættes i forhold til disses skattegrundlag. For levering af vand betaler de enkelte kommuner dog en afgift efter forbrug og noget lignende gælder for afledning af spildevandet.

Når de enkelte kommuner ønsker kapital til investering, retter de anmodning herom til Toronto-sammenslutningen, der derefter foretager en samlet udstedelse af kommuneobligationer.

Toronto-ordningen er selvfølgelig præget af de særlige lokale forhold. Når jeg har omtalt den så udførligt, skyldes det, at ordningen har vakt særlig opmærksomhed rundt om, og fordi den bygger på et toledet kommunalt selvstyre. Derved opnår man at bevare de oprindelige kommuner til varetagelse af de opgaver, der kan løses lokalt, og samtidig får man skabt en myndighed, der kan lede de opgaver, der bør løses ud fra fællessynspunkter, og som har mulighed for at handle, inden det er for sent eller for dyrt.

Men lad os nu se lidt nærmere på vore egne forhold. På hvilke områder er der et aktuelt behov for et øget samarbejde mellem kommunerne i Storkøbenhavn, og på hvilken måde kan dette etableres?

Den vigtigste fællesopgave er vel planlægningsarbejde, der står i forbindelse med byens udvikling. Hvis blikket ved byplanarbejdet holdes inden for den enkelte kommunes grænser, kan man dog ikke forvente, at bebyggelsen vil ske med fornøden hensyntagen til transportmulighederne og f.eks. befolkningens adgang til grønne områder, eller at der overhovedet bliver skabt plads for byens dårligst stillede. Hvordan skal byudviklingen kunne blive hensigtsmæssig, når skattemæssige hensyn lægges til grund derfor, som når enkelte kommuner sikrer sig bebyggelse med større villaer ved at fastsætte høje minimumsgrænser for grundstørrelser? Hermed være ikke sagt, at man ikke ved en helhedsplanlægning vil reservere visse områder for sådant villa-byggeri. Målet kan ikke være at få en ensartet bebyggelse allevegne. Men andre hensyn end de skattepolitiske bør være afgørende for planlægningen. Dette vil kræve resignation fra visse kommuner. Alle kommuner – også Københavns kommune – kunne have økonomisk fordel af i særlig grad at bygge for velhavere, men kun en vis fællesplanlægning kan sikre, at der tages tilstrækkelig hensyn også til placering af industri og andre erhverv og til en ud fra et helhedssynspunkt hensigtsmæssig placering af boligområder af forskellig art.

Udbygningen og driften af den kollektive trafik må også være en fælles opgave. Den kollektive trafik spiller så stor en rolle for storbyens trivsel, at den må udbygges, driften må koordineres, og man må gennem linienettets udformning, trafikeringen og takstfastsættelsen medvirke til at lede byudviklingen i den ønskede retning. Når man endnu ikke har kunnet komme til enighed herom, skyldes det ikke mindst forskelle i organisationen af den kollektive trafik. Dette har medført, at Københavns sporveje og NESA beskæftiger tjenestemænd eller personale ansat på lignende vilkår. Amagerbanens og Lyngby-Nærumbanens personaleudgifter ligger på et lavere niveau, og de private rutebiler har endnu lavere personaleudgifter. Der er vel egentlig enighed om, at man ved en fælles koncessionsmyndighed og et fælles trafik-selskab for hovedstadsområdet ville kunne løse en væsentlig del af byens trafikproblemer. En sådan løsning må imidlertid kræve, at hovedstadskommunerne i fællesskab påtager sig byrden derved. Dette har hidtil været uigennemførligt, navnlig fordi Københavns sporveje og NESA arbejder med betydelige underskud.

Udformning af hovedvejsnettet i byen og anlæg af parkeringsarealer m.v. må ligeledes siges at være en fælles opgave. Disse anlæg er af vital betydning for hele hovedstadsområdet, men hvis de kommunale udgifter ved udbygningen deraf ikke fordeles på kommunerne, vil København få hovedbyrden deraf, idet de dyreste anlæg, der skal foretages i de nærmeste årtier, falder i denne kommune. En sådan ordning er ikke holdbar; det må erkendes, at sagerne ikke kan løses tilfredsstillende, uden at udgifterne dækkes i fællesskab. Ingen kunne da tænke sig, at København og Frederiksberg som de eneste kommuner skulle deltage i udgifterne til tunnelbanerne, selvom de udelukkende skal ligge i disse kommuner.

Vandforsyningsproblemerne i området er hidtil for en del blevet løst på den måde, at Københavns vandforsyning efter aftale leverer vand til byens nye områder, med undtagelse af de nordlige; men efterhånden som byen vokser, og vandindvindingen bliver stadig vanskeligere, forekommer det vel sagtens naturligt, om der blev etableret et egentligt fællesskab om denne opgave. Sådanne synspunkter har ligeledes været fremsat i omegnskommunerne angående NESA's elektricitetsleverancer.

Samarbejdet mellem kommunerne vedrørende brandslukningen bør ligeledes udbygges, og dette gælder f.eks. også biblioteksvæsenet. Det er svært for borgerne at forstå rimeligheden i, at de ikke kan benytte det bibliotek, de går forbi hver dag på vej hjem fra arbejde, men er henvist til et, der ligger et sted, hvor de ellers aldrig kommer. På samme måde ville det i visse tilfælde være praktisk, om det var muligt at benytte en anden kommunes skoler og børneinstitutioner, aftenkursus m.v. Ofte virker den nuværende opdeling ganske urimelig, f.eks. kan en vuggestue eller børnehave ved en fabrik i princippet kun benyttes af den del af fabrikkens personale, der er

bosiddende i kommunen. Selvom der finder et udstrakt hospitalssamarbejde sted i hovedstadsområdet, er der også her behov for et yderligere samarbejde.

Inden jeg kommer ind på, hvorledes dette samarbejde kan udbygges, vil jeg forsøge at forklare, hvorfor problemerne ikke for længst er løst. En del af forklaringen er de foran omtalte lokale interesser, men hovedårsagen er nok af finansiell karakter.

Der er jo meget store forskelle mellem kommunernes økonomiske forhold, forskelle såvel i deres bæreevne som i deres udgiftsbehov. De kommuner, der har det ringeste skattegrundlag, stilles tilmed ofte over for særlige udgifter. Dette må resultere i væsentlig højere beskatning i nogle kommuner end i andre. I og for sig er en ensartet kommunal beskatning ikke et mål i sig selv, og den er heller ikke gennemførlig, når det kommunale selvstyre skal bevares. Hvor skatteforskellene skyldes, at en kommune har ønsket at påtage sig opgaver ud over dem, de andre kommuner varetager, må de ligefrem betragtes som en naturlig følge af kommunernes selvbestemmelsesret. Men det forklarer kun en mindre del af skatteforskellene i hovedstadsområdet. Her ser vi ofte, at netop de kommuner, der har de laveste skatteprocenter, ofrer mere på det kommunale arbejde.

Forskellene i kommunernes økonomiske stilling er så betydelige, at udskrivningsprocenten i Gentofte under i øvrigt uændrede forhold i 1961/62 ville kunne være nedsat til ca. 40% af Københavns, såfremt tilsvarende til København faldt væk, og ejendomsskatterne, incl. amtsskatterne, i Gentofte opkrævedes med de københavnske promiller. En tilsvarende beregning for de andre kommuner fører til, at Frederiksberg ville kunne nøjes med ca. 55 %, Lyngby-Tårnbæk med ca. 60 % og Søllerød og Hørsholm med ca. 65 % af Københavns skatteprocent.

Så store økonomiske uligheder skaber større vanskeligheder inden for et stort bysamfund end mellem kommuner i almindelighed. Dette er da også erkendt ved etableringen af hovedstadsudligningen og ved erhvervsskatten og dens afløsning af tilsvarende til København. Men dels er disse ordninger langt fra tilstrækkelige, hvilket afspejles i de velbekendte skatteforskelle, og dels er de ensidigt til fordel for København. Navnlige de vestlige kommuner og Amagerkommunerne kunne have fordel af en mere generel ordning for hovedstadsområdet.

Jeg har forsøgt ved hjælp af standardberegninger at få et mål for den ulighed, der hersker mellem kommunernes finansielle stilling. Disse beregninger viser, at der går et skel mellem Frederiksberg, Gentofte og de nordlige kommuner på den ene side og København, de vestlige kommuner og Amagerkommunerne på den anden.

For få år siden var uligheden endnu større, idet det har betydet en vis udjævning af forskellene i kommunernes økonomiske forhold, at ejendoms-

skatterne er blevet forhøjet meget væsentligt i København, og at statsrefusionerne til nogle af de områder, der tyngede de dårligst stillede kommuner mest, f.eks. folkepensionen, er blevet forhøjede. Det er klart, at man ved sådanne indgreb kan mindske uligheden, fordi denne forårsages af forskelle i kommunernes økonomiske struktur. På samme måde vil man naturligvis også kunne øge denne ulighed. Jeg kan her pege på, at man ved at gennemføre den aftapning af bygningskatterne, der efter loven skal begynde i 1964, vil ramme centralkommunerne meget hårdt.

Hvis ulighederne bliver for store, må de dårligst stillede kommuner arbejde på en statslig løsning bl.a. ved forøgede statsrefusioner.

Stadig større statsrefusioner kan imidlertid frembyde en fare for det kommunale selvstyre. Dertil kommer, at forøgede statsrefusioner af kommunernes udgifter kun i undtagelsestilfælde kan være fordelagtig for hovedstadens indbyggere som helhed. Statsskatterne stiger derved mere, end kommuneskatterne nedsættes, fordi hovedstadsområdet er den bedst stillede del af landet. Som eksempel herpå kan jeg nævne, at en forhøjelse af statsrefusionen pr. sygedag til hele landets sygehusvæsen kan betyde en statsskatteforhøjelse for hovedstadsområdet betragtet under ét, der ligger ca. 30% over forhøjelsen af statstilskudet til dets eget hospitalsvæsen. Man skulle ikke tro, at borgerne i de velstillede kommuner kan være interesseret i en sådan løsning på ulighedsproblemet i hovedstadsområdet. Derimod synes jeg, at det må være af interesse for disse kommuner, at ingen af hovedstadens kommuner af frygt for skatteudskrivningen viger tilbage for at løse f.eks. trafikspørgsmål eller for at gennemføre en for helheden hensigtsmæssig byplan.

Jeg tror som sagt, at det er disse finansielle vanskeligheder, der er den alvorligste hindring for samarbejdet. Kan man ikke få en økonomisk udlicning, der er tilstrækkelig dybtgående, er det urealistisk at forvente, at de samarbejdsproblemer, som jeg her har omtalt, fuldt ud kan løses blot nogenlunde tilfredsstillende ad frivillighedens vej. I så tilfælde kan samarbejdet efter min mening kun organiseres ved statens indgriben på en måde, der samtidig sikrer en udlicning.

Hvorledes kan man så udbygge samarbejdet mellem hovedstadskommunerne?

Hvor det kan ske tilfredsstillende uden oprettelse af særlige organer, bør dette foretrækkes, fordi det ikke kræver et nyt administrationsapparat og kan gøres meget smidigt, hvad enten det sker ved, at en kommune løser opgaverne for andre, eller de løses i fællesskab. På den måde må der kunne findes en løsning f.eks. vedrørende brandvæsen, biblioteksvæsen, børneinstitutioner og undervisningsvæsenet. Det kan således nævnes, at København og Frederiksberg fornylig har truffet aftale om, at beboere i visse grænse-distrikter kan benytte det nærmest liggende bibliotek i den anden kommune.

For ganske enkelte andre opgaver, som er af teknisk karakter uden særlig politisk interesse, kan oprettelse af et af hoc-organ muligvis være brugbar. Men ellers er det min opfattelse, at fællesopgaverne bør samles under et særligt organ: et kommuneforbund eller en regionalkommune. Motiveringen herfor er de ulemper vedrørende ad hoc-organer, som jeg tidligere har nævnt, navnlig den urimelighed det ville være, om det planlægningsarbejde, der vedrører byens udvikling, blev fordelt på forskellige organer.

Det er ikke min mening, at den fælles kommune – hvis man måtte vælge en regionalkommune fremfor et kommuneforbund – skulle være overordnet lokalkommunerne, f.eks. være tilsynsmyndighed for disse. Noget sådant kan vel i øvrigt dårligt tænkes gennemført, da en regionalkommune i så fald ville blive opfattet som en »stat i staten«. Lokalkommunerne måtte derfor underkastes indenrigsministeriets tilsyn. Dette tilsyn måtte dog kunne begrænses snævrere end det nuværende amtstilsyn. Et over- og underordningsforhold mellem regional- og lokalkommunerne kunne desuden skabe en animositet, der var direkte i strid med hensigten. Regionalkommunen skal alene varetage nogle få fællesopgaver, medens lokalkommunerne varetager de øvrige opgaver: skoler, sociale opgaver, bygningsvæsen, det lokale vejnet, parker, biblioteker, idrætsanlæg m.m. Regionalkommunens virkefelt bør være klart afgrænset, således at der ingen tvivl består om, at den generelle kommunale kompetence fortsat ligger i lokalkommunerne.

Jeg tror, at det kommunale selvstyre vil kunne styrkes ved en sådan organisation af det kommunale arbejde. Faren for statsovertagelse af stadig flere kommunale opgaver afværges; der kan måske endog blive tale om at henlægge nuværende statsopgaver til et sådant kommunalt organ, og mon ikke borgernes interesse vil kunne vækkes for de store opgaver, som regionalkommunen må tage op? Tusinder af omegnsbeboere, der daglig arbejder i Københavns kommune, færdes ad Københavns gader og kører med sporvejene, har ingen som helst indflydelse på den kommunale forvaltning deraf. Det er dog et spørgsmål, om det er rimeligt og demokratisk.

Blandt andet for at stimulere interessen for det kommunale selvstyre, så jeg gerne, at der til det fælleskommunale organ blev direkte valg. Ved valg efter partilinier uden opdeling af byen i valgkredse vil man desuden bedre kunne sikre et helhedssyn på opgaverne, end hvis denne består af repræsentanter, der føler sig særlig bundet af lokale interesser. Det var jo netop et sådan helhedssyn, man ville opnå ved dannelsen af organet, medens de egentlige lokale opgaver skulle forblive i lokalkommunerne. Desuden vil man få en bedre afspejling af de politiske forhold i området, hvis der er direkte valg, idet også de mindre partier derved kunne blive repræsenteret.

Vælger man at lade bestyrelsen eller rådet bestå af kommunerepræsentanter, opstår der en vanskelighed med at fordele disse på kommunerne. Et kommuneforbund må vel forudsætte, at alle – selv de mindste – kommuner

bliver repræsenteret, og der er mere end en snes kommuner, der må indtages i samarbejdet. Man vil sikkert nære betænkelighed ved fuldtud at lægge indbyggertallet til grund, da rådet derved vil blive for stort, og da København ville få en meget stærk repræsentation. Københavns indbyggertal udgør over halvdelen af hele hovedstadsområdet, og en tilsvarende repræsentation vil utvivlsomt blive betragtet som for dominerende i samarbejdet. Såfremt Københavns kommune af den grund bliver underrepræsenteret, vil partistillingen i fællesorganet let kunne blive skæv, fordi de mange mindre omegnskommuner med borgerligt flertal vil få en i forhold til indbyggertallet for stor repræsentation. Dertil kommer, at en kommunerepræsentation måske endog kunne tilskynde til, at man optog nye medlemmer i fællesskabet eller arbejdede for sammenlægning af mindre kommuner, for gennem disse ændringer at påvirke partistillingen i en bestemt retning.

Jeg har prøvet ud fra resultaterne af kommunevalget i marts at beregne mandatfordelingen i et fællesorgan valgt ved direkte valg. Hvis der skal vælges 51 mandater, vil socialdemokraterne besætte 22 deraf, medens de konservative og venstre vil få 21, d.v.s. at de to grupper er næsten lige store. Folkesocialisterne vil få 6 mandater, de radikale 1 og kommunisterne 1. Disse tal må dog tages med forbehold, fordi man ikke kan regne med, at alle vil stemme til lokalkommunen, som de ville stemme til en regionalkommune, hvortil kommer, at de i øvrigt heller ikke altid kan det, fordi der i mange kommuner reelt er et topartisystem, således at de andre partier f.eks. de radikale er særlig svagt repræsenteret i kommunerne. En tilsvarende beregning foretaget på grundlag af folketingsvalget i 1960 giver 25 socialdemokrater, d.v.s. at de kun ville mangle 1 i at have flertallet, 17 konservative og venstre, 5 folkesocialister, 2 radikale, 1 kommunist og 1 uafhængig.

Med det direkte valg bør efter min mening følge en besluttende myndighed og en selvstændig beskatningsret. Jeg synes ikke, at det kan være holdbart, at en regionalkommune blot udsender regninger til lokalkommunerne, idet finansieringen af opgaverne på den måde unddrager sig vælgernes opmærksomhed og direkte kontrol. Det ville tillige betyde en fare for, at regionalkommunen ikke ville kunne hævde sin selvstændighed over for lokalkommunerne. I parentes bemærket mener jeg derfor også, at det er risikabelt for amtskommunernes selvstændighed, hvis man går videre med skatteomlægningen og helt fjerner deres direkte beskatningsret. Den direkte beskatningsret til regionalkommunen behøver ikke at medføre en ny slags skat; dette ville gå på tværs af de senere års skattetekniske rationaliseringsbestræbelser. Men der ville ingen praktiske vanskeligheder være ved en årlig skatteudskrivning til regionalkommunen på det samme skattegrundlag, som lokalkommunerne anvender.

Det vil således efter min opfattelse være formålstjenligt, om man på denne måde kunne etablere en selvstændig, besluttende kommunal myndighed med

ansvar for fællesopgaverne, og samtidig lade de nuværende kommuner bestå til varetagelse af lokalopgaverne. Når ansvaret for fællesopgaverne som nu er fordelt på mange myndigheder, forflygtiges det. Hvem kan man f.eks. bebrejde, at byens trafikproblem endnu ikke er løst? Alle vil – og med rette – kunne henvise til andres skyld deri. –

Da man for tre år siden vedtog loven om erhvervsskatteafløsningen og hovedstadsudligningens fiksering, udtaltes det, at man ville benytte lovens treårige løbetid til at forberede en lovgivning, der kunne sikre en ordentlig udligning i hovedstadsområdet. Under arbejdet hermed er man naturligt kommet ind på områdets samarbejdsproblemer, og på disses sammenhæng med de økonomiske forhold. Det er dette, der forklarer den for nyligt vedtagne to-års forlængelse af loven. Det var vel også det, der lå bag, når indenrigsministeren i efteråret rejste spørgsmålet om etablering af en regional-kommune.

Denne tanke blev jo heftigt diskuteret før kommunevalget, en diskussion, der blev ført efter partilinier. Socialdemokraterne – med en enkelt undtagelse – tilsluttede sig tanken, medens de konservative tog afstand derfra, idet de ønskede en løsere organisation af samarbejdet. På mig virkede det overraskende, at den stærkeste modstand var at finde i de kommuner, der i amtskommunen i forvejen har en regionalkommune, der varetager hovedveje, hospitaler o.a., og som derfor ville blive berørt mindst ved etableringen af en regionalkommune for hele hovedstadsområdet. Den konservative modstand var så meget mere overraskende, som den konservative borgmester Bindslev sammen med den radikale Hermod Lannung i sin tid i en mindretalsudtalelse til hovedstadskommissionens betænkning gik ind for et kommuneforbund eller en regionalkommune som lige egnede til at løse det kommunale samarbejdsproblem. Jeg ved ikke, om man har skiftet standpunkt siden dengang, eller om der er særlige københavnske konservative synspunkter i denne sag, ligesom der gør sig særlige socialdemokratiske synspunkter gældende i Gladsaxe.

I forbindelse med regionalkommunedebatten blev der fremsat den tanke, at man samtidig med oprettelsen af regionalkommunen skulle sammenlægge og opdele lokalkommunerne, så disse fik en optimal størrelse; især var en opdeling af Københavns kommune på tale. Det er nok rigtigt, at samarbejds-vanskelighederne ville være lettere at løse, hvis hovedstadens kommuner havde været jævnbyrdige. Men som det er nu, tror jeg, at det vil være en politisk nødvendighed i så vid udstrækning som muligt at lade de nuværende kommuner bestå, og at man skal vogte sig for at blande tvivl herom op i spørgsmålet om tilvejebringelse af et organ til varetagelse af fællesopgaverne – medmindre man da netop har til hensigt at hindre dette.

Selvom der således i valgdiskussionen viste sig store divergenser i opfattelsen, er der grund til at hæfte sig ved, at der synes at være en voksende forståelse for samarbejdstanken, for den enkeltes interesse i, at hele hovedstadsområdet fungerer så godt som muligt.

I løbet af de næste to år, hvor loven om erhvervsskatteafløsningen og hovedstadsudligningens fiksering gælder, skulle man gerne finde frem til en løsning, for loven lader sig næppe forlænge yderligere. Tidspunktet synes da også at være velvalgt dertil, idet et lovgivningsarbejde herom i hvert fald ikke skulle blive forstyrret af kommunevalg. Efter min mening vil det være ønskeligt, om kommunerne ville medvirke til etablering af et fællesorgan.

Afgørelsen af, hvor meget myndighed man vil give dette organ, om man vil forsøge et mere frivilligt samarbejde mellem kommunerne med kommunerepræsentanter i bestyrelsen, eventuelt med efterfølgende godkendelse af forbundets vedtagelser i lokalkommunerne, er udpræget politisk. Men man bør undgå ordninger, der på forhånd er behæftet med så store mangler, at de ikke byder en holdbar løsning. Til samarbejdet må være knyttet en økonomisk udligning mellem kommunerne. Det må selvfølgelig i stor udstrækning bero på politiske overvejelser, hvor stor imødekommenhed de forskellige kommuner står sig ved at udvise med hensyn til udligningen, men for stor modstand kan være en kortsynet politik for de økonomisk bedst stillede kommuner, idet en økonomisk udligning af kommunernes udgifter over staten ikke bliver billig for disse kommuner.

En ekstra indkomstskat for de højere indtægter, hvorved man sikrede, at disse blev ensartet beskattet i hele landet til stat og kommune under ét, har jo også været fremme ved flere lejligheder. Derved ville den nuværende progression i hovedstadsrådets kommuneskatteskala falde væk, og området miste denne skatteindtægt, der især er af betydning for de velhavende kommuner.

Det må så afgjort være en fordel for hele hovedstadsområdet, hvis det kan ordne sine forhold selv uden at påkalde statens og statskassens hjælp i de enkelte tilfælde.

Dermed være ikke sagt, at en løsning kan gennemføres uden statens, d.v.s. lovgivningsmagtens medvirken. For det første er jeg bange for, at divergenserne på områder som byplan i hovedtræk, trafik og boliger til udflyttere fra København er så store, at man næppe kan nå til enighed derom mellem alle hovedstadsrådets kommuner. Dertil kommer, at selve den organisation, der skal skabes, kun kan oprettes ved hjælp af en lov. Men det må være klart, at hovedstadskommunerne bedre vil kunne præge denne organisation, hvis en overvejende del af dem kunne nå til en vis enighed.