

København – en by i metropolen

Af Henning Bro

I sin øvrigt imødekomende anmeldelse af den seneste syntese om Københavns historie konstaterer Jørgen Mikkelsen, at forfatterne stort set holder sig ”inden for kommunens grænser” og giver eksempler på, hvorledes perspektivet burde have været udvidet. Mikkelsen antyder i den forbindelse, at et af perspektiverne også kunne have omfattet: ”Den bymæssige udvikling i hovedstadsregionen siden midten af 1800-tallet”.¹ En periode, hvor København ganske vist ikke blev ”En by i provinsen”, som var titlen på den tv-serie, der rullede over landets tv-skærme i 70’erne, men i hvert fald blev: En by i hovedstadsmetropolen.

Indledning

En realitet, som Poul Sverrild i sit storværk om forstadsudviklingen betegner, som ”blinde pletter i den anvendte synsvinkel”² i de værker, der i årtier er udgivet om Københavns historie. Grundlaget for, at Sverrild efter en gennemgang af talrige eksempler konstaterer³: ”Det lader sig i denne historieskrivning end ikke afgøre, om forstaden [størstedelen af hovedstads-metropolen] er stereotyp eller fremmed – den er grundlæggende ikke til stede”⁴.

En tilstedeværelse af ikke blot forstaden, men også af hele metropolen, der i de sidste 15 år er blevet tydeliggjort af forskende historikere på arkiver og museer udenfor København, og bl.a. har ført til dannelsen af Metropolhistorisk Netværk⁵, som udgiver det her foreliggende digitale tidsskrift.⁶ Et af de aspekter af hovedstadsmetropolens regionale historie, der forsat mangler at blive belyst, udgør denne artikels problemstilling, der omfatter en afdækning af:

Dels Københavns position i den byregion, som metropolen udviklede sig til siden midten af det 19. århundrede. Dels denne positions betydning for Københavns Kommunes indflydelse på hovedstadsmetropolens udvikling gennem de aktørtløse regionale rammebetingelser, der i samme periode tilvejebragtes for samme metropols byregionale funktion.

En problemstilling, som er yderst kompleks og omfattende og med de rammer, der gælder for en tidsskriftsartikel, alene i denne artikel vil blive belyst ud fra de centrale træk, der kan udledes af forfatterens trebindsværk om hovedstadsmetropolens udvikling og funktion som en byregion siden midten af 1800-tallet.⁷

Her forstås en byregion som: Et, på tværs af politisk-administrative og juridiske rammer, funktionelt sammenhængende og integreret urbant system af funktionelt forskelligartede byenheder, der interagerer med realkapital, arbejdskraft, varer og tjenester.⁸ Mens regionale rammebetingelser for en byregions udvikling og funktion som så, ses som regionalt bidragsydende til: Realkapitalens mobilitet, lokalisering og funktionalitet, arbejdskraftens bevægelighed, boliglokalisering, produktionsevne og pendling og varer og tjenesters mobilitet.

De regionale rammebetingelser ses endelig at omfatte: Fysisk planlægning af både urban bebyggelse og det åbne lands anvendelse, trafikale infrastruktur, vand- og energiforsyning, spildevandsaflednings- og affaldshåndtering, sygehusbehandling, videregående skoleuddannelse samt jurisdiktion og politi-, brand- og ambulancetjeneste.⁹

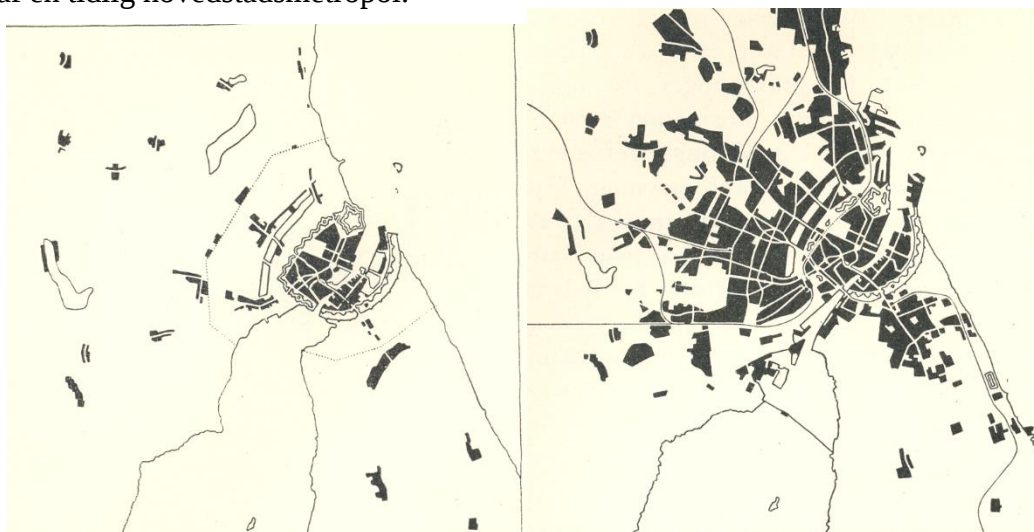
Fra midten af det 19. århundrede og frem til midten af det følgende omfattes hovedstadsmetropolen som en byregion af hovedstaden (København-Frederiksberg) og uden for liggende forstæder i tidligere Københavns Amtskommune og den sydøstlige del af tidligere Frederiksborg Amtskommune. Efter 1950 indgår i metropolen samme område samt andre byenheder i den resterende del af sidstnævnte amtskommune samt i tidligere Roskilde Amtskommune.¹⁰

Eneste kommunale aktør

Som Danmarks hovedstad og suverænt største by havde København siden slutningen af middelalderen og frem til midten af det 19. århundrede opnået en befolkning på 130.000 indbyggere, og i forhold til andre danske byer øvet en langt større og stadig tiltagende indflydelse på sit opland, hvorved dette i højere grad var blevet integreret i hovedstadens udvikling.¹¹

Den fremvoksende hovedstadsmetropol

Med den begyndende industrialisering og en voldsom byfortætning sprængte København sig i 1852 ud af enevældens og den førindustrielle tids fæstningsværker, og hovedstaden bredte sig i de følgende syv årtier ind over dets umiddelbare opland. De københavnske broer skød op og udbyggedes, og Frederiksberg forvandlede med bykvarterer fra en landsby til en storby. Samtidig med at der begyndte at opstå bybebyggelser i de i København i 1901-1902 indlemmede distrikter og på de frederiksbergske vestlige yderdistrikter. Ved afslutningen af verdenskrigen i 1918 havde København og Frederiksberg udviklet sig til en integreret hovedstad med et folketal på over en halv million indbyggere og havde sammen med samtidige omliggende boligforstæder længere ude fået karakter af en tidlig hovedstadsmetropol.



Hovedstadens bebyggelse. Til venstre: 1840. Til højre: 1920 (Holm og Johansen: København 1840-1940, 1940)

Et resultat af en urban transformationsproces, der op gennem den sidste halvdel af 1800-tallet og i de første årtier af det efterfølgende fulgte af kapitalkræfternes lokalisering af realkapital. Således, at den finansielle, administrative og service- og forretningsmæssige virksomhed koncentreredes til centralbyen (Københavns indre førindustrielle bydel), som samme med nationale og regionale offentlige funktioner og institutioner blev landets og hovedstadsmetropolens centrale beslutningscentrum. På samme tid udlagdes lands- og regionsdækkende og eksportorienteret industri til tre omliggende bylag på de københavnske og frederiksbergske bro- og bykvarter og uden

omliggende yderdistrikter. Tre bylag med industri- og boligområder, der omkransedes af et lag af boligforstæder i Gentofte Kommune, Søborg, Tårnby og Kastrup.

Den fremvoksende hovedstadsmetropolen udviklede sig dermed i perioden til en tidlig byregion med tre byenheder: Centralbyen, en byenhed med industri- og boligområder i tre udenom liggende koncentriske bylag og udenfor disse; boligforstæder. Byener, der, som følge af deres forskelligartede funktionalitet, indbyrdes interagerede med realkapital og arbejdskraft som mobile produktionsfaktorer, arbejdskraftspendling og udveksling af varer og tjenesteydelser.

Med en befolkningsandel på knapt 70 procent af denne byregions befolkningen, centralbyen og de overvejende københavnske omliggende tre bylag, var København umiddelbart efter verdenskrigen forsat metropolens absolut dominerende by.¹²

I hovedstadens interesse

Grundlaget for, at Københavns Kommune i den sidste halvdel af det 19. århundrede og de første årtier af det følgende blev den eneste kommunale aktør, der havde interesse i og ressourcer til at tilvejebringe regionale rammebetingelser for den fremvoksende hovedstadsmetropolis byregionale funktion. Ganske vist alene for den godt nok største del af metropolen, der omfattende den geografisk og befolkningsmæssigt stadig større hovedstad. Da denne i perioden kom til at omfatte Frederiksberg og dermed blev opdelt i to kommuner, var det for Københavns Kommune, som den største af de to, afgørende, at der på en række områder sikredes samlede ordninger af interesse for hele hovedstadens bymæssige funktion.

Ordninger, som Frederiksberg Kommune tillige havde interesser i at indgå i. Ikke blot som følge af, at byen i stadig videre omfang integreredes i hovedstadssamfundet såvel befolknings- og bebyggelsesmæssigt som erhvervsmæssigt i henseende til industriel produktion, men også som konsekvens af den særlige frederiksbergske kommunallov fra 1857.¹³

Ved Frederiksbergs udskilles fra det sognekommunale fællesskab med Hvidovre Sogn og dermed opnåelse af først delvis og siden fuldstændig købstadskommunal status, blev det ved folketingsudvalgets behandling af den frederiksbergske kommunallov slået fast, at Frederiksbergs indlemmelse i København kun ville blive aktuel, hvis Frederiksberg Kommune: *”Ikke ville eller kunne ordne de anliggender, hvis ordning også interesserer hovedstaden”*, eller den skulle vise *“mangel på imødekommethed, der forhindrede foranstaltninger vigtige for hovedstaden eller det almene vel”*.¹⁴

Trafik

Under disse konditioner fik Københavns og Frederiksberg kommuner på københavnsk initiativ i perioden gennemført et koordineret udlæg af et overordnet gadesystem i takt med hovedstadens stadig større udbredelse. I form af: Dels radiale hovedgader og tværgående forbindelsesgader mellem og gennem de københavnske broer og indlemmede distrikter og Frederiksbergs bykvarterer og yderdistrikter. Dels hovedgader ude i disse yderdistrikter med forbindelse ud til den omgivende amtskommune. Dette overordnede gadesystem blev af afgørende betydning for lettere først hestetrukne og siden motoriserede godstransporter, droskekørsel og udlæggelsen af et efterhånden fintmasket sporvejs- og omnibusnet.¹⁵

Et net, som under indtryk af det meste af periodens liberalistiske dogmer længe var overladt til et stort antal private københavnske og frederiksbergske sporvejsselskaber, der, uden nogen form for

planlægning og koordinering og med forskellige køreplans-, takst- og billetsystemer, drev et stadig større antal radiale og tværgående sporvogns- og omnibuslinjer i hele hovedstaden. Indtil Københavns og Frederiksberg kommuner i forbindelse med sporvognstrafikkens elektrificering lige før århundredskiftet hver for sig medvirkede til, at de mange private selskaber samledes i to: De københavnske Sporveje og Frederiksberg Sporvejs- og Elektricitetsaktieselskab.

Selv om begge selskaber kommunaliseres i 1911, forblev hovedstadens sporvejs- og omnibusdrift fragmenteret med ukoordinerede og adskilte linjeføringer og forskellige køre-plans-, takst- og billetsystemer. Indtil Københavns Kommune i 1919 fik presset Frederiksberg Kommune til at lade det frederiksbergske sporvejsskab indgå i det københavnske, der med kommunaliseringen havde fået betegnelsen: Københavns Sporveje (KS).¹⁶



Ved inkorporeringen af Frederiksberg Sporveje i KS i 1919 indsattes også på Frederiksberg KSs ny sporvognstype (Frederiksberg Stadsarkiv)

Spildevand

Selv om Københavns og Frederiksberg i perioden hver for sig etablerede sine kloaksystemer, blev det tidligt en udfordring, at de samlede spildevandsmængder måtte føres gennem begge hovedstadskommuner for at kunne blive udledt til åbent vand. Med Københavns Kommune, som den drivende kraft i fællesordninger i hovedstens interesse, blev det da også denne, der blev dagsordenssættende på spildevandsafledningsområdet.

Efter aftale med de to hovedstadskommuner således, at afledningen af kloakvandet fra det københavnske Nørrebro og den frederiksbergske villaby tidligt førtes ad åbne vandløb gennem Frederiksberg og videre gennem Vesterbro til kysten. En afledningsløsning, der gav stadig større miljøbelastninger i form af en stærk forurening af vandløbene, men som ved en af Københavns Kommune initieret aftale hovedstadskommunerne imellem løstes ved efterfølgende at udlægge rørførte kloakledningsforløb langs vandløbene.

Rørføringer, der, med de stadig større spildevandsmængder fra det ekspanderende Nørrebro og Frederiksberg, hen mod slutningen af det 19. århundrede suppleredes med et hovedkloakløb fra Nørrebro, gennem Frederiksberg og Vesterbro og frem til kysten. Kystområder, der efterhånden forurenedes så stærkt, at denne miljøbelastning, sammen med behovet for afledning fra det større antal vandklosetter, som vandt indpas i slutningen af 90'erne, foranledigede Københavns Kommune til, med bidrag fra Frederiksberg Kommune, at afskære hovedstadens hovedkloakker. Herved kunne spildevandet ad nye rørføringer føres frem til to pumpestationer for herfra under tryk, via udløbsrør på havbunden, at blive pumpet ud på Øresunds dybe vand.

Skønt centralbyen, voldkvarteret og de to bylag med industri- og boligområder på de københavnske broer og Frederiksbergs bykvarterer var kloakeret omkring århundredskiftet, og der herved var fundet en fællesordning på den indre hovedstads samlede spildevandsafledning, opstod på samme tid et tilsvarende behov i hovedstadens yderområder. Her var større bebyggelser allerede skudt op og med den kloakering, der ville følge af udbygningen af de i København i 1901 indlemmede distrikter og af Frederiksbergs vestlige yderdistrikter, gennemførte de to hovedstadskommuner, på ny på københavnsk initiativ, tidligt en fælles ordning for så vidt spildevandsafledningen fra disse ydre dele af hovedstaden.

For at etablere en vej- og kloakforbindelse fra Nørrebro til de nordlige dele af det indlemmede københavnske Brønshøjdistrikt, indgik Københavns Kommune en aftale med Frederiksberg Kommune om, at denne forbindelse gennemførtes som en forlængelse af Ranzausgade i form af Borups Allé gennem Frederiksberg. Mod at spildevandet fra de kloaksystemer, der ville blive udlagt på det nordlige frederiksbergske yderdistrikt, kunne føres via det københavnske kloaknet til udpumpning i Øresund.

I henseende til spildevandsafledningen fra det kommende kloaksystem på det sydlige frederiksbergske yderdistrikt, blev der i 1907, igen med Københavns Kommune som den drivende kraft, gennemført en yderligere fælleskommunal aftale. Hvorefter spildevandet fra dette Frederiksberg-distrikt sammen med kloakvandet fra det indlemmede københavnske Valby-Vigerslev-distrikt ledtes enten gennem Valby ad den såkaldte Gåsebækrende til Kalvebod Strand eller til den københavnske ydre hovedkloaklinje (Brønshøj-Vanløse), der fortsatte i et åbnt vandløb (Damhusåen) med udledning ved Kalvebod Strand.¹⁷

Vand

Mens første en privat aktør, siden også Frederiksberg Kommune og senest et kommunalt selskab i en længere periode kunne indvinde grundvand inden for det frederiksbergske område, fik den københavnske kommunale vandforsyning grundvandindvindingsområder, der først omfattede Brønshøj-Rødovre Sognekommune og siden områder, der rakte langt ud i oplandet og helt ud til Værløse og Ishøj-Torslunde sognekommuner næsten 20 km fra byen. Københavns Kommune sikrede sig dermed meget betydelige vandforsyningsressourcer til byens yderligere vækst, og havde dermed i dette tilfælde ikke behov for at få Frederiksberg Kommune med på en fællesordning af hensyn til hovedstadens samlede interesse.

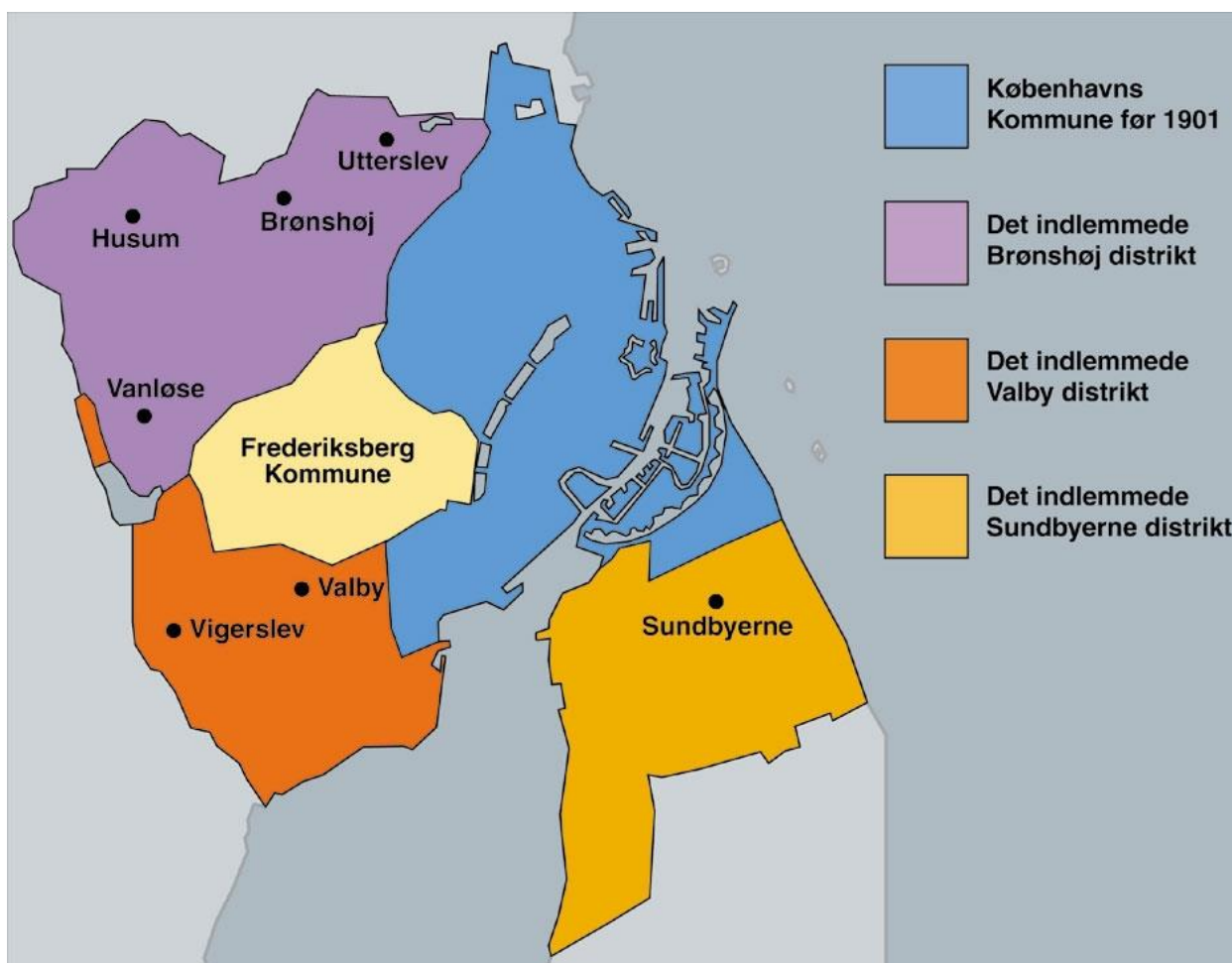
Da videre grundvandsindvinding på det ydre og vestlige Frederiksberg ville komme i konflikt med de grundvandsområder, som Københavns Kommune rådede over, blev det derimod Frederiksberg Kommune, der måtte anmode om en fællesordning. Ikke af hensyn til hovedstadens interesse, men som en basal forudsætning for, at Frederiksberg kunne fortsætte sin urbane vækst. Med det resultat,

at Frederiksberg Kommune i 1911 blev tvunget til at indgå en vandforsyningsaftale med Københavns Kommune med de udgifter og restriktioner, der fulgte dermed.¹⁸

Indlemmelser

Da København frem mod århundredskifte var ved at være udbygget indenfor den daværende kommunegrænse, opkøbte Københavns Kommune et meget stort antal landbrugsejendomme i de omliggende sognekommuner. For i takt med byens videre udbredelse i første omgang at sikre sig arealer til og indflydelse på den københavnske bebyggelsesmæssige udvikling i dette umiddelbare opland, men også for senere at have en tilstrækkelig styrkeposition i forhold til de stedlige sogneråd ved forhandlinger om indlemmelser af større eller mindre dele af disses kommuner.

En styrkeposition, som Københavns Kommune ikke havde behov at benytte sig af, da forhandlinger om indlemmelser blev en realitet. De borgerligt styrede sogneråd så således en fordel ved at komme af med de områder, hvor den videre københavnske urbane udbredelse havde fundet sted eller ville finde sted i nær fremtid. Idet sognerådene dermed ville undgå de meget betydelig kommunale omkostninger, der ville følge med overgangen fra land til by.



De Københavnske indlemmelser i 1901-1902 (Henrik Madelung Petersen, Frederiksberg Kommune)

Et argument, som København kunne bruge over for statsmagten og samtidig kombinerede med et udtalt hensyn til hovedstadens interesse. Med det resultat, at der sikredes lovgrundlag for de store indlemmelser, der arealmæssigt var tre gange større end den daværende Københavns Kommune og førte til, at denne kommune i årene 1901-1902 kom til at omfatte: Valby- og Vigerslev-distriktet

(fra Hvidovre Sognekommune), Brønshøj Sogn (fra Brønshøj-Rødovre Sognekommune) og hele Sundby Sognekommune.

At københavnsk indlemmelse af Frederiksberg Kommune ikke tidligere og heller ikke i den aktuelle indlemmelsesproces kom i spil, skyldtes de langt større vanskeligheder, der ville være forbundet herved, og Københavns Kommunes hidtidige laissez faire- strategi i forhold til indlemmelsesspørgsmål. Den byggede på en forventning om, at Frederiksberg og andre kommuner, som hovedstaden bebyggelsesmæssigt begyndte at brede sig ud til, selv ville bede om en københavnsk indlemmelse, når de urbane lokalkommunale opgaver blev for tunge og dyre.

En afventede strategi, som Københavns Kommune med århundredskiftets vellykkede indlemmelser opgav til fordel for en videre aktiv indlemmelsesstrategi. Første gang mere konkret udformet i 1912, men midlertidig sat i bero under indtryk af de økonomiske og sociale følger af første verdenskrig, der krævede akutte og videregående fællesforanstaltninger med Frederiksberg Kommune.¹⁹

Regional planløshed

Selv om de fællesordninger, som Københavns Kommune, i egen forståelse for hovedstadens interesse, fik gennemført i den sidste halvdel af det 19. århundrede og i de første årtier af det følgende, udgjorde væsentlige rammebetingelser for hovedstadssamfundet bymæssige udvikling, fik de ikke en regional karakter. Idet ordningerne ikke kom til at omfatte den øvrige, ganske vist væsentlig mindre, del af den fremvoksende hovedstadsmetropol.

På nær de statslige stambaner og københavnske havneanlæg, fik periodens aktørfrembragte regionale rammebetingelser for metropolens byregionale udvikling og funktion en regional usammenhængende, uensartet, utilstrækkelig, og uhensigtsmæssig karakter. Med den konsekvens, at denne tidlige hovedstadsmetropol som en funktionel byregion i perioden fik en regional planløs og dysfunktionel karakter.

Et resultat af, at metropolens politisk-administrative system ikke afpassedes på en sådan måde, at offentlige aktører (på nær staten) havde beføjelser og økonomiske ressourcer til og interesse i at påtage sig frembringelsen af de nødvendige regionale rammebetingelser. Interesses modsætninger mellem de to hovedstadskommuner og mellem disse og staten lagde sig desuden i vejen for en nærbane i metropolen. Mens fysisk planlægning, energiforsyning og sygehusbyggeri- og drift uden nogen form for koordinering blev varetaget af enkeltkommuner indenfor de givne kommunegrænser og ud fra kommunernes lokale egeninteresser. Til disse offentlige aktører føjede sig regionalt agerende private aktører, der helt ukoordineret konkurrerede og disponerede ud fra forretningsmæssige interesser inden for: Andre dele af hospitalsområdet, for så vidt sporvejs- og omnibustrafik i det meste af perioden og i hele denne på gymnasieområdet.²⁰

Metropolkommunen

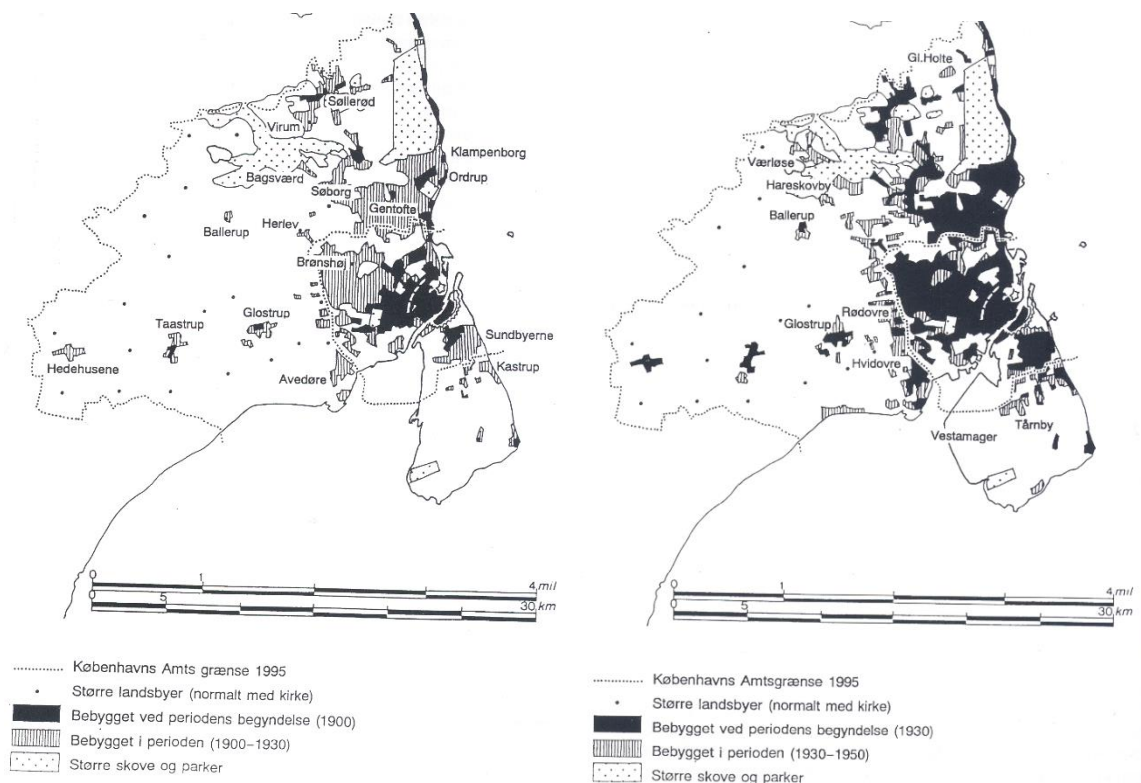
Trods mellemkrigstidens og 40'ernes tilbagevendende økonomiske kriser, fortsatte industrialiseringens urbanisering og dermed også hovedstadsmetropolens vækst, der i midten af det 20. århundrede bragte dens folketal op på 1,2 mio. indbyggere.

Hovedstadsmetropolens vækst

Med kapitalkræfternes forandrede lokalisering af realkapital tog hovedstadsmetropolens urbane transformationsproces i perioden samtidig en ny drejning, der ændrede metropolens udvikling som en byregion. Centralbyen med dens bestemmende administrativ- og servicemæssige virksomhed

bredte sig fra Københavns indre by og ud til de nærmeste liggende dele i det første bylag (de indre dele af de københavnske og frederiksborgske bro- og bykvarterer) samtidig med, at hovedstadens yderste tredje bylag (dens yderdistrikter) blev udbygget med nye bolig- og industriområder. Hovedstaden opnåede dermed i midten af århundredet et folketal på 900.000 indbyggere samtidig med, at det omliggende koncentriske forstadsbælte på samme tid kunne notere et samlet befolkningsvolumen på 300.000 indbyggere.

Dette 5-10 km brede og sammenbyggede forstadsbælte kom i mellemkrigstiden og 40'erne til at stække sig fra Øresundskysten i nordøst til Køge Bugt i sydvest, og omfattede overvejede boligforstæder. Dog således, at ældre og i perioden ekspanderende tidligt udflyttet hovedstadsindustri i de oprindelige stationsbyer Glostrup, Lyngby og Kastrup og i Tuborgs havneområde i Hellerup inkorporeredes i den stedlige forstadsdannelse. Med udlægget af et stort industriområde i Gladsaxe i 30'erne og en hertil betydelig industrilokalisering i slutningen af perioden, indvarsledes dermed samtidig en mere vidtgående industriudflytning fra hovedstaden til forstæderne.



Bebyggelse i hovedstaden og Københavns Amtskommune. Til venstre: 1900-1930. Til højre: 1930-1950 (Kulturhistorisk oversigt, Københavns Amtskommune, 1999).

Hovedstadsmetropolens udviklede sig dermed i perioden til en byregion med fire funktionelt forskelligartede byenheder: Centralbyen, de omliggende hovedstadsbylag med industri- og boligområder, boligforstæder og industri- og boligforstæder. Byenheder, der i endnu højere grad blev sammenbundet ved interaktion mellem disse i henseende til produktionsfaktorenes bevægelighed og lokalisering, arbejdskraftspendling og vare- og tjenestemobilitet inden for samme byregion.

I denne byregion var Københavns befolkningsandel i midten af århundredet ganske vist faldet til 62 procent, men med den udvidede centralby og udbygningen af de befolknings- og

produktionserhvervstunge omliggende overvejede københavnske bylag indtog byen i mellemkrigstiden og 40'erne forsat positionen, som hovedstadsmetropolens suverænt største bysamfund.²¹

En københavnsk metropolkommune

Med denne position og under indtryk af århundredskiftets vellykkede københavnske indlemmelser blev perioden kendetegnet af Københavns Kommunes forsøg på at danne en metropolkommune, der omfattede hele den daværende hovedstadsmetropol. Med det formål ikke blot at lette forstædernes økonomiske vanskeligheder ved overgangen fra land til forstad, men også for at tilvejebringe samlede og sammenhængende regionale rammebetingelser for metropolens funktion som byregion.

Et fatamorgana

Første gang en metropolkommune dannedes, skete det, da det socialdemokratiske berlinske bystyres sammenlagde et omfattende antal kommuner til en storkommune for hele Berlin. Senere opstod tilsvarende ved bl.a. nazistiske bystyres vidtgående kommunesammenlægninger i Hamborg og Wien. I den danske hovedstadsmetropol forsøgte Københavns Kommune fra starten af 20'erne og gennem det mest af 30'erne at danne en københavnsk metropolkommune. Ikke blot ved at indlemme det omklamrede Frederiksberg, men også forstadskommunerne, hvor Københavns Kommune samtidig opkøbte betydelige jordområder for at lægge yderlige pres på de stedlige sogneråd.

Mens Frederiksberg Kommune satte sig heftigt til modværge overfor de københavnske indlemmelsesforsøg, stillede mange af de sognekommunale forstæder sig i begyndelsen mere åbne overfor disse forsøg. En konsekvens af, at disse kommuner, som følge af de der billige byggegrunde og den udbredte boligmangel i hovedstaden, fra starten havde fået en betydelig tilflytning af særlig ufaglærte arbejdere og derfor havde et svagt beskatningsgrundlag til økonomiske at tackle overgange fra land til forstad og de yderligere kommunale opgaver, der fugte med den tidlige velfærdsstat.

Med periodens kraftigt stigende forstadsfolketal og en samtidig større tilflytning af faglærte arbejder og funktionærer, opnåede forstæderne efterhånden et beskatningsgrundlag, der kunne håndtere de kommunaløkonomiske byrder, som hidtil havde tynget dem. Samtidig med at nogle af forstæderne på Nordvest og Vestegnen kunne påbegynde opbygningen af velfærdsforstæder, hvor velfærdsydelser- og institutionstilbud rakte udover det, lovgivningen fordrede.

På den baggrund decimeredes forstadskommunernes interesse for indlemmelser i Københavns Kommune. Og da en københavnsk indlemmelse af Frederiksberg var afværget ved samtidig lovgivning om Frederiksberg og Gentofte kommuners udligningsbidrag til Københavns Kommune, faldt denne kommunes drømmesyn om en metropolkommune under københavnsk styre som et korthus. Herved blev der samtidig ikke fundet en ordning på hovedstads-metropolens fragmenterede kommunalstruktur²², hvilket i 1939 foranledigede regeringen til at nedsætte en hovedstadskommission.

Selv en københavnsk metropolkommune i den sidste ende blev et fatamorgana, tog Københavns Kommune i mellemkrigstiden en række initiativer, der på samme tid skulle understøtte de direkte forsøg på at danne en sådan kommune. Initiativer, der ganske vist kom til at udgøre regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens, men også fik en række konsekvenser for dens udvikling og funktion som en byregion.²³

Regional fysisk planlægning og kollektiv trafik

På trods af bred politisk enighed om, at det Egnspanudvalg, der nedsattes i 1928, skulle gennemføre en regional fysisk planlægning, som kunne dæmme op for den regionalt planløse spredning af og fordeling af bebyggelsesarter i forstæderne, medvirkede Københavns Kommune således i løbet af 30'erne til at dreje udvalgsarbejdet i en anden retning. Helt i overensstemmelse med friluftslivets centrale position i den fritids- og kultursøjle, der indbyggedes i den tidlige velfærdsstats velfærdssystem, omdirigeredes Egnspanudvalgets og det i 1939 nedsatte fredningsplanudvalgs²⁴ arbejde i retning af at reservere meget omfattende regionale rekreative områder i hovedstadsmetropolens ydre dele.

Bekvem for Københavns Kommune, da omkostningerne til erhvervelse af disse områder, der i særlig grad ville få betydning for den københavnske befolkning, ville blive fordelt mellem staten, hovedstadskommunerne og de berørte amtskommuner. På samme tid, som Egnspanudvalgets derved forsinkede regionale fysiske planlægning af urban bebyggelse ikke ville hindre Københavns Kommunes byplandispositioner, den dag en københavnsk metropolkommune blev en realitet, eller der gennemførtes de store forstadsindlemmelser, som samtidig indgik i Hovedstadskommissionens overvejelser.²⁵

Samme slet skjulte indlemmelsesmotiv lå tillige bag KSs dispositioner i perioden. Udover opbygningen af et stadig mere omfattende enhedssporvejssystem i hovedstaden, fik KS udlagt en sporvognslinje til Søborg på samme tid, som sporvejsselskabet overtog Amagerbanes busbetjening. Da det var afgørende, at de sporvognslinjer fra de østlige Gentofte-forstæder, som Nordsjællands Elektricitets- og sporvejsaktieselskab (NESA) i 1911 overtog fra et tidligere privat sporvejsselskab, kunne videreføres i hele hovedstaden, opnåede KS samtidig afgørende indflydelse på NESAs dispositioner. Ikke blot ved NESAs drift af sine sporvejslinjer, men også på de trolleybuslinjer fra Nørreport til henholdsvis Jægersborg og Sorgenfri, som KS og NESA udlagde i slutningen af 30'erne og drev i fællesskab.

Med den position, som KS dermed opnåede i hovedstadsmetropolens kollektiv trafik, kom det københavnske sporvejsselskab i konflikt med DSB. Særlig da statsbanerne i 30'- og 40'erne udlagde både S-baner til forstæderne på Nordeggen og siden på Nordvesteggen og højfrekvente rutebilslinjer i endnu ikke S-banebetjente forstadsområder på Vesteggen og langs Køge Bugt. En konflikt, der kulminerede, da DSB i midten af 30'erne fremlagde et forlag til et regionalt kollektivt trafikselskab, der skulle omfatte hele hovedstadsmetropolen og planlægge og drive dens kollektive trafik, og svarede til tilsvarende selskaber i Vesteuropas største metropoler.

Ved fremlæggelse af dette forslag og i øvrigt også ved udlæg af S-baner og rutebilslinjer anlagde DSB en helhedsvurdering i forhold til hele hovedstadsmetropolens interesse som en funktionel byregion. En tilgang, som stod i skarp kontrast til KSs planer for sporvejs- og omnibusudlæg, der sigtede mod fuld kontrol over den kollektive trafik i de større eller mindre dele af metropolen, som netop indgik i Københavns Kommunes interesse i at danne en større eller mindre metropolkommune. Dermed blokerede for, at metropolens største aktører i den kollektive trafik kunne nå til enighed om det regionale trafikselskab, som ville have været et meget betydeligt gennembrud for hovedstadsmetropolens videre udvikling og funktion som en byregion.²⁶



KS i forstæderne: En af KS's og NESA's fælles trolleybusser er nået ud til Lyngby kirke for at returnere til Nørreport en sommerdag i 1938 (Lyngby-Taarbæk Stadsarkiv)

Forsyning og spildevandsafledning

De københavnske indlemmelsesinteresser indskrænkede sig i perioden ikke kun til at bane vejen herfor gennem Københavns Kommunes betydelige indflydelse på hovedstadsmetropolens regionale fysiske planlægning og kollektive trafik, men omfattede også andre områder af betydning for metropolens byregionale funktion. Det blev således Københavns Kommune, der kom til at stå for gasforsyningen i en række forstæder²⁷, og fik den afgørende indflydelse på vandforsyningen i størstedelen af metropolen.

I forventning om en større eller mindre metropolkommune udvidede Københavns Kommune sit grundvandindvindingsområde til at omfatte de områder, hvor hovedstadsmetropolens forstadsdannelse kom til at finde sted: Størsteparten af Vestegnen, Køge Bugt-området, egnene frem mod og på den anden side af Roskilde og områder omkring Sønder sø og ved Slangerup.

Københavns Kommune opnåede dermed et vandmonopol, idet dens herredømme over stadig større dele af grundvandsressourcer udgjorde barrierer for, hvor meget vand de omgivende kommuner indenfor egne kommunegrænser kunne indvinde uden at komme i kamplage med de københavnske grundvandsområder. En pressionsmulighed, som Københavns Kommune anvendte i forhandlingerne med de indre kommuner, som kommunen havde interesse i at indlemme og ikke blot tidligt ramte Frederiksberg, men i perioden bredte sig til samtlige af de kommende 18 forstadskommuner.

I nogen grad håndteredes denne pressionsmulighed ved, at de statslige, i hovedstadsmetropolen permanente, landvæsenkommissioner: Dels bestemte, at det københavnske vandvæsen i nogle forstadskommuner overtog den yderligere vandforsyning, der her var brug for. Dels andre steder

fordelte de vandmængder, der kunne indvindes mellem de lokale forstads vandværker og Københavns vandvæsen. Dispositioner, der dog ikke ændrede ved både Frederiksbergs og størstedelen af forstædernes fuldstændige afhængighed af den københavnske vandforsyning.

En afhængighed, der udnyttedes ved, at Københavns Kommune indregnede marginalomkostningerne ved nye produktionsanlæg på en sådan måde at: Dels områder, der var under forstadsomdannelse, ramtes af høje vandpriser. Dels vandpriserne på det til andre kommuner leverede vand kom til at ligge væsentligt højere end i områder, der stod uden for det københavnske vandmonopol. Det var Nordforstadskommunerne, der i mellemkrigstiden var gået sammen om en fælleskommunal vandforsyning fra Sjælsø-værket, og land- og købstadskommuner længere ude i hovedstadsmetropolens område.²⁸

For både at etablere en hensigtsmæssig spildevandsafledning ved den sidste udbygning af de indlemmede distrikter og binde de omkransende forstæder tættere til København, kom Københavns Kommune tillige til at stå bag periodens to fælleskommunale spildevands-afledninger fra: Dels de vestlige københavnske indlemmede distrikter, dele af forstæderne i Gladsaxe Sognekommune, dem i Herlev samt forstæderne i den indre del af Vestegnen. Dels den nordlige del af det københavnske Brønshøj-distrikt, andre dele af forstæderne i Gladsaxe Sognekommune og de sydvestlige forstadsbydele i Gentofte Kommune.

Mens kloakvandet fra de vestlige indre dele af hovedstadsmetropolen med den ene vandafledningsordning rensedes via gennemløb af to rensningsanlæg inden udløbet i Kalvebod Strand, pumpedes spildevandet fra de nordlige dele ad en forlænget udløbsledning fra Svanemøllen endnu længere ud i Øresund. Helt svarende til den udpumpning af spildevandet fra de københavnske broer og de frederiksbergske bykvarterer, der skete fra pumpestationerne ved Østamagers kyst.²⁹

Mellem regional planløshed og regional planmæssighed

Selv om Københavns Kommune i mellemkrigstiden og 40'erne bidrog til en række regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens funktion som en byregion, blev disse tilvejebragt på denne kommunes præmisser og dermed ud fra dens interesse i at bane vejen for en københavnsk metropolkommune. Da denne interesse bidrog til, at regional fysisk planlægning i metropolen blev udskudt, kunne forstadsdannelserne i perioden således fortsætte uden nogen form for regional styring. Konsekvensen blev ikke blot en irrationel regional opblanding af funktionelt forskellige bebyggelsesarter, men også en planløs regional byspredning, hvorved hovedstaden og dens omliggende forstæder inden midten af det 20. århundrede kom til at fremstå som et vidtstrakt, kompakt, koncentrisk lagdelt og sammenbygget bylegeme.

Med KSs (via NESAs) sporvejs- og trolleybuslinjer til Nordegnens forstæder og Søborg skete der i perioden samtidig en u hensigtsmæssig dobbelttrafikering i denne del af hovedstadsmetropolen, da DSBs S-baner og den kommunale Slangstrupbane løb parallelt med disse linjer. På samme tid, som de øvrige forstæders kollektive trafikbetjening splittes op i et større antal privat- og DSB-drevne rutebilslinjer. Linjer, der havde forskellige køreplan-, billet- og taksordninger, og som endog kun måtte føres frem til S-banestationer og sporvejsendestationer i den yderste del af København En følge af det driftsmonopol, som KS havde på sit enhedssporvejs- og omnibusnet både i hovedstaden og på Amager.

Københavns Kommune bidrog dermed til en fragmentering af hovedstadsmetropolens kollektive trafik, som forstærkedes af KS interesse i frit at kunne udlægge nye linjer til de forstæder, der forventedes at indgå i en kommende københavnsk metropolkommune. Udslagsgivende for, at DSBs forslag til et regionalt kollektivt trafikselskab omfattende hele hovedstadsmetropolen først blev gennemført med oprettelsen af Hovedstadsrådet i 1974 (se nedenfor).

De københavnske indlemmelsesinteresser førte desuden til, at det alene blev de nævnte forstæder, der blev en del af den af Københavns Kommune initierede fælleskommunale spildevandsafledningsordning. Hvilket bevirkede, at der også på dette meget centrale område ikke gennemførtes regionale rammebetingelser for hele hovedstadsmetropolens byregionale funktion. Sammen med Københavns Kommunes dispositioner indenfor regional fysisk planlægning og trafikal kollektiv infrastruktur, afgørende for, at metropolens funktion som en byregion i perioden fik karakter af regional planløshed.

Københavns Kommunes vandmonopol og gasforsyning af forstæderne (sammen med forsyningen fra Gentofte Kommunes Strandvejsgasværk) skabte til gengæld regionale rammebetingelser, men gjorde de vand- og gasaftagende forstadskommuner afhængige af københavnske interesser. Ganske vist bidragende til, at hovedstadsmetropolen som en funktionel byregion i perioden også fik karakter af regional planmæssighed, som dog i al væsentlighed blev opnået ved de regionale rammebetingelser, der tilvejebragtes af andre regionale aktører end Københavns Kommunen.

Staten stod således bag: Udbygningen af hovedstadsmetropolens stambanenet og de københavnske havne, udlæg af de første S-baner og bredere og morderne udfaldsveje i forlængelse af hovedstadens hovedgadesystem samt etablering af meget store regionale rekreative områder på Nord- og Nordvestegnen og ved Køge Bugt. På samme tid, som NESAs elektrificerede både forstæderne, hele Nordøstsjælland og store dele af Midt- og Østsjælland, og fælleskommunale samvirker stod bag en række andre regionale rammebetingelser for metropolens byregionale funktion.

I form af: En regional elektricitetsproduktion gennem Isefjordværket I/S (IFV)³⁰ til NESAs forsyningsområde, Frederiksberg og Nordvestsjælland, elproduktionssamkøring mellem IFV og Københavns kommunale belysningsvæsen samt et regionalt indlæggelsesaftalesystem mellem hovedstadens kommunehospitaler, Københavns Amtskommunes sygehuse samt statslige og privatselvejende hospitaler i hovedstaden.³¹

Decimering

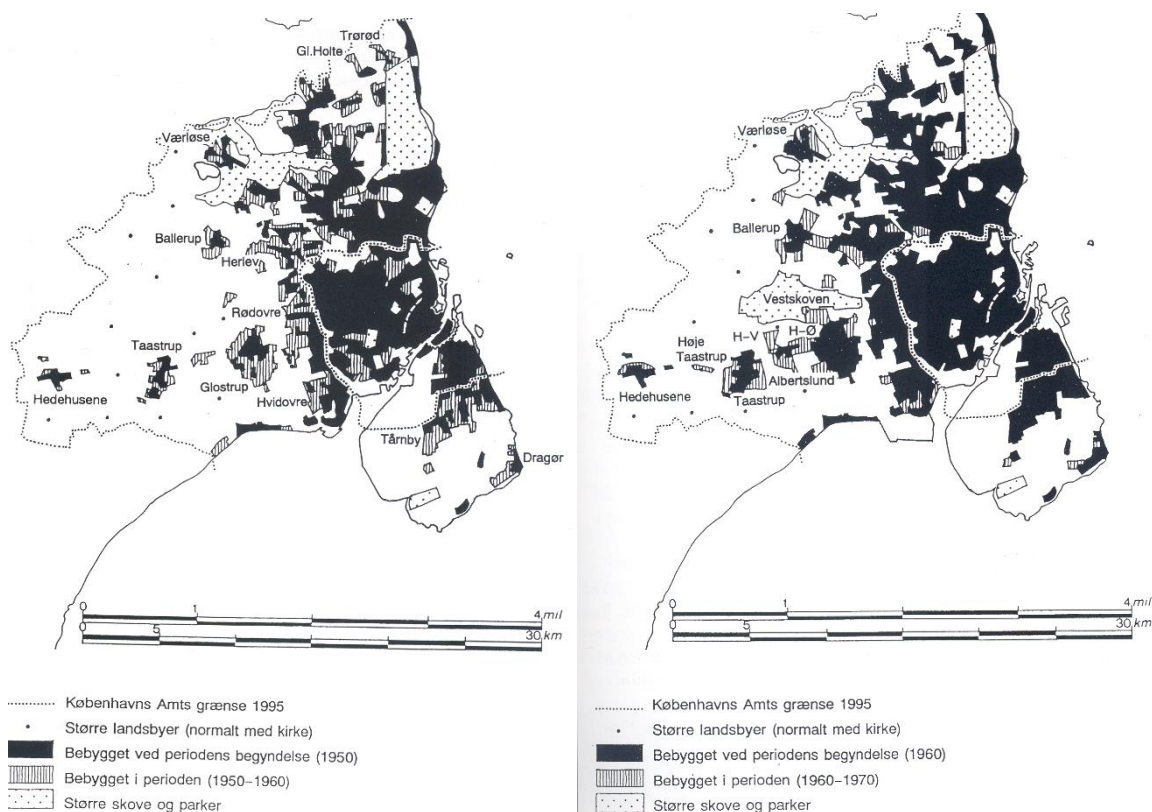
Med et yderligere industrielt gennemslag og en kraftig økonomisk vækst i den første efterkrigstid og trods økonomisk krise og stagnation i den sidste efterkrigstid, øgedes hovedstadsmetropolens folketal i hele efterkrigstidsperioden til over 1,7 mio. indbyggere samtidig med, at den på ny undergik en gennemgribende urban transformationsproces.

Den udbyggede hovedstadsmetropol

Som følge af hovedstadens udfyldning og fortætning og de ulemper, der dermed opstod her, lokaliserede kapitalen industriinvesteringer til der, hvor fordelene nu var størst: De resterende friarealer i de ældre koncentriske forstæder, der fik en endnu større udbredelse, og største-parten af de nye forstæder, som fra det ældre forstadslag bredte sig som lange radiale bybånd, der længst ude smeltede sammen med den omliggende købstadsring. En ring af købstæder, der oprindeligt havde

været oplandbyer for udenfor liggende landdistrikter, men i perioden blev integreret i hovedstadsmetropolen på samme måde som de fleste af forstæderne.

Forstadsdannelser, som opsugede en del af hovedstadens befolkning, og for størstepartens vedkommende fik en stadig større koncentration af fremstillingsvirksomheder. Dog på nær en mindre del af forstæderne (navnlig de ældre nordlige), hvor de høje jordpriserne ikke var tillokkende for industriinvesteringer. Disse forstæder forblev eller blev dermed i større eller mindre grad boligbyer for den arbejdskraft, der beskæftigedes i både industritunge forstæder og hovedstaden.



Bebyggelse i hovedstaden og Københavns Amtskommune. Til venstre: 1950-1960. Til højre: 1960-1970 (Kulturhistorisk oversigt, Københavns Amtskommune, 1999)

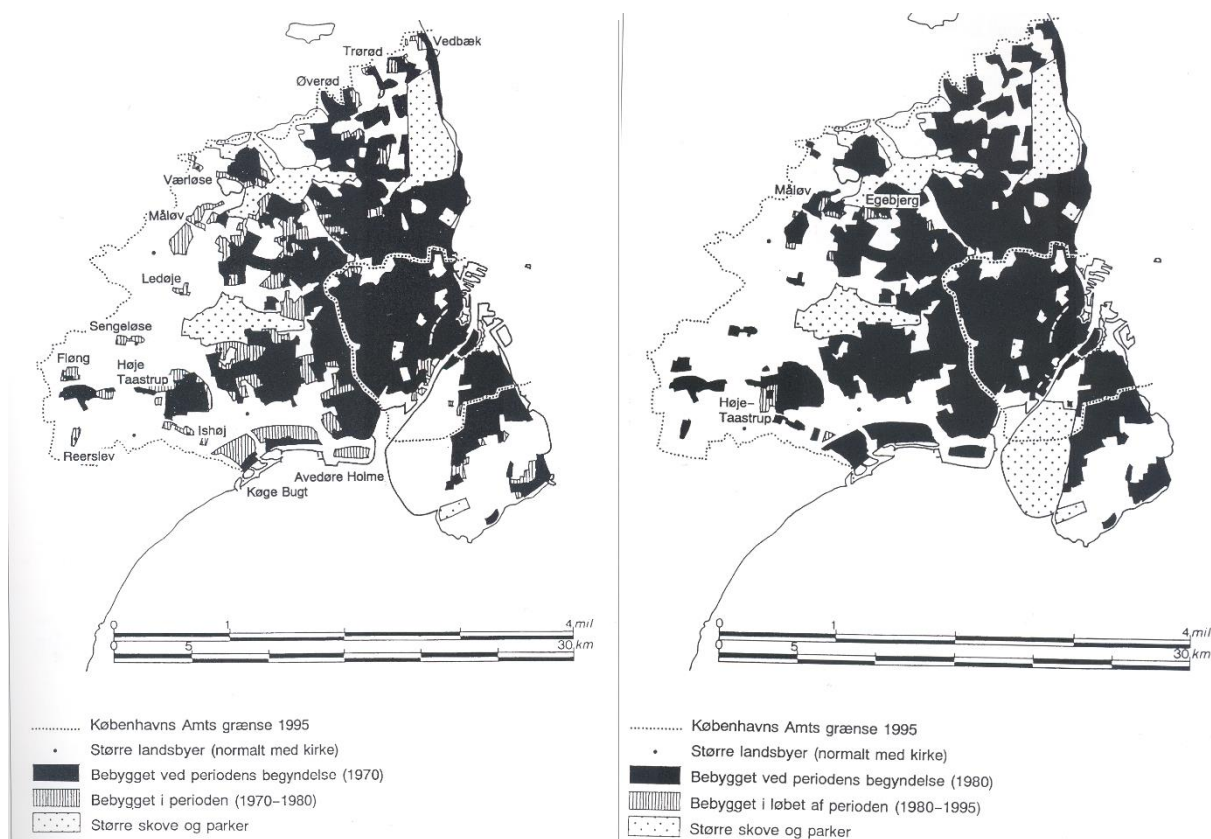
I hovedstadens område så kapitalen samtidig i stigende grad fordele ved at udvide de servicemæssige og administrative investeringer. I takt med hovedstadens afindustrialisering og affolkning konverteredes den således i stadig større omfang til at varetage funktionerne som centralby i hovedstadsmetropolen. Funktioner, der forsat var rammesættende for investeringer, vareproduktion, arbejdskraftsanvendelse og privat og offentlig service ikke blot i den øvrige del af metropolen, men også på landsplan.

I perioden udvidedes metropolen også til at omfatte byenheder i dens ydere dele, idet tidligere stations- og landsbyer fik karakter af pendlersatellitbyer. Disse byer blev ganske vist lokale oplandsbyer for landsbyer og sommerhusbyer, der i hovedstadsmetropolens yderste udkant blev fritidsbosætningsområder for metropolbefolkningen, men orienteredes samtidig i stadig større grad mod den mere centrale dele af metropolen. Dels som leverandør af arbejdskraft til denne. Dels som industrilokaliseringsområder, idet kapitalen efterhånden så større fordele ved at placere

industriinvesteringerne hertil, hvor grundpriser og arbejds løn var lavere end i de mere indre dele af metropolen.

Med den udvikling, som hovedstadsmetropolen undergik som en byregion i efterkrigstiden, kom den til at omfatte seks forskelligartede byenheder: Dels centralbyen (hele hovedstaden: København-Frederiksberg) med dens overvejende serviceproduktionsgrundlag. Dels boligforstæder særlig på Nordeggen. Dels industri- og boligforstæder på Nordvest- og Vestegnen og ved Køge Bugt. Dels byerne i købstadsringen, som omfattede bolig- og industriområder, og samtidig fungerede som oplandsbyer for hovedstadsmetropolens yderområde, der samtidig blev integreret i metropolen med: Dels pendlersatellitbyer. Dels sommerhusbyer.

Dermed en byregion, hvis byenheder, som følge af deres forskelligartede funktionalitet, indbyrdes interagerede med realkapital og arbejdskraft som mobile produktionsfaktorer, arbejdskraftspendling, fritidspendling og udveksling af varer og tjenesteydelser. Men også en byregion, hvor Københavns position blev kraftigt decimeret. Både med et befolkningstab på over 300.000 indbyggere, der reducerede den københavnske andel af metropolens befolkning til 27 procent, en tilbageværende ældre og socialt mere belastet befolkning og en stadig større udtømming af byens produktionserhverv.³²



Bebyggelse i hovedstaden og Københavns Amtskommune. Til venstre: 1970-1980. Til højre: 1980-1995 (Kulturhistorisk oversigt, Københavns Amtskommune, 1999).

I defensiven

I sig selv medvirkende til, at Københavns Kommune kom i defensiven som regional aktør i hovedstadsmetropolen. Stærkt understøttet af de forandringer af aktørstrukturen bag tilvejebringelse

af regionale rammebetingelser for metropolens byregionale funktion, som fandt sted i efterkrigstidsperioden.

Den decentrale hovedstadsordning

Med Hovedstadskommissionens flertalsindstilling og dens ledsagende lovforslag blev der i 1948 for første gang nogen sinde givet et bud på, hvorledes hovedstadsmetropolens hidtil fragmenterede kommunale struktur kunne ændres. Således at den på en og samme tid kunne tilvejebringe regionale rammebetingelser for metropolens funktion som en byregion og håndtere forstædernes overgang fra land til forstad og de lokalkommunale opgaver, der samtidig ville følge med en udbygning af velfærdsstaten. Da en af de centrale elementer i kommissionsbetænkningen omfattede forstadsindlemmelser både i Københavns Kommune og til to nye store forstadskommuner på Vest- og Nordvestegnen, mødte den stærk modstand fra forstadskommunerne.

Disse havde, som anført ovenfor, i den sidste mellemkrigstid og 40'erne fået en stadig større tilflytning af faglærte arbejdere og funktionærer og dermed et stærkt forbedret beskatningsgrundlag til at kunne håndtere de lokalkommunale opgaver, der i Hovedstadskommissionens betænkning netop var argumentet for vidtrækkende sammenlægninger af forstadskommuner. Med disses dermed bæredygtige argumenter for at bevare deres kommunale autonomi, måtte de skiftende socialdemokratisk og borgerligt ledede regeringer i årene omkring århundredes midte, i respekt for det kommunale selvstyre, til sidst henlægge kommissionsbetænkningen og dens ledsagende lovforslag.

Med det resultat, at Rigsdagen i 1952 stiltiende accepterede regeringens decentrale hovedstadsordning, der medførte:

Dels at hovedstadsmetropolens kommunalstruktur opretholdtes, dog således at forstadskommunerne i Københavns Amtskommune og i den sydøstlige dele af Frederiksborg Amtskommune fik tildelt en semikøbstadskommunal status, således at de fik udvidede beføjelser til at varetage de bymæssige opgaver, der fulgte med forstadsdannelsen. Dels at staten påtog sig etapevis tilvejebringelse af nogle af de regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens byregionale funktion, idet det regionskommunale organ (et hovedstadsråd), der indgik i Hovedstadskommissionens betænkning og skulle have frembragt disse rammebetingelser, faldt sammen med dennes henlæggelse. Dels at metropolens kommuner ved en såkaldte hovedstadskonference skulle nå til enighed om forslag til et regionskommunalt organ, som staten efterfølgende kunne oprette ved lov.

Da en sådanne hovedstadskonference i de følgende næsten 20 år ikke nåede til enighed om et sådant regionskommunalt organ, blev tilvejebringelsen af regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens funktion som en byregion overladt til både statens etapevise løsninger og metropolens øvrige regionale aktører og regionalt agerende aktører.³³

Allerede mens Hovedstadskommissionen arbejdede op gennem 40'erne, havde Københavns Kommunes kommissionsrepræsentanter måtte erkende, at kommunes hidtil nærmest enerådende position som regional kommunal aktør i metropolen stod for fald. En følge af flere forstadskommuners økonomiske konsolidering, disses dermed mindre afhængighed af den store kommune og det hensyn til det kommunale selvstyre, der gjorde sig gældende på regeringsplan og i Rigsdagen.

Et fald, der blev endelig beseglet ved henlæggelsen af Hovedstadskommissionens betænkning, idet kommunesammenlægninger, herunder større eller mindre københavnske indlemmelser, blev

udelukket. Hertil kom den svækkelse af Københavns Kommune, der gennem hele efterkrigstiden fulgte med både Københavns afindustrialisering og affolkning, og samtidig mere ressourcestærke forstadskommuner, omgivne købstadskommuner og tre amtskommuner.

Københavns Kommunes regionale aktørrolle blev dermed decimeret til de regionale områder, hvor kommunen havde direkte ejendoms- og dispositionsret eller sikret sig kontaktmæssig indflydelse. Det gjaldt centralbyens og Amagers sporvogns- og omnibusbetjening, den fælles trolleybus- og sporvejsdrift med NESA, det københavnske vandmonopol og gasforsyningen i de dele af dele af forstæderne, hvor Københavns Kommune fortsat stod for denne.³⁴



Indenrigs- og boligminister Aksel Møller (til venstre) og Rødovres socialdemokratiske borgmester Gustav Jensen (til højre) ved indvielsen af en del af Rødovres almennyttige kollektivbebyggelse Carlsro i 1952. Netop samme år, som Aksel Møller skrinlagde Hovedstadskommissionens forslag og introducerede den decentrale hovedstadsordning. Aksel Møller var Frederiksbergs borgmester i årene 1948-1950 og igen fra 1953 til sin alt for tidlige død i 1958 (Rødovre Kommunes Lokalhistoriske Samling)

Hovedstadsrådet

Som følge af de særlige interesser, der siden slutningen af mellemkrigstiden havde knyttet sig til forstadskommunernes autonomi, og at disse kommuner var større end landets sognekommuner og mange købstadskommuner, var der landspolitisk konsensus om, at 1970-kommunalreformen på primærkommunalt niveau ikke én til én kunne overføres til hovedstadsmetropolen.

1970-kommunalreformens stærkt udvidede primærkommunale ressort overførtes ganske vist til samtlige af hovedstadsmetropolens primærkommuner, men reformens kommunalinddeling gik i det væsentligste uden om metropolen. På nær enkelte undtagelser opretholdtes kommunegrænserne

ikke blot i centralbyen, men også i forstadskommunerne i de tre uden om liggende amtskommuner. Kun i den ydre del af Frederiksborg og Roskilde amtskommuner gennemførtes kommunesammenlægninger i et vist omfang.

Mest markant i forhold til det øvrige land, blev den måde, hvorpå 1970-kommunalreformen regionalt implementeredes i hovedstadsmetropolen. Da det ikke gennem hovedstadskonferencer i den første efterkrigstid lykkedes at opnå enighed om et kommunalt regionsorgan for hovedstadsmetropolen, faldt sagens løsning tilbage på statsmagten umiddelbart efter, kommunalreformen var trådt i kraft.

Med det resultat, at statslige Hovedstadsreformudvalget fremlagde sin betænkning i 1971. Da et af de bærende principper i 1970-kommunalreformen, ”én by, én kommune”, ikke kunne overføres til hovedstadsmetropolen, anvendte Hovedstadsreformudvalget i sin betænkning til gengæld dette princip i forhold til hele metropolen, som udvalget, ud fra en forståelse af hovedstadsmetropolen som en byregion, betragtede som en ”funktionel enhed”.³⁵

Til varetagelse af denne enheds opgaver, lagde Hovedstadsreformudvalget i et ledsagende lovforslag op til oprettelse af et hovedstadsråd. Et lovforslag, der dog måtte igennem en meget lang behandling i Folketinget, inden der opnåedes et politisk kompromis, der indebar, at udvalgets betænkning og lovforslag i realiteten kom til at danne grundlag for loven om oprettelsen af Hovedstadsrådet pr. 1.4.1974 og den lovpakke, der nærmere fastlagde rådets opgaver.

Med oprettelsen af Hovedstadsrådet blev der 124 år efter det førindustrielle og fæstningsindespærrede København begyndte sin transformation til en hovedstadsmetropol etableret et regionskommunalt organ til frembringelse af regionale rammebetingelser for metropolens funktion som en byregion. Hovedstadsrådet skulle således selvstændigt gennemføre regional fysisk planlægning af såvel urban bebyggelse som anvendelse af det åbne land og ligeledes selvstændigt planlægge og drive den del af den regionale infrastruktur, som den kollektive trafik udgjorde.

Herudover skulle Hovedstadsrådet, gennem en for andre offentlige myndigheder bindende, sektorplanlægning og med dertil knyttede tilsyns-, administrations- og godkendelsesmæssige beføjelser i realiteten, med amts- og primærkommuner som for rådet udførende aktører, tilvejebringe en række andre regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens byregionale funktion. I form af vejplanlægning (omfattede motor-, motortrafik- og landeveje) og ellers på det regionale forsyningsområde, de regionale spildevandaflednings-, affalds- og miljøområder og det regionale sygehusområde.

Med Hovedstadsrådets regionale opgaveportefølje, var dets interessevaretagelse på forhånd givet, og for at give den politisk legitimitet tillempedes den kommunale styrelseslov til valg af rådet og dets sammensætning og styreform.³⁶

Hovedstadsmetropolen som en funktionel byregion

Op gennem efterkrigsperioden reduceredes således antallet af regionale aktører, der tilvejebragte regionale rammebetingelser for hovedmetropolens funktion som en byregion. I den første efterkrigstid fortrinsvis til staten og fælleskommunale samvirker og i den sidste efterkrigstid stort set til Hovedstadsrådet. Disse aktører, agerede i højere grad ud fra metropolens byregionale interesser, eller gik sammen om at løfte omkostningstunge og kompleks regionale opgaver, som tillige kom til varetage disse interesser. Med decimeringen Københavns Kommunes regional

aktørrolle og indsnævringen af aktørstrukturen bag tilvejebringelse af regionale rammebetingelser, skabtes dermed stadig bedre forudsætninger for metropolen som en funktionel byregion.

Mod regional planmæssighed

Som en af de statsligt etapevist tilvejebragte regionale rammebetingelser, gennemførtes i perioden regional fysisk planlægning af urbane bebyggelse på grundlag af egnsplansskitser (Fingerplan fra 1947, Principskitsen fra 1960 og dennes Første Etapeplan fra 1963), byudviklingsplaner og en særlig dispositionsplan for Køge Bugt-området. Samlet lykkedes det herigennem i hovedstadsmetropolens forstæder, købstadsring og omliggende pendlersatellitbyer at tilvejebring en sammenhængende og rationel regional byspredning og fordeling af bebyggelsesarter og i samarbejde med de statslige trafik- og spildevandmyndigheder samtidig at gennemføre en i forhold hertil rationel regional føring af trafik- og spildevandslinjer.

I form af: Dels radiale forstadsbånd, der forbundet af nye S-banelinjer, løb fra det ældre koncentriske forstadslag op til og forbandt købstadsringens byer. Dels en funktionel opdeling af hver enkelt forstadsby med: Et center med forretninger og servicefunktioner omkring den lokale S-togsstation, omgivet af intensivt bebyggede boligområder (højhus, blokke eller tæt-lavt byggeri), med omgivne områder med mindre intensivt boligbyggeri (parcel- og rækkehuse) og yderst i forstadsbyen industrikvarterer.

I forhold til den i tiden anerkendte regionale fysiske planlægning var det dog en kritisk svaghed ved periodens egnsplanlægning, at der hverken i egnspladskisterne, byudviklingsplanerne eller Køge Bugt-dispositionsplanen indgik retningslinjer for den nærmere lokalisering af en række regionale funktioner. I mangel af et kommunalt regionsorgan blev det derfor op til de givne statslige myndigheder og de regionale fælleskommunale samvirker, ganske vist med skelen til egnsplanskisterne, enkeltvis at lokalisere: Forsyningsværker og-ledninger, regionale kommunikationslinjer samt nye sygehuse, gymnasier og affaldsforbrændingsværker.

Som en anden del af den etapevise statslige tilvejebringelse af regionale rammebetingelser, blev en stærkt udvidet regional fysisk planlægning af det åbne, der i form af fredningsplanlægning frembragtes parallelt og samme med egnsplanlægningen. En fredningsplanindsats, der i hovedstadsmetropolens indre del førte til omfattende rekreative arealudlæg i den øvrige del af Nordvestegnen og på Vestegnen, udlæggelse af Vestskoven, en rekreativ omdannelse af Vestvolden samt rekreative områder i kilerne mellem forstadsbåndene.

I metropolens ydre opland førte fredningsplanindsatsen til: Dels en fredningsplan for det nordligste Nordsjælland, hvor tilbageværende åbne arealer bevaredes, og sommerhusbyspredningen inddæmmedes. Dels fredningsplansforslag for områderne omkring Roskilde Fjord, Hornsherred og det store område i halvcirkelsalget mellem halvøens rod og Køge. Disse fredningsplansforslag inddæmmende også her sommerhusbyspredning og gav efterfølgende anledning til meget omfattende fredninger.

Med afsæt i det regionale forsyningssamarbejde, der var skabt før midten af århundredet, blev dette yderligere udbygget i den førte efterkrigstid. Frederiksberg Kommune og af Gentofte Kommune ejede Strandvejsværket gik sammen i den nye gasproduktionsenhed I/S GAS på samme tidspunkt, som IFV udbyggede elektricitetsproduktionen med etableringen og successive udbygning af Asnæsværket ved Kalundborg. Samtidig sammenkørtes Københavns Kommunes og I/S GASs gasproduktion på samme tid, som der gennemførtes en samkøring af hele Østdanmarks elektricitetsproduktion, der suppleredes med svenske elleverancer gennem de østdanske elektricitetsproducenters I/S Kraftimport.

Blev der i henseende til hovedstadsmetropolens stambanenet og sø- og lufthavne i perioden via andre af statens etapevise løsninger frembragt regionale rammebetingelser for så vidt metropolens forbindelse med det øvrige land og udlandet, fik det statslige både S-baneudlæg og radiale og tværgående motorvejssystem i perioden et kritisk efterslæb. Både i forhold til de vækstpræmisser, der var nedlagt i egnsplanlægningen, men også i forhold til både den voldsomme byspredning, der rent faktisk kendetegnede hovedstadsmetropolen i perioden, og de funktionelle forandringer af dens byenheder.

For så vidt de miljøbelastninger, der i perioden fulgte af den forstærkede industrialisering og urbanisering, opnåede staten ved de øvrige etapevist tilvejebragte regionale rammebetingelser en højere grad af inddæmning af spildevandspåvirkningen. Gennem et koordinerende statsudvalg lykkedes det således, med fælleskommunale samvirkers mellemkomst, at udvide de hidtidige fælleskommunale spildevandsafdelingsordninger til hele Nordvest- og Vestegnen, Køge Bugt-området og den del af Nordeggen, der afledte spildevand til Mølleå-kloakken. Hertil føjede sig de to store forbrændingsanlæg, som regionale fælleskommunale samvirker åbnede i den indre del af hovedstadsmetropolen. Disse spildevands- og dagrenovationsordninger udfordredes dog af, at de ikke blev udbredt til de ydre dele af metropolens stadig større område.



Søborg Torv, Gladsaxe Kommune, i starten af 60'erne. Til venstre: Københavns Sporvejes buslinje 43, der erstattede sporvognsline 16. Til højre: Forenede Rutebilers linje 164, der ikke måtte køre længere ind ad Søborg Hovedgade, da Københavns Sporveje havde monopol på betjeningen af denne del af Søborg. Som forstædernes øvrige rutebiler måtte Forenede Rutebiler (forstædernes største private rutebilsselskab), der betjente Gladsaxe Kommune og stod bag en meget stor del af de tværgående forstadslinjer, ikke køre længere ind i hovedstaden end til Københavns Sporvejes øvrige endestationer. (Gladsaxe Byarkiv)

Førte den første efterkrigstid til tilvejebringelse af om end ikke fuldstændige, men så væsentlige regionale ordninger i henseende til regional fysiks planlægning, forsyningsproduktion, den overordnede regionale trafikale infrastruktur og håndtering af miljøbelastninger, opnåedes sådanne resultater ikke for så vidt den regionale kollektive trafik og de regionale sygehus- og gymnasietilbud.

I perioden frembragtes således ikke en samlet trafikplan for hovedstadsmetropolens kollektive trafik og et organ til at gennemføre planen. Da planlægningen og driften af denne trafik derved forsat blev overladt til staten, KS i hovedstaden, amtskommunernes rutebilskoncessioner og et stort antal private og offentlige (DSB, KS, NESA, Nærumbanen) rutebilaktører, forstærkedes de hidtidige problemer med metropolens kollektive trafikbetjening.

Trods den massive forstadstilvækst og nye såvel radiale som tværgående buslinjeudlæg, forblev forstædernes busbetjening stærkt fragmenteret og uden sammenhæng med KSs enhedsporvogns- og bussystemet i hovedstaden og på Amager. Sammen med de DSB-frembragte nye S-baners efterslæb i forhold til hovedstadsmetropolens såvel egnsplanlægning som byspredning, blev der således samlet set ikke i perioden i et tilstrækkeligt omfang tilvejebragt en regionalt sammenhængende kollektiv trafikordning.

Et forhold, der også kom til at kendetegne hovedstadsmetropolens sygehussektor. På trods af omfattede sygehusbyggerier og en samtidig udvidelse af det regionale indlæggelsesaftalesystem omfattende samtlige af metropolens sygehuse.

Herved opnåedes ganske vist et større behandlingstilbud og en mere rationel udnyttelse af metropolens samlede sygehuskapacitet. Men manglende koordination af de mange sygehusaktørers byggeprojekter fik en række uheldige sideeffekter:

Dels oparbejdelse af overkapacitet på hovedstadens kommunehospitaler. Dels en herfra løsrevet overdimensionering af amtssygehuset i Herlev. Dels underkapacitet i metropolens yderområde, hvor der ikke blev gennemført en i forhold til befolkningstilvæksten tilstrækkelig udbygning af de mange og ofte små stadig provinsorganiserede amts- og bysygehuse, købstadskommunale hospitaler og rene amtssygehuse.

Samme regionale fragmenterede karakter og ujævnhed, kom tillige til at kendetegne hovedstadsmetropolens gymnasiestruktur. Som konsekvens af, at driften af metropolens gymnasier og udvidelse af antallet af sådanne ukoordineret var overladt til staten og seks kommunale aktører. Med det resultat, at nye gymnasier lokaliseredes uden større sammenhæng med både metropolens byspredning og de funktionelle og sociale forandringer af dens byenheder.

Selv om en række af den første efterkrigstids aktørtilvejebragte regionale rammebetingelser således blev utilstrækkelige eller helt udeblev, førte andre mere eller mindre fuldstændigt frembragte rammebetingelser, som nævnt, til, at hovedstadsmetropolen som en funktionel byregion i højere grad i perioden bevægede sig mod regional planmæssighed.³⁷

Regional planmæssighed

Med oprettelsen af Hovedstadsrådet i 1974 blev der skabt en regionalkommunal struktur i hovedstadsmetropolen, som i den sidste efterkrigstid bedst muligt kunne frembringe regionale rammebetingelser for metropolens funktion som en byregion.

Hovedstadsrådet udrustedes med en indirekte valgt rådsforsamling, der afspejlede den kommunalpolitiske stilling i hele hovedstadsmetropolen, en underliggende udvalgsstruktur og en rådsforvaltning som en regionskommune, der for så vidt personalestyrke og budget fik et volumen, som svarede til en mellemstor amtskommune. Til varetagelse af sit ressort fik Hovedstadsrådet beføjelser til at gennemføre, for primær- og amtskommuner bindende, såvel regional fysisk planlægning som sektorplanlægning for en lang række andre regionale funktioner i hele hovedstadsmetropolen. Planbeføjelser, der for så vidt den kollektive trafik tillige omfattede driftsansvaret.

På dette grundlag gennemførte Hovedstadsrådet i perioden en regional fysisk planlægning, der med de indbyggede rummelige aspekter af rådets mangesidede sektorplanlægning, ydede et afgørende bidrag til:

Dels en rationel regional byspredning og fordeling af bebyggelsesarter ved den i realiteten sidste udbygning af hovedstadsmetropolen og dermed af dens ydre forstadsbånd, købstadsring og pendlersatellitbyer. Dels en organisk sammenhæng mellem regional afgræsning af byspredning og fordeling af bebyggelsesarter og regionale udlæg af nye forsyningsværker og-ledninger, kommunikations- og spildevandslinjer samt nye sygehuse, gymnasier, affaldsforbrændingsværker og spildevandsrensingsanlæg.



HT-busser ved garageanlægget på Islevdalsvej i 1981. En del af busserne er af ny dato, mens andre er busser, som i 1974 blev overtaget fra Københavns Sporveje, der få år forinden havde erhvervet en større helt moderne buspark i forbindelse med afviklingen af sporvejstrafikken (Rødovre Kommunes Lokalhistoriske Samling)

Et af de sektorplanområder, som indgik i den regionale fysiske planlægning, blev Hovedstadsrådets regionale plandispositioner for anvendelsen af det åbne land. På dette grundlag fik Hovedstadsrådet tilvejebragt en planmæssig og skånsom erhvervsmæssig udnyttelse af de ubebyggede landskaber og her sikret rekreative områder: I de forlængede kiler mellem og på tværs af forstadsbåndene i metropolens indre dele og her tillige i form af to omfattende kunstigt anlagte friluftsområde: Køge Bugt Strandpark og

Hedeland. I metropolens ydre del i form af oplevelsesrige landskaber, der strakte sig fra det nordligste Nordsjælland, gennem Hornsherred og derfra i retning mod det nordlige Stevn.

Selv om staten i den sidste efterkrigstid selv udbyggede fjerngods- og personbanetrafikken til og fra hovedstadsmetropolen samt lufthavnen i Kastrup og Tune, blev det under Hovedstadsrådets trafikplanlægning: Dels at morvejsnettet færdigbyggedes. Dels at det regionale vejnet udbyggedes med amtskommunerne som udførende aktører. Samtidig gennemførte Hovedstadsrådet en totalplanlægning og drift af hovedstadsmetropolens kollektive trafik omfattende såvel bus- og sidebanedrift som S- og regionalbanedrift.

Grundlaget for rådets (via Hovedstadsområdet Trafikselvskab; HT) samling af driften af hele den kollektive trafik. Således at HTs busser betjente størsteparten af et stærkt udvidet net, mens nettets mindre del blev dækket af private busselskaber, der med kontrakt med HT varetog denne del af kørslen. HT drev desuden lokalbanerne og S- og regionaltogslinjerne med henholdsvis privatbaneselskaberne og DSB som udførende aktør. Med dette driftsherredømme kunne HT i perioden integrere hele hovedstadsmetropolens forskellige kollektive trafikarter under ét med samme køreplan-, takst- og billetsystem.

Hovedstadsrådet sektorplanlægning og tilsynsmæssige og administrative dispositioner førte i perioden desuden til en betydelig udvidelse af de fælleskommunale spildevandsafledningsordninger i store dele af hovedstadsmetropolen samt til biologisk-kemisk spildevandsrensning og mere ordnede spildevandsafledningsforhold i de områder, der stod uden for disse ordninger. Hertil kom frembringelse af delregionale affaldshåndteringsordninger, som oftest med udgangspunkt i et regionalt forbrændingsanlæg, og en lang række andre regionale miljøforanstaltninger.

Med Hovedstadsrådets sektorplan- og tilsynsmæssige beføjelser og ofte direkte medvirken blev der i perioden desuden udstukket regionale rammer for placering af de elektricitetsværker – og transmissionsledninger, som IFV og Københavns Kommune stod bag. Hovedstadsrådets forsyningsplanlægningen satte samtidig rammere for det fjernvarme- og naturgasnet, der udlagdes over alt i de bebyggede dele af hovedstadsmetropolen. Det blev tillige rådet, der med fælleskommunale samvirker og enkeltkommuner som udførende aktører, stod bag en samlet varmforsyning i metropolen baseret på:

Dels delregional kollektiv fjernvarmeforsyning i centralbyen og omgivende forstæder og i hele Vestegnen og Køge Bugt-området. Dels decentral fjernvarmeforsyning i tæt bebyggede områder og naturgasopvarmning (via Hovedstadens Naturgasselskab) i villakvarterer. Fjernvarmen opnåedes gennem fælleskommunale forbrændingsanlæg (eksisterende som nyanlagte), nye decentrale kraftvarmeverker og kraftværkerne; eksisterende som nye så som: Københavns Kommunes Amagerværket og IFVs Avedøre Værket. Herudover kunne Hovedstadsrådet slå en kile ind i det vandmonopol, som Københavns Kommune og i nogen grad Sjælsværket havde opbygget, idet rådet gennemførte en regionalt planlagt vandindvinding og kontrolleret vandprisdannelse.

I modsætning til det øvrige ressort, der var tillagt Hovedstadsrådet, fik det ikke de samme plan- og tilsynsmæssige beføjelser på sygehusplanlægningsområdet. Denne planlægning skulle baseres på de amtskommunale sygehusvæseners sygehusplanudkast, og vanskeliggjordes af stærke statsinteresser i denne planlægningsdel. Ikke desto mindre førte et samspil mellem Hovedstadsrådets overordnede regionale sygehusplanlægning, en stadig stærkere statsstyring af sygehusområdet og den koordinering af de sygehuse mæssige dispositioner, som rådet samtidig fik etableret i forbindelse med

det planforberedende arbejde, til: At den første efterkrigstids ukoordinerede vækst både i de kommunale og statslige sygehusvæsner i den sidste efterkrigstid blev afløst af sygehusemæssige dispositioner, der blev truffet ud fra et langt fastere regionalt funderet plangrundlag. Herved gennemførtes:

Dels den helt nødvendige nedbringelse af den overkapacitet, som hovedstadsmetropolens samlede sygehussektor havde oparbejdet op gennem den første efterkrigstid. Dels en udjævning af både de regionale skævheder i metropolens sygehusudbud og de ubalancer mellem sengepladser og befolkningens størrelse i metropolen, der var fulgt med den hidtidige ukoordinerede sygehusvækst.

Af de regionale opgaver, der faldt uden for Hovedstadsrådet, og hvor de fem amtskommunale enheder havde fuld rådighedsret, udgjorde gymnasieskolen det væsentligste. Som følge af 1970-kommunalreformen kom amtskommunerne til at stå for oprettelse og drift af nye gymnasier og overtog efterfølgende først de kommunale gymnasier og siden de statslige. Med denne centralisering af gymnasiesektorens drift og planlægning fik hovedstadsmetropolens amtskommunale niveau i perioden sammen med oprettelsen af et betydeligt antal nye gymnasier og forberedelseskurser udjævnet de regionale skævheder, som hidtil havde kendetegnet metropolens gymnasietilbud.

I forhold til hovedstadsmetropolens behov for regionale rammebetingelser for dennes byregionale funktion, blev disse i vid udstrækning i den sidste efterkrigstid dækket af aktørtilvejebragte regionale rammebetingelser. Med de landspolitisk givne beføjelser, der tillagdes de regionale aktører, fik metropolen som en funktionel byregion en ikke siden set regional planmæssighed.

Til gengæld lykkedes det ikke i fuldt omfang at fastholde hovedstadsmetropolen som en samfundsmæssig vækstgenerator. En følge af ikke blot den økonomiske krise, der tyngede metropolen i perioden, men navnlig som konsekvens af landspolitiske prioriteringer.

Disse prioriteringer sigte, på bekostning af hovedstadsmetropolen (og Aarhus-området), på en national decentral urbanisering og udjævning af regionale forskelle. Med det resultat, at Hovedstadsrådet i den sidste efterkrigstid under et massivt statsligt pres, meget kortsigtet nødtvungen måtte indsnævre rammerne for vækst til de ydre forstadsbånd og købstadsringen. Så meget, at den regionale fysiske planlægning, i modsætning til den ekspansive Regionplan 1973, blev bombet tilbage til de samme principper, som var indlejret i den over 40 år gamle Fingerplan.

Et kortsigtet landspolitisk pålagt planperspektiv, der også slog i gennem i de indskrænkede regionale trafikplandispositioner, som Hovedstadsrådet under disse omstændigheder ligeledes var tvunget til at gennemføre. Det drejede sig om: Henlæggelse af planerne for en ydre Motorring 5, forlængelser af Motorring 4 fra Ballerup til Hillerødmotorvejen i Bagsværd og Frederikssund-og Hillerødmotorvejene samt en ydere højhastighedsbane i Regionsplan 1973's bortfaldne transportkorridor.

Dermed et samlet sæt af yderst kortsigtede landspolitiske nedprioriteringer af hovedstadsmetropolens store vækstpotentiale, der blokerede for, at den i disse sammenhænge tilførtes de fuldstændige regionale rammebetingelser, som kunne have trukket metropolen ud af stagnation, hvorved den kunne have givet den kriseramte samfundsøkonomi en tiltrængt saltvandsindsprøjtning.³⁸

Fornyet styrke

Uanset, hvor vellykkede resultater Hovedstadsrådet trods alt opnåede, og andre vesteuropæiske regionskommunale organer samtidig kunne opvise, blev de sårbare. I bl.a. Danmark og UK overfor landspolitiske beslutninger. Som en udløber af de neoliberalistiske initiativer, der udgik fra Margaret Thatchers konservative regering (1979-1990), opløstes det Labour-styrede Greater London Council i 1986. Samme skæbne undergik tilsvarende socialdemokratisk styrede danske Hovedstadsrådet, da det blev fældet af Poul Schlüters konservativt ledede centrum-højre regering i 1989.

Sammenbruddet af regional planlægning og styring

Men de regionskommunale organer blev også sårbare overfor strukturforandringer i den internationale økonomi. Idet metropolerne i 80'ernes slutning og årtierne omkring årtusindeskiftet i endnu højere grad end tidligere kom til at konkurrere indbyrdes. En følge af den yderlige økonomiske globalisering, der fulgte af den nye geopolitisk- og økonomiske amerikanske verdensorden, der fra omkring 1990 afløste den hidtidige bipolaritet, som havde opdelt verden i en amerikansk kapitalistisk-imperialistisk og sovjetkommunistisk interessesfære.

I denne internationale metropolkonkurrence opløstes eller decimeredes de regionskommunale overbygninger for, at metropolernes primærkommunale niveau i højere grad kunne handle mere selvstændigt og på markedsvilår, konkurrere indbyrdes og udvise entreprenørskab med andre offentlige og private aktører i en stadig mere globaliseret økonomi. Resultatet af et neoliberalistiske tankesæt, der baseredes på en tiltro til, at konkurrence mellem kommuner i en metropol her kunne generere en kraftigere vækst og dermed øge metropolens samlede konkurrencekraft. Som konsekvens heraf udstak staten dermed alene de overordnede regionale rammer, men uden et regionalt styrende og på forhånd fastlagt institutionelt mellemlid.

Dette erstattedes af mellemkommunale mere uformelle samvirker med karakter af netværk, frivillig deltagelse og processkabte mere fleksible strukturer med flere aktører: Kommuner, andre myndigheder, organisationer og private aktører. Netværk eller samvirker, der omfattede store geografiske områder, men ikke blev regionalt beslutningstagende. Til gengæld baseredes de på initiativskabelse og samarbejdsprocesser og kendetegnedes ved lette administrative strukturer for at opnå den største fleksibilitet.³⁹

Den skæve metropol

Disse forandringer i de vesteuropæiske metropolers regionale styring slog igennem med fuld styrke i den danske hovedstadsmetropol i årtierne omkring årtusindeskiftet. I første omgang i form af nedlæggelsen af Hovedstadsrådet, der ved udgangen af 1989 havde tilvejebragt regionale rammebetingelser for en fremtidig i alle aspekter regional afbalanceret og planlagt udvikling i metropolten. Hvorved den sidste efterkrigstids erhvervs- og befolkningsudflytning til forstæderne og købstadsringen under planlagte og koordinerede former kunne have forsat samtidig med, at vejen var blevet banet for en i forhold hertil afstemt videreudvikling af centralbyens rolle. I takt med dens endelige afindustrialisering og som centrum for centrale administrative, finansielle og serviceorienterede funktioner.

Et scenarie for hovedstadsmetropolens fremtid, som fra 1990 kom til at stå i et nærmest grotesk modsætningsforhold til den udvikling, som kom kendetegnede metropolten i de efterfølgende mere end 30 år. I stedet for Hovedstadsrådets tilvejebringelse af regionale rammebetingelser for en regionalt

sammenhængende og afbalanceret udvikling i hele hovedstadsmetropolen, blev denne tilvejebringelse overladt til:

Dels hver af de tre amtskommuner og de dér herskende erhvervsinteresser- og aktører. Indtil 2007-strukturreformen udslettede det amtskommunale niveau, og i al væsentlighed overlod dets ressort til kommunerne og de dér herskende lokalkommunale og erhvervsmæssige interesser.

Dels centralbyens to både primær- og amtskommunalt disponerede kommuner, og det dér herskende stadig større virvar af agerende forskellige offentlige myndigheder og nyetablerede fællesoffentlige selskabsdannelser. Kommuner og aktører, der, med privatkapitalistiske investeringer i baghånden, uden regional styring og planlægning, men ud fra egeninteresse ukoordineret og stykvisst frembragte rammebetingelser for denne del af hovedstadsmetropolens funktion og udvikling.



Metrotogsæt på højbanedelen i den nordlige del af Ørestad, 2017 (Frederiksberg Stadsarkiv)

I centralbyen med den konsekvens, at disse aktører her: Dels initierede byomdannelsen af tiloversblevne ældre erhvervs- og infrastrukturuområder til kolossale områder med nyt bolig-, kontor- og institutionsbygger. Dels på grundlag af indtægterne fra frasalgsgrunde i disse områder gennemførte omfattende nye trafikale infrastrukturanlæg: Store nye vejanlæg, et stadig mere forgrenet metrosystem og omdannelse af hele den gamle godsbanering til en ring-S-bane fra Hellerup til Ny Ellebjerg; nuværende København Syd.

Med det resultat, at hovedstadsmetropolen blev kendetegnet af stadig større ubalancer, som skævvred dens funktion og udvikling som én samlet byregion. Idet befolkningsfordelingen i metropolen blev ujævn, som følge af den stærkere befolkningskoncentration i centralbyen på bekostning af metropolens øvrige dele. Som konsekvens af: Dels at byomdannelserne i centralbyen netop gav mulighed for både nye og moderne boliger og kontor- og institutionskomplekser til en stærk koncentration af vækstekspressive globalt

orienterede serviceproducerende erhverv. Dels at mindre vækstpoteente erhverv som industri (såvel ældre som ny højspecialiseret industriproduktion), transport-, lager- og logistikvirksomhed, bygge- og anlæg samt regionalhandel blev erhvervsgrundlaget i resten af metropolen.

Medvirkende til, at hovedstadsmetropolen og blev kendetegnet af en fordybning af de sociale ubalancer. Nu blev der ikke blot tale om de klassiske sociale forskelle i centralbyens forskellige bydele og det hidtidige indkomst- og statusfald i forstadsområdet i halvcirkelslagte fra Øresundskysten og ned til Køge Bugts kyst, men også om nye demissioner.

Centralbyens udvikling blev således kendetegnet af stærkt stigende indkomster og ejendomspriser, flere selvstændige og funktionærer på høj- og mellemniveau, udvidede kommunale velfærdstilbud og samtidig en faldende kommunale udskrivningsprocent. Mens den øvrige del af hovedstadsmetropolen på samme tid fik mindre stigende indkomster og ejendomspriser, flere lønmodtagere på grundniveau, mindre kommunale udgifter til velfærdstilbud og stigende kommunale udskrivningsprocenter.⁴⁰

Konklusion

Da det er dokumenteret, at den hidtidige københavnske historieskrivning ikke i et tilstrækkeligt omfang har haft blik for, at der uden for Københavns Kommunes grænser siden midten af det 19. århundrede opstod en hovedstadsmetropol, som København blev en del af, og hvis samlede folketal siden blev op til tre gange større end hovedstadens, har denne artikel forsøgt at rette op på denne blindhed, som jo nok er i tråd med den københavnske selvforståelse.⁴¹ Artiklen har således påvist, at Københavns position i hovedstadsmetropolen siden midten af 1800-tallet og Københavns Kommunes samtidige indflydelse på denne metropols udvikling og funktion som en byregion faldt i fire faser.

En første fase fra midten af det 19. århundrede og frem til tiden omkring første verdenskrig, hvor København var den suverænt største by ikke blot i hele landet og den fremvoksende hovedstadsmetropol, men også i den stadig større hovedstad, der i sit bylegeme integrerede det hidtidige landsogn Frederiksberg nu som en by. Afgørende for, at Københavns Kommune i dens interesse for den samlede hovedstads sammenhængskraft blev drivende for en række fællesordninger, som Frederiksberg Kommune blev en del af eller måtte acceptere.

Idet Frederiksberg Kommune havde samme hovedstadsinteresse, som Københavns Kommune. Hvortil kom, at Frederiksberg Kommunes kommunal selvstændighed afhang af kommunens evne og vilje til indgå i ordninger, der var betydning for hovedstaden. Grundlaget for, at Københavns Kommune i perioden i selve hovedstaden fik tilvejebragt: Et sammenhængende hovedgade- og spildevandsafledningssystem, en samlet vandindvinding, et enhedssporvejs- og omnibussystem og indlemmelser af hele eller store dele af de omgivne sognekommuner.

Udover de dele, der indlemmedes i Københavns Kommune, kom dens fællesordninger ikke til at omfatte den øvrige del af den fremvoksende hovedstadsmetropol, hvorved der på centrale områder savnedes regionale rammebetingelser for dens byregionale funktion. Mens det alene blev staten, der, gennem stambanenettet og udbygning af de københavnske havne, frembragte fuldstændige rammebetingelser, blev den kollektive trafik, energiforsyning, bebyggelsesplanlægning, sygehusbyggeri- og drift og den gymnasiale skoleundervisning uden nogen form for regional koordinering varetaget af enkeltkommuner indenfor de givne kommunegrænser og private aktører.

Den tidlige hovedstadsmetropolen fik dermed i perioden en regional planløs og dysfunktionel karakter som en funktionel byregion.

En karakter, der på en række områder tillige kom til at karakterisere metropolen under dens videre udbygning i den anden fase, som artiklen har påvist, omfatter mellemkrigstiden og 40'erne. I denne periode reduceredes Københavns andel af metropolens folketal ganske vist, men byens position styrkedes ved både dens udbygning og koncentration af industriel produktion og central administrativ, finansiel, økonomisk, uddannelses- og forskningsmæssig og kulturel virksomhed.

Grundlagt for, at Københavns Kommune i perioden målrettet arbejdede for en københavnske metropolkommune, da kommunen efter de vellykkede indlemmelser lige efter århundredeskiftet opgav den hidtidige laissez faire- strategi i forhold til nabokommunerne og slog ind på en aktiv indlemmelsesstrategi. En strategi, der mislykkedes da først Frederiksberg Kommune og siden forstadskommunerne afviste at blive en del af en Københavns Kommune, der omfattede hele den daværende hovedstadsmetropol. Ikke desto mindre stod Københavns Kommune i perioden bag en række regionale dispositioner, der skulle bane vejen for denne metropolkommune.

Dispositioner, der førte til en yderlige fragmentering af hovedstadsmetropolens kollektive trafik, udskød en stærkt påkrævet regional fysisk planlægning af urbane bebyggelse, omfattede en spildevandsafledningsordning, som alene kom til at dække de omgivne forstadskommuner og dermed ikke hele metropolen. Hertil kom en udbygning af det københavnske vandindvindingsområder, hvorved dette fik karakter af et vandmonopol. Med det resultat, at både Frederiksberg Kommune og de fleste forstadskommuner blev afhængig af københavnsk vandforsyning og de priser, som vandet blev leveret til. En afhængighed, der tillige kom til omfatte de forstadskommuner, hvortil Københavns Kommune leverede gas.

At hovedstadsmetropolen som en funktionel byregion i perioden ikke desto mindre også fik karakter af regional planmæssighed, var alene betinget af de regionale rammebetingelser, som staten og fælleskommunale samvirke tilvejebragte for så vidt: Den overordnede trafikstruktur, regionale rekreative områder, elektricitetsproduktion og tværkommunale sygehusindlæggelsesaftaler.

Efterkrigstiden kom til at udgøre en ny og tredje fase, som artiklen påviser som kendetegnende for Københavns og kommunens stilling i den samlede hovedstadsmetropol. En periode, hvor København led et meget voldsomt befolkningstab, fik en større andel af ældre og socialt dårligt stillede, og samtidig i vidt omfang udtømtes for industriel produktion. Medvirkende til, at Københavns Kommune som regional aktør kom i defensiven i forhold til samtidig stærkere regionale aktører.

I den første efterkrigstid: Staten og fælleskommunale samvirker og i den sidste efterkrigstid: Hovedstadsrådet. Aktører, der i stadig større grad tilvejebragte de regionale rammebetingelser, der i den sidste del af periode bevirkede, at hovedstadsmetropolen som en funktionel byregion opnåede en høj grad af regional planmæssighed og sammenhængskraft.

En byregional karakter, der blev nedbrudt i årtierne omkring årtusindeskiftet. Den fjerde og sidste fase, hvor artiklen påviser, at Københavns position i hovedstadsmetropolen styrkedes markant, og Københavns Kommune på ny blev en særdeles dominerede regional aktør. Stærkt befordret af afviklingen Hovedstadsrådet i 1990 og overførelsen af rådets tilvejebringelse af regionale

rammebetingelser for metropolens byregionale funktion til hver af dens fem amtskommunale enheder.⁴² I centralbyen til dens to kommuner, hvilket bevirkede, at disse kunne agere som både primær- og amtskommuner uden overordede regionale bindinger.

Et råderum, der fastholdtes efter 2007-strukturreformen, hvor det amtskommunale niveau forsvandt, og som i årtierne omkring årtusindeskiftet bevirkede, at rammerne for særlig Københavns Kommunes dispositioner kun blev begrænset af statsmagten. Da denne på samme tid i sine landsplandirektiver i særlig grad lokaliserede de vækstmuligheder, der fulgte af økonomiens yderlige globaliseringen, til centralbyen, og samtidig rådede over meget omfattende udtjente infrastrukturelle og militære områder, som skulle kapitaliseres bedst muligt, kunne Københavns Kommune gennem sin kommuneplanlægning og som suverænt største aktionær i fællesoffentlige arealudviklings- og metroselskaber gennemføre:

Dels meget omfattende byomdannelser, der skabte meget store nye områder til moderne bolig-, kontor- og institutionsbyggeri. Dels et stadig større metrobyggeri og meget omfattende vejanlæg. Afgørende for, at periodens globalt orienterede vækstpotente serviceproducerede erhverv i særlig grad lokaliserede til København. Med det resultat, at centralbyen og særlig København fik langt større stigninger i indkomster og ejendomspriser og i andelen af lønmodtagere på høj- og mellemniveau.

Gevinster, som den øvrige del af hovedstadsmetropolen ikke opnåede, da den overordnede regionale styring var afviklet, og amtskommunerne og senere kommunerne ikke fik samme regionale dispositionsfrihed- og mulighed, som der i perioden blev tillagt centralbyens kommuner og særlig Københavns Kommune. Med det resultat, at hovedstadsmetropolen blev skævvredet som en funktionel og sammenhængende byregion og dermed vendte tilbage til tidligere årtiers regionale planløshed.

Set i det såkaldte helikopterperspektiv, tegner der sig konturer af, at hovedstadsmetropolens udvikling som en funktionel byregion hæmmedes hver gang den, i forhold til resten af metropolen, altdominerende Københavns Kommune fik videre muligheder for at agere som regional aktør i metropolen. Det gjaldt ikke blot tiden frem til første verdenskrig, men i særlig grad mellemkrigstiden og 40'erne samt årtierne omkring århundredskiftet.

Summary

It has been documented that the Copenhagen historiography to a sufficient extent has not taken into account the fact that outside the borders of the Municipality of Copenhagen since the middle of the 19th century, a capital metropolis arose, of which Copenhagen became a part, and whose total population then became up to three times larger than the capital's. This article has attempted to correct this blindness by demonstrating four phases in Copenhagen's position in the capital metropolis since the mid-1800s and the simultaneous influence of Copenhagen Municipality on the development and functioning of this metropolis.

In a so-called helicopter perspective, contours emerge that the development of the capital metropolis as a functional city region was hampered every time the all-dominant Copenhagen Municipality got further opportunities to act as a regional actor in the metropolis. This did not only apply to the period up to the First World War, but particularly to the interwar period and the 1940s and the decades around the turn of the century.

The post-war period thus became an exception, when Copenhagen suffered a significant population loss and deindustrialized, while the development in the rest of the capital metropolis went in the exact opposite direction. At the same time, the capital metropolis got stronger regional actors to provide regional framework conditions for the capital metropolis to function as an urban region.

In the first post-war period it was the state and joint municipal cooperatives, while in the latter part of the post-war period it became a regional municipal body; Capital Metropolis Council. With these strong regional actors and a weakened Copenhagen Municipality, in the post-war period the capital metropolis achieved the highest degree of regional planning as a functional city region.

Noter

¹ Jørgen Mikkelsen: København og historien, Historisk Tidsskrift, 123:1, 2023, s. 258.

² Poul Sverrild: Veje til Hvidovre. Om den periurbane udvikling i en københavnsk forstadskommune, 2020, s. 267.

³ Sverrild: Veje til Hvidovre, 2020, s. 266-268.

⁴ Sverrild: Veje til Hvidovre, 2020, s. 268.

⁵ [Metropolhistorisk Netværk](#)

⁶ [METROPOL \(tidsskrift.dk\)](#)

⁷ Henning Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion. Regionale rammebetingelser for det danske hovedstadsområdes funktion som en byregion 1850-1990, Forlaget Frydenlund Academic, 2023, bd. 1-3.

⁸ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, s. 46-47.

⁹ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 56-60.

¹⁰ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 97-99.

¹¹ Henning Bro: Oplandet. Københavnsegn og metropolopland før 1950. METROPOL, 2024, nr., s. 12-40.

¹² Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 138-154.

¹³ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 170-181.

¹⁴ Rigsdagstidende, 1857/58, Anhang B, s. 361-368.

¹⁵ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 211-215.

¹⁶ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 243-259.

¹⁷ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 221-228.

¹⁸ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 215-221.

¹⁹ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 181-192.

²⁰ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 292-304.

²¹ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 314-348.

²² På nær Frederiksberg købstadskommunale opgradering, hvori indgik en udskillelse fra Københavns Amtskommune (1900), og de københavnske indlemmelser (1901-1902), baseredes hovedstadsmetropolens kommunalstruktur på det grundlag, der blev lagt ved kommunalanordningerne i årene omkring 1840, og som først ændredes ved 1970-kommunalreformen. Ud over kommuner med købstadskommunal status (hovedstadskommunerne og byerne i købstadsringen) blev metropolens område opdelt i sognekommuner og amtskommuner. Sognekommunerne med begrænsede beføjelser og beskætningsmuligheder. Amtskommuner, der, ligesom købstadskommunerne indenfor egne kommunegrænser, varetog: Sydehus-, medicinal- og vejvæsen, nogle opgaver inden for skole- og fattigvæsen samt opførelse og drift af bygninger til og delvis ansættelse af personale inden for politi-, ret- og arrestvæsen (frem til 1939). Med begrænsningen af primær- og amtskommunernes dispositionsmuligheder indenfor egne kommunegrænser og amts- og købstadskommunernes begrænsede beføjelser, blev hovedstadsmetropolens kommunalstruktur fragmenteret i forhold det urbanregionale niveau, som metropolen allerede fik før århundredskiftet. Udover staten, kom aktørstrukturen bag tilvejebringelse af regionale rammebetingelser før 1974 til at bestå af enkeltkommuner eller fælleskommunale samvirker, der havde ressourcer til og interesser i denne tilvejebringelse.

²³ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 440-478.

²⁴ For at understøtte drejningen af Egnspanudvalgets arbejde, ydede Københavns Kommunes byplanafdeling desuden et omfattende bidrag til de to udvalgs virksomhed.

²⁵ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 399-431 og 543-559.

²⁶ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 559-574.

²⁷ Mens Gentofte Kommunes Strandvejsgasværk påtog sig denne forsyning opgave i de øvrige forstæder

²⁸ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 487-494.

²⁹ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 494-504.

³⁰ IFV oprettedes i 1937 af NESAs, Frederiksberg Kommune og Nordvestsjælland Elektricitetsværk og opførte først Kyndbyværket i Hornsherred og siden Asnæsværket ved Kalundborg Fjord.

³¹ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 1, s. 598-612.

³² Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 2, s. 16-78 og 400-408

³³ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 2, s. 98-138.

³⁴ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 2, s. 98-139.

³⁵ Hovedstadsområdet. Befolkning. Opgaver. Økonomi. Hovedstadsreformudvalgets Sekretariat, 1971, s. 122.

³⁶ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 2, s. 427-433.

³⁷ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 2, s. 353-374.

³⁸ Henning Bro: "Et udpræget hastværksarbejde. Omkring Hovedstadsrådets nedlæggelse 1989, Historisk Tidsskrift, 2024, nr. 2, s. 99-130. Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 2, s. 700-718.

³⁹ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 2, s. 722-730.

⁴⁰ Bro: Hovedstadsmetropolen – den danske byregion, 2023, bd. 2, s. 730-746

⁴¹ Med den københavnske omklamring siden 1901 har den frederiksbergske historieskrivning været nødsaget til, siden midten af det 19. århundrede, at se Frederiksberg som en del af den hovedstad, som byen og kommune blev en del af. Men også at have blik for resten af det bysamfund, den resterende hovedstadsmetropol, som lå udenfor den omsluttende og almægtige Københavns Kommune, og velgørende kunne skimtes fra toppen af Frederiksbergs rådhusårn.

⁴² De to hovedstadskommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner.