

Storkøbenhavn som regionspolitisk kasterbold

Københavns Kommune som regional kollektiv trafikaktør

Af Henning Bro

Tak til bedømmelsesudvalget for den positive vurdering af min disputats, der har ført til dette forsvar, og til alle andre for tilstedeværelse ved forsvarshandlingen.

Min afhandling - *Fra hestetræk til S-tog. Regional trafik infrastruktur i hovedstadsmetropolen 1850-1990** - afdækker, hvordan det fæstningsindespærrede førindustrielle København fra 1850 og frem til 1990 transformeredes til en industrialiseret hovedstadsmetropol, og hvorledes denne urban-regionale proces skabte behov for regional trafikinfrastruktur og andre regionale rammebetingelser, der tilvejebragtes af forskellige regionale aktører og bidrog til denne metropols funktion som en by-region.

I afhandlingen påviser jeg, at det blev stadig færre, men også stadig mere potente regionale aktører, der i perioden tilvejebragte disse rammebetingelser, hvorved hovedstadsmetropolen som en funktionel urban region bevægede sig fra regional planløshed til regional planmæssighed. En urbanregional udviklingsdynamik, som jeg i afhandlingen dokumenterer blev brudt med øget økonomisk globalisering og konkurrence mellem Europas byregioner i årtierne omkring årtusindeskiftet.

Indenfor denne brede kontekst har bedømmelsesudvalget ved dette mundtlige forsvar inviteret mig til at diskutere Københavns Kommunes planlægningsideologier for udviklingen af den trafikale infrastruktur i det 20. århundrede med fokus på, hvordan kommunen historisk har defineret 'behovet' og den internationale inspiration, som har ligget bag.

Diskussionen er yderst relevant, da Københavns Kommune helt tilbage fra midten af det 19. århundrede udgjorde en af de regionale aktører, der i mere end 150 år bidrog til tilvejebringelsen af regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens funktion som en urban region, varetog særlige egeninteresser, når den fastlagde metropolens behov for sådanne regionale rammebetingelser, og ved udmøntningen gav disse en bestemt form med deraf følgende konsekvenser for hovedstadsmetropolens urbanregionale funktion og udvikling.

For denne funktion og udvikling blev regional trafik infrastruktur essentiel, da den var en afgørende regional rammebetingelse for vareind- og udførsel og persontransport til/fra hovedstadsmetropolen, varemobiliteten og arbejdskraftpendling indenfor denne og dermed også for den lokalisering af realkapital og boliger for arbejdskraften, der blev bestemmende for de funktionelt forskelligartede - og med arbejdskraft, kapital og varer interagerende - byenheder, som metropolen kom til at bestå af som en funktionel byregion.

Ligesom andre fremvoksende byregioner i Europa påbegyndtes denne urbanregionale proces i midten af det 19. århundrede, da det førindustrielle København brød ud af de befæstninger, der var blevet udlagt omkring byen i det 17. århundrede. Indtil omkring første verdenskrig spredte København sig både over sine brokvarterer og Frederiksberg, som blev en storby inden for den stadigt voksende hovedstad.

Henning Bro, seniorforsker, dr.phil. og ph.d., Frederiksberg Stadsarkiv

Denne urbane spredning skabte først et bylag med industri- og boligområder med fabriks- og arbejderkvarterer og fjernere beliggende villakvarterer for overklassen, og siden et tilsvarende andet bylag med industrikvarterer, klynger af randkarréetagebebyggelser og nye villakvarterer.

Samtidig blev det førindustrielle København omdannet til den centralby med finansielle, kommercielle og centraladministrative funktioner. På samme tid, som der opstod velhaverforstæder i et bælte ud til Øresund, og tidlige forstæder med småhuse for arbejderklassen og lavere funktionærer i Søborg, Tårnby, Hvidovre og Rødovre.

Udover Københavns Kommunes sikring af de for person- og varetransport afgørende gennemgående hovedgader gennem hovedstadens to kommuner, blev de almene produktionsbetingelser - som trafik infrastruktur bl.a. udgjorde - ud fra natvægterstatens liberalistiske dogmer på offentlig koncession også i den tidlige hovedstadsmetropol overladt til markedet og private aktører. Ligesom i andre af Europas byregioner gjaldt det i den tidlige danske hovedstadsmetropol de første stambanelinjer og et stadigt stigende antal konkurrerende private sporvejs- og omnibusselskaber, der ukoordineret udlagde linjer, hvor der var et kommercielt grundlag for driften.

Et finmasket sporgovns- og omnibusnetværk udlagdes dermed i de tættest befolkede dele af hovedstaden (København-Frederiksberg) og i Gentofte-forstæderne på Nordeggen, mens hovedstadens ydre dele og de tidlige forstæder på Nordvest- og Vestegnen fik utilstrækkelige eller slet ingen kollektive transportforbindelser. Derudover kom de private operatører ofte i konflikt med hinanden om køreplaner, priser og billetordninger, hvorved selskaberne fik usammenhængende ordninger på disse områder.

Den kollektive transporttjeneste i hele den tidlige hovedstadsmetropol fik således en tilfældig, fragmenteret og utilstrækkelig karakter op gennem den sidste halvdel af det 19. århundrede. Bedre blev det ikke af, at de mange sporvejs- og omnibusselskaber i forbindelse med sporvejenes elektrificering omkring århundredskiftet blot samledes i tre private selskabskonstruktioner; et hver for Københavns, Frederiksberg og Gentofte kommuner. Ej heller det semikommunale sporgovnsselskab på Frederiksberg fra 1898, sporvejenes kommunaliseringen i København i 1911 og Gentofte Kommunes overtagelse af Nordsjællands Sporvejs- og Elektricitetsaktieselskab (NESA) i 1915 skabte mere ordnede forhold.

Disse kommunaliseringer var ganske vist udtryk for både det kommunesocialistiske program, som Socialdemokratiet fik gennemført i Københavns Kommune sammen med de radikale, og den samtidig øgede offentlige varetageelse af almene produktionsbetingelser, der fulgte med den socialkonservative socialhjælpsstat i årtierne omkring århundredskiftet. Og bl.a. også førte til statens både massive omlægning og udvidelse af den tidlige hovedstadsmetropolis stambaner og voldsomme udbygninger af Københavns havne med deraf følgende sikring af varetil- og udførsel og persontransport til/fra metropolen.

Men en samlet regional håndtering af den kollektive trafik i hele hovedstadsmetropolen opnåedes ikke. Den regionale infrastruktur blev således et eksempel på, at regionale rammebetingelser for metropolens funktion som en byregion ikke tilvejebragtes i et tilstrækkeligt omfang, hvorved dens urbanregionale funktion frem til tiden omkring første verdenskrig blev præget af planløshed.

Dermed var situationen den samme som i Vesteuropas andre byregioner, hvor tunnelbaner alene blev løsningen i de allerstørste. I London allerede i 1863 og Paris og Berlin i 1900 og 1902 og nogle år efter i form af højbaner i en række af de øvrige byregioner; bl.a. i Hamburg. Stærkt inspireret heraf blev der i forbindelse med den endelige omlægning og udbygning af den danske hovedstads stambanelinjer indledt forhandlinger om en ringbane på strækningen Valby-København H-Hellerup-Nørrebro-Valby. Over lange strækninger skulle den i København og på Frederiksberg løbe som en højbane på de ældre jernbanelinjer, der ville blive tilovers efter åbningen af Københavns tredje hovedbanegård. I Hellerup skulle ringbanen fortsætte som nærbane til velhaverforstæderne på Nordeggen og have endestationer i Holte og Klampenborg.

Ved siden af de langt mindre kommunale Slangerup-, Nærum- og Amagerbaneselskaber, ville DSB fra udelukkende at have været national stam- og sidebaneoperatør dermed også blive nærbaneoperatør i en fremtidig større hovedstadsmetropol og dermed en konkurrent i forhold til Københavns Kommunes sporvejs- og omnibuskoncessionsmyndighed og drift og videreudvikling af det kommunaliserede Københavns Sporveje (KS). Både i henseende til de indtægter, der ville flyde af udvidelse af det københavnske sporvejs- og omnibusnet til, på og i Frederiksberg og de fremvoksende forstæder, og den betydelige indflydelse på udviklingen i hele hovedstadsmetropolen, som ville følge heraf.

En indflydelse, som Københavns Kommune havde fået blod på tanden til at opnå i fremtiden, da det uden problemer i 1901-1902 var lykkedes at indlemme Brønshøj Sogn fra Brønshøj-Rødovre Sogneskommune, Valby-Vigerslev-distriktet fra Hvidovre Sogneskommune og hele Sundbyernes Sogneskommune i en nu arealmæssig tre gang større Københavns Kommune, der ikke blot nu omklamrede Frederiksberg, men havde potentiale til at omfatte hele metropolen. Med dette udviklingsperspektiv og samtidig uenighed mellem staten og de to hovedkommuner om finansieringen af den dyre højbanejernbanesektion faldt denne. Dette afholdt dog efterfølgende hverken DSB og KS fra at sætte sig på en betydelig del af den større hovedstadsmetropolis kollektive trafik.

I denne periode - det vil sige op til og under første verdenskrig og gennem mellemkrigstiden - dannes et tredje bylag med industri- og boligområder i de københavnske og frederiksbergske yderdistrikter. På samme tid bredte centralbyen sig til indre Frederiksberg og de indre københavnske brokvarterer. Samtidig med at der dannes et 5-15 km bredt koncentrisk forstadslag med boligforstæder på Nord- og Vestegnen og industri- og boligforstæder i både Gladsaxe- forstæderne og de ældre og nu suburbaniserede stationsbyer Lyngby, Glostrup og Kastrup.

Med hovedstadsmetropolens større udbredelse og åbningen af Boulevardbanen mellem København H og Østerport Station og ringgodsbanen Hellerup-Vigerslev etablerede DSB derfor nærbanedrift mellem hovedbanegården, Hellerup og Holte/Klampenborg i 1917 og på strækningen Frederiksberg-Vanløse- Hellerup i 1930. Fire og seks år efter omdannedes disse strækninger til S-bane. Da Frederiksbergs kommunale selvstændighed allerede i 1858 var betinget af, at kommunen ikke stillede sig i vejen for løsninger af interesse for hele hovedstad, var den dog allerede i 1919 blevet nærmest tvunget til at lade det frederiksbergske sporvejselskab indgå i KS. En forudsætning for at KS opnåede samme pondus som regional kollektiv trafikaktør som DSB.

Herved etableredes et enhedssporvejs- og omnibussystem i hovedstaden, hvor der i mellemkrigstiden blev anlagt nye sporvogns- og omnibuslinjer både i de ældre, allerede fuldt udbyggede to bylag og i det tredje og omgivende bylag med industri- og boligområder på de københavnske indlemmede distrikter og det vestlige Frederiksberg. Her blev linjeudlæggene koordineret omhyggeligt med den

lokalkommunale planlægning, der opererede med kvarterer med etagebyggeri, villakvarterer og industriområder.

Dermed fulgtes en generel vesteuropæisk tendens. For eksempel, da et kommuneforbund blev dannet i Berlin i 1912 og overtog privatbaner, sporvogne, omnibusser og lokaltog. Eller da hansestaden i Hamborg-byregionen overtog Hamburger Hochbahn Aktiengesellschaft, som blev etableret i 1911, og i årene 1918-1923 tillige de tidligere private sporvognsselskaber. Samtidig fik selskabet eneret til at drive og etablere nye elektriske sporveje og omnibusser, der betjente forstæderne. Få år senere blev samtlige private sporvognsselskaber i Stockholm-metropolen kommunaliseret og fusioneret i Stockholms Spårvägar.

Samtidig med dannelsen af KSs enhedssporvejs- og omnibussystem i hovedstaden havde KS allerede betydelig indflydelse på NESAs, da dettes to sporvejslinjer i Gentofte-forstæderne indgik i KS's linjer i København og på Frederiksberg. KS overtog desuden Amagerbanens busser, udlagde en sporvognlinje til Søborg i Gladsaxe-forstæderne parallelt med Slangstrupbanen og etablerede samme med NESAs to trolleybuslinjer i den vestlige del af Gentofte-forstæderne med endestationer i henholdsvis Jægersborg og Sorgenfri.

Med DSBs nævnte nærbaneudlæg og senere S-baneomdannelse af disse i dette mest udviklede forstadsområde blev der således uden en regional plan anlagt ikke mindre end otte radiale offentlige transportlinjer med direkte forbindelse til Københavns indre by. Det betød, at dette forstadsområde ikke blot blev uhensigtsmæssigt dobbelttrafikeret, men med de korte afstande mellem trafiklinjerne også kom til at fremstå som et sammenhængende- og bygget suburbant område, der med en irrationel fordeling af bolig- og industrikvarterer voksede sammen med hovedstaden.

I modsætning hertil blev forstadsområderne på Vest- og Nordvestegnen kun i ét tilfælde betjent af stoppende og langsomt kørende tog fra det omkringliggende opland. Den stedlige kollektive trafik blev dermed her udelukkende overladt til et stort antal private rutebilsselskaber, hvis linjer var anlagt uden nogen form for overordnet regional plan, og hver især havde sine egne takst-, billet- og køreplanordninger. Mens de private og kommunale buslinjer på Nordeggen primært var fødelinjer til nær- og senere S-toget og dets forbindelse til de indre dele af hovedstaden, var disse linjer på Vest- og Nordvestegnen beregnet til at skabe radiale forbindelser til hovedstaden. Da KS havde monopol på sporvognstrafikken her, kunne forstadsrutebilerne dog kun føres til sporvognsendestationer eller S-togstationer i den yderste del af København.

Udover den højere grad af rentabilitet, som førte til, at KS og DSB uden nogen form for regional planlægning og koordinering anlagde trafiklinjer til forstæderne i Nordeggen, var der også betydelige interesseforskelle mellem de to store kollektive transportoperatørers trafikdispositioner. I sine dispositioner anlagde DSB et holistisk syn i forhold til hele hovedstadsmetropolen. DSB sigtede således mod en ensartet trafikbetjening af alle dele af metropolen, og især hvor denne var mindre udviklet.

DSB påtog sig derfor allerede i slutningen af 1930'erne at planlægge og designe en S-baneombygning af den eksisterende radiale jernbane gennem Nordvestegnen, hvor forstadsudviklingen i Herlev, Skovlunde og Ballerup ikke rigtig var kommet i gang. Samtidig overtog DSB størstedelen af de private buslinjer i Vestegnen og ned langs Køge Bugt og anlagde her lange radiale og hyppigt drevne busforbindelser fra de yderste ubebyggede områder til KS' endestationer i de vestlige og sydlige yderdele af København. Længe før den regionale fysiske planlægning blev implementeret i

hovedstadsmetropolen, var DSB således medvirkende til at skabe grundlaget for radial forstadsudvikling langs trafiklinjerne på Nordvest- og Vestegnen, hvor etagebebyggelser opstod tæt på disse, og villaområder og fremtidige industrikvarterer hver især blev placeret i kortere afstand herfra.

I modsætning til DSB blev KS' udlægning af sporvogns- og buslinjer i forstæderne et af instrumenterne til her at påvirke bebyggelsesudviklingen for senere at kunne ikke blot indlemme, men også fuldt ud integrere disse i en københavnsk metropolkommune, hvilket Københavns Kommune efter Berlin-modellen stræbte efter. Denne form for både trafik- og byplanintegration i en kommende københavnske storkommune, kom også til at præge KS' videre trafikplanlægning i forstæderne.

Her opererede KS's trafikplan med udlægning af et fintmasket netværk af radiale og koncentriske sporvogns- og omnibuslinjer. På denne måde ville disse forstæder komme til at danne et fjerde og sammensmeltet forstadslag med industri- og boligområder omkring hovedstadens tre bylag, der på præcis samme måde siden midten af det 19. århundrede var vokset op omkring den centrale by. For Københavns Kommune var en sådan lagdelt, sammensmeltet, koncentrisk byspredning en økonomisk gevinst. Fordi trafik-, energiforsynings- og spildevandsledninger kunne udlægges over kortere afstande end i de radiale forstadsformationer, som netop var ved at opstå andre steder i hovedstadsmetropolens forstadsområde, hvor DSB's trafikplanlægning allerede var ved at slå igennem.

Mens DSB og KS -baseret på stærkt forskellige interesser - arbejdede med næsten modstridende planlægningsmodeller for udviklingen af hovedstadsmetropolens offentlige transport og dermed også for karakteren af dens regionale fysiske spredning, blev de to aktører også direkte konfronteret i et regeringsudvalg nedsat i 1936. Dette skulle undersøge muligheden for samarbejde mellem DSB, KS og de private rutebilsejere med det endelige mål at opnå en samlet planlægning af trafikken og et fælles billet- og køreplanssystem i hele hovedstadsmetropolen. Udvalget afgav en rapport i 1938, men kom ikke med nogen anbefalinger for så vidt et operationelt samarbejde og planlægning af nye ruter, da der ikke kunne opnås enighed mellem DSB og KS.

DSB havde ellers i udvalget argumenteret for rationaliteten i at samle de forskellige trafiktyper i et regionalt trafikselskab og i at gennemføre i en fælles ruteplanlægning. Dette ville have sikret ensartet trafikbetjening af alle dele af hovedstadsmetropolen - især hvor den var mindre udviklet - og ville samtidig have forhindret DSB og KS i at anlægge linjer i de samme områder uden koordinering, som det netop var sket på Nordeggen.

KS ønskede derimod ikke at opgive sin dispositionsfrihed og dermed Københavns Kommunes mulighed for at påvirke hovedstadsmetropolens udvikling. Der blev herfra argumenteret for, at DSB og KS udgjorde to separate og uafhængige systemer, hvor KS skulle varetage sporvogns- og omnibus-trafikken i hovedstaden og forstæderne, mens DSB skulle begrænse sine aktiviteter til trafik i oplandet.

Med statens færdiggørelse af omlægningerne og udvidelser af hovedstadens stambanenet og sidste udbygning af de københavnske havne - og dermed yderligere sikring af vareind- og udførelsen og persontransporten til/fra hovedstadsmetropolen - enhedssporvejs- og omnibussystemet i hovedstaden, den forskelligartede kollektive trafikbetjening af forstæderne og DSB og KS meget forskellige tilgange hertil, blev mellemkrigstidens og 40'ernes trafikale infrastruktur i metropolen et godt eksempel på, at dennes funktion som en byregion blev kendetegnet af et mix af regional planløshed og regional planmæssighed.

I mange af Vesteuropas byregioner adskilte udviklingen i den kollektive trafik sig i perioden ikke fra den danske hovedstadsmetropol. Her blev der også etableret samlede sporvognssystemer i de indre dele af byregionerne, mens den kollektive trafik i disses meget store og hurtigt voksende forstadsområder stadig blev overladt til forskellige private og offentlige sporvogns- og omnibuslinjer samt lokale jernbaner, hvoraf mange blev elektrificeret.

For de mest ekspanderende af Vesteuropas byregioner blev denne fragmentering af offentlig transport ikke desto mindre en så betydelig udfordring for pendlingen, at metroer, sporvogne og busselskaber før midten af århundredet blev samlet i ét offentligt transportselskab, der dækkede hele byregionen. I det velorganiserede Tyskland var der allerede taget de første skridt i denne retning. I Berlin, hvor det socialdemokratiske bystyre allerede havde integreret en betydelig del af den offentlige transport i 1920, og i 1926 etablerede Berliner Verkehrsbetriebe, som tillige omfattede de nye linjer, der var blevet tilføjet i de seks forløbende år. En inklusionsstrategi, der også blev fulgt af det allerede etablerede Hamburger Hochbahn Aktiengesellschaft.

Af de absolut største metropoler i Vesteuropa kom den franske hovedstadsmetropol først med, da Régie autonome des transports parisiens blev etableret i 1949. Tidsmæssigt lå Londons metropol midt imellem. Helt frem til begyndelsen af 1930'erne var den kolossale byregions offentlige transport stadig overladt til et utal af for det meste private virksomheder i fri konkurrence med hinanden. I form af: 21 jernbaneselskaber, 17 sporvogns- og trolleybusselskaber og 143 omnibusselskaber. Gennem 20'erne havde der været nogle fusioner af jernbaneselskaber og en vis regulering af omnibusområdet, men ikke i et omfang, der kunne sikre en overordnet planlægning og sammenhængende drift af metropolens offentlige transport.

Baseret på lovgivning fra 1931 fra den daværende Labour-regering blev London Transport derfor etableret to år senere. Transportselskabet overtog samtlige af Londons mange trafikelskaber, fik monopol på alle former for transport og gennemførte en grundig koordinering og planlægning af den kollektive trafik. Rutenettet blev udvidet, priserne blev ensartede, og den dobbelttrafikering af de samme byområder, som var et produkt af den tidligere mangel på regional planlægning, ophørte.

Havde Københavns Kommune med kollektive trafikdispositioner og andre regionale rammebetingelser forsøgt at påvirke den suburban proces i hovedstadsmetropolen for derved at bane vejen for omfattende indlemmelser i en københavnsk ledet metropolkommune, blev der sat en stopper herfor, da forstæderne i slutningen af 30'erne blankt afviste indlemmelse i København, og de gentog dette standpunkt, da hovedstadskommissionen fra 1939 i sin betænkning fra 48 lagde op til indlemmelse af de omliggende forstadskommuner i Københavns Kommune og en samtidig dannelsen af to store forstadskommuner på Vest- og Nordvestegnen.

Det blev baggrunden for den decentrale hovedstadsordning, som regeringen i starten af 50'erne fremlagde med Rigsdagens stiltiende accept. Den indebar, at den kommunale inddeling i hovedstadsmetropolen forblev uberørt, at de indre forstæder fik tildelt semikøbstadskommunal status, så de bedre kunne håndtere de suburban opgaver, og at staten gennem etapevise løsninger tilvejebragte en række af de regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens funktion som en byregion. Indtil metropolens kommuner i såkaldte hovedstadskonferencer kunne blive enig om et regionskommunalt organ til at overtage hele denne portefølje.

Ved statens varetagelse af egnsplanlægning og en med denne integreret vej- og S-baneplanlægning, decimeredes Københavns Kommunes position som regional aktør i den første efterkrigstid yderligere. Selv om S-baneomdannelser- og udlæg og motorvejsanlæg fik et betydelig efterslæb i forhold til måltallene i egnsplanlægningen og metropolens faktuelle urbane vækst i perioden, skabtes gennem disse regionale rammebetingelser forudsætningen for både radiale forstadsdannelser i retning af købstadsingen og en meget betydelig befolknings- og industriudflytning fra hovedstaden.

Denne udflytning svækkede yderligere Københavns Kommune position som regional aktør, der understøttedes af, at kommunens tilvejebringelse af regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolen funktion som en urban region samtidig indskrænktes til delvis vand- og gasforsyning, spildevandsafledning i den indre del af metropolen og på det trafikale område alene til drift af sporvejs- og busstrafik i selve hovedstaden, på Amager og med enkelt udløbende forstadslinjer. En følge af at særlig staten og fælleskommunale samvirker blev de drivende aktører ved tilvejebringelse af periodens regionale rammebetingelser, der sikrede, at hovedstadsmetropolen funktion som en urban region blev kendetegnet af en højere grad af regional planmæssighed.

Opgivelsen af et tunnelbanesystem baseret på S-tog i hovedstaden og et motorgadesystem, hvor fra forstæderne indførte indfaldsmotorgader samledes i en ringmotorgade langs søerne, der førte frem til et nyt City Vest, blev desuden et hårdt salg for København og Københavns Kommunes position som regional aktør. En position, der knægtedes yderligere ved oprettelsen af det regionskommunale organ Hovedstadsrådet i 1974.

Rådet, der svarede til tilsvarende i vesteuropæiske byregioner, fik eneansvaret for region- og trafikplanlægning, drift af kollektiv trafik og tilvejebringelse af de øvrige regionale rammebetingelser, der for Hovedstadsrådet - gennem sektorplanlægning med tilsyns-, godkendelses- og administrationsbeføjelser - frembragtes af udførende andre offentlige aktører; så som staten, primær- og amtskommuner og fælleskommunale samvirker. Med Hovedstadsrådet gennemførtes for første og eneste gang én samlet og koordineret tilvejebringelse af regionale rammebetingelser, der i den sidste efterkrigstid sikrede, at hovedstadsmetropolen som byregion fik en ingen siden set regional planmæssig udvikling og urbanregional balance.

På det vejtrafikale område blev Hovedstadsrådet drivende for færdiggørelsen af hovedstadsmetropolens motorvejssystem og omlægning, udvidelse og nyanlæg af andre regionale veje. Gennem Hovedstadsrådets Trafikselskab (HT) etableredes en regional trafikorganisation til planlægning og drift af den kollektive trafik. HT - der kom til at svare til helt tilsvarende trafikselskaber i andre vesteuropæiske byregion (bl.a. Stockholms Lokaltrafik) - overtog samtlige af metropolens hidtidige offentligt ejede bus- og rutebilsselskaber, indgik entreprenørkontrakt med de få tilbageværende private busselskaber- og vognmænd, og fik DSB og de kommunale privatbaneselskaber som udførende driftsaksaktører på S-, regional- og lokalbanerne.

Forudsætningen for HTs samlede drift af samtlige kollektive trafikarter ud fra et samlet takst-, køreplans- og billetsystem, massive udvidelser og omlægninger af S-, regional-, sidebane- og bussystemet, indføring af forstadsbuslinjer til det indre København, afslutningen af S-baneomdannelsen på Farum- og Frederikssundbanerne, færdiggørelse af Køge Bugts S-bane og S- og regionaltogetsforlængelsen til den nye Vestegnsbanegård i Høje Tåstrup.

Med den forstærkede økonomiske globalisering og dermed forøgede konkurrence mellem Europas byregioner i årtierne omkring årtusindeskiftet, blev den stadig højere grad af regional planmæssighed, der havde kendetegnet hovedstadsmetropolen op gennem det 20. århundrede og kulminerede under Hovedstadsrådet, for alvor brudt. Ud fra en neoliberalistisk tiltro til, at kommunal markedsageren og indbyrdes kappestrid ville styrke hovedstadsmetropolens position i den accelererende konkurrence mellem de europæiske byregioner, afvikledes først Hovedstadsrådet i 1990 og siden amtskommunerne ved 2007-strukturreformen. Derved først decimeredes og siden forsvandt de hidtidige regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens funktion og udvikling som en sammenhængende urban region.

I de både primær- og amtskommunale hovedstadskommuner erstattedes regionsplanlægningen af kommuneplaner med det samme, og fra 2007 blev det også tilfældet i den resterende del af hovedstadsmetropolen, da hver af hovedstadsamtskommunernes regionsplanlægning forsvandt og i metropolen blot erstattedes af løsagtige statslige landsplandirektiver. Samme regionale atomisering kom til at kendetegne den regionale planlægning og drift af den kollektive trafik. Idet HT (og senere Movia) blev omdannet til et busdriftsselskab og koblingen mellem det tidligere trafikselskab og DSB, de kommunale lokaltogselskaber og nye driftsaktører (Metro og Letbaneselskab) afmonteredes. En tilsvarende fragmentering af de regionale rammebetingelser kom til kendetegne forsynings-, spildevands- og affaldshåndteringsområderne, hvor nye delregionale aktør trådte i stedet for de regionale.

Afviklingen af de regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens funktion som en urban region blev udelukkende til hovedstadens, dens kommuners og særlig Københavns og Københavns Kommunes fordel. Snævre lokalkommunale planinteresser satte sig nu igennem i kommuneplanlægningen og kommunen blev den drivende kraft i arealudviklings- og metroselskaber, der fik et tæt samspil med statslig arealudvikling af tidligere jernbaneinfrastruktur og militærområder.

Forudsætningen for hovedstadens gigantiske byomdannelser og trafikale opgradering i form af metro-, gade- og vejanlæg og Øresundsforbindelse. Dermed også forudsætningen for både en større moderne boligmasse og vækstopotente serviceproducerende erhverv i kontor- og institutionskomplekser i byomdannede eller gentrificerede områder og for en kraftig vækst i folketal, indkomster og ejendomspriser. Forudsætninger, der ikke skabtes i resten af hovedstadsmetropolen og navnlig ikke i forstæderne, hvor omfanget af byomdannelser blev langt mindre, den trafikale infrastruktur ikke ændredes væsentligt og alene udbyggedes med den forkrøblede metro, som den nu åbnede Letbane udgør. I disse dele af hovedstadsmetropolen blev det grundlaget for traditionel og højspecialiseret industri, transport-, lager og logistikvirksomhed, bygge- og anlæg og regional handel og dermed for et mindre stigende folketal og lavere vækst i indkomster og ejendomspriser.

Set i historiens lounge duré har hovedstadsmetropolens funktionen som en sammenhængende og funktionel byregion bl.a. været bestemt af i, hvilket omfang metropolens alt dominerende kommune - Københavns Kommune - i de sidste mere end 170 år har kunne sætte sine snævre lokalinteresser igennem ved tilvejebringelse af regionale rammebetingelser for hovedstadsmetropolens funktion som en urban region. Metropolens urbanregionale udvikling blev således kendetegnet af en større eller mindre grad af regional planløshed og regionale skævheder, når Københavns Kommune fik mulighed for i højere grad at gennemdrive sine særinteresser ved kommunens regionale dispositioner og frembringelse af regionale rammebetingelser.

Det blev tilfældet under natvægterstatens laissez-faire- liberalisme i den sidste halvdel af det 19 århundrede, da den tidlige velfærdsstat op til og under første verdenskrig og i mellemkrigstiden gav rum for, at Københavns Kommune forsøgte at danne en metropolkommune. Og igen under den neo-liberalistiske tilgang til samfundsudviklingen i årtierne omkring årtusindeskiftet. Omvendt blev hovedstadsmetropolens udvikling og funktion som en urban region kendetegnet af en højere grad planmæssighed og regional balance, når den universalistiske velfærdsstat i efterkrigstiden på en og samme tid selv tilvejebragte nogle af de regionale rammebetingelser og overlod resten til potente fælleskommunale samvirker eller uddelegerede denne frembringelse til det regionskommunale organ, som Hovedstadsrådet udgjorde.

Med den fortsatte økonomiske globalisering og byregionskonkurrence og åbningen af den fast forbindelse under Femern Bælt vil hovedstadsmetropolen yderligere befæste sin position som ikke blot landets, men hele Nordens største byregion, indgå i en Øresundsbyregion omfattede hele Østdanmark og Sydsverige, der samtidig vil være forbundet i en megaregion omfattede Oslo-, Stockholm-, Helsingfors-, Hamborg- og Berlin-byregionerne. Hvorvidt de sidste 35 års urbanregionale udviklingstendenser forsat skal få lov til at bidrage til en yderligere regionale skævvridning af den danske hovedstadsmetropol, et åbent spørgsmål.

Med lanceringen af den Region Østdanmark, der træder i funktion i 2027, er der allerede gennemført en markant undtagelse i den danske regionsstruktur. Men om landspolitikerne har mod til at gå yderligere ad den vej og tillægge denne region de yderlige beføjelser, der kan sikre en samlet og afbalanceret udvikling i denne samlede og integrerede byregion, er tvivlsomt. Måske er det først når nationalstaten er svækket så meget i et stærkt og tæt integreret EU, at en sådan østdansk og mere autonom region er realistisk. Eller er det først i et fremtidigt Regionernes Europa, at den østdanske og sydsvenske byregion smelter sammen til én potent sydsandinavisk urban region ?

* *Fra hestetræk til S-tog. Regional trafik infrastruktur i hovedstadsmetropolen 1850-1990*, Aalborg Universitet, 2026 [forsvaret for den filosofiske doktorgrad, d. 10.9.2026, Aalborg Universitets afdeling i København].

Summary

The article brings the lecture that dr.phil. and ph.d. Henning Bro held when his thesis, *Fra hestetræk til S-tog. Regional trafik infrastruktur i hovedstadsmetropolen 1850-1990**, was defended for the doctorate in philosophy on 10.9.2026 at Aalborg University's branch in Copenhagen.

Seen in lounge duré of history, the article demonstrates how the function of the capital metropolis as a coherent and functional urban region has been determined by the extent to which the metropolis's all-dominant municipality - Copenhagen Municipality - has been able to assert its narrow local interests in the last more than 170 years by providing regional framework conditions for the function of the capital metropolis as an urban region. The capital metropolis regional function and development as a urban region was thus characterized by a greater or lesser degree of regional planlessness and regional biases when the Municipality of Copenhagen was given the opportunity to exert its special interests to a greater extent through the municipality's regional dispositions and the creation of regional framework conditions.

This became the case during the laissez-faire liberalism of the night watchman state in the latter half of the 19th century, when the early welfare state up to and during the First World War and in the interwar period made room for Copenhagen Municipality to try to form a metropolitan municipality, and again under the neoliberal approach to welfare state development in the decades around the turn of the millennium. Conversely, the development and function of the capital metropolis as an urban region was characterized by a higher degree of planning and regional balance, when the universalist welfare state in the post-war period at the same time provided some of the regional framework conditions itself and left the rest to potent joint municipal cooperatives or delegated this creation to the regional municipal body that Hovedstadsrådet (the Capital Metropolis Council) constituted in the period 1974-1990.

* Henning Bro: *Fra hestetræk til S-tog. Hovedstadsmetropolens trafikale infrastruktur 1850-1990*, Aalborg University, 2026 [Doctoral dissertation, the higher Danish doctorate (the dr.phil. degree)].