



FAGLIG DEBAT OM KØBENHAVNS GENREJSNING

Københavns Kommunes tidligere planchef Holger Bisgaard udsendte i foråret 2010 bogen "Københavns genrejsning 1990 – 2010". Bogens hovedpointer og -konklusioner fortjener at blive udfordret. Det vil jeg forsøge.

Af Peter Hartoft-Nielsen

Flot bog om en succeshistorie

Jeg er enig i, at det er en flot bog om Københavns utrolige fysiske forandring gennem et par årtier.

Bogens styrke er, at den giver en samlet fremstilling af tyve års fysiske forandringer i Københavns Kommune med den autoritet, det giver, at forfatteren gennem en årrække har fulgt Københavns udvikling i stort og småt på scenen og backstage. En fortjent hyldest til København og kommunens planlægning, som tog en markant strategisk drejning, da Jens Kramer Mikkelsen blev overborgmester, og da den tidligere chef for regionplanlægningen i Hovedstadsrådet Dan Christensen blev knyttet til kommuneplanlægningen.

Bogen fortæller en vigtig planhistorie, som er knyttet til København, men også er almen, idet vi – uden at bogen kommer ind herpå – har set tilsvarende strategiske skift i planlægningen i de fleste europæiske storbyer. I Rotterdam betegnede man det i starten af 1990'erne ganske sigende som et skift fra "Urban renewal for the Neighbourhood" til "Urban renewal for the City - and the Neighbourhood" med trykket lagt på "the City".

Det nødvendige skift i Københavns planstrategi i starten af 1990'erne kan gives en lignende karakteristisk. Bogen kommer fint omkring centrale planemaer og kobler kommuneplanlægning, boligpolitik, kommunal service og kommunal økonomi. Den har et vigtigt budskab: "strategisk

planlægning nytter", er velskrevet, let læst og flot illustreret. Det er lidt af en "feel-good" fortælling for planlæggere og middelklassefolket. Nærmest en ode til strategisk fysisk planlægning, som er målrettet, prioriterer, er kontinuerlig og klar i mælet – og dermed troværdig i forhold til investorerne. En hyldest til København – og rækkefølgeplanlægning.

I forordet til Forslag til Københavns Kommuneplan 1991 skriver den daværende overborgmester Jens Kramer Mikkelsen: "Kommuneplanrevisionen fremlægges som et forslag til en samlet strategi for en genrejsning af København som hovedcenter i en storby med menneskelige dimensioner." I bogen konstaterer Holger Bisgaard, som

var planchef i den sidste del af den omhandlede periode (fra 1998 til 2007), at København 20 år efter er genrejst. Det er jo faktisk mageløst.

Analysen og kritiske refleksioner efterlyses

Jeg savner imidlertid mere grundlæggende analyser og kritiske refleksioner som grundlag for bogens tilbageblik og konklusioner.

For det første er det min opfattelse, at bogen underbetoner de væsentligste drivere i genrejsningen af København: Den demografiske udvikling og årtiers mange former for byfornyelse og gård- og byrumsforbedringer. Jeg har stor sympati for bo-

gens hovedbudskaber, men tvivler alligevel på, at bogen uddrager den rette lære af historien om Københavns genrejsning.

For det andet forekommer det uhensigtsmæssigt, at bogen sætter lighedstegn mellem byen og kommunen. Byen = Københavns Kommune. I forordet gøres der opmærksom på afgrænsningen, men det eliminerer ikke behovet for overvejelser om Københavns Kommunes rolle i storbyområdet og om hhv. hovedstadsområdet og kommunens roller som drivkraft for hele landets udvikling. For det tredje kunne jeg godt have tænkt mig, at bogens begejstring over den ny byudvikling og

den ny trafikale infrastruktur var ledsaget af flere kritiske refleksioner over de samme elementer. Lidt bagklogskab eller eftertænksomhed.

Bogens tre forklaringsparametre

Bogen beskriver Københavns genrejsning fra "en fattig, nedslidt by beboet af ældre og af industriarbejdere" til "en dynamisk, ekspansiv by befolket af yngre generationer og med en omfattende vækst inden for kreative erhverv". Bogen konstaterer: "Byen blev omkring år 2000 en dynamo i væksten" og "København vækstmotoren i Danmark".



Københavns genrejsning og "forvandling fra en nedslidt industriby til et dynamisk og kreativt vækstcenter" forklares med fokus på tre parametre, som samtidig beskrives som tre historiske "bølger":

1. statslige investeringer, strategisk planlægning og tillidsopbygning i forhold til private investorer. Det handler om beslutningerne i starten af 1990'erne, som sætter gang i Ørestad, Metro, lufthavnsudvidelse, bro til Sverige samt store statslige byggerier i byen, og om det samtidige skift i den kommunale planlægning.
2. erhvervsbyggeri og investeringslyst i anden halvdel af 1990'erne frem til 2001, da it-boblen brister.
3. privat boligbyggeri på baggrund af den fornyede investeringslyst og havneplanerne fra 2000.

Det er ifølge bogen disse tre parametre i en frem-synet strategisk planlægning, som har genrejst København.

Andre forklaringsparametre er vigtigere

Det er min vurdering, at de tre parametre ikke har været de væsentligste for den udvikling, som vi har kunnet konstatere indtil nu. De tre parametre har formentlig været med til at skabe et gunstigt psykologisk klima med en almen opfattelse af en by i fremgang, hvilket er en vigtig fortælling. Og de vil formentlig også have effekt på længere sigt, da de har gjort København mere urban og robust. Men de tre parametre har, så vidt jeg kan vurdere, ikke været de grundlæggende drivere i Københavns genrejsning. Det vil jeg søge at underbygge.

For mig at se har udviklingen i demografien været afgørende for Københavns Kommunes udvikling og genrejsning. Den demografiske udvikling er sket uafhængigt af de tre parametre, som bogen fremhæver, men er blevet understøttet af en række andre byplanmæssige tiltag, som bogen godt nok omtaler, men ikke tillægger betydning som afgørende drivere.

Bogen tillægger således de nybyggede boliger en alt for stor en rolle i genrejsningen:

"Hvis det almene byggeri var fortsat i samme omfang ville de private investorer have holdt sig til-

bage [de kom i 00'erne], og byen havde vedblevet at have en meget skæv befolknings sammensætning ligesom i 1980'erne". (side 82)

"Med det kraftige boligbyggeri, der kom i perioden fra 2002 til 2007... blev der et bedre økonomisk grundlag for kommunens økonomi. Et grundlag, der har gjort, at kommunen ikke længere er så afhængig af statens velvilje og i dag har et økonomisk råderum" (side 89)

"De næsten 10.000 nye boliger i perioden [2002-2007] har fået boligantallet til at stige, og den højere boligstandard har fået børnefamilierne til at blive lidt længere i kommunen. Hvor de unge familier tidligere flyttede ud af kommunen, når de fik deres første barn, venter mange med at flytte, til de får deres andet barn. Denne udvikling har bidraget til, at kommunens økonomi er blevet bedre" (side 89)

Den holder næppe. De omtalte 10.000 nye boliger udgør kun 3-4 % af den samlede boligmasse i Københavns Kommune på næsten 300.000 boliger. Blandt de nybyggede private boliger stod rigtig mange tomme, da bogen blev udgivet. Mange er uden bopælspligt. Hertil kommer, at ikke alle familieboliger giver kommunalt overskud de første år.

Der er således ikke rigtig proportioner i bogens udsagn om nybyggeriets betydning for genrejsningen.

De demografiske forandringer har rod i 70'erne og 80'erne

Det giver derimod mening at se på den demografiske udvikling over en længere periode, dvs. befolkningsudviklingen og befolkningsudviklingen i

Tabel 1. Befolkningsudviklingen i Københavns Kommune fra 1971 til 2011, fordelt på årtier og aldersgrupper.

Alder/årtier	0 – 19 årige	20 – 29 årige	30 – 59 årige	60 – 64 årige	> 65 år	Hele befolkningen	
	Vækst	Vækst	Vækst	Vækst	Vækst	Vækst	Relativ vækst
70'erne	-48.000	-23.000	-55.000	-13.000	+6.000	-132.000	-21%
80'erne	-12.000	+19.000	-2.000	-15.000	-20.000	-29.000	-6%
90'erne	+14.000	+16.000	+39.000	-3.000	-31.000	+34.000	+7%
00'erne	+17.000	-1.000	+27.000	+7.000	-10.000	+40.000	+8%

forskellige aldersgrupper fra starten af 1970'erne til i dag.

Befolkningstallet i Københavns Kommune nåede et lavpunkt med knapt 465.000 indbyggere i årene 1991-92. Befolkningstallet faldt drastisk i 1970'erne med 21%, mere afdæmpet i 1980'erne med en tilbagegang på 6%, hvorefter befolkningstallet steg med 7% i 1990'erne og med 8% i 00'erne frem til 1. januar 2011. Siden lavpunktet i starten af 1990'erne har kommunen fået 75.000 flere beboere.

Samtidig skete voldsomme ændringer i befolkningens alderssammensætning, jf. tabel 1 og 2. Gruppen af ældre over 65 år er faldet meget dramatisk. Fra at næsten hver fjerde københavnervar over 65 år i 1981, er det i dag kun hver tiende, der er ældre end 65 år. Antallet af ældre over 65 år er faldet år for år fra 1978 frem til 2008 – der er tale om mere end halvering og en reduktion på mere end 60.000. De yngre aldersgrupper indtager en stadig mere dominerende rolle. Mest markant er den stigende andel af københavnervne, som er i de mest erhvervsaktive aldersgrupper – de 30-59 årige. Antallet af 30-59 årige styrtdykkede i 1970'erne, men blev stabiliseret allerede i 1980'erne og er steget siden 1987. Den største stigning skete i 1990'erne, hvorefter væksten er aftaget. De 30 – 59 årige udgjorde 34% af den samlede befolkning ved udgangen af 1970'erne og 43% af den samlede befolkning ved udgangen af 00'erne. Lavpunktet blev nået i 1982, hvorefter andelen er steget.

Pointen er – som det fremgår af tabel 1 og 2 - at de demografiske ændringer er sket som en fortløbende proces over flere årtier. De har et sådant omfang, at det involverer den samlede boligmasse

og ikke kan henføres til de seneste års eller årtiers nybyggeri. De mest markante demografiske ændringer skete gennem 1980'erne og 1990'erne. En væsentlig forklaring er formentlig 70'ernes og 80'ernes udflytning til forstæderne og parcelhusene, og de samtidige store saneringer og byfornyelser, som fortsatte de efterfølgende årtier. I den proces blev de ældste boende i København. De er efterhånden døde. Generationen efter dem var flyttet ud af kommunen og bliver således gamle i forstæderne. Det har efterladt rum for yngre generationer og erhvervsaktive i den sanerede og byfornyeede københavnske boligmasse.

De nybyggede boliger spiller en begrænset rolle i den sammenhæng. Man kan da også se de samme demografiske udviklingstræk i Frederiksberg Kommune. Frederiksberg har i de seneste år oplevet en vækst i befolkningstallet, som relativt er lige så stor som Københavns vækst, og en tilsvarende demografisk udvikling gennem de seneste årtier, hvor de yngre og erhvervsaktive aldersgrupper spiller en stigende rolle. Det underbygger pointen, at de store forandringer er sket i den eksisterende boligmasse understøttet af forskellige former for byfornyelse og byrumsforbedringer.

Tabel 2. Befolkningens alderssammensætning i Københavns Kommune udvalgte år fra 1971 til 2011.

	0 – 19 årige	20 – 29 årige	30 – 59 årige	60 – 64 årige	> 65 år	Hele befolkningen
Primo 70'erne	21%	18%	35%	8%	18%	100%
Ultimo 70'erne	17%	19%	34%	7%	24%	100%
Ultimo 80'erne	16%	24%	35%	4%	21%	100%
Ultimo 90'erne	17%	25%	41%	3%	13%	100%
Ultimo 00'erne	19%	23%	43%	4%	10%	100%

Demografisk udvikling understøttet af byfornyelse, gård- og byrumsaneringer

Jeg vil derfor hævde, at det ikke primært er de tre parametre, som bogen peger på, der har genrejst København, men derimod en demografisk udvikling med grobund i 60'ernes og 70'ernes "nedtur". Når de yngre og erhvervsaktive aldersgrupper har fundet det attraktivt at flytte til, bo og blive boende i København, hænger det snarere sammen med en række andre bymæssige forandringer, som bogen nok nævner, men som ikke indgår som bogens centrale forklaringsparametre. De bymæssige forandringer omfatter

- Byfornyelsen, herunder sammenlægninger af lejligheder
- Grønne gårdsaneringer
- Stedvis trafikal fredeliggørelse, herunder indsatser for cyklistere
- Byrumsforbedringer, herunder Havnepark og Amager Strandpark
- Kvarter- og områdeløftene
- Permanente og midlertidige aktivitetssteder

Det interessante er, at disse forandringer er drevet af folkeligt pres og var elementer i 70'-80'ernes politiske slagsmål i København, hvor ungdomsoprør, græsrodde og den antiautoritære

venstrefløj udfordrede traditionelt socialdemokratisk og borgerligt tankegods. Bogen affærdiger denne periode som gold. De politiske kampe førte til en udvikling væk fra bulldozer-tænkning med planer for Cityplan Vest, Søring, gadegenemrud og totalsaneringer til en strategi med bred byfornyelsesindsats med bolig-, gård- og byrumsforbedringer og med vægt på det grønne, trafiksanering og fællesanlæg.

Den nye strategiske tænkning fra starten af 90'erne, hvor den brede byfornyelsesindsats suppleres med en vækststrategi, har været nødvendig for at fastholde momentum. De store statslige investeringer i 90'erne og det efterfølgende erhvervsbyggeri og private boligbyggeri har givet byen et væsentligt kvalitativt løft og hører med i fortællingen om Københavns genrejsning, men har ikke været de afgørende drivere.

EU's østudvidelse og internationalisering af universiteterne

De allerseneste år har Københavns Kommune oplevet en voldsom befolkningstilvækst. I det forgangne årti - 00'erne – steg folketallet med 40.000 indbyggere. Frem til 2007 var væksten imidlertid svag. Befolkningsvæksten er koncentreret til de seneste år, hvor der årligt er blevet ca. 10.000 flere københavnere. En meget stor del af denne vækst skyldes en markant stigning i indvandringen fra udlandet. Nettoindvandringen af udenlandske statsborgere til Københavns Kommune har siden 2007 været godt 20.000. Den tegner sig således for mere end halvdelen af den samlede befolkningstilvækst. De nye indvandrere er primært statsborgere fra vestlige lande, Indien og Kina, med Polen som topscorer. Nyt er en markant tilvækst af folk fra lande som Tyskland,

Frankrig, Italien, Spanien og USA.

Ligen skal forklaringen formentlig primært findes andre steder end i bogens tre parametre, nemlig dels i udvidelsen af EU med tilstrømning af faglært og anden arbejdskraft fra de østeuropæiske lande og dels i internationaliseringen af landets universiteter og vidensarbejdspladser. Bl.a. har der i de seneste år været langt flere udlændinge, som studerer på de danske universiteter – især Københavns Universitet og DTU – end der har været danske studerende, som studerer ved udenlandske universiteter. Det har sat sit præg på de seneste års vækst i den københavnske befolkning. Selvom tilstrømningen af udenlandske studerende fortsætter, er der formentlig tale om en indvandring af mindre permanent karakter end indvandringen i de forrige årtier. Mange vil kun opholde sig i nogle år i landet.

København i storbyområdet

En stor del af universiteterne og vidensarbejdspladserne i hovedstadsområdet ligger uden for Københavns Kommune, herunder nogle af de helt store drivere inden for medicinal-, medico-, tele- og it-industrierne, de store rådgivende ingeniørfirmaer mv. En stor del af storbyområdets vækst- og videnserhverv ligger således uden for kommunen, ligesom en stor del af forskningen finder sted uden for kommunen. Mange kloge og kreative hoveder bor uden for kommunen. Der er ingen tvivl om, at Københavns Kommune har en særlig rolle i storbyområdet og Danmark – men hvilken? Bycentrets attraktivitet er formentlig af afgørende betydning for hele storbyområdets udvikling, men hvorfor og hvordan? Ligningen "Byen = Kommunen = Danmark vækstdynamo" er ikke en hensigtsmæssig ramme for afklaring heraf.

Bogen fremstiller Københavns Kommune som den suveræne vækstdynamo. Men mens antallet af beskæftigede i Københavns Kommune steg med 34% fra 1993 til 2008, steg udbetalingen fra Københavns Kommune med 41%, og indpendlingen til Københavns Kommune faldt med 1%. De københavnske arbejdspladser er i højere grad besat af københavnere, samtidig med at københavnere i stigende omfang arbejder uden for kommunegrænserne. København rummer stadig den suverænt største arbejdspladskoncentration, men bliver i stigende grad bosætningskommune.

Udviklingen i storbyområdet uden for København har således haft stor betydning for udviklingen i kommunen. Antallet af arbejdspladser i Københavns Kommune er vokset langt svagere end antal beskæftigede københavnere. I perioden fra 1993 til 2000 voksede beskæftigelsen blandt de bosatte i Københavns Kommune med 47.000, og med yderligere 24.000 i perioden fra 2000 til 2008. Antallet af arbejdspladser i Københavns Kommune steg fra 1993 til 2000 imidlertid kun med 23.500. Halvdelen af væksten i antal beskæftigede i Københavns Kommune skyldtes således, at folk bosatte sig i Københavns Kommune, men arbejdede uden for kommunen. Den mere beskedne vækst i beskæftigelsen fra 2000 til 2008 var i højere grad knyttet til de københavnske arbejdspladser, som voksede med to tredjedele af tilvæksten i antal beskæftigede.

Metroen – rigtigt systemvalg og finansieringsmodel?

Bogen beskriver de nye bydele og de nye trafikanelæg uden kritiske refleksioner. Jeg vil kort berøre elementer, som bogen kunne have været en anledning til at reflektere over - også med henblik på

den fremadrettede strategi og planlægning.

Var metroen det rigtige systemvalg? Muligvis, men bogen havde efter min opfattelse vundet ved nogle refleksioner over systemvalget, nu hvor vi ved, at anlægsomkostningerne var stærkt undervurderede, og passagerprognoserne stærkt overvurderede, da beslutningen blev truffet. Der er næsten ikke sket overflytning af pendler-bilister til kollektiv transport. Den trods alt gunstige udvikling i den københavnske trafik med mange flere cyklister skyldes langt hen ad vejen den demogra-

fiske udvikling med den langt yngre befolkning – som så er blevet understøttet af kommunens trafikpolitik. Ved valg af metrosystemet blev der politisk – ligesom i øvrigt i de samfundsøkonomiske modeller - lagt vægt på, at den kollektive trafik ikke skulle genere biltrafikken i gaderne, således som det ville være tilfældet med et langt billigere letbanesystem. I dag er den politiske prioritering vel noget anderledes, jf. bl.a. Nørrebrogade, hvis trafikale omlægning bogen finder positiv. Metro signalerer storby og det moderne – metropol - selvom de første metroer har mere end

100 år på bagen. Men med de samme investeringer kunne være opnået en betydelig større fladedækning af hele det indre storbyområde – og formentlig flere passagerer i den kollektive transport og mindre kørsel i bil. I den fremadrettede strategi kan der være grund til at åbne for overvejelser om supplerende systemvalg.

Der kunne også være grund til refleksioner over de anvendte finansieringsmodeller. Grundlaget for de tre første etaper af metroen er grundsalg i forbindelse med udbygning af Ørestad. Den model udnyttede sammenhængen mellem trafikinvesteringen



og den værditilvækst investeringen skaber ved byudvikling i Ørestad. Men modellen har lagt voldsomt pres på grundsaget. Grundlaget for det statslige finansieringsbidrag til Cityringen er derimod byudvikling i indre Nordhavn, som ikke opnår værditilvækst gennem Cityringen. Alligevel lægges der pres på grundsaget. Der savnes refleksioner om hensigtsmæssigheden i forskellige finansieringsmodeller, herunder at det store kommunale bidrag til Cityringen indebar ekstra store hensyn til de københavnske skatteborgere / lokalpolitikere og betjening af nogle boligområder på bekostning af et af storbyområdet absolut største rejsemål, Rigshospitalet og Panum, hvis udbygning der nu investeres milliarder i.

Endvidere savner jeg refleksioner over, om der er trafikale og infrastrukturelle grænser for Københavns udbygning. Jeg tænker bl.a. på By & Havns og Kommunens Nordhavnsvisioner og sammenkoblingen med videre metroudbygning, havnetunnel, udvidelse af indfaldsvejene til København etc. Bogen viderefremidler blot de store Nordhavnsvisioner som toppen af bæredygtig byudvikling. Holder den?

De nye bydele

Bogen fremhæver af gode grunde bl.a. Ørestad og Sluseholmen.

Ørestad var oprindeligt tænkt som toplokaliseringssted for internationalt orienterede erhverv, som kunne udnytte den helt unikke beliggenhed mellem Københavns City og Københavns Lufthavn med gode trafikale forbindelser til resten af storbyområdet, herunder til det nye opland på den svenske side af Øresund. I modsætning hertil tegner der sig langt hen ad vejen en modernistisk forstadsenklave med boliger og et storcenter. Det er fint med blanding af byfunktionerne – hvis funktionsblandingen så ellers var lykkedes - men er Ørestads tiltænkte rolle som toplokaliseringssted ved at være forpasset? Skulle planlægningen have haft mere opmærksomhed på de skiftende markedsvilkår og på at sikre Ørestads rolle som toplokaliseringssted for internationalt orienterede erhverv? Har det økonomiske pres for grundsalg på grund af finansieringen af metroen været for kraftigt til at sikre en hensigtsmæssig byudvikling af Ørestad?

Sluseholmen rummer mange kvaliteter, men ligesom bl.a. også Søndre Frihavn og Amerika Plads ligger boligområdet som en løsreven enklave med dårligt trafikalt ophæng. Bogen kunne bl.a. godt have reflekteret over de udeblevne – eller i bedste fald stærk forsinkede - trafikale forbindelser, broer og stier som et tilbagevendende vilkår for megen ny byudvikling i København, hvor jeg også tænker på Holmen, Operaen, skuespilhuset og en kommende udbygning af Nordhavn. Hvorfor et det så svært at

få midler til disse relativt beskedne investeringer i en storby i blomstrende udvikling?

Den rette lære?

Vi kan som planlæggere tage bogens overordnede budskab til os: Strategisk fysisk planlægning nytter, hvis den er troværdig, målrettet, kontinuerlig og tør prioritere. Det generelle budskab, tror jeg, holder. Som det er fremgået, kan der imidlertid argumenteres for, at andre drivere har været væsentligere for Københavns genrejsning, end de tre parametre bogen udpeger. Jeg har peget på den demografiske udvikling med afsæt i 70'erne og 80'erne understøttet af årtiers brede byfornyelsesindsats med gård- og byrumsforbedringer. Vi har set en helt parallel befolkningsmæssig udvikling i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Når det er sagt, er der - som det også gerne skulle være fremgået - alt mulig grund til at fremhæve og lade sig inspirere af Københavns Kommunes planlægningsindsats gennem de seneste årtier med fokus på kvalitet og fornyelse af såvel byens samlede udvikling som de enkelte bydele og byområder - "Urban renewal for the City and the Neighbourhood".

Op der er mange gode grunde til at læse eller genlæse Holger Bisgaards bog – og tage del i den faglige debat om Københavns genrejsning.

