

## Stutt ágríp af byggðapróun Reykjavíkur frá aldamótum til 1960

### Úr þrengslum í víðáttu.

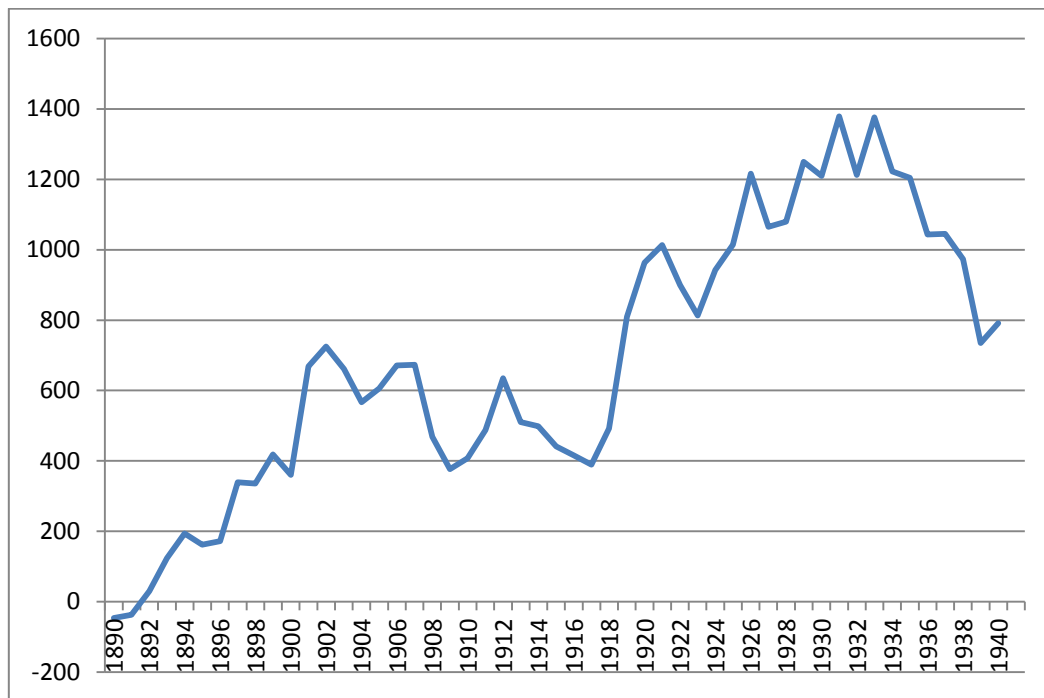
Þegar Reykjavík tók að taka á sig mynd sem stærsta þéttbýli landsins á síðari hluta nítjándu aldar voru það sjósamgöngur sem tengdu bæinn við landið. Á þeim tíma voru það strandferðaskip sem sigldu hringinn í kringum Ísland og innsigliðu Reykjavík sem miðstöð atvinnulífs og stjórnsýslu. Á landi voru aftur á móti vegleysur. Það var á þessum tíma sem nýir þéttbýlisstaðir skutu rótum í vikum og annesjum sem lágu mjög vel við skipaleiðum en voru aftur á móti landluktir. Þetta samgönguleysi á landi átti einnig við um ferðir innan borgarinnar þar sem tveir jafnfljótir voru sá ferðamáti sem dugði flestum. Raunar voru Reykvíkingar mjög seinir til þess að byggja upp innviði til þess að standa undir vexti borgarinnar. Til að mynda kom ekki höfn fyrir en árið 1916 og almannasamgöngukerfi var ekki komið á fót fyrir en 1931, en fyrsta strætóferðin var – vel að merkja – farinn í 31. október 1931.

Skortur á samgöngukerfi setti byggðinni mjög ströng takmörk. Árið 1930 bjuggu 28 þúsund manns í borginni og allir íbúarnir voru í göngufæri við miðbæinn enda aðeins um 1-2 kílómetrar frá miðju byggðarinnar til jaðars. Þéttni búsetunnar var einnig gífurleg. Í húsnaðisrannsókn frá árinu 1928 kemur fram að 15,3% allra íbúða í bænum eru voru kjallaraíbúðir (eða 803) og 17,7% af öllum íbúðum voru undir súð. Í könnunni var það metið svo að um helmingur bæjarbúa byggi í of miklu þröngbýli – þ.e. með innan við 15 fermetra húspláss á mann og af þessum hóp væru um 15% íbúa í „alvarlegu“ þröngbýli eða með innan við 10 fermetra húspláss á mann. Aukinheldur bjuggu um 5% íbúanna í alvarlega heilsuspillandi íbúðum að mati könnunarfólks á þeim tíma. Samkvæmt sömu könnun var húsaleiga í Reykjavík um helmingi hærrí en í Kaupmannahöfn sem sýnir einnig þrengslin og húsnaðisskortinn á þessum tíma.

Ástæðuna fyrir þrengslunum mátti meðal annars rekja til mjög kröftugrar þéttbýlismyndunar eftir lok fyrra stríðs en frá 1920 tók íbúum Reykjavíkur að fjölga um 1000-1400 á ári eins og sést á mynd 1 hér að neðan. Á sama tíma voru stóðu stórir þröskuldar fyrir vexti byggðarinnar. Það var ekki aðeins að ekkert almenningssamgöngukerfi væri til staðar heldur var ekkert húsnaðislánakerfi til staðar sem heitið gat til þess að standa undir nýbyggingum. Samkvæmt lögum frá 1890 var sett vaxtaþak á lán með veði í húsnaði sem varð til þess að bankarnir héraendis lánuðu helst óveðbundið og til fremur skamms tíma, svo sem með samþykkt víxla er voru vaxtafrjálsir. Þannig einkenndist byggðin í Reykjavík af 2-3 hæða húsum sem voru millistig á milli einbýlis og fjölbýlis. Þau voru byggð með þeim hætti að einstaklingur, eða fjölskylda, með nægjanlegt eigið fé heppnaðist að tryggja sér lóð og byggði sér síðan „einbýlishús“ með bæði kjallara og risi, og jafnvel útskotum og bakhýsum, sem hægt var að leigja sem stakar íbúðir, eða jafnvel selja frá sér. Þessi hús voru oftast byggð í

einkaframkvæmd þar sem eigendur lögðu oft sjálfur fram vinnuna við byggingu þeirra á töluverðum tíma, en verktakafyrirtæki þekktust varla. Í þessu leyti var Reykjavík algerlega sér á parti miðað við aðrar borgir á Norðurlöndum.

Mynd 1. Árleg fjölgun íbúa í Reykjavík frá 1890 til 1940.



Heimild: Hagstofa Íslands. Tekið er þriggja ára hlaupandi meðaltal.

Það er í sjálfu sér ekkert einsdæmi að þéttbýli vaxi í landfræðilegri spennitreyju. Það var fremur regla en undantekning á fyrri tíð, fyrir daga járnbrauta og á tímum borgarmúra. Til að mynda var Kaupmannahöfn haldið innan þröngra virkismúra allt fram á miðja nítjándu öld. Landfræðilegar takmarkanir hljóta alltaf að leiða til góðrar landnýtingar, og gamlir bæjarhlutar eru eftirlæti ferðamanna þar sem hægt er að ganga á milli staða. Það sem skiptir þó helst máli fyrir sögu Reykjavíkur er hvað umskiptin í þróun byggðarinnar voru snögg með tilkomu almennsamgangna eftir 1931, og almenningseignar á bifreiðum eftir seinna stríð. Þá byrjar borgin að breiða úr sér. Kannski er hugtakið víðáttubrjálæði hið eina rétta til þess að lýsa þróun byggðarinnar á næstu árum er Reykjavík breytist frá því að vera þröngbýlasta borg Norðurlanda í það að vera sú dreifbýlasta. Á sjötta áratugnum var borgarradiusinn kominn í 4-5 kílómetra frá miðbæ og jafnframt var sprottið upp þéttbýli í Kópavogi í 5-7 km fjarlægð. Og enn sunnar voru hús farin að rísa í Garðahreppi. Reykjavík taldi árið 1950 56 þúsund manns en kragasveitarfélögin 9 þúsund. Áratug síðar, 1960, hafði fjölgað um rúmlega 16 þúsund í Reykjavík en fólksfjöldi á kraganum hafði nær tvöfaldast og var 17 þúsund.

Þessi hraði vöxtur sem kom í kjölfar sprengihreyfilsins virðist hafa átt sér stað í nálægt því skipulagslegu tómarúmi þar sem heildarhugsun var vart til staðar um þróun borgarinnar. Það er algengt að heyra ýmsar fagstéttir skipulagsmála bölvva einkabílnum fyrir þessa þróun en mátti fullt eins rekja til almenningsgangna á þeim tíma. Aðalmálið er það að ný flutningatækni gerði fólki kleyft að dreifa sér um borgarlandið án þess mikil stjórn væri til staðar á þróuninni. Það var á þessum tíma sem aðalskipulagið 1962-1983 var gert sem lagði grunn að þeirri Reykjavík, eða öllu heldur því höfuðborgarsvæði, sem við þekkjum nú.

### **Aðalskipulagið 1962-1983; forsendur og áhrif**

Af öllum skipulagsákvörðunum opinberra aðila er það líklega stefnumótun samgöngumála sem skiptir mestu máli. Hægt er að orða það svo að almannavaldið setji niður umferðakerfið, sem síðan skapar alls konar hagræna hvata fyrir einkaaðila af öllum stærðum og gerðum til þess að taka ákvarðanir um staðsetningu til búsetu eða atvinnureksturs. Fyrir Reykjavík eru slíkar ákvarðanir ákaflega örlagaríkar fyrir þá sök að hjarta borgarinnar, gamli miðbærinn, er mjög utarlega á mjóu nesi og megin samgönguæðar frá þessum kjarna til annarra íbúa höfuðborgarsvæðisins liggja í raun aðeins til einnar áttar. Þannig þegar hugað er að umferðakerfi Reykjavíkur er því um nokkur og – jafnvel – gagnstæð markmið að ræða. Hægt er að miða við:

- A) Að styrkja stöðu miðbæjar Reykjavíkur sem höfuðstaðs landsins sem miðstöð fyrir stjórnsýslu, kaupsýslu og menningu á Íslandi.
- B) Að styrkja stöðu Reykjavíkur sem ferðamannaborgar.
- C) Styrkja stöðu miðbæjarins sem einhvers konar verslunar og menningarmiðju fyrir höfuðborgarsvæðið.

Þessi þrjú markmið kalla á eins góðar og greiðar samgöngur og unnt er úr lofti, láði og legi. Þau kalla á mjög afkastamiklar stofnbrautir til og frá miðbænum, kjarnanum. Markmið A-B mæla einnig sterklega með því að flugvöllurinn verði áfram í Vatnsmýrinni, svo dæmi sé tekið. Hins vegar gætu önnur markmið sem gætu skipt máli svo sem:

- D) Að styrkja höfuðborgarsvæðið sem fjölkjarna þéttbýli með mörgum miðsvæðum þar sem íbúar sækja atvinnu og þjónustu um sem skemmstan veg.
- E) Að styrkja miðbæinn sem betra búsetusvæði fyrir þá sem þar búa.
- F) Áhersla sé lögð umhverfisvænar og vistvænar samgöngur

Þessi markmið D-F kalla á temprun umferðar – minni áhersla á stofnbrautir sem liggja á milli hverfa en meira vægi á umferðabrautir innan hverfa. Þau kalla einnig grenndarsækni (e. Localization) á sem flestum sviðum, þ.e að fólk þurfi að fara sem stytstar vegalengdir frá heimili sínu til þess að sinna erindum sínum.

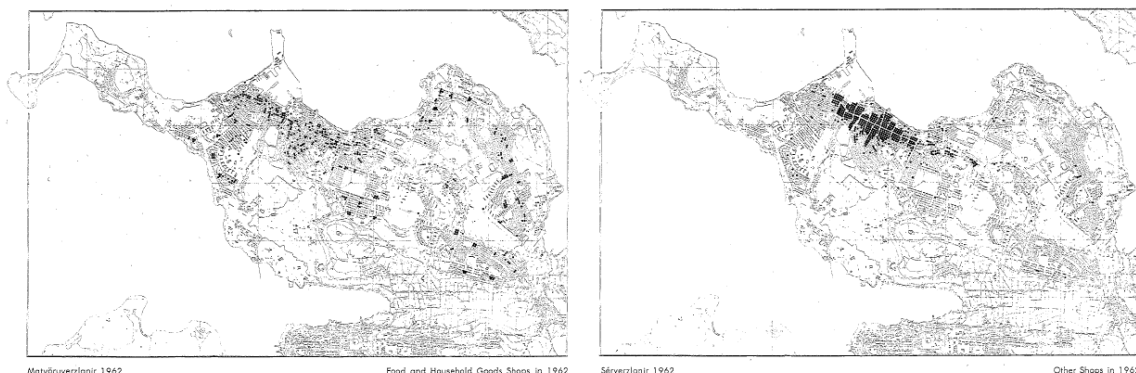
Öll stefnumótun í samgöngumálum hlýtur því að byggja á sterkri heildarhugsun um hvernig hagræn og félagsleg eining Reykjavíkur, og raunar höfuðborgarvæðinu öllu, er ætlað að vera. Með skipulaginu frá 1962-1983 var tekin mjög eindregin afstaða með markmiðum A-C eins og sést vel í neðangreindum rökstuðningi fyrir því skipulagi.

„Nú á dögum er *umferðarkerfið* mjög mikilsverð forsenda þess, að borgin geti verið starfræn heild. Áður fyrr var umferðin skoðuð sem merki um ófullkomleika borganna. Hún væri afleiðing þess, að innbyrðis staðsetning einstakra hluta væri ekki hagkvæm. Umferðin var álitin fyrirbrigði, sem rétt væri að takmarka og bæla niður, t.d. með því að skipta borginni í hverfi, sem væru „sjálfum sér nóg“.

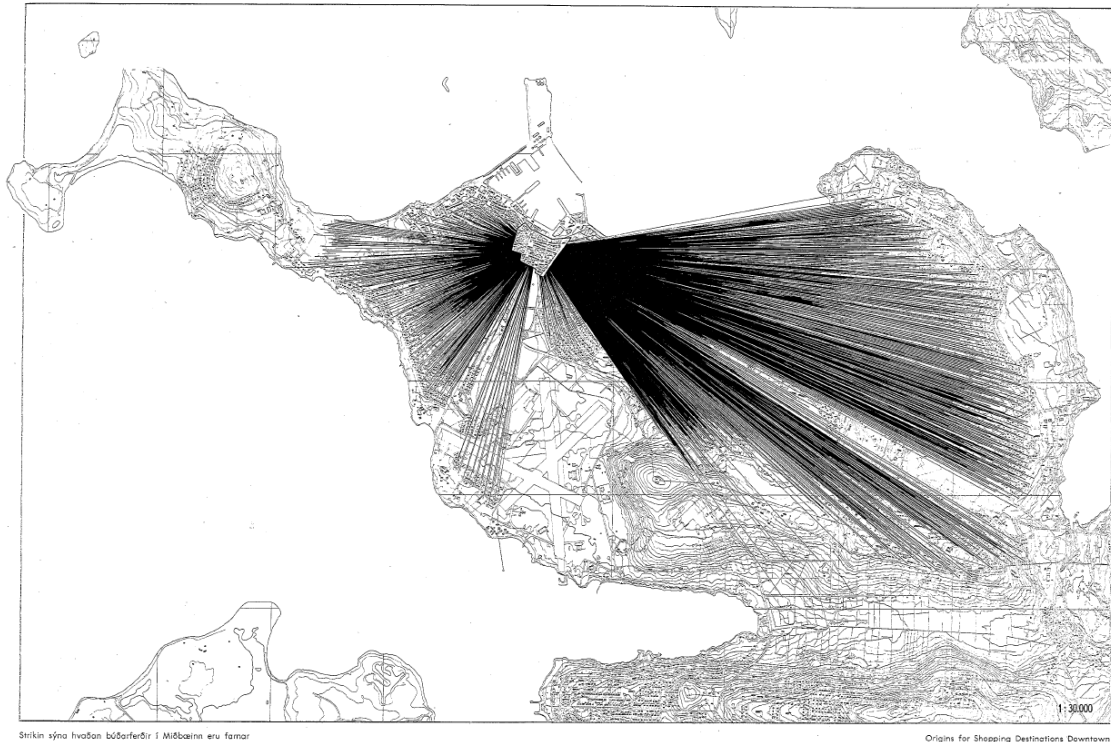
Í dag hneigjast menn frekar til þess að skoða umferðina sem nauðsynlega forsendu fyrir því, að meiri háttar borg geti leyst hlutverk sitt, svo að allir íbúar hennar geti notfært sér þá fjölbreytni og úrval, sem borgin lætur í té (t.d. í sambandi við vinnu, kaupskap, tómstundir), og eins þótt ekki sé í íbúðarhverfunum fjölbreyttur búnaður til sameiginlegra þarfa. Bls 105 „

Á þeim tíma var miðbær Reykjavíkur óumdeilanlega miðstöð verslunar og þjónustu eins og sést á neðangreindum tveimur myndum sem sýna annars vegar staðsetningu matvöruverslana og hins vegar sérverslana í Reykjavík um 1960. Hér sést styrku kaupmannsins á horninu – matvaran var keypt í hverfinu en sérvaran í miðbænum.

Mynd 2. Staðsetning matvöruverslana og sérverslana í Reykjavík árið 1960



Skipulagshöfundar sýndu fram á það með framreikningi að umferðin til og frá miðbænum myndi innan skamms sliga þáverandi gatnakerfi og rýra búsetuskilyrði verulega í íbúðahverfum miðsvæðis. Þetta sést vel á umferðakönnun sem gerð var á þessum tíma og sést hér að neðan.



Önnur ofuráhersla skipulagsins 1962-1983 var á náttúruleg búsetuskilyrði. Þar var lagt til að setja niður íbúðahverfi þar sem aðstæður væru heppilegar út frá útsýni, birtu, skjóli, jafnvel þó það fæli í sér fjarlægð á milli hverfa. Lagst var gegn háhýsum en í stað þess var markmiðið að reyna að tryggja sem flestum sérþýli á 1-2 hæðum með eigin garði. Ef það ætti að velja eitthvert aðalsmerki fyrir skipulagið 1962 væri það án efa Fossvogsdalurinn sem var sérstaklega skipulagður með þessar hugmyndir í huga, þar sem lengjur af raðhúsum og samsíða einþýli áttu að mynda skjóllínur og gefa íbúum færi á því að njóta skjóls og sólskins.

Ljóst er að skipulagið ofmat mjög mikilvægi sjósamgagna þar sem sem öll norðurströnd Reykjavíkur var ætluð fyrir atvinnustarfsemi. Hins vegar má segja að helsta markmið skipulagsins 1962-1983 hafi náðst – miðbærinn hélt stöðu sinni nokkuð óskertri út skipulagstímann sem miðstöð höfuðborgarsvæðisins. Eftir það komu aðrar miðjur; Kringlan árið 198x og Smáralind 2001 enda hafði þyngdarpunktur höfuðborgarsvæðisins hliðrast verulega til með útpenslu borgarinnar og nýjum hverfum utan við Seltjarnarnesið (sem að fornu var afmarkað af Elliðaárvogi að norðan og Skerjafirði að sunnan. Ennfremur, fékk meirihluti höfuðborgarbúa þá ósk uppfyllta á skipulagstímanum að búa í einþýli.

Helsta gagnrýnin á skipulagið frá 1962 er kannski að farið var með land eins og ótakmarkaða auðlind sem bæði dreifð og götött byggð innan borgarlandsins ber vitni um. Einnig hefur ýmsum hugtökum líkt og „einkabilisma“ og „úthverfavæðing“ verið notað til þess að lýsa hinni miklu áherslu á

stofnbrautir. Satt er það. Reykjavík nútímans nær yfir mikið flatarmál. Hins vegar eru kannski helstu áhrif umferðarluta skipulagsins ekki beinlínis á Reykjavík, sem hafði þá þegar dreifst um allar koppagrundir um 1960, heldur kragasveitafélögin sem náðu að vaxa í krafti þess að hafa góðann aðgang að miðjunni. Íbúafjöldi kragasveitarfélaganna er nú 85 þúsund og hefur því fimmfaldast frá árinu 1960. Hins vegar virðist sem nú eru að verða kaflaskil í þróun höfuðborgarsvæðisins. Útþensla kragasveitarfélaganna síðustu árin hefur verið án fyrirhyggju og hefur nú haft hrapalegar fjárhagslegar afleiðingar. Reykjavík fór sér fremur hægt í hinni miklu borgarútþenslu á árunum 2004 til 2008 og stendur nú vel að vígi að taka aftur framkvæðið í skipulagsmálum.