



ÁSGEIR JÓNSSON
HAGFRÆÐINGUR

ÞEGAR REYKJAVÍK VAR ÞÉTTBÝLASTA BORG NORÐURLANDA

Hvernig mismunandi samgöngukerfi hafa ráðið byggð Reykjavíkur

Af öllum skipulagsákvörðunum opinberra aðila er stefnumótun í samgöngumálum líklega afdrifaríkust. Hægt er að orða það svo að almannavaldið setji niður umferðakerfi 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.

Árið 1930 voru 28 þúsund íbúar í Reykjavík, sem allir voru í göngufæri við miðbæinn enda aðeins um einn til tveir kílómetrar frá miðju byggðarinnar til jaðars. Þéttni búsetunnar var gífurleg. Í húsnæðisrannsókn¹ sem Páll Zóphaniasson vann árið 1928 kemur fram að 15,3% allra íbúða í bænum 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. Reykjavík hefur á þessum tíma líklega verið ein þéttbýlasta borg Norðurlanda. Samkvæmt fyrrgreindri könnun var húsaleiga í Reykjavík um helmingi hærri en í Kaupmannahöfn sem sýnir einnig þrængslin og húsnæðisskortinn.

Þrængslin í Reykjavík stöfuðu af mjög örrí íbúafjölgun vegna fólksflutninga utan af landi, en auk þess var borgin í landfræðilegri spennitreyju þar sem ekkert almenningssamgöngukerfi var í borginni á þessum tíma nema leigubílar og tveir jafnfljótir. Þetta breyttist hins vegar nánast á einni nóttu þegar strætisvagnaferðir hófust þann 31. október 1931 og byggðin hóf að dreifast út um mela og móa. Næsta samgöngubylting; almenn eign fólksbifreiða eftir seinna stríð hefur síðan dreift enn meir úr borginni og eftir nágrennasveitarfélögin.

Af öllum skipulagsákvörðunum opinberra aðila er stefnumótun í samgöngumálum líklega afdrifaríkust. Hægt er að orða það svo að almannavaldið setji niður umferðakerfi 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. Það á sannarlega við um höfuðborgarsvæðið þar sem vöxtur þess hefur að miklu leyti ráðist af þeim samgöngukerfum sem hafa verið við lýði en öðru leyti hefur verið erfitt greina heildarhugsun. Nú er ljóst að sterkir hagrænir hvatar hafa skapast á síðustu árum til þess að þetta byggð á síðustu árum með hækkandi eldsneytisverði og vaxandi umferðarálagi auk þess sem áhersla skipulagsyfirvalda hefur nú gengið í sömu átt. Í því framhaldi má velta fyrir sér hvort borgin sé enn að taka stakkaskiptum.

Þegar landið sporðreistist

Það er hollt fyrir núlifandi Íslendinga að lesa ferðabækur enskra ferðalanga sem hingað komu á níttjándu öld. Englendingarnir lýsa íslensku þjóðinni eins og hún kom þeim fyrir sjónir; örþjarga og óhrein. Halda mátti að uppfinning hjólsins hefði farið framhjá landsmönnum því hvergi fundust vegir eða vagnar. Á þeim tíma voru sveitir landsins yfirfullar af fólki sem stundaði fremur frumstæða búskaparhætti með ákaflegri lágri framleiðni. Í raun má segja að aðstæður hérlandis hafi



Reykjavík séð úr lofti 1920.

verið líkar því sem nú þekktist í þróunarlöndum, enda var landið þá eitt hið fátækasta í álfunni. Aukinheldur mátti það kallast vegalaust en landsmenn reiddu vörur á hestum eða gengu með þær á bakinu. Góðar samgöngur eru forsenda þess að fólk geti þjappað sér saman og búið þétt á litlu landsvæði þar sem það þarf að vera hægt að flytja vörur til eða frá staðnum með hægum hætti. Greiðar leiðir eru einnig forsendan fyrir því að slíkir þéttbýliskjarnar geti þjónað nærumhverfi sínu og mjög frumstætt og kostnaðarsamt samgöngukerfi var helsti þrándurinn í Götu þéttbýlismyndunar á Íslandi á níjándu öld.

Það er því ekki að undra að þéttbýlismyndun hafi loks hafist á Íslandi eftir 1876 þegar strandflutningar hófust hérlendis og skipaflutningar mynduðu samgöngukerfi hér innanlands með þjóðvegi á sjó. Í raun komu strandsiglingar í stað járnbrautarsamgangna sem tíðkuðust í öðrum og þéttbýlli löndum. Slíkt lá í raun beint við, því að langflestir Íslendingar hafa ávallt búið nálægt strönd landsins en miðja landsins verið óbyggð sem kunnugt er. Ennfremur þurfti mikil útgjöld og erfiði til þess að ryðja vegi á landi, en á sjó voru allar leiðir greiðar svo lengi sem veður og ísalög voru ekki til tafar².

Þegar þéttbýli fór loks að myndast varð þróunin ör og fólk flyktist úr sveitunum, einkum til höfuðborgarinnar. Reykjavík var miðstöð strandflutninganna, hringinn í kringum landið, færðist þannig frá því að vera aðeins stjórnsýslumiðstöð með tiltölulega fá íbúa yfir til þess að vera miðstöð atvinnulífsins. Brátt var sem snjóbolti færi af

stað þar sem ný störf kölluðu á nýtt fólk og nýtt fólk kallaði á ný störf og ýmsa sérhæfingu í atvinnulífinu. Um aldamótin 1900 þjuggu 10% þjóðarinnar á höfuðborgarsvæðinu, en 20% aðeins átján árum síðar. Eftir það má segja að landið hafi sporðreist en frá 1920 fjölgaði íbúum Reykjavíkur um 1.000-1.400 á ári. Árið 1958 hafði helmingur þjóðarinnar komið sér fyrir á höfuðborgarsvæðinu.

Reykjavík í spennitreyju

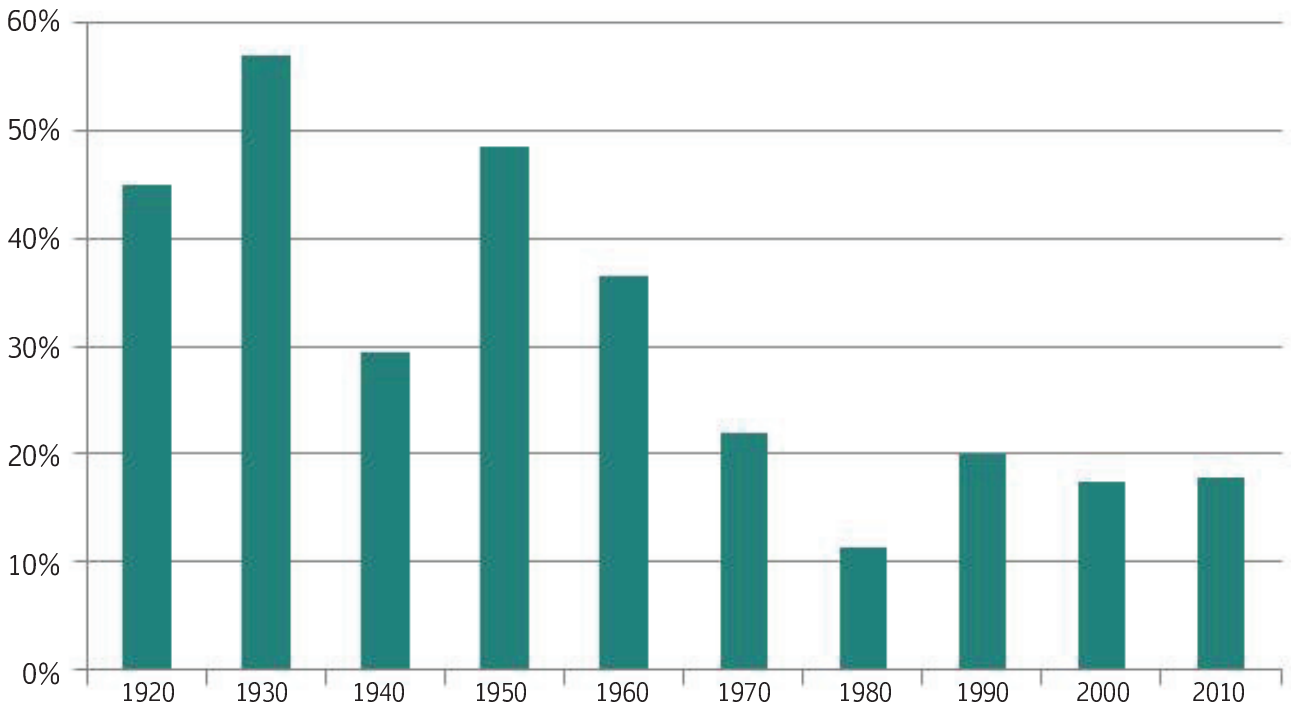
Þessi mikli þéttbýlismyndun byggði á sjósamgöngum, en á landi voru samgöngur áfram takmarkaðar lengi fram eftir tuttugustu öld. Þetta átti einnig við samgöngur innan Reykjavíkur þar sem tveir jafnfljótir voru áfram sá ferðamáti sem dugði flestum, þrátt fyrir að borgin yxi með með miklum hraða. Reykvíkingar voru raunar seinir til þess að byggja upp innviði til þess að standa undir vexti borgarinnar. Til að mynda kom ekki höfn fyrr en árið 1916 og almannasamgöngukerfi var ekki komið á fót fyrir en 1931.

Vöxtur Reykjavíkur takmarkaðist ekki aðeins af skorti á samgöngum, heldur var ekkert húsnæðislánakerfi til sem heitið gat til þess að standa undir nýbyggingum. Samkvæmt lögum frá 1890 var sett vaxtaþak á lán með veði í húsnæði, sem varð til þess að bankarnir hérlendis lánuðu helst óveðbundið og til skamms tíma, svo sem með samþykkt víxla er voru vaxtafrjálsir. Veðdeild

Landsbankans lánaði að vísu til allt að 40 ára með 5-5½% vöxtum upp að 40% af fasteignamati, en kaupendur fengu ekki afhent reiðufé heldur skuldabréf sem þeir urðu sjálfir að koma í verð. Algengt var að slík skuldabréf væru seld með 25% afföllum og það fól því í sér að lántakendur gátu aðeins fengið raunverulegt fjármagn fyrir um 30% af fasteignamati eignarinnar hjá veðdeildinni og raunverulegir vextir voru því 7%.³

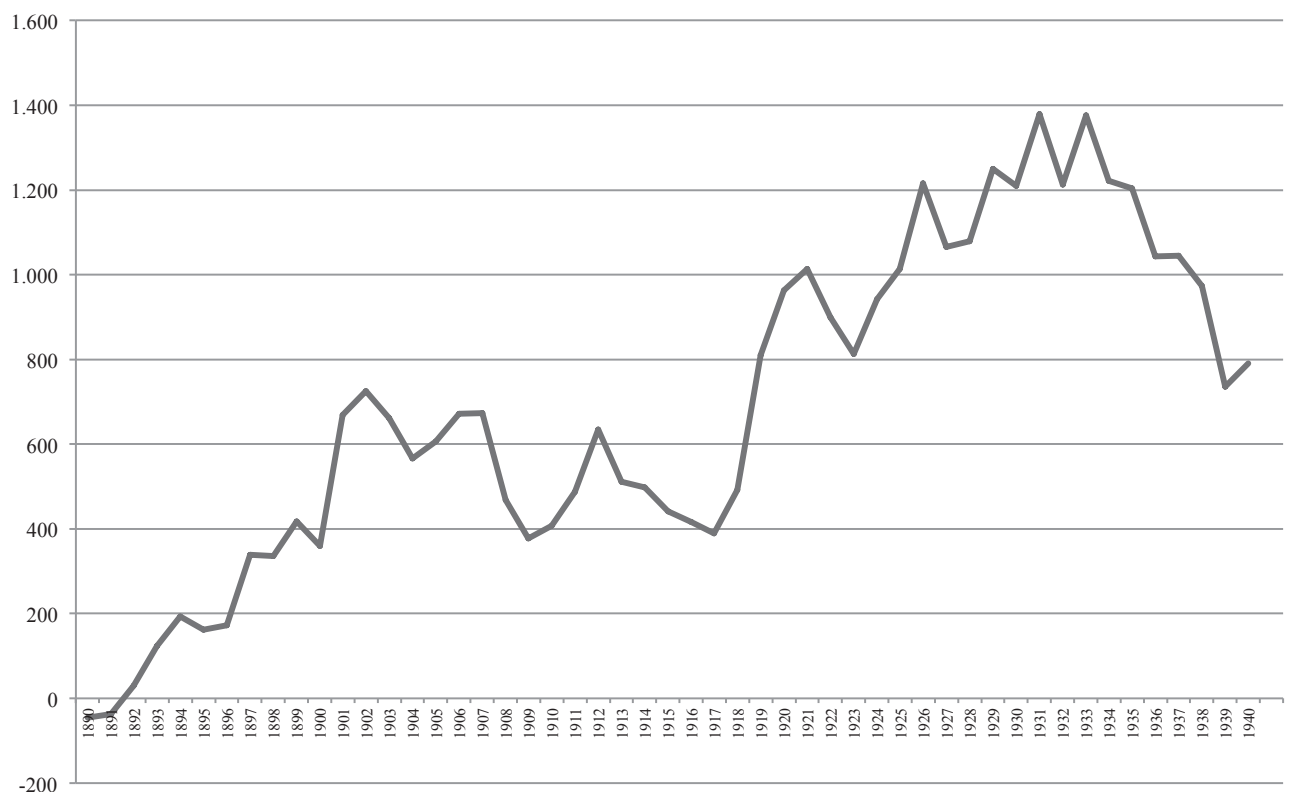
Þannig einkenndist byggðin í Reykjavík af 2-3 hæða húsum sem voru millstig á milli einbýlis og fjölbýlis. Þau voru byggð með þeim hætti að einstaklingur eða fjölskylda með nægjanlegt eigið fé gat tryggt sér lóð og byggði sér síðan „einbýlishús“ með bæði kjallara og risi og jafnvel útskotum og bakhýsum, sem hægt var að leigja sem stakar íbúðir eða jafnvel selja frá sér. Þessi hús voru oftast byggð í einkaframkvæmd þar sem eigendur lögðu sjálfir fram vinnuna við

Vöxtur höfuðborgarsvæðisins á hverjum áratug frá 1910 til 2010



Heimild: Hagstofa Íslands

Árleg fjölgun íbúa í Reykjavík frá 1890 til 1940



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

Niðurstöður húsaleigukönnunar árið 1928 um meðalleigu í Reykjavík og Kaupmannahöfn

	Reykjavík	Kaupmhöfn	Munur
2 herbergi	828	444	86%
3 herbergi	1.299	641	103%
4 herbergi	1.630	802	103%
5 herbergi	2.150	1.147	87%
6 herbergi	2.610	1.560	67%

byggingu þeirra á töluverðum tíma, en verktafyrirtæki þekktust varla. Að þessu leyti var Reykjavík algerlega sér á parti miðað við aðrar borgir á Norðurlöndum.⁴ Hægt væri að orða það sem svo að þetta byggingarlag hafi leitt til mjög góðrar nýtingar á rými, þegar stórar fjölskyldur kúrdi undir hanabjálka eða kúldrúðust í dimmum kjöllum.

Borgin breiðir úr sér

Það er í sjálfu sér ekki einsdæmi að þéttbýli vaxi í landfræðilegri spennitreyju. Það var fremur regla en undantekning á fyrri tíð fyrir daga járnbrauta og á tímum borgarmúra. Kaupmannahöfn var 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 skiptir þó helst máli fyrir sögu Reykjavíkur hvað umskiptin í þróun byggðarinnar voru snögg með tilkomu almenningssamgangna eftir 1931 og almenningseignar á bifreiðum eftir 1960. Þá byrjaði borgin að breiða úr sér.

Kannski er hugtakið víðáttubréglæði 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 borgarradíusinn kominn í 4-5 kílómetra frá miðbæ og jafnframt var sprottið upp þéttbýli í Kópavogi í 5-7 km fjarlægð. Enn sunnar voru hús farin að rísa í Garðahreppi. Í Reykjavík voru árið 1950 um 56 þúsund manns, en í nágrannasveitarfélögnum níu þúsund íbúar. Þessi vikkun á borgarradíusinum var einkum tilkomin vegna bættra almennasamgangna, þar sem hin nýju hverfi voru oft og tíðum byggð upp með hliðsjón af leiðakerfi Strætisvagna Reykjavíkur og virðist hafa átt sér stað í nálægt því skipulagslegu tómarúmi, þar sem heildarhugsun var vart til um þróun borgarinnar.

Við stríðslok má segja að ný samgöngubylting hafi orðið þegar einkabílar komust í almenna notkun. Áður hafði borgin vaxið hratt hlutfallslega, en hægti skyndilega á eftir 1940. Við lok stríðsins bjuggu 40% þjóðarinnar í höfuðstaðnum og eftir það hefur Reykvíkingum fjölgað jafnhvatt og þjóðinni í heild. Síðustu áratugi hefur þéttbýlið einkum vaxið í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur, sem hafa stækkað, tengst saman og orðið að einu stóru borgarþéttbýli. Leiða má að því getum að bílavæðing þjóðfélagsins á árunum eftir stríð hafi skapað Stór-Reykjavíkursvæði þar sem atvinna, verslun og þjónusta varð samþætt fyrir svæðið í heild. Bæjarkjarnarnir í kringum Reykjavík gátu boðið upp á lægra fasteignaverð og meira rými en gafst í höfuðborginni sjálfri og gátu þannig lokkað til sín margt fólk. Nú búa um 27% landsmanna í nágrannasveitarfélögnum en 37% í Reykjavík.

Skipulagslegt tímarúm

Höfuðborgarsvæðið hefur nú náð þeim kritíska punkti að samgöngukerfi þess, byggt á einkabilum og stofnbrautum, er komið að ákveðnum þolmörkum. Á síðustu árum hafa skipast sterkir hagrænisr hvatar til þéttingar byggðar með hækkandi eldsneytisverði og vaxandi umferðarálagi, sem hafa aukið bæði ferðatíma og ferðakostnað innan borgarsvæðisins. Ásókn fólks í það að búa nær miðju borgarinnar hefur vaxið svo það eigi hægar með að sækja vinnu, þjónustu og menningu. Þessu til viðbótar hafa lægri vextir og fleiri möguleikar til fasteignafjármögnunar auðveldað fólki að kaupa húsnæði nær miðju borgarinnar. Búsetuvalið stendur á milli þess að „kaupa eða keyra“ – það er *kaupa* tiltölulega dýrt húsnæði miðsvæðis vegna nálægðarinnar eða *keyra* langa leið frá ytri mörkum borgarinnar þar sem fernetraverð er lægra en í miðbænum. Báðir þessar þættir – hækkandi eldsneytisverð og lækkandi vextir – hafa nú snúist á sveif með miðbænum. Breytingar í atvinnuháttum, einkum vöxtur þjónustugreina – allt frá ferðaþjónustu til ýmis konar sérhæfðrar þjónustu – munu einnig leggja á sömu sveif. Þegar litið er fram má búast við aukinni þéttni í búsetu á höfuðborgarsvæðinu og þá jafnframt að bæði fasteignaverð og húsaleiga á miðlægum svæðum muni hækka töluvert. Hægt er að orða það svo að Reykjavík sé aftur á leið til fortíðar. **V**

HEIMILDIR

- 1 Sjá nánar í Félagsmál á Íslandi, bls. 279 til 282, gefið út af Félagsmálaráðuneytinu 1942.
- 2 Sjá nánari umfjöllun í Bygðir og Búseta: Þéttbýlismyndun á Íslandi. Haustskýrsla Hagfræðistofnunar 2002. Höfundar Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson.
- 3 Sjá nánar í „Um lán til bygginga“, grein eftir Aron Guðbrandsson sem birtist í ritinu Húskostur og hilylapyri er gefið var út af Máli og Menningu 1939.
- 4 Sjá umfjöllun í Aðalskipulagi Reykjavíkur 1966, bls 37-43.

