

Kristian Buhl Thomsen. Projektbeskrivelse 2011-2014.

Strategier og ideologier i den danske sanerings- og byfornyelsespolitik 1939-1990

Formål

Projektets formål vil være at lave en historisk analyse af strategier og ideologier i den danske sanerings- og byfornyelsespolitik fra 1939 til 1990, som var en periode, hvor sanering gennem statslige tilskud og låneordninger blev skabt som et offentligt politikområde. Perioden begyndte med vedtagelsen af Danmarks første saneringslov i 1939, hvor fokus blindt var rettet mod totale saneringer som vejen frem, når tidens meget dårlige social- og boligforhold skulle fjernes fra bybilledet. En totalsanering gennemførtes f.eks. i 1940'erne i 1600-tals-kvarteret omkring Borgergade og Adelgade i København. Senere kom totalsaneringer i tiden fra 1960'erne til 1980'erne under skarp kritik fra slumstormere og BZ'ere og andre folkelige protestbevægelser i navnlig de københavnske brokvarterer, og mod periodens slutning opstod som et resultat deraf med saneringsloven fra 1983 et ideologisk skift, som introducerede begrebet byfornyelse. Byfornyelse var en diametral modsætning til tidligere idealer, idet begrebet med ét gav plads til, at man med istandsættelser og bevaring kunne udnytte bestående bymiljøers arkitektoniske og kulturhistoriske potentialer.

Analysen

Projektet vil analysere, hvordan saneringsstrategierne i dette forløb har udviklet sig og er kommet til udtryk i konkrete saneringsprojekter i udvalgte danske byer i lyset af planlægges, politikeres og protestbevægelsernes ideologiske ståsteder. Det er tanken at tage udgangspunkt i byerne København, Århus, Viborg og Helsingør som studieobjekter, idet disse byers saneringsprojekter både afspejler totalsanering og byfornyelse og derved bredt repræsenterer væsentlige aspekter i periodens saneringspolitik. Dertil kommer, at byerne i størrelse og geografisk spredning er brede repræsentanter for danske byer i almindelighed.

Som landets største by har København haft det største antal saneringsprojekter, og navnlig her har de politiske kampe omkring totalsaneringen af Nørrebro Sorte Firkant ved Blågårds Plads været markante, og strategien er blevet kritiseret for at have været en medvirkende faktor i skabelsen af de sociale problemer og den kriminalitet, der i dag præger området. På Vesterbro har en anden saneringsstrategi bestående af gårdrydninger og bevaring af randbebyggelsen mod gaden modsat været mere nansom over for det bestående bybillede, og befolkningens sociale sammensætning har udviklet sig anderledes end på Nørrebro. Sidst har initiativer på Christianshavn forhindret totale saneringer og har været udtryk for egentlig byfornyelse. I Århus er navnlig saneringen af Nygade-Møllesti-kvarteret, der var præget af massive sociale problemer, interessant, idet den illustrerer et ideologisk skift over tid. Saneringen søgte i 1950'erne og 1960'erne med succes at fjerne gadernes gamle og nedslidte huse, som ingen så værdi i. Da sidste etape efter 1970 skulle have været gennemført i Møllestiens vestlige del, var husene i mellemtiden blevet købt og istandsat af ressourcestærke grupper, der modsat tidligere tiders syn nu så en værdi og charme i at bo i de små huse, hvilket til sidst førte til, at saneringsplanerne skrinlagdes. Derudover var 1950'ernes stort tænkte Ny Hovedgadeprojekt, der via et omfattende gadegennembrud skulle have skabt en trafikall korridor gennem Århus' bykerne, genstand for en voldsom debat, inden det lige så langsomt blev opgivet, da de tidligste tanker om byfornyelse begyndte at slå igennem omkring 1970. I Viborg oplevede man i 1950'erne til gengæld den totale nedrivning af Ll. Sct. Mikkel's Gades huse fra 1700- og 1800-tallet som følge af et gadereguleringsprojekt, og i den forbindelse blev det fra

myndighedernes side sagt om et af kvarterets bindingsværkshuse, at det havde en malerisk effekt, men var uegnet til menneskebolig, hvilket illustrerer et sammenstød, når der både skulle tages hensyn til dårlige boligforhold og kulturhistoriske værdier. I Helsingør fandt man til gengæld tidligt en balance, hvor begge forhold kunne tænkes ind, og her slog byfornyelsen tidligst og stærkest igennem med Helsingørs dispositionsplan fra 1972.

De fire byer var ikke de eneste steder, hvor markante saneringsprojekter blev gennemført. Hvis det skulle vise sig relevant, og hvis tiden tillader det, kan flere byer derfor evt. inddrages i analysen. Perioden synes eksempelvis at have rummet interessante saneringsprojekter i bl.a. Fiskergade i Vejle, i Havbogade i Sønderborg, og i Holstebro synes brugen af en aktiv centerplanlægning at have haft stor betydning for omdannelsen og fornyelsen af Holstebros bymidte.

Selvom saneringspolitikken som udgangspunkt i 1939 blev lanceret som et social- og boligpolitisk felt, så synes det at være tydeligt, at saneringspolitik ikke blot kan ses isoleret inden for dette politikområde. For når saneringsprojekter skulle gennemføres, trængte andre interesser sig ofte ind og påvirkede saneringsstrategien. I analysen vil der derfor også blive inddraget aspekter som bypolitik, centerplanlægning og bevaringsindsats. Med bypolitikken har byerne søgt at tiltrække gode skatteydere bl.a. ved gennem sanering og byfornyelse at skabe attraktive bykvarterer med en tiltrækningskraft på ressourcestærke grupper. Centerplanlægning og saneringspolitik synes ligeledes at have spillet sammen i bestræbelserne på at skabe plads til biltrafik og parkeringspladser samt til handel, service og kultur, der kunne placeres dér, hvor gamle kvarterer blev bortsaneret. Sidst synes især bevaringsspørgsmål at have haft afgørende betydning i forbindelse med byfornyelsesbegrebets styrkelse mod slutningen af perioden. Det ses bl.a. i Helsingør, hvor man gennem det, man kan kalde en omvendt centerplanlægning, i 1972 opprioriterede boliger og istandsættelser af dem i bykernen og i stedet placerede pladskrævende service og handel i byens udkant. Det ses også i Viborg, hvor man samme år vedtog en bevaringsplan, som skulle sikre den historiske bykerne omkring domkirken og derved skubbede tidligere planer om trafikale korridorer og saneringsplaner længere ud mod udkanten af midtbyen.

Teori

Ordet ”sanering” forbindes ofte snævert med ”nedrivning”, selvom den faktiske betydning af ordet, der kommer af det latinske sanus, er ”at gøre sund”. Det understreger dermed, at saneringspolitik også indeholder alternativer til nedrivning, f.eks. istandsættelser, modsat den engelske ”slum-clearance” policy, der kan oversættes til slumrydningspolitik. Det vil i projektet blive søgt at rette et nyt fokus på, at den danske saneringspolitik hensigt med at skabe bedre social- og boligforhold lige fra introduktionen i 1939 i henhold til lovgivningen indeholdt begge veje, selvom nedrivningsstrategien stod stærkest i begyndelsen.

Et vigtigt teoretisk udgangspunkt for projektet vil derfor være, at strategierne i den danske saneringspolitik fra 1939 til 1990 er blevet formet som følge af en kamp mellem to ideologiske hovedstrømninger, der med byhistorikeren Harm Kaals formulering vedrørende hollandsk saneringspolitik kan kaldes en modernistisk retning og en romantisk retning. Hvor modernisterne med fokus på det økonomiske og funktionelle var fortalere for totalsaneringer, så var romantikerne med et fokus på kvarterets æstetik og historie som ramme for beboernes kollektivfølelse fortalere for bygningsforbedringer og bevaring. Harm Kaals betragtninger om de to ideologiske retningers brug af begrebet ”livability” – dvs. livskvalitet – giver yderligere en forståelse af retningernes forskellige opfattelser af henholdsvis økonomisk-funktionelle og henholdsvis kulturelle aspekter som skabere af bymæssig værdi.

Man kan her med fordel inddrage den amerikanske arkitekturskribent Jane Jacobs bog ”The death and live of great American cities” fra 1961, idet hun som en repræsentant for romantikerne i USA var afgørende i at formulere den kritik med tilhørende teori, der i den vestlige verden rettedes mod modernisternes riv-ned-og-byg-nyt strategi.

Det vil være et udgangspunkt, at saneringspolitikken som et offentligt politikområde kan ses som et udtryk for teorierne om ”den keynesianske by” fremsat af geografen David Harvey, der ser velfærdsstatens etablering som en måde for staten at afværge økonomiske kriser på gennem regulering af forbruget og gennem en øget kontrol over omsorgsopgaver, der tidligere var et privatanliggende. Under denne kontrol falder saneringspolitikens målsætning om at løse sociale forhold. Videre kan man hævde, at den senere byfornyelsespolitik er et udtryk for det, som Harvey har kaldt ”den postkeyneianske by”, hvor bl.a. såkaldt rumlig konsumdeling gennem investeringer, der skulle gøre byen attraktiv, var medvirkende til at tiltrække et bedre skattegrundlag.

Forskning, kilder og metode

Ph.d.-projektet vil som hovedkilder inddrage såvel Boligtilsynsrådets som Saneringsnævnets arkiv, der hidtil ikke har været benyttet i en analyse af denne art. Boligtilsynsrådet og Saneringsnævnet rummer sager med en høj detaljeringsgrad om huse i kvarterer, der er blevet erklæret saneringsmodne og i kvarterer, der har fået tilsagn om økonomisk støtte til sanering. Derudover findes mødereferater og lignende, der giver et godt indblik i de strategiske og ideologiske standpunkter blandt råds- og nævnsmedlemmerne. Andre kilder til projektet vil være de enkelte byers byplaner og politiske forhandlinger samt saneringslovene fra 1939, 1959 og 1969 samt 1983-loven, der for første gang blev benævnt byfornyelseslov. Sanerings- og byfornyelsespolitikken er som forskningsområde beliggende i et grænsefelt, hvor ikke kun historikere, men også arkitekter og sociologer har gjort sig gældende. Hidtil har forskningen hovedsageligt koncentreret sig om studier af enkelte sanerings- og byfornyelsesprojekter, mens komparative studier har manglet. Hos Statens Byggeforskningsinstitut er undersøgelser af emnet eksempelvis karakteriseret ved at være samtidige studier af aktuel lovgivning og af udvalgte projekter over korte perioder på to-otte år grænsende op til publikationernes udgivelsestidspunkt, og der har dermed ikke været tale om egentlige historiske studier. Også blandt historikere har enkeltprojekter været i fokus frem for komparative undersøgelser. Her kan bl.a. nævnes Luise Skak-Nielsens bog *Alle kender Blågårdsgade* om Nørrebro sorte firkant før, under og efter saneringen. Derudover kan man nævne Hans Jul Jacobsens bog om tidens mest omdiskuterede saneringsprojekt, skrækeksemplet Thomas B. Thriges Gade i Odense, der også kunne have været valgt som et af ph.d.-projektets studieobjekter. Imidlertid synes det undtagelsesvis store fokus, der allerede er rettet mod Thomas B. Thriges Gade at mindske relevansen for atter at analysere det. I stedet vil Thomas B. Thriges Gade blive inddraget som et sammenligneligt eksempel, der især kan sættes op imod andre provinsbyers projekter, f.eks. det århusianske Ny Hovedgadeprojekt, der mindede meget om, men som aldrig blev gennemført. For storbyen Københavns vedkommende synes det relevant at drage sammenligninger til Stockholm, hvor en stor del af inspirationen i dansk byplanlægning blev hentet, og til Amsterdam, hvor en aktiv brug af sanerings- og byfornyelsespolitikken ligesom i Stockholm blev brugt til at skabe markante byudviklingsprojekter, der skulle placere byerne som europæiske metropoler. Det vil blive vurderet, om lignende tanker fandtes i København, hvilket 1960ernes aldrig realiserede planer for et massivt nybyggeri af modernistiske højhuse på Vesterbro og den deraf opståede plan om den såkaldte Søljinje-vejføring langs med de fire søer i 1960erne tyder på. Især synes det væsentligt at inddrage Thomas Halls bidrag til det byhistoriske værk *Staden på vattnet*, hvor han gennemgår den stockholmske saneringspolitik og herunder også kampe mellem politikere og

borgere. En tilgang til protestbevægelser mod saneringsprojekter i danske byer kan man endvidere anlægge med inspiration i Ulf Stahres artikel "Rebuilding the City", hvor han gennemgår fænomenet neighbourhood movements eller kvarterbevægelser, der i 1970ernes begyndelse protesterede mod saneringspolitikken i Stockholm og aktivt formulerede alternativer. Også i Holland har sådanne kampe gjort sig gældende i konflikten mellem det modernistiske syn og det romantiske syn, hvilket socialgeografen Cordula Rooijendijk beretter om i sin afhandling *That City is Mine!* fra 2005.

Perspektiver og relevans

Projektet vil bidrage til det faglige fokus, der i historikerkredse de seneste år er rettet mod den industrielle tidsalders nære kulturarv gennem bl.a. Kulturarvsstyrelsens satsningsområder angående industrisamfundets og velfærdssamfundets kulturarv, da saneringer og de deraf skabte byrum kan ses som væsentlige fingeraftryk i nutiden fra den nyere tids byplanlægning, der i denne periode blev skabt som et moderne offentligt styringsinstrument. Derved vil der blive udfyldt et hul i forskningen, hvilket vil bringe Danmark på linje med f.eks. Sverige, Holland og Storbritannien, idet en samlet analyse af dansk saneringspolitik historie hidtil har manglet. Det vil give en øget forståelse af de processer, der har skabt den byfornyelsespolitik, der i dag er en vigtig og integreret del af bypolitikken i Danmark. Problematikkerne omkring nedrivning kontra bevaring er således på mange måder stadig i dag aktuelle i dansk byplanlægning og herunder i byfornyelsespolitikken, og derved kan projektets analyse af fortidens vellykkede og mindre vellykkede saneringsprojekter også opfattes som en samtidsaktuel historiefaglig kommentar – indenfor et område domineret af arkitekter – til, hvordan man bedre kan håndtere byudviklingsprojekter i nutiden og fremtiden, så både nyt og gammelt harmonisk kan tænkes ind.

Litteratur

Bartholdy, Knud og Thyge Olsson: *Sanering i Viborg*, saneringsundersøgelse foretaget af Indenrigsministeriets konsulenter, 1939.

Byfornyelse : fra gadegennembrud til integreret byfornyelse, Dansk Byplanlaboratorium, Byplanhistoriske Noter 31, 10 seminar, juni 1995.

Chalmar, Morten, Jan Radich Nielsen og Henry Rossle: *Københavns brokvarterer og statens saneringspolitik - en analyse*, Kunstakademiets arkitektsskole, Byplanafdelingen, Byfornyelsesgruppen, dec. 1972.

Christensen, Søren Bitsch (red.): *Den moderne by*, Aarhus Universitetsforlag, 2007.

Gaardmand, Arne: *Dansk byplanlægning 1938-1992*, Arkitektens Forlag, 1993.

Gejl, Ib (red.): *Århus - Byens historie*, bind 4 1945-1995, Århus Byhistoriske Udvalg, 1995.

Hall, Peter: *The Cities of Tomorrow : An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Basil Blackwell. 1988.

Hall, Thomas: "Stockholm planerar och bygger 1850-2002", Nilsson, Lars (red.): *Staden på vattnet*, del 2: 1850-2002, Stockholmia Förlag, 2002, s. 195-298.

Harild, Jens m.fl.: "Den hidtidige byfornyelse", *Byplan: Vore byer og deres planlægning*, nr. 4, 1980, s. 121-27.

Harvey, David: *The Urban Experience*, Basil Blackwell, 1989.

Hvordan skriver vi historie for den moderne by 1945-2000, Dansk Byplanlaboratorium, Dansk Center for Byhistorie, Byplanhistoriske noter nr. 55, Skrifter om dansk byhistorie nr. 3, 21. seminar, sept. 2005.

Jacobs, Jane: *The death and life of great American cities*, Vintage Books, New York, 1961.

Jacobsen, Hans Jul: *Thomas B. Thriges Gade – fra gadegennembrud til genskabt byområde?*, Byhistorisk Udvalg, 2008.

Johansen, Kenneth og Nina Kløcker-Nielsen: *En "Skamplet" forsvandt : En illustreret analyse af Adelgade-Borgergadekvarteret før, under og efter totalsanering*, Geografi- og historiespeciale, Roskilde Universitetscenter, 1999.

Juhl, Casper Thomsen: *Fra arbejderkvarter til middelklassekvarter : En undersøgelse af gentrificeringsprocesser i Sjællandsgadekvarteret, Århus 1970-1990*, speciale, Institut for Historie og Områdestudier, Aarhus Universitet, 2010.

Kaal, Harm: *The quest for livability: Amsterdam 1950s – 1970s*, Paper Stockholm Workshop, November 2008.

Købstædernes byfornyelse, Dansk Byplanlaboratorium, Byplanhistorisk Note 34, 11. seminar, 8. december 1995, 1999.

Mennesker og meninger : Bevarende sanering i Helsingør, Helsingør Kommune, marts 1974.

Meyling, Vibbe: *Saneringsplaner og gårdrydninger på Vesterbro*, Kunstakademiet, København, 1985.

Ny hovedgade i Århus, Udarbejdet af Frederiksgade-kommissionen, Vedtaget af Århus byråd 11. februar 1954.

Planlægningsprocessen i Helsingør i årene 1970-74, Særtryk fra Arkitekten nr. 10-1975.

Plovsing, Jan og Winnie Jørgensen: *Byfornyelse på Nørrebro*, Socialforskningsinstituttet, Publikation 90, I kommission hos Teknisk Forlag, København, 1979.

Rooijendijk, Cordula: *That City is Mine! Urban Ideal Images in Public Debates and City Plans, Amsterdam & Rotterdam 1945-1995*, UvA Amsterdam, 2005.

Skak-Nielsen, Luise: *Alle kender Blågårdsgade : En kulturhistorisk undersøgelse af bybillede og byrum 1850-1990*, Hans Reitzels Forlag, Københavns Bymuseum, 1989.

Stahre, Ulf: "Rebuilding the City : Stockholm and Urban Social Movements", *Etnologica Europae – Journal of Eurpaen Ethnology*, vol. 31:2-2001, s. 5-19.

Strategier for regulering af bolig- og byfornyelsen i Norden : en tværgående sammenligning, SBI-meddelelse 99, 1993.

Thomsen, Kristian Buhl: "Gaden, der forsvandt : Saneringen af Ll. Sct. Mikkels Gade", *Viborg Bogen 2009*, s. 25-34.

Yelling, Jim: "The incidence of slum clearance in England and Wales, 1955-85", *Urban History*, 27, 2, 2000, pp 235-54.

Kilder

Boligtilsynsrådets arkiv, 1939-84, 1888, Rigsarkivet.

Saneringsnævnets arkiv, 1956-69, 1887 Rigsarkivet.

Ovennævnte rummer politiske forhandlinger og et righoldigt billedmateriale som dokumentation for saneringssager, hvor ansøgninger om offentlige støtteordninger er behandlet. Endvidere viser forhandlingsprotokollerne råds- og nævnsmedlemmernes faglige og ideologiske standpunkter.

Lov om Boligtilsyn og Sanering af usunde Bydele, 1939.

Lov om sanering af usunde bydele, 1959.

Lov om sanering, 1969.

Lov om byfornyelse, 1983.

Dispositionsplaner, vedtaget mellem 1938 og 1977

Byplanvedtægter, vedtaget mellem 1938 og 1977.

Kommuneplaner, vedtaget efter 1977

Lokalplaner, vedtaget efter 1977.

Byrådsforhandlinger.

Kampagnemateriale fra protestgrupper.