

Neformální plánování jižního Randstadu: jak rozumět dynamice vztahů v polycentrickém regionu

V Nizozemsku se současné uspořádání sídelní struktury a územně plánovací realita neshodují s formálními úrovněmi správy území, což stvrzují i nizozemští odborníci na územní plánování. Jeli-kož mnoho polycentrických městských regionů čelí podobným problémům, kladla si analýza, kterou provedli urbanisté Fakulty architektury a vystavěného prostředí Technické univerzity v Delftu, za cíl pomoci vládním orgánům při řešení nesouladu mezi sídelní strukturou a systémem formální administrativní správy území. Výzkum využíval výstupy dvou výzkumných úkolů (ESPON TANGO a ESPON RISE)¹ a projektu pro metropolitní region Rotterdam-Haag². Ve svém výzkumu představeném v článku, který vyšel již v roce 2016, se zaměřili na region tzv. jižního Randstadu a analyzovali vliv neformálních spolků ustavených obcemi a provincií na řešení regionálních problémů rozvoje. Svoji práci chtěli přispět k diskusi o důvodech vzniku neformálních uskupení, jejich cílech a zúčastněných stranách, jakož i o důvodech, proč v přibližně stejné oblasti koexistují v rámci veřejného sektoru různé formy spolupráce.

Nizozemský Randstad je asi nejznámější polycentrická sídelní struktura v Evropě ležící na části území čtyř provincií (Severní Holandsko, Jižní Holandsko, Flevoland a Utrecht). V území se nacházejí čtyři největší nizozemská města – Amsterdam, Rotterdam, Haag, Utrecht a mnoho menších měst, mimo jiné Almere, Dordrecht, Leiden nebo Delft. Města tvoří pomyslný kruh, uvnitř něhož se nachází relativně málo osídle-

ná zemědělská oblast, tzv. Groene Hart (zelené srdce). Randstad zabírá asi 20 % rozlohy Nizozemska, žije zde osm milionů obyvatel, tj. více než 40 % populace státu, a hustota osídlení je jedna z nejvyšších v Evropě: 1 200 obyvatel/km². Konurbace se svou celkovou ekonomickou výkonností (216,3 mld. eur) řadí na páté místo v Evropě, a to po Londýně (546,8 mld. eur), Paříži (465,7 mld. eur), Porýní-Porúří (330,9 mld. eur) a Miláně (241,2 mld. eur). Název Randstad je složen z nizozemských slov *rand* – okraj a *stad* – město.

Správní členění státu a správa jednotlivých měst a obcí, které jsou součástí Randstadu, mají klasickou hierarchickou strukturu, která ovšem dnes neodráží reálné územní vazby v této části Nizozemska. V průběhu let se zvažovalo mnoho neformálních struktur správy území a obcí, které by tento problém řešily. Důvodem pro takové platformy nebo spolky vždy bylo „dostat věci do pohybu“, překonat rigiditu a nepružnost formálních administrativních struktur.

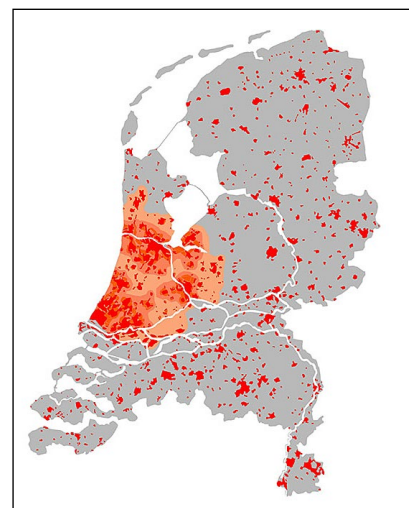
Neformální systémy správy věcí veřejných jsou typickými příklady tzv. měkkých nástrojů, které se mj. vyznačují nejasnými hranicemi kompetencí. Při studiu takových neformálních systémů správy je klíčové vědět, proč a jak vznikají a jak se vyvíjejí v čase, aby se zjistilo, kteří aktéři jsou do nich zapojeni, kdo stanovuje program a kdo jsou „vítězové a poražení“. Užitečné je rovněž vědět, jaký rozdíl mají neformální systémy správy v porovnání s těmi ustálenými formálními.³

Jižní Randstad zahrnuje území od města Leiden na severu po Dordrecht na jihu včetně dvou velkých měst Rotterdamu a Haagu. V regionu se dále nachází desítky měst a obcí, které společně vytvá-

řejí polycentrický sídelní útvar. Formálně území spravuje provincie Jižní Holandsko a v ní se nacházející jednotlivé obce. Vazby v území a přirozená struktura osídlení se ovšem nepřekrývají se správními hranicemi a vlastně chybí správa na úrovni celého regionu. Nizozemská vláda se několikrát pokoušela tuto mezeru přemostit jiným správním modelem, který by vyžadoval i změnu ústavy. Třístupňový systém správy (stát, provincie, obec) nechtěly ovšem politické strany narušit. Když se nepodařilo prosadit změny ve formální správě státu, vznikly v daném území dvě smluvní uskupení – platformy, které se vzájemně částečně prostorově překrývají: Spolek pro jižní křídlo Randstadu (*Samenwerkingsverband Zuidvleugel*) a sdružení obcí Metropolitní region Rotterdam-Haag (*Metro-poolregio Rotterdam Den Haag, MRDH*).

Spolek pro jižní křídlo Randstadu (*Samenwerkingsverband Zuidvleugel*)

Spolek pro jižní křídlo Randstadu byl založen v roce 1997 jako dočasná orga-

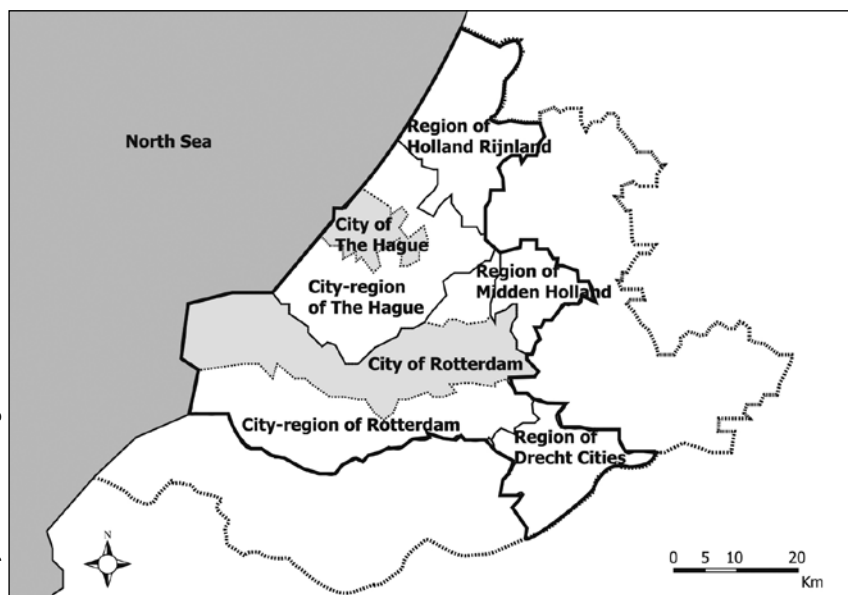


Schematické vyznačení Randstadu v rámci Nizozemska

¹ SPAANS, M.; STEAD, D. 2013. *Case Study Report Integration between Public Transport and Urban Development in the Metropolitan Region of Rotterdam - The Hague (Annex 3)*. Luxembourg: ESPON. SPAANS, M. et al. 2013. *ESPON TANGO Territorial Approaches for New Governance*. Luxembourg: ESPON.

² MEIJERS, E.; HOLLANDER, K.; HOOGERBRUGGE, M. 2012. *A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas*. The Hague: European Metropolitan network Institute.

³ ALLMENDINGER, P.; HAUGHTON, G.; KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. (eds.). 2015. *Soft Spaces of Governance in Europe: A Comparative Perspective*. London: Routledge.



Vymezení území, ve kterém působí platforma Zuidvleugel v rámci provincie Jižní Holandsko (bodová hranice)

nizace: měla provádět přípravné práce pro novou dohodu mezi neformálně vzniklým regionem a národní vládou týkající se investic do bydlení a infrastruktury. Hlavním posláním platformy je posílení mezinárodní konkurenceschopnosti jižního Randstadu, a tím zvýšení významu regionu pro hospodářství celé země. Tato část Nizozemska vykazuje horší ekonomické výsledky, je zde nadprůměrná nezaměstnanost vyplývající z předchozí deindustrializace, nižší vzdělanost a nižší produktivita práce.

Vznik platformy však nebyl výsledkem skutečného rozhodnutí národní vlády shora dolů. To je v Nizozemsku jako decentralizovaném unitárním státě politicky prakticky nemožné. V platformě tak jsou spolu vedle sebe provincie, svazky obcí i jednotlivá města. Samotní aktéři o platformě hovoří jako o „síti sítí“.

V platformě Zuidvleugel byla ovšem potlačena role dvou velkých měst, Rotterdamu a Haagu, protože jsou jen dvěma z osmi sdružených subjektů: vedle nich je zde provincie Jižní Holandsko a pět spolků menších obcí. Ve skutečnosti města Rotterdam a Haag mají mnohem silnější pozici při vyjednávání s vládou než samotná provincie, a tato síla se nemohla plně v platformě uplatnit. Proto se v jižním křídle objevila nová, více zdola nahoru orientovaná struktura spolupráce: metropolitní region Rotter-

dam-Haag. V tomto druhém uspořádání hrají hlavní roli dvě velká města (Rotterdam a Haag), což je v kontrastu s principy platformy Zuidvleugel, která byla iniciována provincií.

Partnerství pro metropolitní region Rotterdam-Haag

Hlavní cíl partnerství pro metropolitní oblast je podobný cíli platformy Zuidvleugel: dosáhnout lepšího ekonomického postavení oblasti. To bude spojeno s očekávaným nárůstem počtu obyvatel o cca 400 000 a tomu odpovídajících pracovních příležitostí a infrastruktury. Jelikož spolek v rámci platformy Zuidvleugel nikdy nebyl zamýšlen jako organizace přijímající politická rozhodnutí, nové partnerství pro metropolitní region převzalo iniciativu v politické diskusi o rozvoji území včetně oblasti územního plánování. Některé menší obce zpočátku zpochybňovaly přidanou hodnotu partnerství metropolitní oblasti, částečně proto, že se obávaly, že budou přehlasovány svými velkými sousedy, ale také proto, že by se mohly potýkat s „problémy velkých měst“, jako je kriminalita a znečištění [Meijers, E. et al., 2012]. Nakonec projevená shoda obou velkých měst a přilehlých obcí přiměla vládní orgány k souhlasu, aby spolek metropolitního regionu převzal roli správce dopravní agendy a řešil investice do dopravních staveb v regionu, převážně v oblasti hromadné dopravy,

a to i přesto, že nebyl podřízen volené politické reprezentaci – zastupitelé jsou voleni za jednotlivé obce a města.

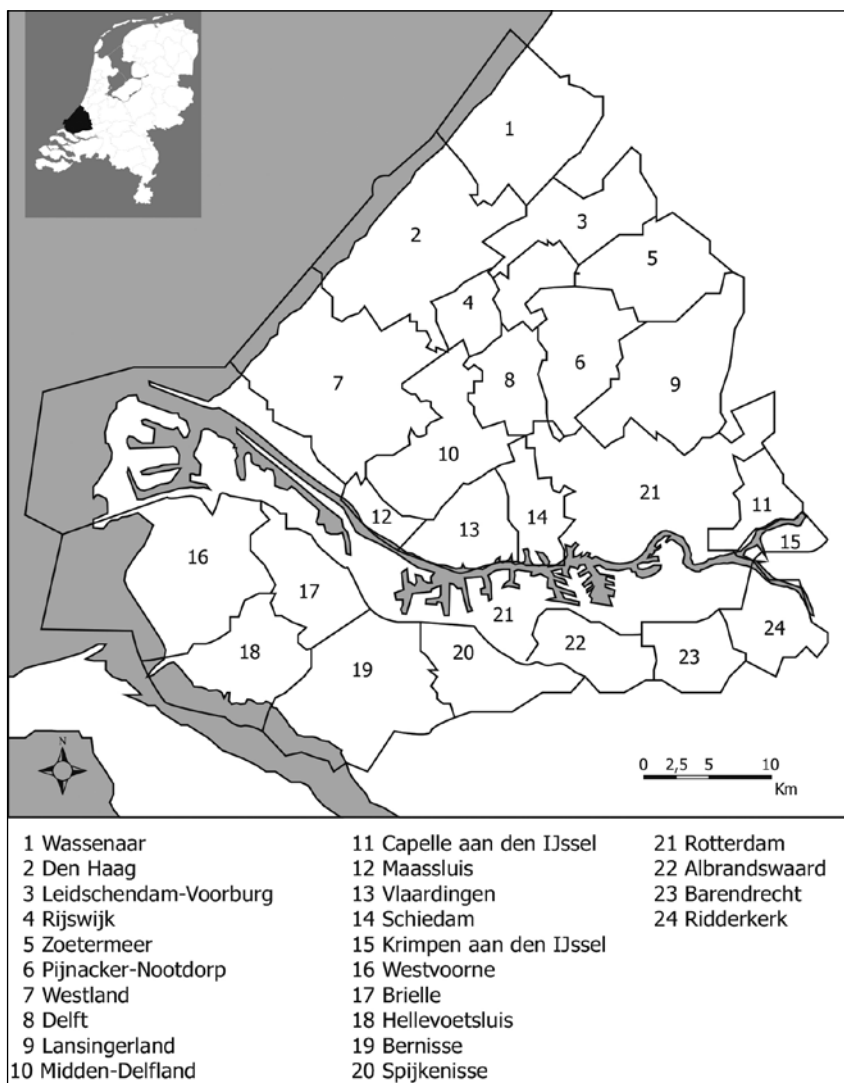
Zajímavou otázkou je, proč bylo partnerství pro metropolitní oblast zavedeno navíc k platformě Zuidvleugel. Na základě zjištění autorů studie je prvním důvodem mocenský boj mezi třemi hlavními jmenovanými správci v této oblasti: dvěma starosty velkých měst a guvernérem provincie. Zatímco platforma Zuidvleugel je více ovládána provincií, metropolitní region je ovládán dvěma velkými městy, a proto je více „vlastněn“ vládními zainteresovanými stranami v této oblasti a v tomto smyslu je legitimnější než spolupráce v rámci platformy Zuidvleugel. Právě příklad metropolitního spolku ukazuje, že leadership je pro budování kapacit správy území zásadně důležitý.

Shrnutí

Motivací pro vznik platformy Zuidvleugel bylo sladění politik mezi obcemi navzájem a mezi obcemi a provincií v rámci regionálního systému městské hromadné dopravy. Pro metropolitní region to byla příprava rozvoje regionu, která se nakonec promítla do vzniku nového dopravního úřadu, na nějž jsou vázány velké vládní rozpočtové dotace do území.

Celkově lze říci, že obě diskutované formy správy území fungují jako platformy pro překonání nepružnosti formálního administrativního vymezení územních kompetencí. Za povšimnutí stojí, že tato neformální uskupení byla de facto iniciována formálními správami obcí, resp. provincie. Žádní aktéři mimo veřejného sektoru se neúčastní ani jednoho z těchto spolků. To však není v Nizozemsku vždy pravidlem, jak ukazuje příklad spolupráce v regionu Eindhoven. Nutno podotknout, že účast soukromého sektoru na obdobných uskupeních je v některých evropských zemích mnohem běžnější než v Nizozemsku (viz různé příklady v Allmendinger et al., 2015).

Obecným problémem ve vztahu k (novým) formám správy mimo existující formální správní struktury je to, kdo ponese politickou odpovědnost za rozhodnutí jdoucí mimo rámec územně



Vymezení území, ve kterém působí Partnerství pro metropolitní region Rotterdam-Haag

samosprávných celků. „Řešením“ v Nizozemsku, jak je na uvedených případech patrné, je nepřímá odpovědnost, a to prostřednictvím stávajících struktur, jako jsou městská nebo provinční zastupitelstva. Politicky závazná rozhodnutí nakonec potřebují schválení těchto zastupitelstev – zejména pokud jde o rozpočty územně správních celků nebo agendu územního plánování (zejména rozhodování o využití území). Obvykle mohou městské a provinční zastupitelstva říci jen ano, nebo ne na dohody, kterých dosáhli administrátoři, zatímco bohatost otevřené diskuse a rozpravy často chybí. Proto je model neformálních dohod pro všechny zúčastněné i nadále atraktivní.

Jaké plyne ponaučení z analýzy dvou neformálních správních platform v jižním Randstadu pro podobné městské regiony v zahraničí? Z výše popsaných příkladů je vidět, že neformální uspořádání správy může tvořit platformu pro budování konsenzu mezi aktéry veřejného sektoru ve funkčně integrovaném území, i když je administrativně roztržštěné. Správní spolky byly vytvořeny pro velké překrývající se oblasti. Dominance v síti aktérů se však lišila: na jedné straně stál zájem části obcí v provincii, na druhé straně převážila ambice místní městské samosprávy ve velkých městech. Také důvod existence každé z obou platform je jiný: sladění politiky mezi regionem a národní vládou versus

příprava na zřízení dopravního úřadu a infrastrukturních fondů. I když aktéři z metropolitního regionu začali v první platformě s nízkými pravomocemi, získali v druhé platformě dostatečnou sílu, aby dosáhli změny postoje vlády.

Obě uspořádání byla zřízena proto, aby se „věci pohnuly“. Určité záměry v první platformě se nedařilo prosadit kvůli kompetenčním asymetriím. To vedlo ke zřízení druhé platformy, která se s mocenskými vztahy v území vypořádala jinak. Jelikož pravomoci v neformálních uspořádáních nejsou stanoveny v zákonech a předpisech, je to právě interakce účastníků, která určuje rozdělení moci. Účastníci případných budoucích neformálních platform by si měli být velmi vědomi potenciálních dopadů a změn v nastavení kompetencí správy území.

Cílem článku autorů z Technické univerzity v Delftu bylo poskytnout inspiraci a ponaučení pro jiné polycentrické regiony: ty spočívají hlavně v uvědomění si citlivosti vztahů mezi jádrovými městy aglomerace a regionální úrovní na jedné straně a mezi jádrovými městy aglomerace a jejich okolními menšími městy a obcemi na straně druhé. Zřízení neformálních platform spolupráce tak, aby se záměry v polycentrickém regionu uskutečnily, vyžaduje křehkou rovnováhu mezi klíčovými úrovněmi veřejného sektoru. Na závěr svého článku autoři doplňují, že pokud se uspokojivě vyřeší kompetence pro veřejnou správu, je tu další výzva: jak zajistit, aby se region nebo metropolitní oblast stala efektivní a zároveň otevřená pro účast nevládních agentur a aktérů například ze soukromého sektoru. Toto téma by se mohlo stát námětem na jině podrobnější vyhodnocení.

[SPAANS, M.; ZONNEVELD, W. 2016. Informal Governance Arrangements in the Southern Randstad: Understanding the Dynamics in a Polycentric Region. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 107(1): 115–125. ISSN 0040-747X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/tesg.12174>.]

Výběr tématu a překlad: Vít Řezáč