

Łukasz Zweifel

## Holandia

**Tradycje samorządowe** na ziemiach holenderskich sięgają początku wieku XIII. Wtedy jako pierwsze samorządowe swobody wywalczyły miasta we Flandrii (tereny dzisiejszej Belgii), niewiele później miasta na północy – Haarlem, Lejda, Delft, Utrecht, a w połowie XIII w. Rotterdam<sup>1</sup>. Specyficzny region stanowiła Fryzja, która nawet w średniowieczu nie podlegała władzy żadnego feudała, a terytorialnie była podzielona na gminy zrzeszające drobnych właścicieli ziemskich, chłopów i rybaków<sup>2</sup>.

Ziemie dzisiejszej Belgii i Holandii już w wiekach średnich należały do najbardziej zurbanizowanych w ówczesnej Europie. Na terenach Niderlandów<sup>3</sup> zbiegały się w XIII w. drogi handlowe ze wszystkich stron Europy, a kupcy z Wenecji, Florencji, Genui i Hanzy zakładali tu swoje faktorie. Rozwijający się handel i rzemiosło stały się podstawą potęgi miast niderlandzkich. Szybko bogacące się miasta odgrywały coraz większe znaczenie polityczne, a mieszczaństwo od XV w. było znaczącą siłą polityczną Niderlandów. W wyniku sprzedaży i zastawów majątków ziemskich już w XI i XII w. zaczął się proces przejmowania własności szlacheckich przez bogacących się mieszczan. Dodatkowo panujący w zamian za jednorazowe pożyczki pieniężne nagradzali miasta przywilejami samorządowymi. Do najważniejszych należy zaliczyć oddanie miastom kontroli nad biciem monety, zagwarantowanie wolności handlu i niepobierania nowych ceł, a także ustanowienie niezależnego od feudałów samorządu miejskiego.

Równolegle do zwiększającej się autonomii miast wykształciła się instytucja stanów prowincjonalnych – zjazdów delegatów szlachty, kleru i mieszczaństwa, które na mocy Wielkiego Przywileju (1477) uzyskały prawo zbierania się nie tylko na wezwanie panującego, lecz również wtedy, gdy uznały to za stosowne. W zgromadzeniach tych licznie reprezentowani byli mieszczaństwo, którzy na zie-

---

<sup>1</sup> J. Balicki, M. Bogucka, *Historia Holandii*, Warszawa 1989, s. 31–32.

<sup>2</sup> L. Żurawicki, *Holandia*, Warszawa 1983, s. 102.

<sup>3</sup> Historyczna nazwa nizinnych terenów obejmujących ziemie dzisiejszej Belgii, Holandii i Luksemburga, „History of Netherlands” <http://www.historyofholland.com/dutch-history.html> [dostęp 21.12.2009].

miach holenderskich zdobyli większy wpływ na rządy niż szlachta. Jednak władcy Niderlandów, dążąc do centralizacji, zjednoczenia poszczególnych części kraju, starali się ograniczać autonomię prowincji.

Dlatego Filip III Dobry (1396–1467), władca burgundzki, którego państwo obejmowało znaczną część ziem holenderskich, powołał do życia instytucję namiestnika prowincji, protoplasty dzisiejszego komisarza królowej i namiestnika generalnego (*stadhouder*) zastępcy władcy dla całości państwa. Dążenie do centralizacji władzy widoczne było również w posunięciach politycznych kolejnych władców ziem holenderskich. Karol V Habsburg (1500–1558) wprowadził scentralizowaną administrację w Niderlandach i zjednoczył wszystkie prowincje. Nie powiodła mu się jednak próba stworzenia centralnego systemu podatkowego.

Świeżo połączone w jedną całość prowincje broniły swych praw i niezależności, zaś wszelkie próby jej ograniczenia spotykały się ze zdecydowanym oporem. Doświadczył tego władca Hiszpanii i Niderlandów Filip II (1527–1598). Jego próby zniesienia autonomii niderlandzkich prowincji oraz wprowadzenia rujnujących je podatków doprowadziły do buntu<sup>4</sup>. Wypowiedziały mu posłuszeństwo północne prowincje oraz część Flandrii. Zbuntowane prowincje zawarły unię w Utrechcie (1579). Związek ten noszący później nazwę Republiki Zjednoczonych Prowincji, proklamowany w Hadze w 1588 r., faktycznie był federacją, w której „bardziej niż w przypadku odrębnych prowincji, zaznaczały się wpływy poszczególnych miast”<sup>5</sup>. Zniesiono wtedy urząd namiestnika generalnego, pozostawiając namiestników prowincji, którzy w tych czasach wyznaczani byli przez stany prowincjonalne. Republika prowadziła wspólną politykę zagraniczną i obronną, charakterystyczny jednak był brak centralnej administracji oraz jednolitej polityki gospodarczej. Na budżet Republiki składały się poszczególne prowincje. W miastach rządy sprawowały rady, w których skład wchodził przedstawiciele najbogatszych mieszczan.

Republika Zjednoczonych Prowincji była wysoko zdecentralizowaną federacją ze słabą władzą centralną, nie istniał np. ogólny system podatkowy. Jednak słaba władza centralna nie oznaczała nieudolności, jako państwo bowiem Republika przez długi czas była jedną z europejskich potęg. Decentralizacja nie osłabiała więc możliwości ekspansji państwa. Kulturę polityczną w tym okresie cechowały: improvisacja, negocjacje oraz szukanie kompromisu<sup>6</sup>.

Sytuacja zmieniła się w pod koniec XVIII w., który przyniósł zmierzch potęgi militarnej i finansowej Republiki. System, który na przełomie XVI i XVII w. sprawdził się znakomicie, okazał się przestarzały – w Europie stawiano fundamenty pod centralistycznie zarządzanym państwem, dlatego republika z jej luźnym systemem federalnym jawiła się jako całkowity anachronizm. Ponownie odżył konflikt między zwolennikami federacji i dotychczasowego kształtu autonomii prowincji a unitarystami, którzy za osłabienie państwa winili federalizm i egoistyczne, często sprzeczne interesy prowincji. W związku z tym za jedyne rozwiązanie uważali oni stworzenie jednolitego państwa o scentralizowanej władzy. Popierani przez Francuzów

<sup>4</sup> J. Balicki, *Holandia*, Warszawa 1969, s. 8.

<sup>5</sup> L. Żurawicki, *Holandia...*, s. 113–116.

<sup>6</sup> N. Randerdaad, D.J. Wolfram, *Dutch administrative culture in a historic perspective*, [w:] F. Hendriks, Th.A.J. Toonen (red.), *Polder Politics in the Netherlands. The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*, Aldershot 2001, s. 43.

unitaryści przejęli władzę, wprowadzili na wzór francuski scentralizowany podział administracyjny (provincje w okresie „francuskim” nosiły nazwę prefektur). Innowacje, jakie zostały zaprowadzone w latach 1795–1798, to nic innego jak powstanie nowoczesnego scentralizowanego państwa. Okres francuski był czasem długiej serii reform mających na celu ujednoczenie państwa. Jedną z wielu zmian było odebranie lokalnym elitom części przywilejów, takich jak prawo do decydowania, czy dana miejscowość jest miastem, czy wsią. W 1848 r. w ogóle zniesiono podział na obszary wiejskie i miejskie. Od tego czasu są to po prostu gminy<sup>7</sup>.

Unifikacja i centralizacja państwa na gruncie prawnym dokonała się szybko, ale pozostały duże różnice ekonomiczne i kulturowe pomiędzy prowincjami. Jednak postępujące w XIX stuleciu uprzemysłowienie kraju sprzyjało jego integracji gospodarczej oraz wyrównaniu dysproporcji gospodarczych między regionami. Choć lokalne partykularyzmy pozostawały wystarczająco mocne, pisano nawet o „katastrofalnym duchu prowincjonalizmu, który nadal istnieje w wielu częściach naszej ojczyzny”<sup>8</sup>. Niemniej jednak centralizacja postępowała, czego przykładem może być utworzenie już za czasów Ludwika Bonaparte (króla Holandii w latach 1806–1810) sieci krajowych komitetów do koordynowania prac okręgów wodnych<sup>9</sup>. Ważnym krokiem na drodze do stworzenia państwa unitarnego była konsolidacja systemu podatkowego, m.in. w 1865 r. zniesiono lokalne akcyzy, wprowadzając w zamian subwencje rządowe, które uzależniały finanse samorządowe od rządu centralnego. Na centralizację, która miała miejsce w XIX stuleciu, należy patrzeć jak na proces unowocześniania państwa, a nie tylko zabierania samorządom uprawnień czy samodzielności. Często likwidowano archaiczne uprawnienia lokalnych elit, które w wielu przypadkach hamowały rozwój gospodarczy kraju.

Równoległe do centralizacji od połowy XIX wieku można zauważyć w Holandii wysiłki na rzecz decentralizacji. W konstytucji z 1848 r. wprowadzono szereg zapisów zwiększających kompetencje samorządów lokalnych. Inicjatorem tych przemian był Johan Rudolf Thorbecke – holenderski mąż stanu. Nakreślił on ramy dla nowoczesnego, zdecentralizowanego i jednocześnie unitarnego systemu. Podwaliny tego systemu stworzyły zapisy w konstytucji z 1848 r., Akt prowincjonalny z 1850 r. oraz tzw. Akt municypalny z 1851 r. Wszystkie te akty prawne dawały jednak znaczne uprawnienia władzom gminnym<sup>10</sup>. Wprowadzono m.in. wybieraną w wyborach bezpośrednich radę gminy. Ponadto stworzono jednolite struktury organizacyjne samorządu terytorialnego poprzez ustanowienie trzech poziomów władzy: narodowej, prowincjonalnej i lokalnej (gminnej)<sup>11</sup>. Rozwiązania te doprowadziły do utworzenia zdecentralizowanego państwa unitarnego z silną pozycją gmin, w którym prowincjom przypadają funkcje nadzorcze i kontrolne w odniesieniu do gminne-

---

<sup>7</sup> M.J. Wintle, *An economic and social history of the Netherlands, 1800–1920*, Cambridge 2000, s. 160–161.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 159.

<sup>9</sup> Okręgi wodne mają za zadanie dbanie o tamy, wały przeciwpowodziowe, śluzy, kanały itd., ibidem, s. 158–159.

<sup>10</sup> J. Raadschelders, *Governance and Government in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries*, [w:] F. Hendriks, Th.A.J. Toonen (red.), *Polder Politics in the Netherlands...*, s. 33.

<sup>11</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 213.

go prawodawstwa i finansów<sup>12</sup>. Podczas II wojny światowej Niemcy zlikwidowali rady gmin i rady prowincji, przekazując pełnię władzy egzekutywom, czyli w praktyce kontrolowanym przez okupanta komisarzom i burmistrzom<sup>13</sup>. Po wyzwoleniu Holandii przez aliantów powrócono do stanu sprzed wojny.

Kolejne przemiany organizacji samorządu zostały zainicjowane na przełomie XX i XXI wieku<sup>14</sup>, kiedy wprowadzono relacje dualistyczne między legislatywą a egzekutywą na szczeblu samorządowym. Władzę wykonawczą na szczeblu gminnym sprawuje burmistrz i ławnicy, tworząc razem zarząd gminy (w skrócie W&B) jako organ wykonawczy. Członkowie zarządu wybierani są przez radę gminy, wyjątkiem jest burmistrz mianowany przez królową. Od 2002 roku, tzn. wprowadzenia dualizmu na poziomie gminnym, członkowie zarządu wyłaniany są przez radę gminy, ale nie są jej członkami (tak jak poprzednio)<sup>15</sup>.

Współczesna Holandia to zdecentralizowane państwo unitarne<sup>16</sup>. Pierwszy stopień władzy tworzy rząd, dwuizbowy parlament (Pierwsza Izba – wybierana spośród przedstawicieli parlamentów prowincjonalnych i Druga Izba wybierana w wyborach bezpośrednich). Drugi poziom to administracja prowincji, a ostatni – gminy<sup>17</sup>. Jeśli chodzi o władzę ustawodawczą, wybraną w wyborach bezpośrednich, to wyróżniamy trzy jej poziomy:

- narodowy – Druga Izba (*Tweede Kamer*),
- prowincjonalny – stany prowincjonalne (*Provinciale Staten*),
- gminny – rada gminy (*Gemeenteraad*).

Podobnie trójstopniowy jest podział władz wykonawczej, niewybranej w wyborach:

- narodowy – rząd (premier, ministrowie, monarcha),
- prowincjonalny – komisarz królowej,
- gminny – burmistrz i zarząd (W&B)<sup>18</sup>.

**Prowincje** to wyższego stopnia jednostki terytorialne odpowiadające polskiemu województwu. Zgodnie z zapisem w konstytucji (artykuł 123, ust. 1) prowincje powstają lub są znoszone na mocy ustawy uchwalonej przez parlament holenderski. Obecnie Holandia dzieli się na 12 prowincji. Wszystkie, z wyjątkiem prowincji Flevoland, są ukształtowane historycznie, z niewiele zmienionymi granicami.

---

<sup>12</sup> P. Piotrowski, *Holandia*, [w:] A. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Zielona Góra 2001, s. 67.

<sup>13</sup> J. Garrard, *Heads of the local state*, Aldershot 2007, s. 121–122.

<sup>14</sup> Ustawa wprowadzająca nowe zasady w organizacji samorządu obowiązuje od 2002 r. *Wet dualisering gemeentebestuur*, [http://wetten.overheid.nl/BWBR0013462/geldigheidsdatum\\_20-06-2009](http://wetten.overheid.nl/BWBR0013462/geldigheidsdatum_20-06-2009) [dostęp 21.12.2009]; *Staatscommissie dualisme en lokale democratie geïnstalleerd*, <http://www.bzk.nl/actueel/nieuws--en/5378/staatscommissie> [dostęp 21.12.2009].

<sup>15</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden 2006, s. 29.

<sup>16</sup> *Local Government in the Netherlands*, <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DE-F&id=41364> [dostęp 21.12.2009].

<sup>17</sup> R.B. Andeweg, G.A. Irwin, *Governance and politics of the Netherlands*, New York 2005, s. 15.

<sup>18</sup> G. Larsson, *Spatial planning systems in Western Europe*, Amsterdam 2006, s. 202.

Flevoland, najmłodsza holenderska prowincja, powstała 1 stycznia 1986 r. w wyniku zapoczątkowanego w XIX wieku osuszania zatoki Zuider Zee i wybudowania tamy Afsluitdijk odgradzającej zatokę od Morza Północnego<sup>19</sup>.

**Tab. 1.** Prowincje. Liczba mieszkańców i powierzchnia (zestawienia własne na podstawie danych IPO i CBS)

Prowincja	Liczba mieszkańców	Obszar w km <sup>2</sup>
Groningen	573 923	2341
Fryzja	642 169	5740
Drenthe	485 986	2680
Overijssel	1 116 402	3420
Flevoland	374 394	1420
Geldria	1 978 688	4982
Utrecht	1 190 721	1440
Północna Holandia	2 613 992	2672
Południowa Holandia	3 453 756	2867
Zelandia	380 548	2932
Północna Brabancja	2 418 698	5082
Limburgia	112 7637	2209

Źródło: *The provinces in figures*, s. 3, [www.ipo.nl/scripts/download2.php?publication=612](http://www.ipo.nl/scripts/download2.php?publication=612); *Statistische gegevens verkiezingen Eerste Kamer 2007*, [http://www.kiesraad.nl/nl/Actueel/Publicaties/Publicaties – 2007/Statistische\\_gegevens\\_verkiezingen\\_Eerste\\_Kamer\\_2007.html](http://www.kiesraad.nl/nl/Actueel/Publicaties/Publicaties%20-%202007/Statistische_gegevens_verkiezingen_Eerste_Kamer_2007.html) [dostęp 21.12.2009]

Cztery najbardziej zurbanizowane prowincje – Południowa Holandia, Północna Holandia, Utrecht i Flevoland – tworzą tzw. **Randstadprovincie**, (niekiedy określane jako *Deltametropool*). Jest to najgęściej zaludniony metropolitarny organizm, w skład którego wchodzi m.in. największe miasta Holandii: Amsterdam (739 000 mieszkańców), Rotterdam (596 000), Haga (469 000), Utrecht (275 000), tzw. wielka czwórka. Z 25 dużych miast holenderskich 12 leży w Randstadzie. Około 41% populacji holenderskiej żyje w tych prowincjach. Konurbacja ta nie posiada odrębnych władz, funkcjonuje bardziej jako abstrakcyjne pojęcie niż odrębna jednostka administracyjna<sup>20</sup>. Miasta leżące w tej „megaprowincji” powiązane są ze sobą gęstą siecią drogową i kolejową (istnieje RandstadRail<sup>21</sup>).

Wszystkie holenderskie prowincje zrzeszone są w **Porozumieniu Prowincji** (*Interprovinciaal Overleg – IPO*)<sup>22</sup>, które ma za zadanie reprezentowanie ich interesów. Każda z nich posiada w IPO jednego przedstawiciela. Na czele zarządu składającego się z członków oddelegowanych przez prowincje stoi mianowany przez królową komisarz prowincji. IPO przewodniczy komisarz królowej prowincji Holandii Południowej (stan na rok 2009). Organizacja ta ma za zadanie realizację

<sup>19</sup> *The province of Flevoland. History*, [http://provincie.flevoland.nl/welcome\\_in\\_flevoland/about\\_flevoland/history\\_of/](http://provincie.flevoland.nl/welcome_in_flevoland/about_flevoland/history_of/) [dostęp 21.12.2009].

<sup>20</sup> *OECD territorial reviews. Randstad Holland, Netherlands*, OECD, Paris 2007, s. 29–34.

<sup>21</sup> [www.randstadrail.nl](http://www.randstadrail.nl) [dostęp 21.12.2009].

<sup>22</sup> *Interprovinciaal Overleg (IPO)*, [http://www.ipo.nl/21-Dit\\_is\\_het\\_IPO.html](http://www.ipo.nl/21-Dit_is_het_IPO.html) [dostęp 21.12.2009].

i koordynację wspólnych zamierzeń. Dotyczą one komunikacji, lokalnych projektów ochrony środowiska, energetyki, w szczególności energii uzyskiwanej z odnawialnych źródeł, budownictwa mieszkaniowego itd. Takim programem realizowanym w ramach IPO jest „Piękna Holandia” (*Mooi Nederland*), którego cel to pogodzenie rozwoju gospodarczego z zachowaniem piękna krajobrazu, ochroną środowiska, rekultywacją terenów zniszczonych przez przemysł oraz promowaniem ekologicznych źródeł energii<sup>23</sup>.



Ryc. 1. Podział administracyjny Holandii<sup>24</sup>

Źródło: <http://www.sp.nl/partij/afdelingen/> [dostęp 21.12.2009]

Wracając do zadań prowincji, początkowo sprawowały one tylko funkcje nadzorcze i kontrolne w zakresie gminnego prawodawstwa i finansów. Jednak od początku XX w. prowincje zdobywały dodatkowe uprawnienia dotyczące spraw związanych z szeroko rozumianym transportem publicznym (drogi wodne), urządzeniami użyteczności publicznej (dostarczanie wody pitnej i elektryczności), planowaniem przestrzennym, budownictwem, transportem, rekreacją, ochroną środowiska, planowaniem, ekonomią, biznesem, rolnictwem, rekreacją, kulturą<sup>25</sup>. Prowincje ponadto pełnią rolę pośrednią i koordynującą między administracją centralną a gminną.

Zgodnie z artykułem 125 konstytucji holenderskiej na czele prowincji stoją **stany prowincjonalne** (*Provinciale Staten* – w polskiej literaturze przedmiotu zamiennie używa się określenia „rada prowincji”), które są organem przedstawiciel-

<sup>23</sup> T. Heeren, *Provincies werken verder aan Mooi Nederland*, [http://www.ipo.nl/20-Provincies\\_werken\\_verder\\_aan\\_Mooi\\_Nederland.html?article=8439](http://www.ipo.nl/20-Provincies_werken_verder_aan_Mooi_Nederland.html?article=8439) [dostęp 21.12.2009].

<sup>24</sup> Mapy prowincji na swoich stronach umieszczają m.in. holenderskie partie polityczne: <http://www.sp.nl/partij/afdelingen/> oraz inne podmioty <http://www.evenementenvandaag.nl/nederland/provincie.php> [dostęp 21.12.2009].

<sup>25</sup> Supernat J., *W Holandii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1995, s. 215.

skim i ustawodawczym. Kadencja stanów prowincjonalnych wynosi 4 lata. Ich członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich. Czynne i bierne prawo przysługuje obywatelom holenderskim. Deputowanych stanów prowincjonalnych obowiązuje zakaz łączenia niektórych stanowisk, nie mogą być równocześnie ministrami, sekretarzami stanu, komisarzami królowej oraz urzędnikami prowincji. Za wykonywanie swoich obowiązków otrzymują diety i zwrot poniesionych kosztów związanych z działalnością publiczną. Deputowanych chroni immunitet z tytułu tego, co powiedzieli lub przedłożyli pisemnie stanom prowincjonalnym<sup>26</sup>. W radach prowincji najczęściej miejsc zajmują przedstawiciele ogólnokrajowych partii politycznych. Lokalne ugrupowania nie odgrywają poważniejszej roli, są w posiadaniu około 2,2% mandatów. W 2009 roku w stanach prowincjonalnych 27% mandatów przypada członkom Apelu Chrześcijańsko-Demokratycznego (CDA), 20% Partii Pracy (PvdA), 18% Partii Ludowej na rzecz Wolności i Demokracji (VVD), 15% Partii Socjalistycznej (SP), 6,7% Unii Chrześcijan (CU), 5,7% Zielonym Lewicowcom (GL), 2,2% Zreformowanej Partii Politycznej (SGP). Najmniejszą reprezentację w stanach prowincjonalnych mają: Partia na Rzecz Zwierząt (PvdD) – 1,6% i Demokraci 66 (D'66) – 1,6%<sup>27</sup>.

Liczba przedstawicieli zasiadających w stanach prowincjonalnych jest różna dla każdej prowincji. W wyniku zmian wprowadzonych w 2007 r. zmniejszono liczbę deputowanych z 764 do 564. W prowincjach z największą liczbą mieszkańców (Północna Holandia, Południowa Holandia) obniżono maksymalną liczbę miejsc z 83 do 55. Minimalna liczba miejsc (Flevoiland, Zelandia) to 39. I tak na przykład do 2007 r. liczba miejsc w parlamencie prowincjonalnym Utrechtu wynosiła 63, obecnie 47<sup>28</sup>.

Do ważniejszych zadań stanów prowincjonalnych należy: wybór członków Pierwszej Izby (izba wyższa holenderskiego parlamentu), wybór zarządu prowincji, administracja prowincją, opracowywanie ogólnych przepisów w zakresie spraw dotyczących prowincji (niezawisłość administracji prowincji), współpraca przy przestrzeganiu ustawodawstwa państwowego. W ramach administrowania sprawują one nadzór m.in. nad robotami publicznymi, utrzymaniem i konserwacją śluz, dróg wodnych, tam, ochroną środowiska (m.in. sprawy związane ze składowaniem i utylizacją odpadów), uchwalaniem regionalnych planów przestrzennych, rozwojem (muszą zostać zatwierdzone przez egzekutywę prowincji, szczegóły techniczne opracowywane są przez administrację prowincji), sprawami socjalnymi (m.in. organizacja domów opieki dla ludzi w podeszłym wieku)<sup>29</sup>. Jednym z ważniejszych zadań stanów prowincjonalnych jest uchwalanie budżetu prowincji, który w 95% pochodzi ze środków władz centralnych, dlatego musi być zatwierdzony dekretem królewskim<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003, s. 36.

<sup>27</sup> *Provinciale Staten, Huidige zetelverdeling per provincie*, <http://www3.provincies.nl/29/wie-bestuurt-de-provincie/provinciale-staten/> [dostęp 21.12.2009].

<sup>28</sup> *Provinciale Staten, Overzicht van aantal zetels van Provinciale Staten per provincie, vanaf 2007*, <http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vh4vajdp35vy> [dostęp 21.12.2009].

<sup>29</sup> E.A. Alkema, *Constitutional Law*, [w:] J.M.J. Chorus, P.H.M. Gerver, E.H. Hondius (red.), *Introduction to Dutch law*, Alphen aan den Rijn 2006, s. 339.

<sup>30</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii...*, s. 36.

Jako jednostki wyższego stopnia samorządu terytorialnego prowincje sprawują kuratelę nad gminami i okręgami wodnymi, mają też prawo tworzenia oraz znoszenia tych okręgów. Funkcje kontrolne dotyczące gmin odnoszą się do prawodawstwa i finansów. Nadzorowi prowincji podlegają gminne budżety, które muszą mieć zbilansowanie.

Stany prowincjonalne muszą się zebrać przynajmniej dwa razy w roku, następne posiedzenia rady można zwołać z inicjatywy komisarza królowej lub na żądanie jednej piątej radnych. Sesjom przewodniczy komisarz królowej, któremu jednak przysługuje tylko głos doradczy.

Jak każdy organ władzy stanowiącej, rada prowincji powołuje komisje. Część z nich ma charakter stanowiący. Mogą one zlecać niektóre zadania i uprawnienia administracyjne, co przyczynia się do decentralizacji w obrębie administracji prowincji. W skład tych komisji mogą być powołane osoby spoza rady, które dysponują specjalistyczną wiedzą. Osoby te posiadają, podobnie jak i deputowani, nieograniczone prawo do głosowania i co za tym idzie, ponoszą podobną odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Z kolei komisje doradcze udzielają pomocy radzie i zarządowi prowincji poprzez wstępną analizę i opiniowanie spraw będących przedmiotem pracy rady i zarządu<sup>31</sup>.

W praktyce uprawnienia stanów prowincjonalnych są ograniczone do wykonywania ustaw i przepisów administracyjnych wydanych przez rząd i zawierających delegacje dla organów prowincji. Jako jedyne uprawnienia własne stanów należy wymienić prawo do wydawania zarządzeń w ramach uprawnień zobowiązujących administracje gmin i okręgów wodnych oraz polderowych<sup>32</sup>.

Organem władzy wykonawczej prowincji jest **zarząd prowincji** (*Gedeputeerde Staten*), wybierany na cztery lata przez radę prowincji. W jego skład wchodzi co najmniej 6 radnych. Rada może uchwalić poszerzenie podstawowego składu o dwie osoby. W skład zarządów wszystkich prowincji wchodzi przedstawiciele największych partii politycznych Holandii.

Zarządowi przewodniczy komisarz królowej, ale w tym przypadku z prawem do głosowania, a w sytuacji patowej dysponuje on głosem decydującym. Zarząd jest organem władzy wykonawczej prowincji, wszelkie decyzje podejmuje kolektywnie. Jego członkowie spotykają się raz w tygodniu, każdy członek zarządu jest odpowiedzialny za pewną dziedzinę życia społeczno-ekonomicznego prowincji. Posiedzenia zarządu są zamknięte, jednak społeczeństwo jest od razu informowane o wszelkich decyzjach, które zostały zatwierdzone przez egzekutywę prowincji<sup>33</sup>. Zarząd (inaczej rada wykonawcza) przygotowuje i wprowadza w życie decyzje rady prowincji. Do kompetencji zarządu prowincji należy: dozór nad gminami, zarządami wodnymi oraz bieżące zarządzanie sprawami prowincji, wdrażanie ustaw, zarządzeń prowincjonalnych, przygotowanie projektów tych zarządzeń, administrowanie finansami i mieniem prowincji oraz kierowanie aparatem administracyjnym prowincji. Ponadto ten organ odgrywa ważną rolę w dziedzinie ochrony środowiska. Aparat administracyjny podzielony jest na kilka komórek, najważniejszą jest sekreta-

<sup>31</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 216–217.

<sup>32</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii...*, s. 36.

<sup>33</sup> *Taken Gedeputeerde Staten*, [http://bestuur.zeeland.nl/gedeputeerde\\_staten/taken](http://bestuur.zeeland.nl/gedeputeerde_staten/taken) [dostęp 21.12.2009].



riat prowincji (*Provinciale Griffie*). Sekretarz prowincji jest formalnie najważniejszym urzędnikiem, do jego obowiązków należy udzielanie pomocy egzekutywie, legislatywie prowincji oraz komisarzowi królowej w realizacji wszystkich zadań administracyjnych. O wadze tego stanowiska świadczy fakt, że wszystkie dokumenty, które wydawane są przez organy wykonawcze i ustawodawcze prowincji, muszą być kontrasygnowane przez sekretarza. Pozostałe wydziały zajmują się następującymi sprawami:

- planowaniem przestrzennym (opracowanie regionalnych planów rozwoju oraz nadzór nad realizacją gminnych planów zagospodarowania przestrzennego),
- budową oraz utrzymaniem infrastruktury transportowej (drogi lądowe i wodne),
- czynnościami produkcyjnymi i usługowymi (m.in. dostarczanie prądu)<sup>34</sup>.

Samodzielność prowincji z racji tego, że Holandia to państwo unitarne, jest jednak ograniczona. Rząd posiada szerokie prawo do kontroli działań prowincji m.in. poprzez swoich przedstawicieli w terenie. Przedstawicielem rządu w prowincji jest **komisarz królewski** (*Commissaris van de Koningin*). Formalnie powołuje się go na mocy dekretu królewskiego (artykuł 131 konstytucji). Kadencja trwa 6 lat, z możliwością ponownego wyboru. Do jego kompetencji należy przewodniczenie egzekutywie stanów prowincjonalnych (zarząd prowincji), jest przedstawicielem władzy centralnej w prowincji. Pełni kluczowe stanowisko w prowincji i odgrywa ważną rolę w praktyce samorządowej. Jest organem odwoławczym, reprezentuje prowincję na zewnątrz. Odpowiada za porządek publiczny i bezpieczeństwo prowincji. Komisarz królewski zgodnie z artykułem 126 Konstytucji Holandii może zostać obciążony wykonywaniem instrukcji urzędowych wydanych przez rząd. Podczas klęsk żywiołowych bądź niepokojów społecznych jest osobą posiadającą kompetencje wykonawcze. Każda prowincja posiada specjalne centrum kryzysowe, działające 24 godziny, które bezpośrednio mu podlega<sup>35</sup>. Nadzoruje on też działalność gmin. Do zadań komisarza królowej należy również przygotowywanie raportów, m.in. o działalności samorządu, i przedstawianie ich ministrowi spraw wewnętrznych.

Komisarz posiada decydujący wpływ na mianowanie burmistrza. Do niego należy inicjowanie tej procedury poprzez negocjacje z radnymi. Komisarz przedstawia cechy potencjalnego burmistrza, a następnie sporządza listę kandydatów na podstawie wniosków radnych. Zazwyczaj kandydat umieszczony na pierwszym miejscu uzyskuje akceptację ministra i zostaje formalnie mianowany przez Koronę<sup>36</sup>.

Wpływ rządu centralnego w Holandii szczególnie widoczny jest w **sposobach finansowania samorządu**. Odbywa się ono z dwóch źródeł – pierwszym są fundusze prowincjonalne oraz gminne, drugie to dotacje specjalne<sup>37</sup>. Budżet prowincji podzielony jest na dwie części: wydatki bieżące oraz inwestycje. Projekt budżetu przygotowywany jest przez egzekutywę prowincji, a uchwalany przez radę prowincji. Każdorazowo budżet prowincji musi zostać zaakceptowany przez Koronę, czyli

<sup>34</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 218.

<sup>35</sup> *Commissaris van de Koningin*, <http://www3.provincies.nl/31/wie-bestuurt-de-provincie/commissaris-van-de-koningin/> [dostęp 21.12.2009].

<sup>36</sup> A. Głowacki, *Samorząd terytorialny w Belgii i Holandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 1, s. 39.

<sup>37</sup> W.J.M. Kickert, F.A. van Vught (red.), *Public policy and administration sciences in The Netherlands*, London 1995, s. 75.

rząd, który decyduje o wysokości dofinansowania budżetu prowincji. Może ono dotyczyć np. pokrycia kosztów określonych przedsięwzięć, m.in. wydatków na utrzymanie wyznaczonych instytucji, np. policji.

**Tab. 2.** Komisarze królewscy w poszczególnych prowincjach i opcje polityczne, jakie reprezentują, stan na rok 2009

Prowincja	Partia polityczna
Drenthe <sup>1</sup>	Partia Pracy (PvdA)
Flevoland	Partia Pracy (PvdA)
Fryzja	Partia Ludowa na rzecz Wolności i Demokracji (VVD)
Gelderland	Partia Ludowa na rzecz Wolności i Demokracji (VVD)
Groningen	Partia Pracy (PvdA)
Limburch	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Północna Brabancja	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Północna Holandia	Zieloni Lewicowcy-Groene Links (GL)
Overijssel	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Utrecht	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Zelandia	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Południowa Holandia	Partia Ludowa na rzecz Wolności i Demokracji (VVD)

<sup>1</sup> Komisarz królowej w prowincji Drenthe, Jacques Tichelaar, powołany od 1 maja 2009 w: [http://www.provincie.drenthe.nl/thema/bestuur\\_en\\_politiek/gedeputeerde\\_staten/commissaris\\_van\\_de\\_0/](http://www.provincie.drenthe.nl/thema/bestuur_en_politiek/gedeputeerde_staten/commissaris_van_de_0/) [dostęp 21.12.2009]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych poszczególnych prowincji<sup>38</sup>

Dochody prowincji tylko w niewielkim stopniu pochodzą z podatków i opłat lokalnych. Większość wpływów ma źródło w dotacjach ogólnych i celowych – administracji centralnej.

Część wpływów pochodzi z Funduszu Prowincjonalnego, którego zasoby powstają z transferu 1% uzyskanych przez państwo wpływów podatkowych. Pieniądze są dzielone między prowincje w następujący sposób:

- 42% środków otrzymują prowincje w równych proporcjach,
- 35% w zależności od liczby mieszkańców,
- 17% proporcjonalnie do lądowej i wodnej powierzchni prowincji,
- 6% w zależności od długości kanałów i ogólnego stanu gleby<sup>39</sup>.

W 2006 r. prowincje miały 4,2 miliardów euro przychodów i 4,4 miliardów euro wydatków. Różnica 200 milionów euro została wypłacona z rezerw prowincji, które tworzą środki wyodrębnione przez rząd z podatków ogólnokrajowych. Część przychodów, tj. 1,7 miliardów euro, musi być przeznaczona na konkretne zadania, np. transport publiczny. Pozostałe 2,5 miliardów euro przychodów prowincje mogą wydawać na wybrane przez siebie cele<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Każda prowincja na swojej stronie internetowej podaje krótki biogram urzędującego komisarza królowej, np.: [http://www.zuid-holland.nl/bestuur\\_en\\_politiek/content\\_gedeputeerde\\_staten/content\\_cdk.htm](http://www.zuid-holland.nl/bestuur_en_politiek/content_gedeputeerde_staten/content_cdk.htm) [dostęp 21.12.2009].

<sup>39</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 227.

<sup>40</sup> *Provinciale-portemonnee*, <http://www3.provincies.nl/27/wat-doet-de-provincie/provinciale-portemonnee> [dostęp 21.12.2009].

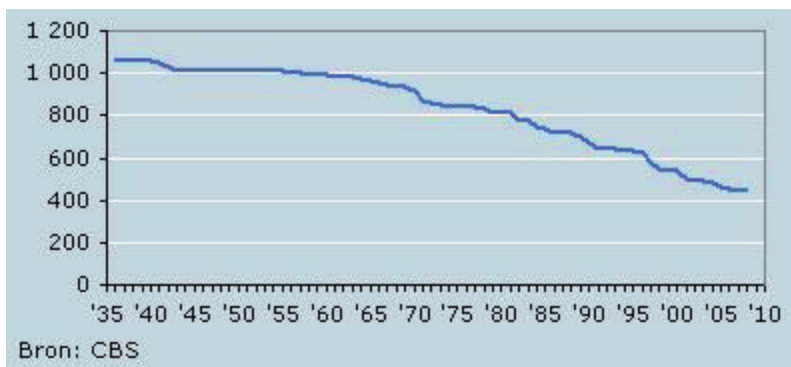
Skala dotacji z budżetu centralnego powoduje, że finanse prowincji w dużej mierze uzależnione są od globalnej koniunktury gospodarczej. Z powodu kryzysu finansowego (2009) rząd holenderski chce zmniejszyć dofinansowanie prowincji o 600 mln euro. Według obliczeń prowincjonalnych ekspertów suma ta nie może być większa niż 155 mln euro<sup>41</sup>.

Kryzys finansowy odbił się negatywnie nie tylko na dotacjach rządowych, ale i na wzroście gospodarczym holenderskich prowincji. Przewiduje się, że gospodarki poszczególnych prowincji odnotują w 2009 r. ujemny wzrost gospodarczy (od -3,5 do -6,4%)<sup>42</sup>.

Poza dotacjami rządowymi prowincje mogą także pozyskiwać środki z Europejskich Funduszy Strukturalnych. Pozwala to prowincjom o wysokim bezrobociu starać się o fundusze unijne na tworzenie nowych miejsc pracy. Jednak nie zawsze się to udaje, czego dowodzi przykład z 2009 r.: prowincja Zelandia z powodu niedostarczenia w odpowiednim czasie dokumentacji prawdopodobnie utraci fundusze unijne, które miały wspomóc tamtejsze rybołówstwo<sup>43</sup>.

Należy jeszcze wspomnieć, że samorząd terytorialny w Holandii jest nie tylko beneficjentem dotacji państwowych, ale też i jednym z największych pracodawców, zatrudnia bowiem około 200 tys. osób. Przykładowo w samym Amsterdamie i Rotterdamie w samorządzie znalazło pracę 25 tys. osób<sup>44</sup>.

Po prowincjach następnym szczeblem w strukturze terytorialnej kraju są gminy. Stanowią one podstawowe jednostki terytorialne. Liczba gmin w Holandii ulega zmniejszeniu, w 1936 r. było ich 1064, a w 2008 r. – 443.



**Wykres 1.** Liczba gmin w latach 1935–2008

Źródło: *Aantal gemeenten in 2008 onveranderd op 443*, CBS, 2 stycznia 2008, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2361-wm.htm> [dostęp 21.12.2009]

<sup>41</sup> B. Jansen, *Korting provincefonds dreigt nog groter te zijn*, „PZC”, 20.05.2009, s. 34.

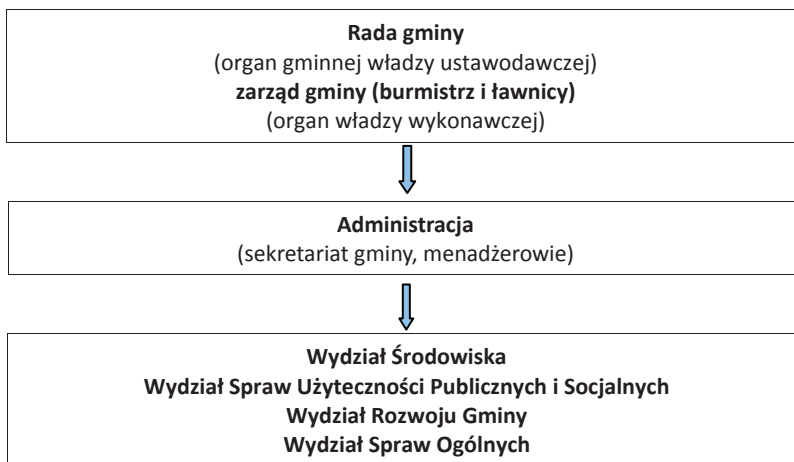
<sup>42</sup> B. Jansen, *Zeeuwse economie is kwetsbaar door bulkchemie*, „PZC”, 22.05.2009, s. 2–3.

<sup>43</sup> Z Europejskiego Funduszu Rybołówstwa rocznie miało przypadać 165 tys. euro na prowincję. Szerzej J. Kutterink, *Provincie laat geld liggen*, „PZC”, 17.04.2009, <http://www.pzc.nl/regio/zeeland/4831330/Provincie-laat-geld-liggen.eces> [dostęp 21.12.2009].

<sup>44</sup> Powyższe dane dotyczą lat 90. ubiegłego stulecia. Szerzej w: *Public policy and administration sciences in The Netherlands...*, s. 71.

Decentralizacji paradoksalnie towarzyszy centralizacja, która właśnie przejawia się w procesie łączenia gmin<sup>45</sup>. W 1900 r. kraj był podzielony na 1121 gmin. Ponad 60% z nich miało poniżej 5000 mieszkańców. Na początku XXI wieku współczynnik małych gmin, które liczą poniżej 5000 mieszkańców, wynosi tylko 4%. Obecnie najmniejszą gminę zamieszkuje około 1000 mieszkańców, a w największej (Amsterdam) żyje 717 000 ludzi. Jako ciekawostkę można podać fakt, że przesunięcie granicy z Niemcami w 1949 r. było dodatkowym powodem zmiany liczby gmin. Holandia zyskała wtedy około 50 km kwadratowych powierzchni, z kilkoma tysiącami mieszkańców. W ten sposób powstały w Holandii gminy Elten w prowincji Gelderland oraz Tudderden w Limburgii<sup>46</sup>. W 1963 roku tereny te powróciły do Niemiec, a powyższe gminy teraz są gminami niemieckimi<sup>47</sup>.

**Samorządność w gminach** ma większy zakres niż w prowincjach. Gminy bardziej niż prowincje korzystają z decentralizacji. Dotyczy to ustawowej autonomii gmin (której nie mają prowincje), częstotliwości obrad (przynajmniej sześć razy w roku), większych finansów, szerokich kompetencji. Do tych ostatnich należą m.in.: planowanie przestrzenne, budownictwo mieszkaniowe, gospodarka komunalna, zatrudnienie, edukacja, kultura, zdrowie publiczne, opieka społeczna, turystyka, ekologia i gospodarka wodna, porządek publiczny<sup>48</sup>. Trzy główne organy władzy w gminie to: rada gminy (*Gemeenteraad*), zarząd (*Wethouders*) i burmistrz (*Burgemeester*).



**Schemat 1.** Struktura organów i administracji w gminie

Źródło: A.F.A. Korsten, P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn 1998, s. 296

<sup>45</sup> R.B. Andeweg, G.A. Irwin, *Governance and politics of the Netherlands*, New York 2002, s. 163.

<sup>46</sup> CBS, odpowiednik polskiego GUS, podaje 6,7 km<sup>2</sup>, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2361-wm.htm> [dostęp 21.12.2009].

<sup>47</sup> J. Balicki, *Holandia...*, s. 72–73.

<sup>48</sup> B. Denters, P.-J. Kolk, H. Van der Kolk, *The Reform of the Political Executive in Dutch*, [w:] R. Berg, N. Raored (red.), *Transforming Local Political Leadership...*, s. 24.

Na czele każdej gminy stoi **burmistrz**, powołany na stanowisko dekretem królewskim (artykuł 131 konstytucji) na okres 6 lat. Ponowne mianowanie jest zjawiskiem powszechnym, zdarzają się przypadki powołania po raz trzeci, czego przykładem może być burmistrz gminy Goes<sup>49</sup>, prowincja Zelandia, czy burmistrz gminy Geldermalsen, Geldria, powoływani nieprzerwanie od roku 1993 do teraz (stan na rok 2009)<sup>50</sup>.

Dekretem może być też odwołany przed upływem kadencji. Służbowo podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Burmistrz rzadko jest powoływany z grona radnych, a nawet mieszkańców gminy<sup>51</sup>. Jest on również organem kontrolującym funkcjonowanie administracji gminnej w imieniu i na rzecz Korony. Ma prawo zawiesić działanie aktów prawnych wydawanych przez radę i zarząd, jeśli te w jego opinii są sprzeczne z prawem.

W Holandii od kilku lat trwa szeroka publiczna dyskusja nad tym, czy burmistrz ma być nadal mianowany przez królową, czy wybierany bezpośrednio przez wyborców. Przez pewien czas myślano o wybieraniu burmistrza w drodze specjalnego referendum<sup>52</sup>. Jednak po niepowodzeniach tego rodzaju przedsięwzięć, m.in. w Utrechcie<sup>53</sup> i w Eindhoven, odstąpiono od tego pomysłu<sup>54</sup>.

Władza wykonawcza w gminach holenderskich to nie tylko burmistrz, ale i **zarząd gminy**, w skład którego wchodzi oprócz burmistrza ławnicy (*College van Burgemeester en Wethouders*, w skrócie B&W). Ławnicy w przeciwieństwie do burmistrza są mianowani przez radę gminy. Od czasu wprowadzenia w 2002 r. dualistycznego modelu samorządu terytorialnego<sup>55</sup> w gminie ławnicy mogą zostać wybrani spoza składu rady gminy. Ponadto nie mogą być równocześnie członkami rady gminy, co automatycznie na posiedzeniach rady pozbawia ich prawa głosu. W poprzednim, monistycznym systemie, musieli być członkami rady. Hierarchicznie burmistrz nie stoi ponad członkami kolegium burmistrza, ale jest jego przewodniczącym. Kolegium, czyli burmistrz i ławnicy – B&W, działa jak kolektyw. Burmistrz kieruje pracami egzekutywy gmin, a jego pozycję wobec niej umacnia prawo głosu

---

<sup>49</sup> *Gemeente Goes. Herbenoeming Burgemeester Van der Zaag* <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2005/04/25/R090.htm> [dostęp 21.12.2009].

<sup>50</sup> *Szerzej Gemeente Geldermalsen. Herbenoeming burgemeester Van Schaijck* <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2005/07/11/R291.htm> [dostęp 21.12.2009].

<sup>51</sup> A. Głowacki, *Samorząd terytorialny w Belgii i Holandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 1, s. 39.

<sup>52</sup> J. de Vries, *De gekozen burgemeester*, Deventer 2003, s. 1 i n.

<sup>53</sup> *Lage opkomst burgemeestersreferendum Utrecht*, „PZC”, 10.10.2007, <http://www.pzc.nl/algemeen/binnenland/1994886/Lage-opkomst-burgemeestersreferendum-Utrecht.ece> [dostęp 21.12.2009].

<sup>54</sup> Przede wszystkim wyborcy wykazali małe zainteresowanie referendum, frekwencja była bardzo niska, poza tym np. w Eindhoven wybór był ograniczony do dwóch kandydatów z tej samej partii. Szerzej w: *Ook referendum Eindhoven mislukt*, „PZC”, 24.01.2008, <http://www.pzc.nl/regio/zeeland/2519888/Ook-referendum-Eindhoven-mislukt.ece> [dostęp 21.12.2009].

<sup>55</sup> System ten ma m.in. za zadanie czytelniejsze rozróżnienie obowiązków i kompetencji władz gminnych, szerzej: T. Steen, A. Wille, *Strengthening Local Government in the Netherlands and Flanders: Similar Problems, Different Solutions?* [w:] H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit (red.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge 2005.

rozstrzygającego w sytuacji równości głosów. Jest też wyposażony w prawo weta zawieszającego wobec uchwał rady i kolegium, które w ciągu 30 dni może być zatwierdzone przez rząd. Zgodnie z prawem gminnym liczba członków kolegium określana jest przez przeliczenie procentowe (do 20%) w odniesieniu do liczby członków rady gminy, z tym że nie może być ich mniej niż dwóch<sup>56</sup>. Liczba członków zarządu waha się zatem między 2 a 9 w zależności od liczby mieszkańców<sup>57</sup>. Dalsze zwiększanie ich liczby może zostać dokonane uchwałą rady gminy, która wymaga zatwierdzenia przez władze prowincji. Kadencja ławników trwa – podobnie jak rady – cztery lata. Zadania zarządu obejmują rutynowe funkcje administracyjne gminy, zwłaszcza takie jak wykonywanie decyzji rady, przygotowanie spraw do jej przedłożenia, generalny nadzór nad wszystkim, co dotyczy gminy, a także wykonywanie ustaw krajowych i dekretów prowincjonalnych. Z reguły ławnicy dokonują między sobą podziału zadań, w wyniku czego każdy z nich zajmuje się określoną pulą spraw. Burmistrz realizuje decyzje rady i zarządu, ale jako urzędnik królewski może je również zawiesić. Podstawową funkcją zarządu gminy (*Burgemeester en Wethouders*) jest bieżące zarządzanie sprawami gminy (burmistrz posiada własne kompetencje dotyczące porządku publicznego). Składa się na nie realizacja uchwał rady gminy, przygotowywanie spraw, które mają być przedłożone Radzie i ogólny nadzór i piecza nad wszystkim tym, co dotyczy gminy<sup>58</sup>.

Do podstawowych zadań burmistrza należy nadzór nad bezpieczeństwem w gminie, ogólne kierownictwo i zarządzanie policją<sup>59</sup>. Ponadto – reprezentowanie gminy podczas oficjalnych uroczystości oraz przy rozstrzygnięciu wszelkich sporów, w których gmina jest stroną. Burmistrzowie w Holandii, podobnie jak prowincje i gminy, posiadają swój związek grupujący burmistrzów – Holenderskie Stowarzyszenie Burmistrzów (*Nederlands Genootschap van Burgemeesters*), którego celem jest prowadzenie szkoleń dla burmistrzów, oraz kandydatów na burmistrzów, a także konsultacje i wspólna realizacja projektów lokalnych<sup>60</sup>.

Ustawowo organem władzy stanowiącej w gminie jest **rada gminy** (*Gemeenteraad*) (art. 125 ust. 1), która liczy od 7 (w gminach poniżej 3 tys. mieszkańców) do 45 członków (w gminach powyżej 200 tys.) wybieranych w systemie podobnym jak rada prowincji. Kadencja rad gminnych trwa 4 lata. Rada zbiera się na posiedzenia w każdym roku nie mniej niż 6 razy. Radni przy głosowaniu nie są związani instrukcjami, ponadto nie mogą łączyć sprawowania funkcji radnego z mandatem deputowanego stanów prowincjonalnych lub generalnych.

Rada gmin, jak każda legislatura, ma prawo wyznaczać komisje. Są to komisje stałe, przy czym mogą one być dwojakiego rodzaju: funkcyjne, powoływane do

---

<sup>56</sup> *Dualisme: de belangrijkste veranderingen*, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/politieke/wethouders/benoeming-en-ontslag> [dostęp 21.12.2009].

<sup>57</sup> J.M.J. Chorus, P.H.M. Gerver, E.H. Hondius (red.), *Introduction to Dutch law...*, s. 339.

<sup>58</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 221–224.

<sup>59</sup> W Holandii mamy dwa rodzaje policji: ogólnokrajową i gminną ta ostatnia utrzymywana jest z funduszy przyznawanych na samorząd, szerzej w: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller & U.R. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen a/d Rijn 1999, s. 37 i n.

<sup>60</sup> *Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, <http://www.burgemeesters.nl/nieuws> [dostęp 21.12.2009].

określonych spraw, oraz terytorialne – do spraw określonych części gminy i dzielnic. Na przykład w gminie Goes (2009 r.) powołana została Komisja ds. Rozwoju Społecznego, Komisja ds. Terytorium oraz Komisja ds. Zasobów<sup>61</sup>.

Rada gminy posiada prawo stanowienia powszechnie obowiązujących aktów prawa miejscowego. Są to akty prawne niezbędne dla utrzymania porządku społecznego, zdrowia publicznego i dotyczące właściwego zarządzania gminą. Akty te są ograniczone postanowieniami konstytucji, ustaw oraz praw uchwalonych zarówno na szczeblu centralnym, jak i prowincjonalnym, a ponadto muszą uwzględniać interes publiczny. Rada gminy może zostać zobowiązana przez ustawy lub akty prawne podjęte na podstawie upoważnienia ustawowego (na poziomie centralnym lub prowincjonalnym) do podjęcia działań zapewniających realizację tych aktów, porusza to art. 124 ust. 2 konstytucji. Przepisy miejscowe ustanowione przez radę gminy, gdy działa jako organ wykonujący postanowienia centralnych i prowincjonalnych aktów normatywnych, to przykładowo przepisy w dziedzinie budownictwa, spraw mieszkaniowych oraz planowania przestrzennego<sup>62</sup>.

Dodatkowo organowi temu przysługują, oprócz uprawnień prawodawczych, uprawnienia administracyjne, m.in. chodzi o mianowanie głównych urzędników administracji gminnej (z wyjątkiem burmistrza), akceptacji budżetu, kierowania sprawami finansowymi gminy (pożyczki, wynagrodzenia itd.). Rada posiada też prawo zarządzania majątkiem gminy, dotyczy to kupowania, sprzedawania, wynajmowania gminnych nieruchomości i terenów. Rada może załatwiać wszelkie sprawy, które nie znajdują się w gestii burmistrza, zarządu gminy lub innych państwowych organów. Do jej kompetencji zatem należy: stanowienie aktów prawnych, mianowanie głównych urzędników, akceptacja rocznego budżetu oraz kierowanie majątkiem i wszystkimi sprawami finansowymi gminy. Po reformie przeprowadzonej w 2002 r. wzmocnieniu uległa pozycja rady gminy w relacjach z zarządem gminy, który podlega kontroli specjalnej komisji audytu powoływanej przez radnych<sup>63</sup>. Jednak ostateczna decyzja w spornych kwestiach należy do organów państwowych, które sprawują dość ścisły nadzór nad samorządem.

W radach gmin obok przedstawicieli największych partii holenderskich zasiadają też politycy reprezentujący lokalne ugrupowania polityczne. Tutaj rola lokalnych ugrupowań jest większa niż w stanach prowincjonalnych. Choć zdarza się, że w radzie gminy zasiadają tylko przedstawiciele głównych partii politycznych. W skali całego kraju sytuacja jest trochę inna, gdyż na lokalne listy np. w 2002 r. głosowało 26,3% wyborców, a w 2006 r. – 23,7%. Zauważalny jest wzrost poparcia dla lokalnych ugrupowań samorządowych niemających wyraźnego profilu politycznego. Biorąc pod uwagę lata 80. i 90. ubiegłego stulecia, przykładowo w 1994 w radach gminnych lokalne ugrupowania miały 1561 miejsc, a największe partie holenderskie CDA – 2225, PvdA – 1505<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> *Informatiegids voor raadsleden*, Goes 2003, s. 3.

<sup>62</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 221–222.

<sup>63</sup> B. Denters, P.J. Kolk, H. van der Kolk, *The Reform of the Political Executive in Dutch*, [w:] R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Political Leadership in Local Government*, London 2005, s. 24.

<sup>64</sup> A.F.A. Korsten, P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1998, s. 197 i n.

**Tab. 3.** Procent głosów oddanych na listy ugrupowań lokalnych i ogólnokrajowych, w latach 1974–2006

Rok	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Listy lokalne	18,9	14,8	13	12	13,3	17,8	17,7	26,3	23,7
Listy krajowe	81,1	85,2	87	88	86,7	82,2	82,3	73,7	76,3

Źródło: G. Voerman, M. Boogers, *Lokale politieke groeperingen*, Uniwersytet w Tilburgu, Groningen/Tilburg, 2006, <http://www.dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/pubs/lokalisme/lokalisme.pdf> [dostęp 21.12.2009]

Jednak mimo tego wzrostu widać, że w samorządach dominują partie ogólnokrajowe. W wyborach w gminach do 5 tys. mieszkańców lokalne ugrupowania otrzymują 40% głosów, do 20 tys. – 30% głosów, powyżej 100 tys. – 10% głosów<sup>65</sup>.

W radach gmin najczęściej zasiadają członkowie największych holenderskich partii politycznych, głównie Apelu Chrześcijańsko-Demokratycznego (CDA) – partia chadecka, Unii Chrześcijan (CU) – partia wyznaniowa filaru protestanckiego, Demokratów 66 (D'66) – liberalna partia, Zreformowanej Partii Politycznej (SGP) – najbardziej ortodoksyjna partia protestancka. Głosi ona, iż państwo powinno kierować się nakazami religijnymi, m.in. jest przeciwna prawu wyborczemu kobiet. Ponadto radni wywodzą się z Partii Socjalistycznej (SP) – partii opierającej się na ideologii marksistowsko-leninowskiej oraz Partii Ludowej na rzecz Wolności i Demokracji (VVD). Mimo tego dość ważną rolę odgrywają przedstawiciele regionalnych i lokalnych ugrupowań<sup>66</sup>.

**Tab. 4.** Liczba członków rad gmin według przynależności do partii politycznych

Partie polityczne	1998	2000	2002	2005	2006	2007	2009
CDA	2462	2400	2326	2259	2029	1955	1940
CU	393	324	316	368	365	373	375
D'66	475	451	296	283	181	168	171
Zieloni Lewicowcy	451	445	452	437	496	490	483
Lokalne koalicje	2369	2380	2868	2855	2776	2752	2785
PvdA	1929	1919	1490	1441	2263	2305	2278
SGP	256	305	218	265	209	204	200
SP	185	175	168	164	341	356	348
VVD	1852	1850	1581	1505	1428	1388	1369

Źródło: VNG *persoonlijke gegevens raadsleden*, [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Persoonlijke\\_gegevens\\_raadsleden\\_2009.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Persoonlijke_gegevens_raadsleden_2009.pdf) [dostęp 21.12.2009].

Frekwencja wyborcza do rad gmin wykazuje tendencje zniżkową, jest jednak wyższa niż w wyborach do stanów prowincjonalnych.

<sup>65</sup> W. Derksen, *Local government: a survey*, [w:] W.J.N. Kickert, J.M. Walter, *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London–New York 1995, s. 63–65.

<sup>66</sup> *Provinciale politieke partijen*, University of Groningen, <http://www.rug.nl/dnpp/politiekepartijen/provincialepartijen/index> [dostęp 21.12.2009].



**Tab. 5.** Frekwencja wyborcza (w %) w latach 1970–2006 – rady gmin i stany prowincjonalne

Rok	Rady gmin	Stany prowincjonalne
1970	67,2	68,9
1974	69,1	75,1
1978	73,7	79,6
1982	68,3	68,4
1987	73,2	66,3
1991	62,3	52,3
1995	65,3	50,2
1999	58,9	45,6
2003	57,7	47,6
2007	58,6	46,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Opkomstcijfers, Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)*, <http://www.publiek-politiek.nl/Info-over-politiek/Verkiezingen/Opkomstcijfers> [dostęp 21.12.2009].

W 2009 r. w holenderskich radach gmin zasiadało w skali całego kraju 9953 radnych.

**Tab. 6.** Liczba członków rady gmin według wielkości gmin (liczba mieszkańców) w skali całego kraju

Liczba mieszkańców gmin	Liczba radnych						
	1998	2000	2002	2005	2006	2007	2009
0–9999	1702	1498	1079	885	808	660	662
10 000–19 999	3049	2975	2681	2435	2419	2194	2108
20 000–49 999	3530	3644	3779	3958	4143	4434	4427
50 000–99 999	1112	1141	1241	1358	1527	1697	1749
100 000 – powyżej	1002	994	998	994	1011	1006	1007
Suma	110 395	110 252	9778	9600	9908	9991	9953

Źródło: *VNG persoonlijke gegevens raadsleden*, [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Personlijke\\_gegevens\\_raadsleden\\_2009.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Personlijke_gegevens_raadsleden_2009.pdf) [dostęp 21.12.2009]

W radach gmin odsetek kobiet wynosi średnio około 20%, najwięcej kobiet na swoich listach wyborczych umieszczają partie o programie lewicowym: Zieloni, SP, PvdA. Wyjątkiem jest Zreformowana Partia Polityczna (SGP) – ortodoksyjna partia protestancka, która jest przeciwna prawu wyborczemu kobiet, w ogóle nie ma w swoich szeregach kobiet będących radnymi.

Gminy holenderskie zrzeszone są w **Związku Gmin Holenderskich VNG** (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*). Choć przynależność do związku nie jest obowiązkowa, to należą do niego wszystkie gminy w Holandii (443). Związek został założony w 1912 roku po to, by udzielać gminom pomocy w wykonywaniu ich zadań administracyjnych. Na czele Związku stoi zwołana przez zgromadzenie ogólne rada. W jej skład wchodzi 42 członków, z których 9 pochodzi z gmin liczących powyżej 25 tys. mieszkańców, 9 z gmin o mniejszej liczbie mieszkańców, a pozostali z prowincjonalnych oddziałów Związku (po dwóch z 12 prowincji). Do zadań związku należy m.in. realizacja usług wyspecjalizowanych na rzecz gmin, przede wszystkim doradczych w dziedzinie księgowości, finansów, metod i technik pracy biurowej. Doradztwo dotyczy także planowania przestrzennego, ruchu drogowego, transportu publicznego, industrializacji, edukacji itd. na obszarze całego regionu.

Związek jest rzecznikiem interesów gmin i reprezentuje samorząd holenderski za granicą. Od 1993 r. rozpoczęła działanie międzynarodowa mutacja Związku Gmin Holenderskich. Jest to VNG International, która postawiła sobie za cel współpracę z gminami różnych krajów świata i promocję demokracji lokalnej<sup>67</sup>.

**Dochody gmin**, podobnie jak prowincji, są w dużej mierze uzależnione od rządu. Gminy holenderskie otrzymują około 80% swoich dochodów z budżetu centralnego<sup>68</sup>. Gminy mogą wprowadzać tzw. podatki gminne, ale dochody z nich nie mogą przekraczać 19% wszystkich ich dochodów. Gminy mogą jedynie podnieść podatki w zakresie, w jakim prawo wyraźnie zezwala, a nadzór wykonuje ministerstwo spraw wewnętrznych. Na dochody własne gmin składają się m.in. opłaty portowe, podatek od nieruchomości płacony przez właścicieli<sup>69</sup>, podatek od użytkowania nieruchomości, opłaty za zezwolenia na budowę, podatek parkingowy, dochody przedsiębiorstw użytku publicznego (dostawcy prądu, wody, gazu), zyski z zezwoleń wydawanych przez sekretariat gminy, podatek turystyczny, opłaty za posiadanie zwierząt<sup>70</sup>.

Pod koniec wieku XIX zniesiono lokalne podatki akcyzowe – chodziło o ułatwienie handlu krajowego. W ich miejsce przyznane zostały subwencje. Najważniejszą jednak zmianą w sposobie finansowania administracji lokalnej było zniesienie lokalnego podatku dochodowego w 1929 r. Rekompensatą miało być wprowadzenie Funduszu Gminnego<sup>71</sup>. Na fundusz ten składają się określone procentowo (aktualnie około 13%) wpływy z niektórych podatków nakładanych przez administrację centralną. Wielkość wypłacanych gminom środków z Funduszu Gminnego zależy od obszaru gminy, gęstości zabudowy, liczby mieszkańców. Gminy słabiej zaludnione otrzymują specjalne wyrównanie dla terenów rolniczych.

Zasady finansowania gmin są ujęte w ustawie Financiële-verhoudingswet z 21 października 1996 r., zawierającej zasady regulujące stosunki finansowe między rządem i gminą<sup>72</sup>. Zgodnie z zapisami tej ustawy rząd może udzielić dodatkowych dotacji gminom, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Takich jednostek jest zazwyczaj kilka lub kilkanaście rocznie. Warunkiem jest zredukowanie wydatków oraz przygotowanie programu naprawczego finansów gminnych<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> VNG International, szerzej: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=4136.1> [dostęp 21.12.2009].

<sup>68</sup> M. Goldsmith, *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*, [w:] P. Carmichael, A.F. Midwinter (red.), *Regulating Local Authorities*, London 2003, s. 93.

<sup>69</sup> *Onroerende zaakbelasting*, <http://www.dutchnews.nl/dictionary/2007/06/ozb.php> [dostęp 21.12.2009].

<sup>70</sup> Podatek od nieruchomości pobierany jest przez władze lokalne od wszystkich nieruchomości mieszkalnych i gospodarczych. Kwotę oblicza się na podstawie wartości nieruchomości. Szczegółowy wykaz dochodów własnych gmin w: *Gemeentelijke belastingen. Diverse lokale belastingen*, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/gemeentelijke> [dostęp 21.12.2009].

<sup>71</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 226.

<sup>72</sup> *Financiële-verhoudingswet*, [http://www.st-ab.nl/wetten/0085\\_Financiele-verhoudingswet.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0085_Financiele-verhoudingswet.htm) [dostęp 21.12.2009].

<sup>73</sup> *Jaarlijkse evaluatie van de financiële functie (JEFF)*, s. 92, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/financiele-functie/jaarlijkse-evaluatie> [dostęp 21.12.2009].

Odpowiedzialne za nadzór nad finansami gmin jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, w skrócie *Ministerie van – BZK*). Rząd bezpośrednio kontroluje finanse gmin przez komisarza prowincji. Ponadto budżet i sprawozdania finansowe gminy muszą zostać zatwierdzone przez władze prowincji. Nadzór sprawowany przez zarząd prowincji i Koronę nad funkcjonowaniem organów gminy związany jest z następującymi kwestiami: niektóre decyzje organów gminy muszą uzyskać akceptację zarządu prowincji (sfera finansowa, budżet, zarządzanie majątkiem gminy); roczne księgi finansowe gminy są tymczasowo akceptowane przez radę gminy, ostatecznie zaś przez zarząd prowincji. W sytuacji gdy gminom potrzebne są dodatkowe środki na inwestycje, mogą zaciągać pożyczki w banku BNG (*Bank Nederlandse Gemeenten*), który jest w 50% własnością holenderskiego państwa, natomiast pozostałymi udziałowcami są gminy i prowincje. Celem tej instytucji powstałej w 1914 r. jest finansowanie wyłącznie organizacji publicznych, takich jak gminy czy prowincje<sup>74</sup>.

W Holandii duże znaczenie mają specyficzne jednostki administracyjne, jakimi są **okręgi polderowe i wodne** (*waterschappen*). Jak wiadomo, kraj ten zajmuje spore obszary łąd wydarte morzu i jeziorom. Funkcjonuje nawet takie powiedzenie, że „Bóg stworzył Ziemię, ale Holendrzy stworzyli Holandię”. W tym kraju trwa ciągła walka z wodą i o wodę. Równoległe do zabierania gruntów morzu istniał proces odwrotny – utrata już zagospodarowanych i zamieszkałych terenów. Historia Holandii to też kronika wielkich powodzi. Ostatnia wielka powódź nawiedziła Holandię w 1953 roku. Wtedy kilkunastometrowej wysokości fale Morza Północnego zalały deltę rzek Ren i Moza. Woda przełamała wały chroniące położone w depresjach poldery na długości około 48 kilometrów i wdarła się na ogromne połacie łąd. Fala powodziowa obróciła w ruinę Zelandię i zachodnią część Północnej Brabancji. Skutki powodzi były katastrofalne – zginęło 1855 osób, najwięcej – 864 – w prowincji Zelandii, 677 w Południowej Holandii i 247 w Północnej Brabancji. Zniszczonych zostało ponad 40 tysięcy domów, 500 km wałów, sieć kolejowa i drogi. Słona woda zalała jedne z najżyźniejszych obszarów rolniczych<sup>75</sup>. Po tej katastrofalnej powodzi ruszył projekt Deltaworks<sup>76</sup>, największa na świecie inwestycja przeciwpowodziowa, obejmująca budowę nowych tam, wałów przeciwpowodziowych, śluz, kanałów<sup>77</sup>.

Zatem z racji swojej wagi gospodarka wodna, a dokładniej rozbudowa oraz utrzymanie infrastruktury wodnej, kanałów, śluz, osuszanie terenów, zagospodarowanie, leży w gestii specjalnych okręgów wodnych. Nie podlegają one gminom, ale władzom prowincji, a te najważniejsze władzom centralnym. Zarządzający okręgami

---

<sup>74</sup> Bank Gminny BNG obsługuje gminy, prowincje, instytucje rządowe oraz firmy w zakresie budownictwa mieszkaniowego, użyteczności publicznej, edukacji i opieki zdrowotnej. Szerzej *Missie en strategie* <http://www.bng.nl/smartsite.shtml?id=51583> [dostęp 21.12.2009].

<sup>75</sup> *Watersnoodmuseum, The balance*, [http://www.watersnoodmuseum.nl/en\\_GB/3-flood/4-balance.html](http://www.watersnoodmuseum.nl/en_GB/3-flood/4-balance.html) [dostęp 21.12.2009].

<sup>76</sup> Jedne z największych inwestycji wykonano w prowincji Zelandii, szerzej na temat Deltaworks <http://www.deltawerken.com/English/10.html?setlanguage=en> [dostęp 21.12.2009].

<sup>77</sup> V.J. Bekkers, A.M., Lips, *Water management in the Netherlands*, [w:] *Polder Politics...*, s. 140.

wodnymi są pod nadzorem egzekutywy prowincji i rządu centralnego<sup>78</sup>. Zakładanie okręgów wodnych i ich znoszenie leży w kompetencji stanów prowincjonalnych, które ustanawiają zbiór zasad i przepisów prawnych regulujących działalność okręgów wodnych<sup>79</sup>. Obecnie istnieje 27 okręgów wodnych<sup>80</sup>. Biura zarządów okręgów wodnych bardzo często mieszczą się w stolicach prowincji. Na czele okręgu stoi dyrekcja, wybór nadzorowany jest przez egzekutywy stanów prowincjonalnych. Dyrekcje okręgów wodnych posiadają uprawnienia do wydawania zarządzeń w zakresie kompetencji danego okręgu. Zatwierdzane są przez władze prowincji, mogą być uchylone tylko na drodze wniesienia skargi do rządu<sup>81</sup>.

Na zakończenie należy stwierdzić, że organizacja samorządu lokalnego w Holandii podlega cały czas ewolucji. Debata, jaka była prowadzona nad planami reformy samorządu w latach 90. ubiegłego stulecia, zaowocowała wprowadzeniem w 2002 r. systemu dualistycznego na szczeblu lokalnym. Jednak niektóre kwestie, dotyczące np. sposobu wyboru burmistrza, pozostają nierozstrzygnięte. Nadal nie odpowiedziano na pytanie *Wat doen we met de burgemeester* (Co robimy z burmistrzem?)<sup>82</sup>.

## Bibliografia

- Andeweg R.B., Galen A.I., *Governance and politics of the Netherlands*, New York 2005.
- Chorus J.M.J., Gerver P.H.M., Hondius E.H., *Introduction to Dutch law*, Alphen aan den Rijn 2006.
- Denters B.P., Kolk H., *The Reform of the Political Executive in Dutch*, [w:] Berg R., Rao N., *Transforming Political Leadership in Local Government*, Basingstoke 2005.
- Garrard J., *Heads of the local state*, Salford 2007.
- Goldsmith M., *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*, [w:] P. Carmichael, A.F. Midwinter (red.), *Regulating Local Authorities*, London 2003.
- Hendriks F., Toonen Th. A.J., *Polder Politics in the Netherlands. The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*, Aldershot 2001.
- Korsten A.F.A., Tops P.W., *Lokaal bestuur in Nederland : inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn 1998.
- Steen T., Wille A., *Strengthening Local Government in the Netherlands and Flanders: Similar Problems, Different Solutions?*, [w:] H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit (red.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge 2005.
- Vries J., *De gekozen burgemeester*, Deventer 2003.

---

<sup>78</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii...*, s. 40.

<sup>79</sup> E.A. Alkema, *Constitutional Law*, [w:] J.M.J. Chorus, P.H.M. Gerver, E.H. Hondius (red.), *Introduction to Dutch law...*, s. 340.

<sup>80</sup> Szczegółowa mapa okręgów wodnych w: *aterschapskaart van Nederland*, [www.waterschappen.nl/content/files/kaartNL.pdf](http://www.waterschappen.nl/content/files/kaartNL.pdf) [dostęp 21.12.2009].

<sup>81</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii...*, s. 40.

<sup>82</sup> Patrz J. de Vries, *Wat doen we met de burgemeester?*, [w:] *De gekozen burgemeester...*, s. 1 i n.

## **The Netherlands**

### **Abstract**

The Netherlands is a country with rich traditions of self-government. Already in the Middle Ages, on the territory of the Netherlands advanced forms of self-government existed. Local government has changed over the centuries, from a federation, which was the Republic of the Seven United Netherlands, to a decentralized unitary state, which was shaped in the years 1848–1851.

In contemporary Holland, public administration works on three levels – central government, provinces and municipalities. The author of the article presents constitutional-law shape of self-government, the powers of the local government, and financing of provinces and municipalities. Particular attention is paid to the current political situation, and local party coalitions at the provincial and municipal level.