

ŁUKASZ ZWEIFEL

Administracja publiczna w Holandii. Dynamika zmian i relacje między światem polityki a urzędnikami

Wstęp

Administracja publiczna postrzegana w szerokim ujęciu obejmuje całą strukturę organizacyjną, czyli organy administracyjne i skupione wokół nich jednostki administracyjne. Podmioty te, zarówno publiczne, jak i prywatne, dzięki określonym kompetencjom nadanym im przez ustawodawcę realizują zadania z zakresu działania organizacji rządowej lub samorządowej albo obydwóch jednocześnie. W wąskim ujęciu, opisując administrację publiczną, należy wziąć pod uwagę te podmioty prawa publicznego, których przesłanką do powołania i funkcjonowania jest przede wszystkim wykonywanie zadań publicznych. Konstytucja RP z 1997 roku wyróżnia następujące organy tej władzy: centralne i terenowe¹. Holenderski termin, który będzie odpowiadał szeroko rozumianej administracji publicznej – *openbaar bestuur* – często spotykany w niderlandzkiej literaturze przedmiotu należy rozumieć jako wszelkie instytucje publiczne (nie tylko organy władzy państwowej), działające na rzecz społeczeństwa². *Openbaar bestuur* dosłownie oznacza administrację publiczną, która jest różnie definiowana w Holandii. Według badaczy z Rady Naukowej ds. Polityki Rządu (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR*)³ administracja publiczna to wszystkie organizacje i działania, które ukierunkowane są na zarządzanie społeczeństwem⁴. Ekspert z Rady ds. Administracji Publicznej (*Raad*

¹ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, w: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 25 i n.

² *Openbaar bestuur*, http://www.parlement.com/id/viggjgh7q4ih/openbaar_bestuur (8.09.2013).

³ Rada Naukowa ds. Polityki Rządu, *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR*, jest niezależnym ciałem doradczym rządu, powstałym na mocy ustawy z 30 czerwca 1976 r. Rola WRR to doradzanie rządowi w sprawach o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa, Rada jest apolityczna, jej członkowie na ogół są naukowcami; raporty rady i badania mają charakter obiektywny. Szerzej: *Taak*, <http://www.wrr.nl/taak/taak/> (30.09.2013).

⁴ H. Dijstelbloem, P. Hoed, *Het Gezicht Van de Publieke Zaak. Openbaar Bestuur Onder Open*, Amsterdam University Press, 2010 s. 24.

voor het Openbaar Bestuur)⁵, definiują *openbaar bestuur* jako cały rząd wraz z organami publicznymi sprawującymi władzę oraz mającymi uznanie społeczne, działającymi na rzecz społeczeństwa⁶. Definicja ta bliższa jest wąskiemu postrzeganiu administracji publicznej. Takiemu rozumieniu administracji publicznej bardziej jednak odpowiada niderlandzki termin *overheid bestuur*. Dosłownie oznacza on rząd i zarządzanie, ale można rozumieć to pojęcie szerzej, jako bardzo konkretne formy rządu i zarządzania państwem, w konkretnym społeczeństwie, mające trwałą pozycję w państwie⁷. Odpowiednik *overheid bestuur* w polskiej administracji publicznej to administracja rządowa, którą wyodrębnia się w strukturze administracji publicznej⁸. W prawie holenderskim przez *overheid bestuur* rozumiany jest cały aparat państwowy, który wykonuje czynności administracyjne, zarządza państwem, prowincjami, gminami i okręgami wodnymi.

W niniejszym artykule, przeprowadzona zostanie analiza struktur administracji rządowej szczebla centralnego i terenowego oraz administracji samorządowej. Zrezygnowano z szerokiego postrzegania administracji publicznej na rzecz węższego, bowiem szerokie ujęcie administracji publicznej Królestwa Niderlandów obejmowałoby wszelkie podmioty realizujące zadania na rzecz pożytku publicznego, co znacznie przekracza ramy jednego artykułu.

Celem artykułu jest zapoznanie polskiego czytelnika z przemianami, jakie zaszły w administracji publicznej w Holandii na przestrzeni lat oraz określenie relacji między korpusem służby cywilnej a politykami. Starano się ukazać wyraźną granicę rozdzielającą stanowiska polityczne od apolitycznych w podmiotach administracji publicznej. Zaprezentowano pol-

⁵ Rada ds. Administracji Publicznej powstała na mocy ustawy z 12 grudnia 1996 r. (ustawa o Radzie ds. Administracji Publicznej, Dziennik Ustaw 1996, nr 623). Rady ds. Administracji Publicznej jest niezależnym ciałem doradczym rządu i parlamentu, które ma na celu poprawę funkcjonowania administracji publicznej. Rada prowadzi badania, inicjuje społeczne dyskusje na temat jakości administracji publicznej w Holandii. Opiera swoje opinie na temat działalności administracji na podstawie prowadzonej działalności naukowo-badawczej i konsultacji społecznych. Rada zajmuje się też analizą zmian zachodzących w administracji publicznej. Składa się z dwunastu osób specjalistów ds. administracji, prawników, którzy powoływani są na mocy królewskiego rozporządzenia. Kryteria wyboru to merytoryczna wiedza i doświadczenie z zakresu administracji publicznej. Często funkcje pełnił byli politycy, m.in. byli burmistrzowie. Działania Rady (publikacje, badania) przyczyniają się do podwyższenia poziomu merytorycznego debaty politycznej o tematyce administracyjnej i społecznej. Szerzej: *Organisatie*, w: http://www.rob-rfv.nl/rob/organisatie_rob data dostępu 19.09.2013.

⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag 2012, s. 62.

⁷ H. Dijkstra, P. Hoed, *Het Gezicht Van de Publieke Zaak...*, s. 17.

⁸ Administracja rządowa często jest utożsamiana z administracją państwową, a z kolei administracja państwowa z rządową. Szerzej: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 47–48.

skiemu czytelnikowi, w jaki sposób zmieniała się holenderska administracja publiczna, jak układały się relacje między administracją a społeczeństwem, jakim przemianom ulegał aparat urzędniczy. Następnie przedstawiono relację między sferą polityczną a urzędnikami (korpusem cywilnym) i nakreślono granicę między stanowiskami apolitycznymi i tymi z nadania politycznego w wybranych organach administracji publicznej szczebla centralnego i terenowego.

1. Rys historyczny administracji publicznej

Administracja publiczna Niderlandów kształtowała się od czasów monarchii Karola Wielkiego, poprzez okres Republiki Zjednoczonych Prowincji i w zdecentralizowanym, unitarnym państwie. Początki nowoczesnej administracji w Europie, w tym w Holandii, to przełom XVIII/XIX wieku, okres zmiany rządów absolutnych na konstytucyjne. Nie oznacza, to jednak, że przed XVIII wiekiem administracja nie istniała, była tylko odmienna od nowożytnej. Za datę początków nowoczesnej administracji w Holandii uznaje się 1848 rok, kiedy w kraju zapanowała monarchia konstytucyjna. Od tego czasu uważa się Holandię za nowoczesne państwo narodowe⁹. Położenie geograficzne między Francją, Wielką Brytanią a Niemcami miało wpływ na kształtowanie się instytucji rządowych w Holandii¹⁰. Wpływ francuskich rozwiązań był szczególnie wyraźny w czasach Republiki Batawskiej, Królestwa Holandii i podczas okupacji francuskiej, kiedy to m.in. wprowadzono organizację ministerstw na wzór francuski¹¹.

Po drugiej wojnie światowej budowa państwa socjalnego przyczyniła się do dalszego rozwoju administracji publicznej w Holandii. Kształtowanie się państwa opiekuńczego, jakim się stała, wiązało się z powołaniem licznych instytucji publicznych do świadczenia usług społecznych, bez których trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie nowoczesnego państwa¹². Wpływ na rozbudowę administracji publicznej w Europie, w tym również administracji holenderskiej, miał też, o czym często się zapomina, postęp technologiczny. Wystarczy wspomnieć, jakie znaczenie miało wynalezienie samochodu. Fakt ten znacząco wpłynął na powstanie organów administracyjnych związanych z budową i zarządzaniem siecią dróg, kontrolą egzaminów na prawo jazdy itd.¹³.

⁹ P. Wiebinga, *Profiel van de Nederlandse overheid*, Bussum 2010, s. 25.

¹⁰ H. Bekke, F. Meer, *Civil Service Systems in Western Europe*, Leden 2000, s. 148.

¹¹ W. Kickert, *The Study of Public Policy and Administration Context and History*, w: W. Kickert (red.), *Public policy and administration sciences in the Netherland*, London 1995, s. 11.

¹² P. Wiebinga, *Profiel van de Nederlandse overheid...*, s. 26.

¹³ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna...*, s. 20 i 88.

2. Struktura administracji publicznej

W Holandii wyróżniane są cztery poziomy administracji publicznej; rząd, zarząd prowincji, zarząd gminy oraz charakterystyczne dla Holandii instytucje – okręgi wodne¹⁴. Poza tymi podstawowym szczeblami, funkcjonują jeszcze w ramach administracji publicznej, tzw. niezależne organy administracji, *zelfstandig bestuursorgaan* (ZBO), są nimi liczne instytucje zarządzające, ciała doradcze, które działają samodzielnie, pozostając w relacjach m.in. z odpowiednimi ministerstwami¹⁵.

3. Aparat urzędniczy, kwestie prawne

Pozycja prawna pracowników administracji państwowej w Holandii była przez długie lata nieuregulowana, zarówno pod względem uposażenia jak i ich praw. Przez długi czas pobory urzędników niższego szczebla były bardzo skromne i niepewne. Dopiero na początku XX wieku, w 1929 roku weszło w życie *Ambtenarenwet*, tzw. prawo urzędnicze, które regulowało warunki pracy, płacy i pozycję prawną holenderskich urzędników. Kolejną poważną zmianą w administracji publicznej było wprowadzenie nowych regulacji prawnych w latach 80. XX wieku. Wspomniane zmiany wynikały z przyjęcia założeń tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Zreformowano wtedy sektor publiczny, wprowadzając elementy wolnego rynku do zarządzania, przez co administracja miała stać się bardziej wydajna, skuteczna i oszczędna. W tym czasie wywiązała się też dyskusja na temat zrównania praw urzędników państwowych i pracowników firm prywatnych. Ta koncepcja zastała ograniczona ze względu na specyficzne zadania realizowane przez tych pierwszych, charakter ich pracy oraz zakres obowiązków¹⁶.

W holenderskiej administracji publicznej wyróżnia się dwie podstawowe grupy urzędników państwowych, pierwsza to zarządzający, *bestuurs ambtenaren*, tacy jak sekretarze gmin i dyrektorzy generalni. Ich pozycja w hierarchii jest wyższa od zajmowanej przez następną grupę, urzędników wykonawców, *uitvoerende ambtenaar*. Należą do nich m.in. szefowie urzędów socjalnych i ich podwładni, geodeci, itd. Polski odpowiednik tej kategorii urzędników to pracownicy administracyjni.

¹⁴ *Central government, provinces, municipalities and water authorities*, <http://www.government.nl/issues/public-administration/central-government-provinces-municipalities-and-water-authorities> (25.09.2013).

¹⁵ *Wat is een (zelfstandig) bestuursorgaan?*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/vraag-en-antwoord/wat-is-een-zelfstandig-bestuursorgaan.html> (25.09.2013).

¹⁶ R. Meer, J. Raadschelders, T. Kerkhoff, *Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880–2005)*, w: P. Wagenaar (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland*, Bussum 2011, s. 281.

W Holandii przez długi czas na wyższe stanowiska w administracji publicznej powoływano osoby wywodzące się z wyższych warstw społecznych, na ogół z akademickim wykształceniem prawniczym. Sytuacja ta jednak uległa zmianie po drugiej wojnie światowej, kiedy wzrosła liczba urzędników wywodzących się z innych klas społecznych¹⁷.

4. Przemiany w administracji publicznej

Administracja publiczna w Holandii po drugiej wojnie światowej wielokrotnie ulegała głębokim przemianom. Inaczej patrzono na jej funkcje w czasie rozkwitu państwa dobrobytu, a inaczej w latach 80. w związku z wdrożeniem reguł wolnorynkowych w administracji (wspomniany już wcześniej model *New Public Management*), przy założeniu, że przyczynią się one do zwiększenia efektywności i „odchudzenia” państwowego molocha. Jednak doświadczenia wielu krajów pokazały, że były to założenia złudne. Przykład Nowej Zelandii, kraju, który posunął się najdalej w prywatyzacji usług publicznych, pokazał, że jest to ślepa uliczka, prowadząca do utraty zaufania społecznego do administracji publicznej. Okazało się, że reguły, które sprawdzały się w zarządzaniu wielkimi korporacjami, nie zawsze były dobrym rozwiązaniem na gruncie usług publicznych¹⁸.

Jednak powrót do administracji znanej z lat 50. i 60. ubiegłego stulecia był raczej niemożliwy, zmianie uległy bowiem nie tylko gospodarki poszczególnych państw, ale i społeczeństwa. Wykształcił się nowy typ społeczeństwa postindustrialnego i sieciowego. W związku z tym przemianom musiała ulec administracja publiczna, a przede wszystkim jej podejście do obywatela. Przemiany, jakie zaszły w pojmowaniu funkcjonowania administracji, obrazuje tabela 1.

Obecnie zadania administracji publicznej w Holandii definiowane są jako umiejętność stworzenia warunków i zapewnienia ładu w społeczeństwie, które nie jest bierne, ale „wysyła” do administracji sygnały, w jaki sposób należy realizować interesy wspólnoty i jednostek. W związku z tym rola urzędników pojmowana jest raczej jako sterująca niż nakazowa. Zadaniem nowoczesnej administracji jest ułatwienie, wspieranie i kontrolowanie inicjatyw społecznych¹⁹. Jednostki i społeczeństwo, wg ekspertów z *Raad voor het openbaar bestuur*, oczekują od administracji stworzenia przestrzeni dla „witalności społecznej”, chcą od władz wsparcia, a w sytuacjach konfliktowych odgrywania roli arbitra²⁰.

¹⁷ Ibidem, s. 282.

¹⁸ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna...*, s. 22–23, 33.

¹⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving...*, s. 71.

²⁰ Ibidem, s. 69.

Tabela 1. Zmieniające się relacje pomiędzy administracją a społeczeństwem w Holandii od 1945 roku

Faza	Era	Cechy charakterystyczne	Relacje władza publiczna (administracja publiczna) a obywatel
1945–1965	odbudowy	kuratela, władza wie, co jest dla ciebie dobre	władze są na górze, organizują wszystko dla obywatela
1965–1985	emancypacji	identyfikacja z państwem opiekuńczym	władza jest blisko obywatela, „trzyma go za rękę”
1985–2002	rynku	zdystansowanie się od obywatela, konkurencja	władza się wycofuje, relacje regulowane zasadami ekonomii rynkowej
2002–	zrównoważonego rozwoju	osobista odpowiedzialność obywatela, władza kieruje i pomaga, ale w inny sposób	władza motywuje do bycia odpowiedzialnym za siebie, równocześnie jest elastyczna wobec potrzeb jednostki

Źródło: P. Wiebinga, *Profiel van de Nederlandse overheid*, Bussum 2010, s. 95.

Jak różni się administracja publiczna działająca obecnie od poprzednio funkcjonującej świadczą coraz to nowe podmioty administrujące. Mowa o samodzielnych niezależnych organach administracyjnych *zelfstandig bestuursorgaan* (ZBO), które w Holandii funkcjonalnie przynależą do organów administracji publicznej, wykonują zadania zleczone przez m.in. ministerstwa, jednak nie podlegają hierarchicznie ministrom. Do tej kategorii podmiotów zalicza się instytucje publiczne i prywatne, których cechą wspólną jest realizowanie zadań publicznych²¹. Dla przykładu samodzielnymi niezależnymi organami administracyjnymi są *Staatsbosbeheer* (odpowiednik polskich Lasów Państwowych), publiczni nadawcy radiowi i telewizyjni, organizacje pracodawców i pracobiorców, Bank Holandii, Centralne Biuro Statystyki *Centraal Bureau voor de Statistiek* (odpowiednik polskiego GUS) i wiele innych.

Powstanie ZBO było postrzegane przez część badaczy jako sposób na decentralizację administracji publicznej, prywatyzację jej zadań i zmniejszenie wydatków na nią²². Poza tym niezależne organy administracyjne ułatwiają m.in. funkcjonowanie organów rządowych, które delegują im pewne zadania, np. Ministerstwo Infrastruktury i Środowiska zleca przeprowadzenie egzaminów na prawo jazdy właściwej instytucji, czyli *Centra-*

²¹ S. Thiel, *Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriele verantwoordelijkheid*, w: R. Andeweg, *Democratie doorgelicht*, Leiden 2011, s. 459.

²² *Zelfstandige bestuursorganen*, http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/V054_Zelfstandige_bestuursorganen.pdf, s. 9 (18.09.2013).

al Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)²³, odpowiednikowi funkcjonujących w Polsce Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego (WORD). Gdyby tak się nie stało, to za wszelkie kwestie sporne związane z egzaminami musiałyby odpowiadać sam minister. Formalnie, gdyby nie istniała wydzielona instytucja, ponosiłby on personalną odpowiedzialność przed parlamentem za organizację tych egzaminów. Natomiast dzięki temu rozwiązaniu wszystkie sprawy scedowane są na agenta, który będzie rozliczany z wykonania swoich zadań przed ministrem, a nie przed parlamentem, niemającym bezpośredniej kontroli nad ZBO. Odpowiedzialność ministra za działania samodzielnego niezależnego organu administracyjnego jest ograniczona. Może on odpowiadać jedynie za sprawy personalne, np. za mianowanie osoby nieposiadającej odpowiednich kwalifikacji do zarządzania daną instytucją, minister ma bowiem uprawnienia do mianowania zarządu ZBO wykonującego zadania zlecone przez jego resort²⁴. Liczba ZBO-sów z roku na rok rośnie, w 2001 roku było ich 431, a obecnie jest ich ponad 600²⁵, podobnie jak liczba urzędników zatrudnionych w administracji publicznej w Holandii.

4. 1. Zatrudnienie w administracji publicznej szczebla centralnego i terenowego

Od końca XIX stulecia w Holandii można zaobserwować rozrost biurokracji i wzrost liczby urzędników (aparatu urzędniczego). Przykładowo, w administracji centralnej i terenowej w czasach poprzedzających powstanie Królestwa Zjednoczonych Niderlandów (chodzi o okres burgundzki i początkowy okres rządów Habsburgów), całkowita liczba urzędników w 1450 roku wynosiła 498 osób, sto lat później było ich już 850. W XV wieku jeden urzędnik przypadał średnio na 6 tys. mieszkańców²⁶. W pierwszej połowie XIX wieku ogólna liczba urzędników, pracujących dla rządu, zarządów prowincji, gmin i okręgów wodnych, wynosiła 20 tys. (co stanowiło 1,6% wszystkich zatrudnionych w gospodarce). Pod koniec XIX wieku było ich 55 tys., a 10 lat później 69 tys.²⁷. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i poszerzaniem się kompetencji oraz zadań państwa rozrastał się również aparat państwowy, tak że na progu XXI wieku było około miliona urzędników²⁸.

²³ Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), <http://zboregister.overheid.nl/zbo/details/2802> (18.09.2013).

²⁴ S. Thiel, *Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriele verantwoordelijkheid...*, s. 458.

²⁵ *Ibidem*, 457, 460–461.

²⁶ M. Damen, R. Stein, *Het ontstaan van de publieke sfeer (800–1550)*, w: *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland...*, s. 77.

²⁷ H. Boels, *Van statenbond naar eenheidsstaat: de groei van een natie (1795–1880)*, w: *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland...*, s. 210.

²⁸ *Cijfers: overheid steeds kleiner*, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/05/cijfers-overheid-steeds-kleiner.html> (18.09.2013).

Obecnie liczba osób zatrudnionych w administracji publicznej w Holandii w ostatnich latach spada. Wpływ na to mają czynniki demograficzne (starzenie się społeczeństwa holenderskiego, pracownicy, którzy odeszli na emeryturę, nie zawsze są zastępowani przez młodych) oraz ekonomiczne. Ostatni kryzys gospodarczy miał znaczący wpływ na redukcję pracowników administracji publicznej, m.in. w resortach siłowych. Wzrosło jedynie zatrudnienie pracowników okręgów wodnych²⁹. Zmniejszyła się liczba urzędników, jednak nie spadły nakłady finansowe na biurokrację, przybyło bowiem starszych stażem urzędników, przez to więcej zarabiających³⁰. Od początku XXI wieku w Holandii ubywa urzędników, a według prognoz w 2016 roku ma ich być o 60 tys. mniej niż w 2012 roku, nadal jednak będzie około miliona zatrudnionych³¹. Holenderski rząd nadal pozostanie największym pracodawcą³².

Tabela 2. Liczba urzędników (z wyłączeniem edukacji, służby zdrowia, służb mundurowych i przedsiębiorstw państwowych) od 1849–2008

Rok	1849	1899	1920	1960	1988	2002	2008
Liczba urzędników	19 900	43 500	125 400	263 300	436 600	446 100	428 100
% ogólnej liczby wszystkich zatrudnionych	1,6	2,3	4,6	6,3	7,7	6,3	5,8

Źródło: R. Meer, J. Raadschelders, T. Kerkhoff, *Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880–2005)*, w: P. Wagenaar (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland*, Bussum 2011, s. 279.

5. Administracja publiczna a polityka

Administracja, zgodnie z tym, co głosił Woodrow Wilson³³, powinna być rozpatrywana w oderwaniu od polityki, co jest jednak dość trudne, bowiem zawsze administracja jest narzędziem wykonującym zadania zlecone przez władze wykonawcze. Wciela w życie przepisy, które wcześniej

²⁹ Werkgelegenheid bij Waterschappen, <http://www.werknemersbijdeoverheid.nl/overzicht-inhoud/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-bij-waterschappen> (18.09.2013).

³⁰ Aantal plafondambtenaren provincie op recordhoogte, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/aantal-plafondambtenaren-provincie-op-9077740.lynkx> (18.09.2013).

³¹ Cijfers: overheid steeds kleiner, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/05/cijfers-overheid-steeds-kleiner.html> (18.09.2013).

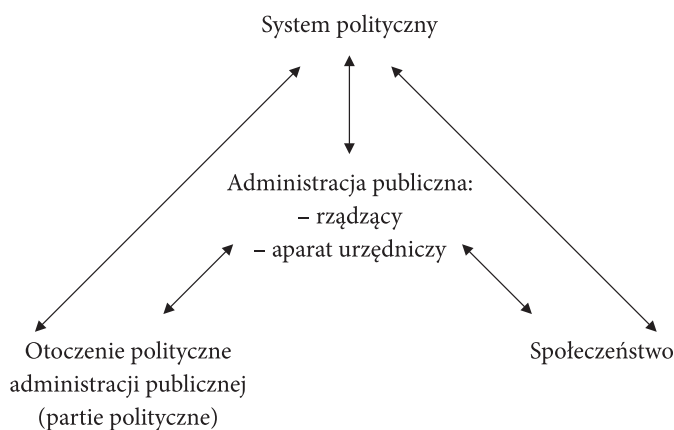
³² Overheid in feiten en cijfers 2012, w: <http://www.werknemersbijdeoverheid.nl/overzicht-inhoud/arbeidsmarkt/overheid-in-feiten-en-cijfers-2012> (18.08.2013).

³³ W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, nr 2 (2), s. 197–222.

zostały zatwierdzone przez ciała polityczne, takie jak parlament lub rząd. Podstawowa funkcja administracji publicznej polega głównie na wykonywaniu obowiązujących przepisów prawa i realizacji zadań publicznych w nich określonych. Ze względu na tak rozumianą funkcję administracji, najczęściej sytuuje się ją w strukturze władzy wykonawczej, a według niektórych poglądów przedstawicieli nauk administracyjnych jest określana wręcz jako „jądro” władzy wykonawczej, główny jej „realizator”. Charakter wykonawczy sprawia, że administracja przede wszystkim konkretyzuje powszechnie obowiązujące prawo.

Zazwyczaj rząd i ministerstwa zalicza się do administracji publicznej, w której można wyodrębnić, część polityczną – tę w przypadku Holandii stanowią ministrowie, sekretarze stanu, oraz część apolityczną (pion urzędniczy), gdzie pracują urzędnicy (służba cywilna). Przy naborze na te stanowiska powinny decydować tylko względy merytoryczne, a nie polityczne.

W holenderskiej literaturze przedmiotu można spotkać się z postrzeganiem administracji publicznej jako części systemu politycznego, w której skład wchodzi rządzący i aparat urzędniczy. Administracja jako część struktury państwa reaguje na bodźce otoczenia politycznego i społeczeństwa, przekształcając je w wiążące decyzje³⁴.



Schemat 1. Usytuowanie administracji publicznej w społeczeństwie i systemie politycznym

Źródło: U. Rosenthal, *Openbaar bestuur organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alpen aan de Rijn 1982, s. 16.

Po drugiej wojnie światowej w Holandii aparat urzędniczy uległ znacznej profesjonalizacji, ponadto nastąpił wzrost kadry urzędniczej związany

³⁴ U. Rosenthal, *Openbaar bestuur organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alpen aan de Rijn 1982, s. 16.

z coraz większą liczbą zadań przejmowanych przez państwo³⁵. Te zmiany miały niewątpliwie wpływ na relacje politycy–urzędnicy. Przyrost fachowej biurokracji spowodował wg niektórych holenderskich badaczy przesunięcie nieformalnej władzy w kierunku aparatu urzędniczego. Dwa światy politycy i fachowcy (urzędnicy) zawsze wywierały na siebie wpływ. W Holandii natomiast od czasu powstania nowoczesnej administracji (XIX wiek) nigdy nie funkcjonował model relacji między politykami a urzędnikami – *Yes minister*, który zakładałby bezwzględne posłuszeństwo wobec ministrów. Nie wykluczało to występowania takich zależności w praktyce. Często bowiem rzeczywiste relacje między wyższymi urzędnikami stojącymi na czele departamentów w poszczególnych ministerstwach a politykami, polegały na faktycznej dominacji tych pierwszych, głównie dzięki ich kompetencjom³⁶.

Nie można jednak na tej podstawie uważać, że w Holandii „rządzą” urzędnicy. Tak zapewne nie jest, jednak dwa światy polityki i administracji są od siebie w pewnym stopniu uzależnione, bowiem najczęściej politycy podejmują decyzje, a urzędnicy zajmują się ich realizacją³⁷.

Często w kontekście relacji polityczno-administracyjnych, mówi się o upolitycznieniu biurokracji. Z tym, że termin „upolitycznienie” jest niejednoznaczny. Rzeczywiście, w sprawach wyboru i powołania urzędnika formalnie najważniejszymi kryteriami są fachowość i partyjna neutralność. Pojawia się jednak w tej sytuacji pytanie, jaką rolę odgrywają kryteria nieformalne. Trudno stwierdzić, w jakim stopniu zaangażowanie polityczne urzędnika miało znaczenie przy obsadzie stanowiska. Kryteria fachowości wpływają na to, czy ktoś znajduje się na takim a nie innym stanowisku urzędniczym, co stanowi istotną zaporę chroniącą przed zjawiskiem upolitycznienia biurokracji³⁸.

Wprawdzie urzędnicy, tak jak inni obywatele, mają swoje sympatie polityczne, są oni jednak bardzo ostrożni, jeśli chodzi o swoje afiliacje partyjne. Widzi się chętnie w holenderskiej administracji publicznej takie osoby, które nie są zaangażowane i publicznie nie eksponują swoich sympatii politycznych. W Holandii nie obowiązuje oficjalny zakaz przynależności pra-

³⁵ R. Meer, J. Raadschelders, T. Kerkhoff, *Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880–2005)*, w: *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland...*, s. 274.

³⁶ Jako przykład tak opisywanej sytuacji podawana jest osoba Victora de Stuersa (1843–1916), prawnika i wyższego urzędnika m.in. w ministerstwie spraw wewnętrznych. Stuers bardzo aktywny w dziedzinie kultury, powszechnie uważany jest za ojca ochrony zabytków w Holandii. Ponadto był inicjatorem kreowania polityki kulturalnej przez państwo, co m.in. przejawiało się w finansowaniu z budżetu budowy nowych muzeów. Victor de Stuers osobiście brał udział w projektowaniu i nadzorował budowę siedziby Rijksmuseum. Zob.: H. Boels, *Van statenbond naar eenheidsstaat: de groei van een natie (1795–1880)*, w: P. Wagenaar (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland...* s. 205.

³⁷ P. Wiebinga, *Profiel van de Nederlandse overheid...*, s. 145.

³⁸ *Ibidem*, s. 145 i n.

cowników administracji publicznej do określonej partii politycznej, z pewnymi wyjątkami, kiedy to od 1933 roku obowiązywał zakaz przynależności wyższych urzędników państwowych do Holenderskiego Narodowo-Socjalistycznego Ruchu *Nationaal-Socialistische Beweging der Nederlanden, NSB*, a podobny zakaz od 1935 roku obowiązywał członków Komunistycznej Partii Holandii, *Communistische Partij Nederland, CPN*³⁹. W Holandii kładzie się nacisk na apolityczność urzędników, jednocześnie jest w tym kraju długa tradycja powoływania różnych funkcjonariuszy państwowych wg kryteriów politycznych, np. od XIX wieku tak jest w przypadku komisarza królewskiego stojącego na czele prowincji i burmistrzów⁴⁰.

O apolityczności kadry urzędniczej świadczy też fakt, że po wyborach parlamentarnych zmiany w administracji centralnej, czyli rządzie (*de centrale overheid*) dotyczą tylko nielicznych stanowisk. W przypadku Ministerstwa Spraw Ogólnych, *Ministerie van Algemene Zaken* (zajmuje się ono koordynacją ogólnej polityki rządu i komunikacji rządowej), na czele którego stoi *minister-president* (odpowiednik polskiego premiera), dział polityczny w tym ministerstwie ogranicza się tylko do wspomnianego premiera i jego asystenta politycznego. Reszta zatrudnionych urzędników wybierana jest ze służby cywilnej. Najważniejszym urzędnikiem w Ministerstwie Spraw Ogólnych jest sekretarz generalny (SG), odpowiedzialny za cały pion urzędniczy. Bezpośrednio podlega mu sekretariat, w którym omawiane są kwestie strategiczne i praktyczne pod kątem merytorycznym i biznesowym⁴¹. Podobnie pod tym względem wygląda sytuacja w pozostałych ministerstwach.

Liczba resortów nie jest stała, bowiem każdy premier może w trakcie tworzenia gabinetu powołać dodatkowe ministerstwo, jeśli uzna, że są takie są potrzeby. W utworzonym w 2012 roku rządzie Marka Rutte działa 11 ministerstw oprócz tego jest dwóch ministrów bez teki⁴². Identyfikacja wygląda

³⁹ R. Meer, J. Raadschelders, T. Kerkhoff, *Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880–2005)*..., s. 285.

⁴⁰ Ibidem, s. 285.

⁴¹ *Secretaris-generaal*, <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram/secretaris-generaal> (4.10.2013).

⁴² Ministerstwo Spraw Ogólnych *Ministerie van Algemene Zaken*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Ministerstwo Obrony *Ministerie van Defensie*, Ministerstwo Gospodarki *Ministerie van Economische Zaken*, Ministerstwo Finansów *Ministerie van Financiën*, Ministerstwo Infrastruktury i Środowiska *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*, Ministerstwo Edukacji, Kultury i Nauki *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości *Ministerie van Veiligheid en Justitie*, Ministerstwo Zdrowia, Opieki Społecznej i Sportu *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Ministrowie bez teki: Minister Handlu Zagranicznego i Rozwoju *Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, działa w ramach Ministerstwa

organizacja wszystkich ministerstw, gdzie pion polityczny tworzony jest tylko przez ministra i sekretarza stanu⁴³. Struktura każdego z ministerstw przypomina piramidę: na jej szczycie jest minister, potem sekretarz stanu, a z kolei im podlega pion urzędniczy. Najwyższym apolitycznym funkcjonariuszem w ministerstwie jest sekretarz generalny (SG), któremu podlega sekretariat i działy: personalny, finansowy, szkoleń, kontaktów zewnętrznych, organizacji i automatyzacji⁴⁴. Sekretarz generalny jest pośrednikiem między ministrem a aparatem urzędniczym, ma za zadanie stworzenie relacji umożliwiających współpracę pomiędzy kierownictwem politycznym (ministrem i sekretarzem stanu) a służbą cywilną. Formalnie jest zwierzchnikiem wszystkich ministerialnych urzędników, których zadaniem jest m.in. zaangażowanie w przygotowanie projektów legislacyjnych, raportów dla polityków, analiz, konsultacji z innymi ministerstwami, rządami, partnerami społecznymi, udzielanie odpowiedzi na zapytania parlamentarzystów. Sekretarz Generalny musi dbać o merytoryczny i formalny kształt wytycznych politycznych, realizowanych przez ministerstwo. Jest on wspierany w swoich obowiązkach przez zastępcę sekretarza generalnego (PSG), który zazwyczaj odpowiada za wewnętrzne zarządzanie ministerstwem. Administracyjne i polityczne przywództwo jest merytorycznie wspierane przez sekretariat, który zapewnia spójność działań w ministerstwie. Biuro sekretarza generalnego koordynuje pracę poszczególnych komórek w ministerstwie. Poza koordynacją wewnątrzresortową sekretariat jest odpowiedzialny za dostosowanie prac wraz z innymi resortami, czyli współpracę międzyresortową. Kolejnym w hierarchii ministerstwa urzędnikami są dyrektorzy generalni, którzy stoją na czele poszczególnych departamentów i są m.in. odpowiedzialni za ich współpracę w ministerstwie. Każde ministerstwo ma, poza departamentami, działy doradcze, opiniotwórcze⁴⁵.

Na poziomie regionalnym liczba stanowisk politycznych w administracji publicznej też nie jest duża. W prowincjach najważniejszy funkcjonariusz publiczny pochodzi z nadania politycznego; jest nim komisarz królewski (odpowiednik polskiego wojewody), będący przedstawicielem rządu w prowincji. Formalnie powołuje się go na mocy dekretu królewskiego (artykuł 131 Konstytucji Holandii). Jego kadencja trwa sześć lat, z możliwością ponownego powołania. Do jego kompetencji należy przewodniczenie

Spraw Zagranicznych; Minister Mieszkalnictwa *Minister voor Wonen en Rijksdienst*, w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych.

⁴³ Sekretarze stanu wchodzi w skład gabinetu (*Het kabinet*), który poza nimi składa się też ze wszystkich ministrów urzędującego rządu. Sekretarze w przeciwieństwie do ministrów, nie mają prawa głosu podczas zebrań gabinetu i, biorą w nich udział jedynie wtedy gdy o to proszeni. Szerzej: Ł. Zweifel, *Dynamika zmian społecznych w Holandii i ich odzwierciedlenie w systemie społecznym XIX i XX wieku*, Katowice 2013, s. 232–233.

⁴⁴ P. Wiebinga, *Profiel van de Nederlandse overheid...*, s. 155–157.

⁴⁵ G. Breeman, W. Noort, M. Rutgers, *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Bussum 2012, s. 61–62.

zarządowi prowincji⁴⁶, organu władzy wykonawczej prowincji, wybierane-
mu raz na cztery lata przez prowincjonalny parlament (odpowiednik pol-
skiego sejmiku wojewódzkiego)⁴⁷.

Zarząd prowincji i komisarz królewski stanowią dział polityczny władzy
wykonawczej w prowincji, podlega im cały aparat urzędniczy prowincji, na
którego czele stoi sekretarz prowincji. Jest on zwierzchnikiem urzędników
pracujących w danej prowincji w strukturach zarządu prowincji i w biurze
komisarza królewskiego. Bezpośrednio podlega mu sekretariat prowincji,
do którego zadań należy przygotowanie i realizacja wytycznych zarządu
prowincji i parlamentów prowincjonalnych. Sam sekretarz ponadto po-
maga zarządowi prowincji i komisarzowi królewskiemu w wykonywaniu
powierzonych im funkcji. Podpis sekretarza musi widnieć obok podpisu
komisarza królewskiego na każdym prowincjonalnym akcie urzędowym
uchwalonym przez parlament prowincjonalny i zatwierdzonym przez za-
rząd⁴⁸. Aparat urzędniczy prowincji odpowiedzialny za codzienne admini-
strowanie prowincją, wprowadzanie w życie zarządzeń najwyższych władz,
jest zorganizowany podobnie jak ministerstwa. W każdej prowincji istnieją
jednostki podobne do resortów w rządzie odpowiedzialne m.in. za: zarzą-
dzanie mieszkalnictwem, rolnictwem, zagospodarowanie przestrzenne,
utrzymanie dróg lądowych, kanałów⁴⁹. Liczba zatrudnionych urzędników
zależy od prowincji, np. w prowincji Drenthe jest ich 600 (z tym, że w Ho-
landii za urzędników uważa się nie tylko osoby zajmujące się pracą biuro-
wą, ale też i osoby wykonujące np. prace konserwatorskie i zabezpieczające
przy drogach lub kanałach (w Polsce tego typu pracowników nazwa się pra-
cownikami administracyjnymi)⁵⁰.

⁴⁶ Ibidem, s. 250–252. Komisarz pełni kluczowe stanowisko w prowincji i odgrywa
ważną rolę w samorządowej praktyce. Jest organem odwoławczym, reprezentuje pro-
wincję na zewnątrz. Odpowiada za porządek publiczny i bezpieczeństwo prowincji.
Komisarz królewski zgodnie z artykułem 126 Konstytucji Holandii może zostać obar-
czony wykonywaniem instrukcji urzędowych wydanych przez rząd. Podczas klęsk ży-
wiolowych bądź niepokojów społecznych ma kompetencje wykonawcze. Każda pro-
wincja posiada specjalne centrum kryzysowe, działające przez całą dobę, które bez-
pośrednio mu podlega.

⁴⁷ Zarząd przygotowuje i wprowadza w życie decyzje parlamentu prowincjonalne-
go. Ponadto do kompetencji zarządu prowincji należy: dozór nad gminami, zarządami
okręgów wodnych, bieżące zarządzanie sprawami prowincji, wdrażanie ustaw, zarzą-
dzeń prowincjonalnych, przygotowanie projektów tych zarządzeń, administrowanie
finansami i mieniem prowincji oraz kierowanie aparatem administracyjnym prowinc-
cji. Ponadto ważną rolę odgrywa zarząd w dziedzinie ochrony środowiska. Ł. Zweifel,
Dynamika zmian społecznych..., s. 251.

⁴⁸ *Ambtelijke organisatie*, <http://iprox4.acc.drenthe.asp4all.nl/organisatie-bestuur/ambtelijke/> (18.09.2013).

⁴⁹ G. Breeman, W. Noort, M. Rutgers, *De bestuurlijke kaart van Nederland...*, s. 81.

⁵⁰ *Ambtelijke organisatie*, <http://iprox4.acc.drenthe.asp4all.nl/organisatie-bestuur/ambtelijke/> (18.09.2013).

W administracji publicznej na szczeblu gminnym stanowiska polityczne to burmistrz (*burgemeester*) i ławnicy. Burmistrz powołany jest na stanowisko dekretem królewskim (artykuł 131 Konstytucji) na sześć lat. Jednak 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 gminną⁵¹. Organem władzy prawodawczej w gminie jest rada gminy (*Gemeenteraad*), która liczy od siedmiu (w gminach poniżej 3 tys. mieszkańców) do 45 członków (w gminach powyżej 200 tys.) wybieranych w systemie podobnym jak w przypadku rady prowincji. Kadencja rad gminnych trwa cztery lata. Rada zbiera się na posiedzenia w każdym roku nie mniej niż sześć razy. Radni przy głosowaniu nie są związani instrukcjami, ponadto nie mogą łączyć sprawowania funkcji radnego z mandatem deputowanego. Rada gminna jak każda legislatura ma prawo wyznaczać komisje. Są to komisje stałe, przy czym mogą one być dwojakiego rodzaju: funkcyjne, powoływane do określonych spraw, oraz terytorialne, do spraw określonych części gminy i dzielnic⁵². Poza pionem politycznym w każdej gminie istnieje pion urzędniczy, na czele którego stoi sekretarz gminy. Każdy wydział w gminie ma kierownictwo polityczne, podobnie skonstruowane jak w rządzie, gdzie ministrowi przypada odpowiednie ministerstwo. W gminach burmistrz i ławnicy mają własne *quasi*-ministerstwa, wydziały, nad którymi sprawują nadzór. Reasumując, burmistrz i ławnicy tworzą pion polityczny, a sekretarz gminy wraz z urzędnikami pracującymi w poszczególnych wydziałach, pion urzędniczy⁵³.

W przypadku charakterystycznych dla Holandii podmiotów administracji publicznej, tj. okręgów wodnych (*waterschappen*), podobnie wygląda rozgraniczenie stanowisk politycznych i apolitycznych. W Holandii z racji istniejących warunków naturalnych te specyficzne organy władzy publicznej mają duże znaczenie. W 2013 roku było 25 okręgów wodnych. Są to jedne z najstarszych instytucji publicznych na tych ziemiach, ich rodowód sięga średniowiecza⁵⁴. W okręgach wodnych, podobnie jak we wcześniejszych organach administracji publicznej, istnieje pion polityczny (stanowiska wybierane w wyborach powszechnych od 1997 roku) i pion służby cywilnej. Zarząd okręgów wodnych wybierany jest co cztery lata przez obywateli danego okręgu. Przez pewien czas głosowano korespon-

⁵¹ 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). Ł. Zweiffel, *Dynamika zmian społecznych...*, s. 252.

⁵² *Informatiegids voor raadsleden*, Goes 2003, s. 3.

⁵³ *Wie wat waar in Goes 2012–2013. Officiële gemeentegids*, Goes 2012, s. 24–31.

⁵⁴ G. Breeman, W. Noort, M. Rutgers, *De bestuurlijke kaart van Nederland...*, s. 139–140.

dencyjnie, obecnie głośuje się przez Internet. Zakładanie okręgów wodnych i ich znoszenie leży w kompetencji parlamentów prowincjonalnych, które ustanawiają zbiór zasad i przepisów prawnych regulujących działalność okręgów wodnych⁵⁵.

Władze okręgu wodnego składają się z zarządu, rady zarządu, przewodniczącego i biura zarządu. Przewodniczący zarządu (w języku niderlandzkim funkcjonują dwie nazwy tego stanowiska *dijkgraaf* lub *watergraaf*) powoływany jest dekretem królewskim (przez rząd), na okres sześcioletniej kadencji. *Watergraaf* zarządza okręgiem wodnym razem z radą zarządu. Jest to podobne rozwiązanie jak w holenderskich gminach, gdzie władzę wykonawczą sprawuje burmistrz z ławnikami⁵⁶.

Na czele pionu urzędniczego w okręgu wodnym stoi szef biura zarządu (*secretaris-directeur*), mianowany na to stanowisko przez zarząd okręgu wodnego spośród członków służby cywilnej. Teren okręgu wodnego obejmuje zlewiska wód. Okręgi zajmują się kwestiami gospodarki wodnej, a dokładniej rozbudową oraz utrzymaniem infrastruktury wodnej, kanałów, śluz, osuszaniem terenów i ich zagospodarowaniem. Nie podlegają one gminom, ale władzom prowincji lub władzom centralnym. Zarządzający okręgami wodnymi są pod nadzorem egzekutywy prowincji i rządu centralnego⁵⁷.

Zakończenie

Administracja publiczna w Holandii uległa na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci znaczącym zmianom. Pojawiły się nowe podmioty administracyjne, wspomniane ZBO, zmienił się jej stosunek do obywatela. Bez zmian pozostały relacje między światem polityki a urzędnikami. W naszym stuleciu, podobnie jak w wieku XIX i XX, profesjonalny aparat urzędniczy jest niezależny od zmieniającego się świata polityki. Model relacji między politykami a urzędnikami – *Yes minister*, czyli bezwzględne posłuszeństwo wobec tych pierwszych, przyjął się w niektórych państwach na świecie, ale na pewno nie w Holandii.

Bibliografia

- Alkema E.A., *Constitutional Law*, w: J.M.J. Chorus, P.H.M. Gerver, E.H. Hondius (red.), *Introduction to Dutch law*, Alphen aan den Rijn 2006.
- Bekke H., Meer F., *Civil Service Systems in Western Europe*, Leden 2000.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
- Boels H., *Van statenbond naar eenheidsstaat: de groei van een natie (1795–1880)*, w:

⁵⁵ 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 r., s. 340.

⁵⁶ G. Breeman, W. Noort, M. Rutgers, *De bestuurlijke kaart van Nederland...*, s. 140.

⁵⁷ A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003, s. 40.

- P. Wagenaar (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland*, Bussum 2011.
- Breeman G., W. Noort, M. Rutgers, *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Bussum 2012.
- Damen M., Stein R., *Het ontstaan van de publieke sfeer (800–1550)*, w: P. Wagenaar (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland*, Bussum 2011.
- Dijstelbloem H., Hoed P., *Het Gezicht Van de Publieke Zaak. Openbaar Bestuur Onder Ogen*, Amsterdam 2010.
- Głowacki A., *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003.
- Kickert W., *The Study of Public Policy and Administration Context and History*, w: W. Kickert (red.), *Public policy and administration sciences in the Netherland*, London 1995.
- Meer R., Raadschelders J., Kerkhoff J., *Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880–2005)*, w: P. Wagenaar (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland*, Bussum 2011.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag 2012.
- Rosenthal U., *Openbaar bestuur organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alpen aan de Rijn 1982.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, w: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011.
- Thiel S., *Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriele verantwoordelijkheid*, w: R. Andeweg, *Democratie doorgelicht*, Leiden 2011.
- Wiebinga P., *Profiel van de Nederlandse overheid*, Bussum 2010.
- Wilson W., *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, nr 2 (2).
- Zweiffel Ł., *Dynamika zmian społecznych w Holandii i ich odzwierciedlenie w systemie politycznym w XX i XXI wieku*, Katowice 2013.
- Źródła internetowe
- Aantal plafondambtenaren provincie op recordhoogte*, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/aantal-plafondambtenaren-provincie-op.9077740.lynkx> (18.09.2013).
- Ambtelijke organisatie*, <http://iprox4.acc.drenthe.asp4all.nl/organisatie-bestuur/ambtelijke/> (18.09.2013).
- Central government, provinces, municipalities and water authorities*, w: <http://www.government.nl/issues/public-administration/central-government-provinces-municipalities-and-water-authorities> (25.09.2013).
- Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)*, w: <http://zboregister.overheid.nl/zbo/details/2802> (18.09.2013).
- Cijfers: overheid steeds kleiner*, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/05/cijfers-overheid-steeds-kleiner.html> (18.09.2013).
- Formeren zonder koningin nog niet zo simpel*, <http://weblogs.nos.nl/evenementen/2012/08/28/formeren-zonder-koningin-nog-niet-zo-simpel/> (25.09.2013).
- Openbaar bestuur*, http://www.parlement.com/id/viggjgh7q4ih/openbaar_bestuur (8.09.2013).
- Organisatie*, http://www.rob-rfv.nl/rob/organisatie_rob (19.09.2013).

- Overheid in feiten en cijfers 2012, <http://www.werknemersbijdeoverheid.nl/overzicht-inhoud/arbeidsmarkt/overheid-in-feiten-en-cijfers-2012> (18.08.2013).
- Secretaris-generaal, <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram/secretaris-generaal> (4.10.2013).
- Wat is een (zelfstandig) bestuursorgaan?, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/vraag-en-antwoord/wat-is-een-zelfstandig-bestuursorgaan.html> (18.09.2013)
- Werkgelegenheid bij Waterschappen, <http://www.werknemersbijdeoverheid.nl/overzicht-inhoud/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-bij-waterschappen> (18.09.2013).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR, Taak, <http://www.wrr.nl/taak/taak/> (30.09.2013).
- Zelfstandige bestuursorganen, http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/V054_Zelfstandige_bestuursorganen.pdf, s. 9 (18.09.2013).

Materiały prasowe

Informatiegids voor raadsleden, Goes 2003.

Wie wat waar in Goes 2012-2013. Officiële gemeentegids, Goes 2012.

Public administration in the Netherlands. The dynamics of changes and the issue of politicians-civil servants relation

Administracja publiczna w Holandii.

Dynamika zmian i relacje między światem polityki a urzędnikami

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony administracji publicznej w Holandii. Autor przedstawia strukturę administracji tego kraju od poziomu centralnego do lokalnego. Ponadto, opisuje kwestię relacji między urzędnikami i politykami po zmianach, które zaszły w Holandii na przełomie XX i XXI wieku.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, Holandia, służba publiczna, apolityczność kadry urzędniczej.

Public administration in the Netherlands.

The dynamics of change and the relations between politicians and civil servants

Abstract

The article focuses on public administration in the Netherlands. The author presents its structure from the central to local level and describes the relationship between civil servants and politicians after changes which occurred in the Dutch state administration at the turn of the twentieth and twenty-first centuries.

Keywords: public administration, the Netherlands, civil service, civil servant neutrality.