

# Innhold

## Kapittel 1

<b>Den demokratiske styringskjeden - fra valg til velferd</b> .....	13
Innledning .....	13
Den demokratiske styringskjeden og det norske demokratiet .....	15
Den demokratiske styringskjeden som delegeringskjede .....	18
Svekkelse av den demokratiske styringskjeden .....	19
Svakheter ved den demokratiske styringskjeden som bilde og modell .....	21
Offentlig politikk og styringshensyn i det offentlige .....	23
Et teoretisk blikk på ulike faser i offentlig politikk .....	24
Makt, maktutøvelse og maktbaser .....	26
Autoritet og myndighet .....	28
Makt- og oppgavefordeling i det norske styringssystemet .....	29
Hvordan bruke denne boken og nærmere om innholdet i den .....	29

## Kapittel 2

<b>De ulike samfunnssektorene</b> .....	31
Innledning .....	31
Hva kjennetegner offentlig, privat og frivillig sektor? .....	32
Ulike handlingslogikker i de tre sektorene .....	34
Hva produserer de ulike sektorene? .....	36
Samarbeid mellom sektorene .....	37
Ideologisk og politisk syn på hva som bør være de ulike sektorenes størrelse og ansvarsområde .....	38
Historisk utvikling fra minimalstat til velferdsstat .....	39
Moderne ideologiske argumenter for de ulike sektorenes størrelse og ansvarsområde .....	41
Et populært kompromiss - samskaping og samstyring .....	44

Hvordan er ansvarsfordelingen mellom sektorer i Norge sammenlignet med i andre land? .....	45
Sammendrag .....	49

**Kapittel 3**

<b>Inntakssiden i politikken: den demokratiske meningsdannelsen</b> .....	50
Innledning .....	50
Direkte eller indirekte demokrati? .....	51
Velge, handle, snakke? Tre ulike syn på hva som er et godt demokrati .....	52
Hvem er folket? Prinsipper for representasjon .....	53
Prinsipper og praksis .....	56
Deltakelse i og mellom valg .....	57
Hvordan kommer saker på den politiske dagsordenen? .....	59
Agendaer og ulike perspektiver på demokrati .....	61
Interessegruppers agendasettingsmakt .....	62
Sammendrag .....	64

**Kapittel 4**

<b>Valgordningen - prinsipper og effekter</b> .....	65
Innledning .....	65
Den rettslige forankringen - Grunnloven eller vanlig lov .....	66
Elektoratets sammensetning i Norge - hvem har stemmerett? .....	67
Overordnede hensyn i utformingen av valgordninger - idealer og realiteter .....	69
Hovedtyper av valgordninger .....	70
Antall valgdistrikt og fordeling av mandater på distrikt .....	73
Fordelingsmetoder, utjevningsmandater og sperregrense .....	76
Valgordning ved kommune- og fylkestingsvalg og ved valg til Sametinget .....	79
Hvor demokratisk er egentlig den norske valgordningen? .....	81
Sammendrag .....	82

**Kapittel 5**

<b>Stortinget og regjeringen</b> .....	84
Innledning .....	84
Prinsippene i statsforfatningen .....	85
Hvor representativt er Stortinget? Representantrepresentativitet og partiflora .....	85
Stortingets organisering og arbeidsform .....	89
Stortingets tre viktigste oppgaver: lovgivning, bevilgning, kontroll .....	93
Lovgivning .....	93

Bevilgning .....	93
Kontroll .....	95
Regjeringen .....	98
Rolle og sammensetning .....	98
Andre politiske aktører i regjeringen .....	105
Forholdet mellom storting og regjering: utvikling over tid – som «flo og fjære»	106
Sammendrag .....	108

## **Kapittel 6**

<b>Statsforvaltningen – sentraladministrasjon og statlige selskaper</b> .....	110
Innledning .....	110
Et teoretisk blikk på byråkratiet – ansvarlig og representativt byråkrati .....	112
Verdier og hensyn i offentlig sektor – kryssende forventinger i byråkratrollen ..	115
Departementene i Norge .....	118
Departementenes organisering .....	120
Departementenes arbeidsoppgaver .....	121
Direktorater og tilsyn .....	123
Statlige forvaltningsbedrifter, selskaper og foretak .....	128
Utviklingen i forholdet mellom departementene og underliggende etater og virksomheter .....	130
Rekrutteringspolitikk, demografisk profil og vurdering av ulike beslutningshensyn i sentraladministrasjonen .....	132
Sammendrag .....	136

## **Kapittel 7**

<b>Lokaldemokrati – begrunnelse og oppgaver</b> .....	138
Innledning .....	138
Desentralisering og lokaldemokratiets plass i styringssystemet .....	139
Hvorfor gis lokale og regionale offentlige organer ansvar for oppgaveløsning? .....	141
Hvorfor er oppgaver lagt til folkestyrte fylkeskommuner og kommuner? ....	143
Hvorfor er det etablert folkestyrte organer både på regionalt og på lokalt nivå? .....	146
Prinsipper for oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommuner (regioner) og kommuner .....	148
Kommunale oppgaver .....	149
Statens styring av kommunene – begrunnelse og styringsvirkemidler .....	153
Oppgavefordeling som styringsvirkemiddel .....	154
Juridiske styringsvirkemidler .....	154

Økonomiske styringsvirkemidler .....	155
Statlig tilsyn og kontroll .....	158
Pedagogiske virkemidler .....	159
Kommunestruktur .....	159
Kommune- og fylkesstruktur – utviklingstrekk og reformer .....	160
Utviklingstrekk i forholdet mellom kommunene og staten .....	166
Sammendrag .....	167

## **Kapittel 8**

### **Kommunal politikk, administrasjon og tjenesteyting – organisasjon og virkemåte .....**

.....	169
Innledning .....	169
Arenaer for lokal innbyggerdeltakelse – i og mellom valg .....	170
De lokale folkevalgte organene – organisering, oppgaver og roller .....	176
Nærmere om de to overordnede styringsprinsippene: formannskapsmodell eller parlamentarisk modell .....	177
Kommunestyre og fylkesting .....	180
Politiske utvalg og komiteer under kommunestyret/fylkestinget .....	183
Ordføreren .....	185
Organisering av kommunal administrasjon og tjenesteyting .....	186
Organisering og styring av oppgaveløsning gjennom den kommunale driftsorganisasjonen .....	190
Organisering og styring av oppgaveløsning gjennom kommunale foretak og selskaper .....	191
Organisering og styring av oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid .....	193
Organisering og styring av oppgaveløsning gjennom kjøp fra private .....	193
Organisering og roller .....	194
Sammendrag .....	197

## **Kapittel 9**

### **Reformer og utviklingstrekk i offentlig sektor – en tilstandsbeskrivelse .....**

.....	199
Innledning .....	199
Et teoretisk blikk på offentlige reformer .....	200
Reformbølgen New Public Management (NPM) .....	202
NPM-tiltak i Norge .....	203
Tilpasning og nye reformer som reaksjon – post-NPM .....	206
Post-NPM-tiltak i Norge .....	208

Tilstandsrapporter om det norske demokratiet .....	210
Sammendrag .....	213
<b>Kapittel 10</b>	
<b>Offentlig politikk i praksis: Sykehusreformen som eksempel</b> .....	214
Innledning .....	214
Overordnet om sykehusreformen .....	216
Agendasettingen – hvorfor og hvordan ble sykehusreformen satt på den politiske agendaen? .....	217
Politikkformuleringen – hvordan ble forslag til løsninger utformet? .....	219
Beslutningen – hva skjedde i stortingsbehandlingen? .....	220
Iverksettingen – hva skjedde når reformen ble satt ut i livet? .....	220
Motstand mot endringer i sykehusstrukturen .....	221
Strid om sammensetningen av styrene for helseforetakene .....	223
Fortsatt flere år med økonomiske underskudd .....	224
Kritikk mot uklare ansvarsforhold, mye administrasjon og byråkratisering .....	225
Evalueringer, tilbakeføring av erfaringer og endringsinitiativ – hva er oppnådd? .....	226
Sykehusreformen og den demokratiske styringskjeden .....	230
Den demokratiske meningsdannelsen .....	230
Forholdet mellom nasjonal og lokal politisk styring .....	232
Forholdet mellom politikk, forvaltning og tjenesteytende virksomheter .....	234
Avsluttende bemerkninger .....	235
Sammendrag .....	236
<b>Litteratur</b> .....	239
<b>Forfattere</b> .....	258
<b>Stikkord</b> .....	259