

Innhold

Om forfatterne.....	8
Forord til 7. utgave.....	9
DEL I INTRODUKSJON	11
1 Problemstillinger og begreper	13
1.1 Kommunenes betydning.....	13
1.2 Definisjoner	14
1.3 Mål med kommunal organisering.....	16
1.4 Effektivitet	16
1.5 Demokrati	22
1.6 Nasjonale hensyn	24
1.7 Urbanisering.....	26
1.8 Urbanisering og kommunal virksomhet	29
DEL II VIRKEMIDLER OG RAMMEBETINGELSER	33
2 Statlig regulering av kommunenes virksomhet	35
2.1 Innledning	35
2.2 Lovreguleringen av kommunesektoren	35
2.3 Endringer i statlig styring	39
2.4 Kommunenes opplevelse av reguleringene.....	41
2.5 For mye eller for lite statlig regulering?	43
2.6 Oppsummering	47
3 Kommunenes oppgaver	49
3.1 Innledning	49
3.2 Kommunenes roller	49
3.3 Prioritering: Bør kommunene levere offentlige tjenester?	51
3.4 Fordeling: Bør kommunene drive fordelingspolitikk?	58
3.5 Stabilisering: Kommunalt ansvar for full sysselsetting?	60
3.6 Oppgavefordeling: Internasjonale sammenligninger	60
3.7 Oppgavefordelingen i Norge: Endringer over tid	64
3.8 Oppsummering	67

4	Finansieringen av kommunesektoren	68
4.1	Innledning	68
4.2	Kommunale skatter.....	70
4.3	Statlige overføringer	77
4.4	Inntektssystemet for kommunesektoren	79
4.5	Øremerkede tilskudd	84
4.6	Brukerbetaling	86
4.7	Kommunenes inntekts- og gjeldsutvikling siden 1990 ..	89
4.8	Oppsummering	91
5	Kommunestørrelse og antall styringsnivåer	92
5.1	Innledning	92
5.2	Argumentene i debatten om kommuneinndeling	93
5.3	Funksjonelle regioner eller konkurranse	98
5.4	Frivillige kommunesammenslåinger	101
5.5	Alternativer til større kommuner.....	103
5.6	Fylkeskommunens rolle og eksistens.....	105
5.7	Oppsummering	107
	DEL III VALG OG BESLUTNINGER I KOMMUNENE	109
6	Valgordninger, deltakelse og representativitet	111
6.1	Innledning	111
6.2	Valgordninger.....	112
6.3	Valgdeltakelse.....	118
6.4	Kommunepolitikernes representativitet.....	128
6.5	Oppsummering	135
7	Kommunale og fylkeskommunale institusjoner og beslutningsprosesser	136
7.1	Innledning	136
7.2	Organisering etter formannskapsprinsippet.....	137
7.3	Organisering etter det parlamentariske prinsipp	142
7.4	Presidentstyre og parlamentarisme	144
7.5	Beslutningsprosesser og budsjettstyring.....	146
7.6	Oppsummering	149
8	Fra stemmer til politikk	150
8.1	Innledning	150
8.2	Fra stemmer til politisk representasjon	151
8.3	Fra politisk representasjon til implementert politikk	153
8.4	Informasjon, politisk konkurranse og effektivitet	157
8.5	Oppsummering	160

9 Resultater, ressurser og organisering av tjenesteproduksjonen	161
9.1 Innledning	161
9.2 Ressursinnsats og resultater	162
9.3 Prinsipper for organisering av tjenesteproduksjonen	165
9.4 Kommunalt eide selskaper	171
9.5 De ansattes motivasjon	174
9.6 Kommunesektoren som politisk laboratorium	176
9.7 Oppsummering	179
 DEL IV FORTIDEN OG FRAMTIDEN	 181
 10 Sentralisering og desentralisering i historisk perspektiv	 183
10.1 Innledning	183
10.2 Dimensjoner i stat–kommune-forholdet	183
10.3 Organisering av stat–kommune-forholdet, 1837–2014	184
10.4 Hva forklarer endringene?	194
10.5 Oppsummering	198
 11 Spillet mellom stat og kommune	 199
11.1 Innledning	199
11.2 Et sekvensielt spill	199
11.3 Staten, fylkeskommunene og sykehusene	201
11.4 Strategier og spilleregler	205
11.5 Oppsummering	209
 12 Normative og empiriske perspektiver på kommunal organisering	 210
12.1 Innledning	210
12.2 Kommunal organisering i et normativt perspektiv	210
12.3 Kommunal organisering i et empirisk perspektiv	213
 Litteratur	 215
 Stikkord	 224

Om forfatterne

JON H. FIVA (f. 1978) er cand.polit. med hovedfag i samfunnsøkonomi (2003) og ph.d. (2006) fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Han har også utdanning fra Universitat Mannheim (Tyskland) og Harvard University (USA). Fiva er førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI og er tilknyttet ESOP-senteret ved Universitetet i Oslo. Han har publisert i en rekke tidsskrifter innenfor økonomi og statsvitenskap, som *British Journal of Political Science*, *Journal of Health Economics*, *Journal of Public Economics*, *Public Choice* og *Scandinavian Journal of Economics*.

TERJE P. HAGEN (f. 1957) er cand.polit. med hovedfag i statsvitenskap (1987) og dr.polit. (1995). Han var forsker og forskningsleder ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i perioden 1986–1998, og er nå professor ved Avdeling for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo. Hagen har bidratt til eller ledet flere offentlige utredninger om kommunesektoren og helsepolitikk (for eksempel NOU 2000:22, NOU 2003:1, NOU 2005:15) og publisert artikler i en rekke bøker og tidsskrifter som *European Journal of Political Research*, *Journal of Theoretical Politics*, *Health Policy*, *Health Services Management Research* og *Health Care Management Science*. I 1991 redigerte han (sammen med Oddbjørn Bukve) boken *Nye styringsmodellar i kommunane*. Sammen med Rune J. Sørensen og Lars-Erik Borge har han utgitt boken *Effektivitet i offentlig sektor* (Fagbokforlaget 1999). Hagen er (2014) medlem i regjeringens Ekspertutvalg for kommunereformen.

RUNE JØRGEN SØRENSEN (f. 1955) er cand.polit. med hovedfag i statsvitenskap (1982) og dr.philos. (1986). Han har vært ansatt som førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, og er fra 1989 professor ved Institutt for samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI. Sørensen har medvirket i og ledet flere offentlige utredninger, og har vært professor II ved Forsvarets høyskole. Hans forskningsresultater har blitt publisert i en rekke vitenskapelige tidsskrifter, blant annet i *Education Economics*, *European Journal of Political Research*, *Public Choice*, *Journal of Health Economics*, *Health Economics*, *Journal of Human Resources* og *Journal of Theoretical Politics*. Han har også utgitt boken *En effektiv offentlig sektor* (Universitetsforlaget 2009).

Forord til 7. utgave

Både kommunene, fylkeskommunene og relasjonene mellom stat og kommuner er stadig i endring. I 7. utgave av *Kommunal organisering* har vi foretatt en fullstendig revisjon av boken. Vi har utvidet boken på noen områder og særlig lagt vekt på å beskrive og analysere den økende urbaniseringen, endringer i kommunestrukturen, endringer i statens regulering av kommunene og valg og beslutningsprosesser innad i kommunene. Det siste omfatter blant annet ordninger for konkurranseutsetting og nye finansieringsformer. Alle figurer og tabeller er oppdatert med nye og aktuelle data. Temaene som tas opp, er stort sett de samme som i forrige utgave.

Boken er skrevet som en lærebok med vekt på presentasjon av begreper, og diskusjon av enkle forklaringsmodeller. Vi ser organisasjonsdesign som et virkemiddel i offentlig politikk; det er et instrument som kan brukes for å redusere ulikhet i tjenestetilbudet, øke effektiviteten og forbedre demokratiet. Vi håper derfor at boken også er interessant for praktikere som er opptatt av hvordan de kommunale institusjonene virker, og hvordan kommunene bør organiseres.

Ingen bok kan få med alt. Boken prøver å få fram de prinsipielle sidene ved utformingen av kommuneinstitusjonen. Vi arbeider i skjæringsfeltet mellom samfunnsøkonomi, statsvitenskap og organisasjonsteori. Kjennskap til modeller og resonnementer fra disse fagene er en fordel, men ingen betingelse for å ha utbytte av boken.

Vi vil takke Hilde Aunvåg, Ole Berg, Lars-Erik Borge, Oddbjørn Bukve, Karen Byrhagen, Tom Christensen, Jorid Kalseth, Jan-Erik Lane, Lars Mathisen, Sølve M. Nerland, Øyvind Norli, Jørn Rattsø, Gunnar Rongen, Heidi Torvik, Signy Vabo, Jarle Weigård, Stein Østre, samt Universitetsforlagets eksterne konsulenter for kommentarer til kapittelutkast i denne eller tidligere utgaver.

De første utgavene av boken ble skrevet av Trond Fevolden sammen med Terje Hagen og Rune Sørensen. Tronds spor finnes fortsatt i deler av boken både ved det han har skrevet, og ved de kommentarer han har gitt. I denne utgaven har Jon H. Fiva kommet med som medforfatter.

Vi takker våre arbeidsgivere, Avdeling for helseledelse og helseøkonomi ved Universitetet i Oslo og Handelshøyskolen BI, for velvillighet i revisjonsprosessen. Boken ble fullført mens Jon H. Fiva var på forskningsopphold ved Institute for Quantitative Studies in the Social Science ved Harvard University. De gode arbeidsvilkårene som ble tilbudt, var til stor hjelp under sluttarbeidet. Alle forfatterne har mottatt støtte fra Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFF) til arbeidet med revisjonen.

Cambridge/Oslo, juli 2014

Jon H. Fiva, Terje P. Hagen, Rune J. Sørensen