



# Hur mycket styr staten kommunerna och landstingen?

Ett diskussionsunderlag från Statskontoret

Publikationen kan beställas från:  
STATSKONTORET  
Publikationsservice  
Box 2280  
103 17 Stockholm

Tfn 08-454 46 43  
Tfx 08-454 46 45  
E-post: [publikations.service@statskontoret.se](mailto:publikations.service@statskontoret.se)

Mer information om Statskontoret finns på Internet:  
[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

## Förord

Just nu pågår en diskussion om hur uppgiftsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting ska vara utformad för att möta dagens och morgondagens utmaningar. Detta område har också nyligen utretts i ett första skede av den parlamentariska Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

Statskontoret har haft flera uppdrag från Ansvarskommittén under 2003. Ett av dessa handlade om att beskriva och analysera statens styrning av kommunernas verksamhet inom sex områden. För detta ändamål utvecklade Statskontoret en analysmodell, som redovisades i rapporten (2003:26) *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell*.

Vi har med den här skriften tagit fram en kortfattad och översiktlig beskrivning av analysmodellen och vad man kan använda den till. Vår ambition är att skriften ska kunna fungera som ett underlag i de diskussioner som nu pågår och som kan förväntas fortsätta när Ansvarskommittén inleder den andra fasen av sitt arbete under 2004.

Stockholm i februari 2004

Knut Rexed



# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Inledning</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Stat, kommuner och landsting – en komplex relation</b>   | <b>9</b>  |
| <b>Två förvaltningsnivåer – delvis inom statens ramar</b>   | <b>10</b> |
| Kommunernas och landstingens självbestämmanderätt begränsas av att det är riksdagen som genom lagstiftning sätter ramarna för den <i>kommunala självstyrelsen</i> .                           |           |
| <b>Varför finns statlig reglering av kommunal verksamhet?</b>   | <b>11</b> |
| Kommunerna och landstingen har olika förutsättningar. Staten måste därför styra för att nationella mål och ambitioner ska få genomslag i alla kommuner och landsting.                         |           |
| <b>En analysmodell ger en gemensam referensram</b>  | <b>12</b> |
| Det saknas en etablerad modell för att analysera hur staten styr kommunerna och landstingen. I den här skriften presenteras Statskontorets förslag till en sådan analysmodell.                |           |
| <b>... men det är inte enkelt att analysera statens styrning</b>  | <b>12</b> |
| Man måste kunna se de mest väsentliga delarna av styrningen med hjälp av modellen, men den får inte vara för komplicerad och detaljerad.  |           |
| <b>Så här ser vår modell ut</b>   | <b>13</b> |
| <b>Steg 1: Vad styr staten?</b>   | <b>13</b> |
| <i>Vad</i> , dvs. vilka prestationer, vill staten att kommunerna och landstingen ska och får göra för medborgarna? Dessa prestationer kan vara antingen <i>tjänster</i> eller <i>beslut</i> . |           |
| <b>Steg 2: Hur styr staten?</b>   | <b>16</b> |
| Styr staten <i>innehåll</i> eller <i>process</i> i kommunernas och landstingens prestationer?   |           |
| <b>Steg 3: Hur mycket styr staten?</b>  | <b>18</b> |
| Syftet med steg 3 är att bedöma om graden av statens styrning av innehåll och process är <i>hög</i> , <i>medel</i> eller <i>låg</i> .   |           |
| <b>Jämförelser mellan olika kommunala verksamheter</b>  | <b>20</b> |
| Med modellen kan man jämföra antingen enskilda prestationer eller hela verksamheter med varandra.   |           |



## Inledning

Får kommunerna själva besluta om hur avfallshanteringen ska skötas? Vem ansvarar för att skolskjutsarna fungerar? Är det statens uppgift att avgöra hur en kommun bäst vårdar missbrukare och hur kan det komma sig att modersmålsundervisningen i skolan ser annorlunda ut beroende på var i landet man bor?

Frågor om förhållandet mellan staten, våra kommuner och våra landsting är hela tiden aktuella och ofta föremål för debatt.

Vem ska göra vad? Var går gränserna för det kommunala självstyret? Vilka frågor ska beslutas centralt och vilka hör hemma på lokal eller regional nivå? Vissa uppgifter, som t.ex. försvaret och domstolarna, hör mer hemma på nationell nivå, medan exempelvis parker och fritidsanläggningar med fördel sköts på kommunal nivå. Men däremellan finns mängder av uppgifter som man kan argumentera för om de ska vara statliga eller kommunala.

Frågorna ovan är exempel på olika former av *styrning*, som är en viktig del i relationen mellan staten, kommunerna och landstingen. Att bestämma vem av stat, kommuner eller landsting som ska göra vad, är *en* form av styrning. Att bestämma vad som ska göras, hur det ska göras och hur resultaten ska mätas och följas upp, är *andra* former.

Vi menar att debatten om relationen mellan stat, kommuner och landsting försvåras av att det saknas en etablerad modell för att analysera hur staten styr kommunerna och landstingen. Vi har nu tagit fram en sådan modell, och med hjälp av den kan man få en bild av dels *vad* staten styr i kommunernas och landstingens verksamheter, dels *hur* statens styrning är utformad samt av *graden* av styrning.

I den här skriften ger vi en översiktlig beskrivning av modellen och vad man kan använda den till. Vår ambition är att ge ett instrument för att kunna svara på frågan om hur staten styr kommunerna och landstingen.

Den som vill veta mer om modellen och tillämpningen av den på olika kommunala verksamheter kan läsa vår rapport (2003:26) *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell.*

## Stat, kommuner och landsting – en komplex relation

Ansvar för olika uppgifter inom offentlig verksamhet ligger på olika förvaltningsnivåer; stat, landsting eller kommuner. Med staten menar vi här riksdag, regering och statliga myndigheter.

I Sverige hade kommunerna, och i viss mån landstingen, en viktig roll inom den offentliga sektorn redan under senare delen av 1800-talet. Med tiden, framför allt sedan 1930-talet, blev kommunerna – men också landstingen – viktiga kuggar i byggandet av den moderna välfärdsstaten. Exempel på uppgifter som kommunerna och landstingen svarar för i dag är:

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Kommunerna</b>         |  |
| Vård och omsorg m.m.      | <ul style="list-style-type: none"><li>- Äldre- och handikappomsorg</li><li>- Individ- och familjeomsorg</li><li>- Familjerätt</li><li>- Flyktingmottagning</li></ul>   |
| Pedagogisk verksamhet     | <ul style="list-style-type: none"><li>- Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg (barnomsorg)</li><li>- Grundutbildning upp till och med gymnasienivå</li><li>- Komvux</li></ul>  |
| Fritid och kultur         |  |
| Infrastruktur, skydd m.m. | <ul style="list-style-type: none"><li>- Fysisk och teknisk planering</li><li>- Anläggning och underhåll av lokala vägar/gator, parkeringar och parker</li><li>- Miljö- och hälsoskydd</li><li>- Räddningstjänst, totalförsvaret och hälsoskydd</li></ul> |
| Affärsverksamhet          | <ul style="list-style-type: none"><li>- Näringsliv och bostäder</li><li>- Kommunikationer</li><li>- Energi, vatten och avfall</li></ul>  |
| <b>Landstingen</b>        |  |
| Hälsa- och sjukvård       | <ul style="list-style-type: none"><li>- Hälsa- och sjukvård samt folktandvård</li><li>- Kollektivtrafik (ofta i bolagsform och i samarbete med länets kommuner)</li></ul>  |
| Näringsliv                | <ul style="list-style-type: none"><li>- Turism</li></ul>   |
| Fritid och kultur         |  |

## **Två förvaltningsnivåer – delvis inom statens ramar**

Kommunerna och landstingen är två olika förvaltningsnivåer, var och en med förtroendevalda politiker och ett ansvar för den egna verksamheten. Den största delen av kommunernas och landstingens verksamheter finansieras med kommunalskatter.

Kommunernas och landstingens självbestämmanderätt begränsas av att det är riksdagen som sätter ramarna för den *kommunala självstyrelsen*, dvs. kommunernas och landstingens möjligheter att själva styra över sina verksamheter.

Rätten till kommunal självstyrelse är inskriven i grundlagen. Där anges bl.a. att kommunerna och landstingen ska styras av valda församlingar samt att kommunerna och landstingen har rätt att ta ut skatt för att sköta sina uppgifter.

Det står också i grundlagen att kommunernas och landstingens befogenheter och åligganden, dvs. vad de får och ska göra, ska bestämmas genom lag. Sådana lagar omfattar dels en allmän reglering genom kommunallagen, dels en särskild reglering genom speciallagar.

*Kommunallagen* ger kommunerna och landstingen en *allmän kompetens*. Denna innebär lite förenklat att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till deras område eller deras medlemmar, och som inte har lagts på någon annan huvudman. Det finns flera verksamheter som enbart utgår från denna allmänna kompetens. Det gäller t.ex. kultur- och fritidsfrågor, näringslivsfrågor och turism.

Utöver kommunallagen finns också *speciallagar* där staten (riksdagen) reglerar kommunernas och landstingens verksamheter. Det finns lagar för bl.a. grund- och gymnasieskolan, socialtjänsten, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården och plan- och byggverksamheten. Speciallagarna kompletteras ofta med förordningar och myndighetsföreskrifter av olika slag.

Förutom med lagar styr staten kommunernas och landstingens verksamheter på en mängd andra sätt, t.ex. med statsbidrag och

genom domstolspraxis. I den här skriften behandlar vi statens styrning genom lagar, förordningar, föreskrifter och liknande, dvs. styrning genom *reglering*.

### **Varför finns statlig reglering av kommunal verksamhet?**

Kommunerna och landstingen är väldigt olika, bl.a. när det gäller antal invånare och geografisk storlek:

År 2004 är landet indelat i 290 kommuner och 20 landsting. Gotlands kommun ingår inte i något landsting, utan kommunen har där ansvaret för de uppgifter som i andra delar av landet sköts av landstinget.

När det gäller både yta och befolkningsstorlek är variationerna stora mellan kommunerna.

Bjurholm har mindre än 2 600 invånare, medan den befolkningsmässigt största kommunen (Stockholm) har mer än 760 000. Medianvärdet för landets kommuner ligger på ca 15 000 invånare.

Den till ytan minsta kommunen är Sundbyberg, som omfattar mindre än tio kvadratkilometer. Störst till ytan är Kiruna, med nästan 19 400 kvadratkilometer.

Trots att kommunerna och landstingen är olika och därmed har olika förutsättningar, har staten intresse av att resultaten av deras verksamheter inte varierar för mycket i olika delar av landet. Det är t.ex. statens ambition att vård, skola och omsorg ska ha en viss omfattning, kvalitet och tillgänglighet i hela landet.

Staten måste därför styra på något sätt för att nationella mål och ambitioner ska få genomslag i alla kommuner och landsting.

### **En analysmodell ger en gemensam referensram**

*Styrning* har, enligt Norstedts svenska ordbok, många olika betydelser. En innebörd är ”att utöva politisk makt över” någon eller något. Styrning kan därför ses som ett relationsbegrepp. Någon *styr* och någon annan *stys*.

Styrning är ett komplext begrepp, som betyder olika saker för olika människor. Ändå kan man säga att styrning alltid har ett syfte eller mål. Det kan vara att förändra en verksamhet eller ett beteende, men också att se till att en förändring inte sker. Styrning handlar därmed om olika sätt att nå fastställda mål.

De debatter som förs om relationen mellan stat, kommuner och landsting försvåras av att det ofta saknas både gemensamma begrepp och ett tydligt underlag för diskussion. Dessutom är det svårt att göra jämförelser mellan styrning på ett sakområde och ett annat.

En del av den här problematiken bottnar i att det saknas en etablerad modell för att analysera hur staten styr kommunerna och landstingen.

### **... men det är inte enkelt att analysera statens styrning**

Statskontoret har utarbetat en sådan analysmodell och det är vår förhoppning att den ska kunna vara just det underlag och den utgångspunkt som behövs för en bättre och tydligare diskussion om *vad* staten styr, *hur* den styr och vilka alternativen skulle kunna vara.

En analysmodell måste uppfylla flera olika krav. Exempelvis måste man kunna se de mest väsentliga delarna av styrningen med hjälp av modellen, men den får samtidigt inte vara för komplicerad och detaljerad för då går den inte att använda. Vi menar att vår modell möter de här kraven.

## Så här ser vår modell ut

Vår modell utgår från *vad* staten styr att kommunerna och landstingen ska göra och *hur* styrningen är utformad. Sedan försöker vi också bedöma graden av styrning, dvs. *hur mycket* staten styr. När man använder modellen följer man tre steg.

### Steg 1: Vad styr staten?

Första steget, när man ska använda modellen för att analysera styrningen inom ett område, är att läsa regleringen för området. Med reglering menar vi lagar, förordningar, föreskrifter och liknande.

Syftet med första steget i modellen är att identifiera *vad* staten vill att kommunerna och landstingen ska och får göra för medborgarna. Detta *vad* kallar vi för *prestationer*. Dessa prestationer har vi valt att beteckna som antingen *tjänster* eller *beslut*:

#### **Tjänster**

Kommunerna och landstingen tillhandahåller många olika *tjänster* för medborgarna. Det kan t.ex. vara skola, barnomsorg, äldreomsorg, vattenförsörjning, avloppshantering, värme- och elförsörjning, renhållning, kollektivtrafik, hälso- och sjukvård, byggande och underhåll av parker, gator och vägar, drift och underhåll av bibliotek, museer, teatrar samt idrotts- och friluftsanläggningar.

Att vi kallar en prestation för en *tjänst* betyder inte att den är gratis eller att alla medborgare kan få den. I många fall prövar kommunen eller landstinget om en medborgare har rätt att få tjänsten. Det kan också vara så att medborgaren måste betala en avgift för att få tjänsten.

### **Beslut**

Kommunerna och landstingen ska i många fall prestera någon sorts *beslut* till medborgarna. Beslut innebär att någon får/ska/måste göra eller inte göra något.

Det kan t.ex. vara beslut om bygglov, föreskrifter om att vissa djur inte får hållas utan tillstånd, ansökningar om tillstånd för installation av värmepumpar, tillstånd för att utnyttja en grundvattentäkt, godkännande av vissa lokaler för livsmedelshantering, föreskrifter om sortering av avfall, en renhållningsordning eller en lokal ordningsstadga.

En annan viktig aspekt är vem eller vilka som *tjänsterna* eller *besluten* vänder sig till, dvs. vilka målgrupper som kommunernas och landstingens prestationer har. Vissa *tjänster* och *beslut* är *individuella*:

### **Individuella tjänster och beslut**

*Individuella tjänster* och *beslut* vänder sig till enskilda medborgare eller till klart urskiljbara grupper av medborgare i kommunen eller landstinget.

*Individuella tjänster* är t.ex. att kommunerna och landstingen ska se till att medborgarna får utbildning, sjukvård och äldreomsorg.

*Individuella beslut* kan t.ex. vara att kommunen beslutar om bygglov, tillstånd för att gräva en brunn eller om sanktioner mot någon som bryter mot en bestämmelse.

Andra *tjänster* och *beslut* är *kollektiva*:

**Kollektiva tjänster och beslut**

*Kollektiva tjänster* och *beslut* vänder sig till alla invånare i kommunen eller landstinget, och inte till någon enskild medborgare eller klart urskiljbara grupper av medborgare.

*Kollektiva tjänster* är t.ex. avloppshantering, värme- och elförsörjning, renhållning, kollektivtrafik, byggande och underhåll av parker, gator och vägar samt drift och underhåll av bibliotek, museer, teatrar och idrotts- och friluftsanläggningar.

*Kollektiva beslut* kan vara föreskrifter som förbjuder t.ex. alkohol på allmänna platser, gatamusik eller tomgångskörning.

De här begreppen kan också ge ett underlag för en diskussion om vad som ska vara offentliga respektive privata verksamheter. *Individuella beslut* innebär t.ex. ofta myndighetsutövning och de är därför naturliga offentliga uppgifter. *Kollektiva tjänster* kan däremot vara både offentliga och privata. Det syns i dag inom bl.a. avfallshanteringen och delar av barnomsorgen. Finns det andra *tjänster* som skulle kunna utföras privat, eller omvänt?

Steg 1 i modellen ger sammanfattningsvis en bild av *vad* det är som staten styr att kommunerna eller landstingen ska göra, och om dessa *tjänster* och *beslut* är *individuella* eller *kollektiva*. Detta framgår av den här figuren:

|          | Individuella | Kollektiva |
|----------|--------------|------------|
| Tjänster |              |            |
| Beslut   |              |            |

## Steg 2: *Hur* styr staten?

Det andra steget i vår modell är att undersöka *hur* statens styrning ser ut för de tjänster och beslut som har identifierats under steg 1. Här är det tre aspekter som är intressanta:

1. Styr staten *innehållet*?
2. Styr staten *processen*?
3. Styr staten i *övrigt*?

Styrning av *innehållet* i tjänsterna och besluten handlar om vad som ska göras, men inte hur det ska gå till:

### **Styrning av *innehållet* i tjänster och beslut**

Styrning av *innehåll* handlar om att staten formulerar vad verksamheten avser, vilka principer som ska prägla verksamheten och vad kommunerna eller landstingen ska uppnå med denna.

I miljöbalken står det t.ex. vad som menas med avfallshandling och vad kommunernas skyldigheter där innebär. I skollagen och hälso- och sjukvårdslagen står det vad de övergripande målen med verksamheterna är och vad de syftar till.

Styrning av *innehåll* kan även vara att det står vilka resultat som kommunerna eller landstingen ska nå med tjänsterna och besluten. I läroplanen för gymnasieskolan står det t.ex. vilka kunskaper som eleverna ska ha när de har lämnat skolan.

I andra fall pekar staten specifikt ut vilka målgrupper som tjänsterna och besluten är avsedda för, t.ex. äldre, handikappade eller barn. Styrning av *innehåll* kan också vara att staten ställer krav på att tjänsterna och besluten ska ha en viss kvalitet eller omfattning. I skollagen står det t.ex. att alla barn i åldrarna 4–5 år har rätt till gratis förskola 15 timmar/vecka.

Den andra punkten handlar om styrning av *processen* i tjänsterna och besluten:

**Styrning av *processen* i tjänster och beslut**

Styrning av *processen* syftar på olika krav som staten ställer på *hur* kommunerna och landstingen ska genomföra tjänsterna och besluten.

Ett exempel är att kommunerna enligt plan- och bygglagen, måste ta fram översiktsplaner och detaljplaner, som ska ställas ut för medborgarna och beslutas av kommunfullmäktige.

Styrning av *processen* kan också vara styrning av hur beslut ska fattas. Det kan gälla både tjänstemän och politiska nämnder. I skollagen sägs det t.ex. tydligt i vilka frågor som rektor ska fatta beslut. I socialtjänstlagen anges det att socialnämnden måste fatta beslut i vissa frågor.

Den tredje punkten handlar också om styrning, men det är styrning som inte har att göra med vare sig innehåll eller processer. Därför kallar vi denna sorts styrning för *övrig styrning*:

#### **Övrig styrning i tjänster och beslut**

*Övrig styrning* syftar bl.a. på vilka möjligheter som staten har att påverka kommunerna eller landstingen så att de verkligen genomför tjänsterna och besluten.

Länsrätten kan t.ex. döma kommunerna att betala en särskild avgift om de låter bli att betala ut socialbidrag till personer som bedöms ha rätt att få bidrag. Inom miljöområdet kan kommunerna överta ansvaret för tillsyn från länsstyrelsen, men om inte kommunerna sköter uppgiften kan staten ta tillbaka ansvaret.

*Övrig styrning* kan också ske genom att staten ger kommunerna och landstingen möjlighet att påverka finansieringen av tjänsterna och besluten. Socialtjänst ska t.ex. finansieras med kommunalskatten, medan kommunerna både kan och ska ta ut avgifter för tillsyn av restauranger eller företag som sysslar med kemikalier.

Vi har nu behandlat steg 1 och 2, dvs. identifiering av tjänster och beslut samt deras målgrupper (individuella eller kollektiva), styrning av innehåll och processer samt övrig styrning.

#### **Steg 3: Hur mycket styr staten?**

Det tredje steget är att bedöma hur mycket staten styr kommunernas och landstingens verksamheter. Det är svårt eftersom verksamheterna är olika och styrningen sker på många olika sätt.

Det gäller också att ha en skala med lagom detaljeringsgrad. Vi skiljer i vår modell mellan *hög*, *medel* och *låg* grad av styrning:

***Hög, medel och låg grad av styrning i tjänster och beslut***

I vissa tjänster och beslut är innehållet eller nivån hårt styrda, genom bl.a. krontal, gränsvärden, principer, kunskapskriterier och liknande. För andra finns en ingående reglering av hur kommunerna och landstingen ska handlägga ärenden, t.ex. genom krav på planer, samråd eller personalens kompetens. Allt detta är exempel på *hög* grad av styrning.

Motsatsen, *låg* grad av styrning, gäller följaktligen när det saknas sådan statlig reglering av innehåll eller processer. I sådana fall kan det vara så att staten i princip bara säger i en lag *att* en kommun eller ett landsting ska syssla med en viss uppgift, men inget om hur eller på vilken nivå.

Graden *medel* syftar på sådan styrning där kommunerna eller landstingen bedöms ha ett visst utrymme att själva påverka innehållet i eller processen för tjänsten eller beslutet. *Medel* kan också vara en sammanvägning mellan tjänster eller beslut med *hög* respektive *låg* grad.

Man kan säga att det finns ett samband mellan graden av styrning och graden av kommunal handlingsfrihet. *Hög* grad av styrning minskar kommunernas och landstingens handlingsfrihet att påverka *vad* som ska göras och *hur*, medan *låg* grad av styrning ger dem större handlingsfrihet.

Bedömningar av styrningsgrad och diskussionerna om handlingsfrihet kan vara en utgångspunkt för att avgöra vilka verksamheter som ska vara statliga respektive kommunala.

Ska verksamheter med en *hög* grad av innehålls- och processstyrning, och därmed liten handlingsfrihet, vara kommunala eller statliga? Är det så att alla verksamheter som kommunerna eller landstingen svarar för ska ha *låg* grad av både innehålls- och

processtyrning, eller kan det finnas motiv för staten att begränsa den kommunala handlingsfriheten?

Sammanfattningsvis innebär steg 2 och 3 i användningen av modellen att undersöka hur styrningen är utformad och att bedöma graden av styrning inom ett område, vilket framgår av den här figuren:

|                        | Hög grad | Medelgrad | Låg grad |
|------------------------|----------|-----------|----------|
| Styrning av innehållet |          |           |          |
| Styrning av processen  |          |           |          |
| Övrig styrning         |          |           |          |

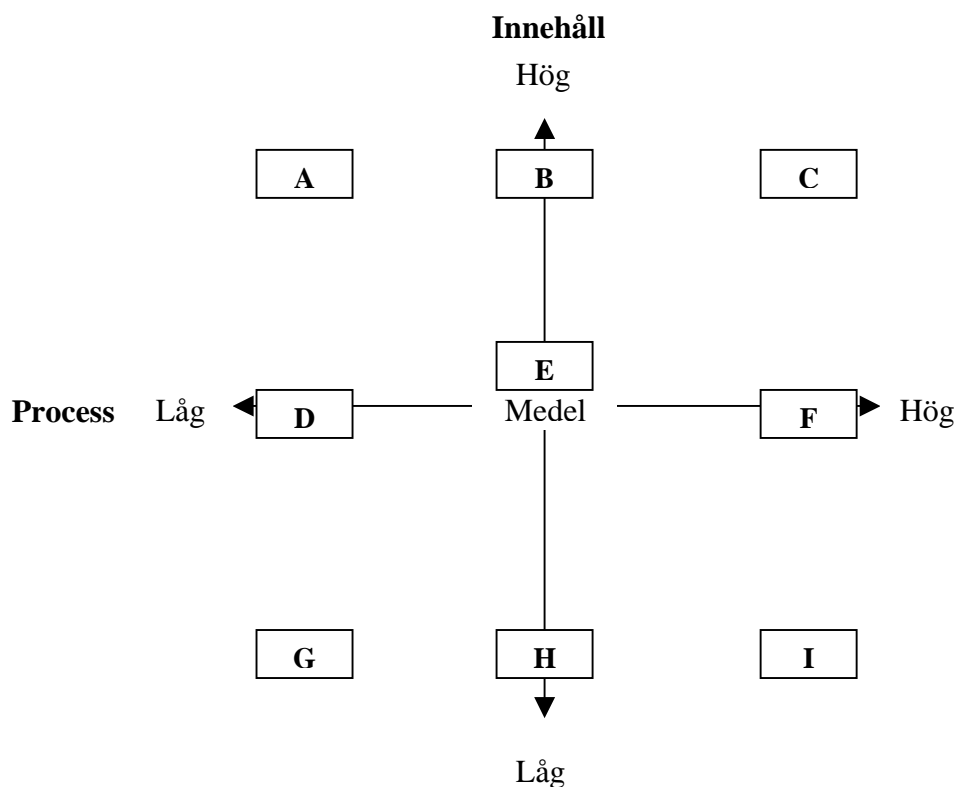
### **Jämförelser mellan olika kommunala verksamheter**

Vår modell kan användas för att analysera statens styrning av enskilda prestationer (tjänster eller beslut) inom en kommunal verksamhet, men också för att jämföra olika kommunala verksamheter med varandra.

Ibland består en verksamhet av en enda prestation, som t.ex. missbrukarvården. I andra fall kan en kommunal verksamhet bestå av många prestationer, som plan- och byggområdet eller miljöområdet. Med modellen kan man alltså jämföra antingen enskilda prestationer eller hela verksamheter med varandra.

Det är styrningen av innehåll och processer som är intressant, eftersom det är där som statens direkta styrning sker. Sedan är det relevant att se hur graden av styrning varierar mellan olika områden.

Som framgått tidigare kan graden av styrning av innehåll respektive process enligt vår modell vara hög, medel eller låg. Det finns därför nio kombinationer för att beskriva statens styrning av en kommunal verksamhet. Dessa nio kombinationer symboliseras av bokstäverna A-I i den här figuren:



För att förklara figuren ska vi ge några exempel. Bokstaven C visar en verksamhet med hög grad av både innehålls- och processtyrning. Detta gäller t.ex. för kommunernas utbetalning av försörjningsstöd (socialbidrag).

Bokstaven G visar däremot en verksamhet med låg grad av innehålls- och processtyrning. Det gäller bl.a. för kommunernas verksamhet med allmänt drogförebyggande åtgärder. Kommunernas handlingsfrihet är, enligt figuren, rimligen större för G än för C.

En kommunal verksamhet som staten styr enligt bokstaven B är grund- och gymnasieskolan. Inom skolan är graden av innehållsstyrning hög medan styrningen av processer ligger på en medelnivå.

Kanske kan man också utifrån figuren fundera på om statens styrning ser ut som den bör göra eller inte, och om styrningen i så fall kanske borde förändras på något sätt? Har kommunerna och landstingen den handlingsfrihet som staten har tänkt sig eller inte?