

Krångelparadoxen

Om kommuners insatser för att minska krångel och onödig administration

Caroline Leppänen

Gustaf Kastberg Weichselberger

The logo consists of the letters 'KFi' in a white, serif font, set against a dark red square background.

KFi

KFi-rapport nr 198

Krångelparadoxen

Om kommuners insatser för att minska
krångel och onödig administration

Caroline Leppänen

Gustaf Kastberg Weichselberger

© KFi tillsammans med författarna 2026
KFi – Kommunforskning i Västsverige
Box 171
431 22 Mölndal
E-post kfi@kfi.se | www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning.....	7
Från administrativ expansion till antikrångelarbete	8
Bakgrund, en växande problematiserad administration	8
Tillvägagångsätt – en explorativ ansats.....	11
Empiri.....	13
Fall 1: Mellan kontroll och tillit: om kampen för tid till kärnverksamheten.....	13
Fall 2: En personlig kommun i en digital tid.....	17
Fall 3: SKR:s arbete med att minska administrationen	20
Fall 4: Mellan kultur och kontroll	24
Fall 5: Att göra det enklare att vara medborgare.....	27
Fall 6: En större kommuns arbete för att frigöra tid till kärnuppdraget	32
Fall 7: En stad som vill göra det lätt att göra rätt	35
Krångel som organisatoriskt fenomen.....	38
Tre kategorier gällande inriktning för förenkling.....	38
När administrationen byter skepnad – rundgångens logik	40
Krångel som bottnar i vanor, rutiner och spårbundenhet	40
Lösning och problem: digitaliseringen som exempel.....	40
Krångelparadoxen: alla vill förenkla, men vägen dit är krånglig.....	41
Avslutande reflektion – mellan antikrångel och administration.....	44
Referenser.....	46

Sammanfattning

Denna rapport undersöker hur svenska kommuner i praktiken arbetar med att minska administrativ börda och förenkla sina verksamheter genom olika former av så kallat antikrångelarbete. Utgångspunkten är den omfattande forskning som visar hur administrationen inom offentlig sektor har vuxit både i omfattning och i betydelse, en utveckling som beskrivs som administrativ expansion och elevering. Samtidigt som administrationen är nödvändig för rättssäkerhet, samordning och ansvarstagande, visar tidigare studier hur ökade krav på dokumentation, uppföljning och styrning riskerar att tränga undan kärnverksamheten och det professionella omdömet.

Studien bygger på en explorativ ansats och baseras på intervjuer med representanter från kommuner, sektorsorganisationer och konsulter. Materialet visar att antikrångelarbete tar sig uttryck i flera olika former, från politiskt initierade uppdrag om att minska administrationen till lokala, verksamhetsnära initiativ som syftar till att förenkla processer i mötet med medborgare. Analysen identifierar tre delvis överlappande men analytiskt åtskiljbara logiker för förenkling: ett medborgarinriktat antikrångelarbete som fokuserar på begriplighet och tillgänglighet, ett internt effektiviseringsarbete inriktat på minskad administration samt en tillitsorienterad styrningslogik som betonar professionell autonomi och minskad detaljkontroll.

Ett centralt resultat är det som i rapporten benämns krångelparadoxen. Trots en utbredd vilja att förenkla tenderar förenklingsinitiativ ofta att generera nya administrativa lager i form av projekt, uppföljningar och styrformer. Digitalisering framträder som ett tydligt exempel på denna dubbelhet. Den kan både frigöra tid och skapa nya former av administrativt arbete, exempelvis genom ökade krav på systemförvaltning, utbildning och kontroll. Studien visar därmed att krångel sällan enbart är ett resultat av formella regler, utan också av organisatoriska kulturer, riskaversion och svagt institutionellt minne.

Rapporten avslutar med att betona att förenkling inte bör förstås som ett avgränsat projekt eller en teknisk åtgärd, utan som ett långsiktigt organisatoriskt förhållningssätt. Ett framgångsrikt antikrångelarbete förutsätter balans mellan kontroll och tillit, medvetenhet om administrationens olika funktioner samt förmåga att hantera spänningen mellan rättssäkerhet, effektivitet och upplevd enkelhet i välfärdens vardag.

Från administrativ expansion till antikrångelarbete

Administration inom offentlig sektor är ett fenomen som diskuteras allt mer flitigt, både av akademiker och praktiskt verksamma. I denna rapport har vi ambitionen att lämna ett bidrag kring den framväxande flora av satsningar för att minska administration som finns.

Bakgrund, en växande problematiserad administration

Bakgrunden till intresset för administration handlar om att administrationen under de senaste decennierna i offentlig sektor har vuxit markant (Hall, 2025). Fler människor arbetar med administrativa uppgifter, en större del av de offentliga resurserna används för styrning, uppföljning och rapportering, och allt fler moment i vardagens arbete har kommit att inordnas i administrativa rutiner. Denna utveckling är inte enbart kvantitativ, den är också kvalitativ. Administrationen har förändrats i innehåll och karaktär, från enklare stödjande funktioner till mer avancerade, strategiska och styrande roller. I boken Administration i offentlig sektor (Alvehus & Kastberg Weichselberger, 2024) beskrivs denna dubbelrörelse som administrationens expansion och elevering. Expansionen handlar om att administrationen växer till omfattning och resursvolym. Eleveringen handlar om att den förändras till sin status och betydelse, den blir mer central, mer kvalificerad och mer styrande i organisationerna. De administrativa funktionerna får därigenom ett ökat inflytande över vad som betraktas som värdefullt arbete. När detta sker riskerar administrationen att förskjuta fokus från kärnverksamheten mot den administrativa logiken. Resultatet blir vad som har beskrivits som mittokrati (Alvehus & Kastberg Weichselberger, 2024) det vill säga organisationer där den administrativa mittstrukturen har vuxit sig starkare och utövar ett dominerande inflytande.

Denna förskjutning har också uppmärksammats i forskningen om välfärdsstyrning. Studier visar hur lärare, socialsekreterare och sjuksköterskor ägnar allt större del av sin arbetstid åt dokumentation, rapportering och kvalitetsuppföljning, ofta på bekostnad av tid med elever, klienter eller patienter (Hall, 2012; Alvehus & Kastberg, 2017; Alvehus och Kastberg Weichselberger, 2024). Fenomenet har ibland beskrivits som en förskjutning från profession till organisation, där tillit, omdöme och yrkeskunnande ersätts av system, indikatorer och rutiner (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2021).

Samtidigt är det viktigt att understryka att administrationen också är en möjliggörare. Utan administration skulle offentlig sektor inte kunna samordna sina resurser, säkerställa rättssäkerhet eller hålla reda på resultat och ansvar. Administration är en nödvändig komponent i ett komplext välfärdssystem, precis som det är i alla organisationer. Detta skapar en utmaning i analysen av en verksamhet där risker för underadministration och överadministration måste balanseras mot varandra (Alvehus & Kastberg Weichselberger 2024; Elston & Dixon, 2019). En annan utmaning handlar om att administration inte alltid är tydligt urskilt och separat i relation till kärnverksamheten, tvärtom handlar det snarare om sammanflätade processer. En person kan så att säga mycket väl kontinuerligt under sitt

arbete växla mellan det som beskrivs som kärnverksamhet och administration (Ivarsson Westerberg med flera, 2021). Den som vill adressera en problematik med växande administration möter därmed utmaningar som rör hur en ansats ska se ut gällande analys av problem och möjliga lösningar. Därav också vårt intresse.

Mot bakgrund av den växande administrativa bördan har frågan om hur den kan minskas återkommande aktualiserats i både statliga och kommunala sammanhang. Regeringar, regioner och kommuner har under de senaste åren lanserat en rad initiativ för att ”förenkla”, ”effektivisera” och ”minska krånglet”. I många kommuner går detta arbete under beteckningen antikrångel – ett samlingsnamn för försök att identifiera och ta bort onödiga rutiner, förenkla ärendehantering och frigöra tid till kärnverksamheten.

I den här rapporten analyseras hur sådana antikrångelinitiativ tar form i praktiken. Studien bygger på intervjuer med framför allt kommuner som på olika sätt försökt minska sin administration och skapa enklare arbetssätt. Det rör sig om både politiskt initierade uppdrag, där målet formuleras som en generell minskning av administrationen med en viss procent, och om lokalt drivna förändringsprocesser som växer fram inifrån organisationen.

Vad är administration?

Helt enkelt är det inte alltid att avgöra vad som är administration och definiera begreppet tydligt. Administration kan i grunden förstås som de aktiviteter som gör det möjligt för en organisation att fungera samordnat över tid. Det handlar om hur information skapas, bearbetas och används för att hålla ihop verksamheten, från dokumentation och planering till uppföljning och koordinering (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2021). Administrationen är samtidigt mer än en uppsättning tekniska uppgifter. Den utgör en form av abstraktion där det komplexa och situationsbundna arbetet i kärnverksamheten översätts till tabeller, system, checklistor och indikatorer (Alvehus & Kastberg Weichselberger, 2024). Dessa representationer gör att verksamheter kan styras på distans, jämföras och utvärderas, men de innebär också att vissa aspekter av verksamheten får större uppmärksamhet än andra. Risken finns att de system som konstrueras på distans från verksamheten inte tar användare och faktiska behov som utgångspunkt.

Ett sätt att specificera administration är att utgå från en kategorisering av olika sorters administration (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2021). En del administration handlar om aktiviteter som är inriktade mot kärnverksamheten och det interna arbetet i organisationen. Lärare, sjuksköterskor och socialsekreterare växlar kontinuerligt mellan det som traditionellt uppfattas som kärnverksamhet och det som kategoriseras som administration, exempelvis journalföring, planering av arbetsdagen och betygsättning. Andra administrativa uppgifter har ett internt organisatoriskt fokus men är med distanserade från själva kärnverksamheten. Det kan handla om mer övergripande planering av verksamheten och uppföljning av aktiviteter i ledningssyfte, eller skapande av rutiner och policys som exempelvis gäller rekrytering. Vissa uppgifter har i stället en mer extern orientering. Det kan handla om att rapportera kärnverksamhetsrelaterad information till externa intressenter. Andra externa krav rör snarare organisationen som helhet och kan handla om krav gällande organisering och styrning. Administration är alltså vitt skilda saker som sker med olika

närhet till kärnverksamheten, kräver olika kompetenser och berör olika intressenter både inom och utanför organisationen.

Från mittokrati till förenklingssträvan

De initiativ som studeras i denna rapport kan förstås som en motrörelse mot mittokratins expansion och effekter. Där den eleverade administrationen tenderar att centralisera, kontrollera och skapa nya lager av styrning, syftar antikrångelprojekten som vi kommer att beskriva mer i detalj till att göra det motsatta: att förenkla, decentralisera och återföra ansvar till verksamhetens praktiker. Detta kan beskrivas som ett försök att återställa balansen mellan styrning och tillit, något som varit centralt inom det som kan benämnas som tillitsrörelsen (Bringselius, 2021). På ett plan kan det handla om att minska dokumentationsbördan (Siverbo, 2023), men på ett annat plan kan det handla om att förändra den administrativa logiken, att ändra filosofi (Bringselius, 2021). I många av de av oss studerade kommunerna kopplas som vi kommer att visa antikrångelarbete till ambitioner om kulturförändring, där man vill röra sig från misstro och detaljkontroll till ökad tillit till professionernas bedömningar. Denna rörelse kan också tolkas som en ny fas i offentlig styrning, ett slags post-mittokratisk strävan efter enkelhet. Där tidigare reformvågor (som NPM och post-NPM) bidrog till att bygga upp en allt mer komplex styrningsapparat (Alvehus & Kastberg Weichselberger, 2024), söker antikrångelarbete nu återställa organisationens fokus på kärnuppdraget.

Syfte och disposition

Syftet med rapporten är att explorativt undersöka hur kommuner i praktiken försöker minska administrativa bördor och förenkla sina arbetssätt. Genom att analysera konkreta exempel vill studien bidra till en förståelse av vilka strategier, paradoxer och lärdomar som präglar det pågående antikrångelarbetet i svensk offentlig sektor. I fokus för analysen står exempel som handlar om aktiva insatser som sägs sträva efter ett minskat krångel.

Rapporten är upplagd enligt följande: Efter denna inledning följer ett metodavsnitt som beskriver urval, genomförande och tillvägagångssätt. Därefter presenteras empiriska exempel på kommunernas arbete med att identifiera, hantera och förebygga krångel. Slutligen diskuteras resultaten i relation till den teoretiska ramen om administrativ expansion, elevering och mittokrati, med fokus på frågan om hur förenklingsarbete kan bidra till en mer balanserad och ändamålsenlig offentlig sektor.

Tillvägagångsätt – en explorativ ansats

Det började med en enkel iakttagelse: allt fler kommuner verkade prata om *antikrångel*. Rapporter, presentationer och politiska uppdrag beskrev en vilja att minska administrationen och frigöra tid till kärnuppdraget. Men vad betydde det egentligen? Hur gick man tillväga? Ur den nyfikenheten växte idén fram till en explorativ studie, det vill säga, en första kartläggning av hur kommuner runt om i Sverige arbetar för att minska administrativt krångel.

Urval och tillvägagångssätt

Arbetet inleddes med att kartlägga kommuner som offentligt lyft fram sitt arbete med *Antikrångel* eller *minskad administration*. Genom sökningar, nyhetsartiklar och tips identifierades ett antal exempel där frågan fått tydlig organisatorisk form i form av projekt, uppdrag eller särskilda roller. När ett möjligt fall hittades togs kontakt med kommunen för att undersöka möjligheten till intervju.

I vissa fall ledde kontakten snabbt till samtal med rätt person, i andra blev vägen dit nästan symbolisk för studiens tema. Att navigera i kommunens växlar, hänvisningar och funktionsbrevlådor blev i sig en påminnelse om hur administrativ komplexitet kan se ut i praktiken. I ett fall slutade jakten tillfälligt hos en säkerhetsvakt som, mycket riktigt, påpekade att personen i fråga inte hade något med frågan att göra och vänligt föreslog att vi skulle börja om från början i växeln. Trots dessa små omvägar gick kontakterna i de flesta fall smidigt. Några kommuner berättade att deras arbete ännu inte hunnit så långt, att det startat upp men sedan tappat fart i det kommunala myllret där arbetet mer eller mindre lagts ner i de oändligt stora skrivbordslådorna på obestämd framtid med hänvisning till bristande resurser. Andra hade kommit längre och delade generöst med sig av sina erfarenheter.

Intervjuer och datainsamling

Intervjuerna genomfördes med en uttalat explorativ ansats (Kvale & Brinkmann, 2014; Alvesson & Sköldberg, 2017). Syftet var alltså inte att pröva en hypotes, utan att öka förståelsen för hur kommunerna själva tolkar och gestaltar arbetet med att *förenkla*. Samtalen följde en öppen intervjuguide med frågor som:

- Hur definierar ni antikrångel i er kommun?
- Vilka problem försöker ni lösa?
- Vad har fungerat – och vad har visat sig svårt?

Frågorna följdes upp med fördjupande samtal, där fokus låg på att låta intervjupersonerna själva fick formulera hur arbetet vuxit fram. Den öppna formen gjorde det möjligt att fånga intervjupersonernas egna upplevelser av arbetet med att minska administrationen i deras kommunala vardag.

Totalt genomfördes elva intervjuer, antingen individuellt eller i par. Intervjupersonerna representerar olika delar av den kommunala sfären: verksamhetscontrollers, samordnare i kontaktcenter, enhetschefer, kommunikationschefer, politiker och konsulter. På så sätt fick vi del av både det strategiska och det praktiska perspektivet – från styrning och ledning till medborgarkontakt. Intervjuerna presenteras i nästkommande kapitel och är disponerade så att de intervjuades egna berättelser ges ett stort utrymme. Framställningarna är empirinära sammanfattningar där ambitionen inte varit att i förväg söka efter särskilda mönster eller teman, utan att låta materialet tala för sig självt.

Analys och reflektion

Analysen har skett i flera steg. Först genom en öppen kodning av intervjumaterialet för att identifiera återkommande teman. Därefter jämfördes fallen för att urskilja mönster i hur kommunerna resonerar kring förenkling.

Ansatsen har varit tolkande och syntetiserande. Studien gör inte anspråk på representativitet, utan på förståelse. Den ska läsas som en första karta över ett fält i rörelse, ett försök att beskriva hur en ny förvaltningsidé, antikrångel, tar form.

Empiri

I det här kapitlet presenteras det insamlade materialet från de intervjupersoner som medverkat i studien. De representerar ett brett perspektiv, från kommunala verksamheter och samverkansorgan till konsulter med erfarenhet av effektiviserings- och förändringsarbete inom offentlig sektor. Syftet med kapitlet är att ge en samlad och nyanserad bild av hur frågan om krångel, administration och förenklingsarbete upplevs och hanteras i praktiken. Fokus ligger på att låta intervjupersonerna själva beskriva sina erfarenheter, utmaningar och reflektioner kring arbetet med att minska onödig administration och krångel.

Fall 1: Mellan kontroll och tillit: om kampen för tid till kärnverksamheten

I en större kommun i Mellansverige, med både tätort och landsbygd, intervjuas en verksamhetscontroller om arbetet med att frigöra tid till kärnuppdraget i skolan. Hen beskriver hur den administrativa bördan vuxit sig allt större och hur kommunen, liksom många andra, försöker hitta en bättre balans mellan nödvändig uppföljning och en överdriven styrning.

Att frigöra tid till kärnverksamheten

Det framkommer att det politiska målet är tydligt: att frigöra resurser till kärnverksamheten och minska den överbyggnad som växt fram under lång tid. Detta med en hänvisning till att kommunen behöver lägga sina pengar på rätt saker, och inte på rapportering som ingen tittar på. Det framkommer att arbetet med att minska administrationen inte är nytt i sig, men har fått förnyad kraft genom ett tydligt politiskt uppdrag.

Det är klart att det har väl alltid varit en aktuell fråga, att vi vill vara mer effektiva och minska administrationen. Det är ju också en nationell diskussion, inte minst inom skolan (intervjuperson a).

Det handlar om att hitta en balans mellan nödvändig kontroll och överdriven styrning:

Lärarna måste få undervisa och inte hålla på och dokumentera. Och rektorena måste få tid att vara pedagogiska ledare för sin verksamhet och inte sitta fast i administrativa sysslor (intervjuperson a).

Man framhåller att den tid som lärarna måste lägga på administration är stor i förhållande till den tid som de har att möta sina elever och deras vårdnadshavare, och tid och ork för att skapa en väl fungerade lärandesituation med eleverna. Samtidigt konstaterar intervjupersonen att mycket av den administration som finns idag inte är lokalt påhittad inom kommunen.

På uppdrag av nämnden gjorde kommunen en genomlysning om vad de kräver in av skolorna gällande statistik, indikatorer och analyser av allt det som kollegiet och rektor ska redovisa. Syftet med genomlysningen var att kunna ta bort de *överflödiga* rapporterna

genom att stämman av kommunens inrapportering mot Skolverkets nationella kvalitetssystem. Inget överflödigt hittades utan allt som gjordes ansågs behövas finnas kvar.

Mellan kontroll och tillit

Ett återkommande tema i intervjun är just den svåra balansen mellan styrning och tillit. Intervjupersonen beskriver hur administrationen ofta växer fram som ett sätt att ”försäkra sig” mot kritik. Till slut blir det mer fokus på att visa än på att faktiskt göra. Det finns en oro för att få anmärkningar vid tillsyn om något inte är tillräckligt dokumenterat.

De [Skolinspektionen] reagerar om man har för lite, men kanske inte om man har för mycket (intervjuperson a).

Samtidigt lyfts också fram hur man behöver ha ett gott kunskapsunderlag för att vara träffsäker i styrningen och resursfördelningen. Kommunen behöver data för att på en övergripande nivå kunna fatta beslut gällande vad som ska väljas (och väljas bort) i framtida satsningar.

Jag är inte emot kontroll, inte alls. Det måste finnas uppföljning. Men det finns någon slags skärningspunkt. Var den skärningspunkten går, det är the million dollar question (intervjuperson a).

Digitalisering som hjälp och hinder

Kommunen har under de senaste åren satsat på digitalisering som ett sätt att minska den administrativa bördan. Ett konkret exempel är införandet av roboten *Roberta*, som numera hanterar förskoleplaneringar automatiskt, ett arbete som tidigare tog timmar av manuell handläggning. Här betonas även de ekonomiska aspekterna, genom att frigöra tid är tanken att mindre överbyggnad med folk som arbetar på förvaltningen vilket i sin tur kan frigöra resurser ut till skolorna.

På temat antikrångel lyfts fram att även skolstarten har blivit digital. Tidigare fyllde varje förälder i blanketter för hand, för varje barn inför varje skolstart, som sedan skulle registreras manuellt.

Nu istället sker allt detta digitalt. Så föräldern går in och knappar in sina uppgifter i ett system, och så finns de där. Skolan behöver inte hantera tusen miljoner papper. Det här jobbar vi med hela tiden, att försöka hitta smarta digitala lösningar (intervjuperson a).

Det lyfts fram att kommunen ofta jobbar med att försöka hitta de smarta digitala lösningarna

Vi hoppas ju att vi inte har skapat en digital lösning som folk tycker är krångligare (intervjuperson a).

Digitaliseringen upplevs alltså både som en lättnad och en utmaning. Den kan effektivisera arbetet, men riskerar också att skapa nya hinder om systemen inte upplevs som användarvänliga.

Skolan: en politiskt laddad fråga

Intervjupersonen beskriver hur varje ny regering vill visa handlingskraft, vilket leder till fler regler och krav. Skollagen har gått från tio till sexhundra paragrafer, konstaterar hen.

Varje regering känner att man vill visa handlingskraft. Regeringen har inte så jättemycket verktyg. Ett verktyg som man har är att lagreglerna vad som ska hända, vad lärare och rektorer ska göra. Vilka förväntningar det finns på skolan. Så då fyller man på och fyller på. "Om vi bara följer upp. Om vi kräver att de ska ett test i förskoleklass också, då får vi koll på dem" och så skriver de in att de måste följa upp det vid denna tidpunkt. För då kan man visa på åtgärder (intervjuperson a).

Detta mönster skapar vad intervjupersonen beskriver som en *övertro på reglering*. När problem uppmärksammas i skolan är den reflexmässiga reaktionen att införa nya prov, fler uppföljningar och nya indikatorer.

Till syvende sist handlar det om att det ska finnas en skicklig lärare som har kunskap och förmåga att knyta relationer med sina elever. Det gör ju att diskussionen inte har kunnat avstanna; den har snarare byggts på. Det går dåligt – då måste vi kontrollera mera för att styra upp. Och då bygger vi också överbrygningar (intervjuperson a).

I kommunen tar initiativet sitt avstamp i politiken:

Det finns ett politiskt tryck i den här frågan, det gör det. Att vi ska lägga pengarna på rätt saker och att de ska vara, ja att vi ska frigöra både tid och resurser för vår kärnverksamhet och inte administrationen som kanske slentrianmässigt ligger kvar där vi rapporterar massor av saker som ingen tittar på (intervjuperson a).

Vad som egentligen räknas som kärnverksamhet är inte alltid självklart. Intervjupersonen hänvisar till skollagen, där det står vad kommunen ska göra, men tillägger att det inte alltid är så enkelt. Eleverna ska ha mat, lokalerna ska städas, föräldrarna ska få plats i tid, alla delar av kärnverksamheten.

Vägen till att minska administrationen målas upp likt ett pussel där man lägger ihop alla pusselbitarna, men det är svårt att utskilja att kommunen gjorde åtgärden x som ledde till att man inte behövde återanställa på den positionen, utan den kunde sparas in. Det upplevs snarare att handla om många små förändringar som bidrar till helheten även om vissa konkreta uppdrag ges:

Vi har också haft en budgetmässig neddragning av de administrativa kostnaderna. Alltså att nu görs det en effektivisering med x procent på administrationen som ligger över rektorsnivå (intervjuperson a).

Arbetet med att minska administrationen inom skolvärlden beskrivs ha ett starkt politiskt stöd i kommunen. Även kommundirektören står bakom detta vilket exemplifieras genom att beskriva att barnen blir allt färre i verksamheten, något som i förlängningen antas kommer tvinga kommunen att göra nedskärningen, först inom förskolan följt av grundskolan.

[...] och där är ju vår direktör väldigt mån om att den downsizeningen, den måste gälla även på övergripande nivå (intervjuperson a).

Sammanfattning

Intervjun visar en bild av hur kommunens arbete med att minska administrationen kretsar kring samma mål: frigöra tid och resurser till kärnverksamheten. Samtidigt kvarstår utmaningen att balansera nödvändig kontroll och dokumentation mot tillit och praktiskt arbete i skolorna. Digitalisering har underlättat många rutiner, men nya system kan också skapa nya hinder. Politisk styrning och ständigt ökande regelverk driver på administrationen, samtidigt som det finns krav på att minska administrationen med x kr i budgetskrivningar.

Fall 2: En personlig kommun i en digital tid

I en mindre kommun i södra Sverige, omgiven av landsbygd, intervjuas en samordnare från kommunens kontaktcenter. Intervjupersonen berättar hur kommunens arbete med att minska krångel och stärka servicen startade redan år 2019, i samband med att man byggde upp ett nytt kontaktcenter. Idén hade inspirerats av Helsingborgs stad. Kommunen beskrivs ha köpt in en dyr utredning, men ganska snart insåg man att det som fungerar i en storstad inte nödvändigtvis går att överföra till en liten kommun.

Vi försökte starta upp ett kontaktcenter à la Helsingborg, där det sitter 85 personer. De har ju både jurister och kvalificerade handläggare i kontaktcentret. Det går ju inte att genomföra i en liten kommun (intervjuperson b).

I stället började kommunen anpassa modellen till sina egna förutsättningar. Ett av de första konkreta stegen blev att flytta huvudregistraturen från kansliet till kontaktcentret, ett sätt att korta handläggningstiderna och ge snabbare svar till medborgarna.

Begär man en handling hos oss så har man den i stort sett på vändande (intervjuperson b).

Detta fokus på snabbhet och tillgänglighet uppges prägla kommunens syn på service. Man betonar att antikrångelarbete inte ses främst som ett effektiviseringsprojekt, utan som ett sätt att göra kontakten med kommunen enkel och mänsklig.

Det vi kan skära på, ska vi skära på. Inte för att effektivisera, men det kan ju också leda till att man gör det. Men det ska vara lätt att ha kontakt med en kommun (intervjuperson b).

Krångelportalen – en fin idé med svagt genomslag

År 2020 lanserades den så kallade *krångelportalen*, där medborgare kunde anmäla situationer som de upplevde som krångliga. Lanseringen väckte visst intresse, men aktiviteten avtog ganska snabbt.

Den har aldrig varit speciellt aktiv. 2024 fick vi in det senaste – någon tyckte att BankID var krångligt (intervjuperson b).

Det uppges ha kommit flera ärenden i början, kanske runt fyra stycken, eftersom det i samband med lanseringen marknadsförde portalen i till exempel tidningen, något man sedan slutade med. Det första krångelärendet som kom in överraskade med sin karaktär berättar intervjupersonen:

”Jag har tidigare varit i kontakt med kommunens ansvarig för grönytor. Det gäller en gran som växer i en häck. Det är en utkastad julgran som slagit rot. Granen finns vid en gångväg i X. Gångvägen ligger parallellt med en väg. Med

anslutning till tre vägar. Jag fick svaret att kommunen inte tar bort friska träd, oavsett. Jag förstår inte det och jag vet inte hur jag ska gå vidare med ärendet. Kan man inte ta bort en växt som inte är planterad? Tänk om den hade slagit rot på torget i centrum. Hade den tagits bort då? ”(intervjuperson b).

Gatukontoret i kommunen tittade på granen som medborgaren anmält och beslutade sedan att den skulle tas bort. Men dock inte förrän i slutet av november så att den kunde användas som julgran i någon av byarna.

Trots att krångelportalen inte fått något större genomslag har kommunen tagit med sig lärdomar. Mycket av det som anmälts har handlat om kommunikation, att inte få tag på rätt person eller om otydliga besked. Det har lett till konkreta förändringar, bland annat mer tillgängliga telefontider. Portalen lever dock kvar, inte av praktiska skäl, utan för att det krävs ett nytt politiskt beslut att avveckla den.

Anledningen till att vi inte kan ta bort den är att det är ett politiskt beslut att vi ska ha den kvar (intervjuperson b).

Till kommunen kan man förutom att lämna in ett krångelärende också lämna synpunkter. Synpunkter och klagomål verkar en vara betydligt vanligare kontaktväg in i kommunen där det lyfts fram att det sällan går många dagar utan att något ärende kommer in. Gällande klagomål betonas att det också är något som mäts och rapporteras till politikerna i varje nämnd. Rörande synpunkterna uppges det finnas en manual för hur dessa ska hanteras, samtidigt så lyfts det fram att skillnaderna inte alltid är så enkla att definiera.

Krångelärenden är väl också en synpunkt så sätt, därför var det väldigt svårt att jobba med dem och se skillnaden mellan krångel och synpunkt. Krångel slutade i samma väg. Vi gick till verksamheten det handlade om. Vi kanske hade lite större pondus att diskutera och man kanske diskuterade lite mer än vad man gör på en synpunkt (intervjuperson b).

Den personliga kommunen: kontaktcentrum

Ett genomgående tema i intervjun är balansen mellan digitalisering och personlig service. Kommunen har infört många e-tjänster, vilket har minskat belastningen på telefon och mejl. Samtidigt betonas vikten av att behålla den mänskliga kontakten.

Jag tror att man kortar processerna genom att prata med människor. Då slipper man missförstånd i skrivande (intervjuperson b).

Kontaktcentret har därför blivit något av ett nav mellan medborgarna och förvaltningarna. Här finns också ett ansvar att fånga upp problem innan de växer.

Vi har alltid ett öra på rälsen. Vi vet ofta om problemen i en verksamhet innan verksamheten själv gör det (intervjuperson b).

Det handlar både om att skapa tillgänglighet utåt och att fungera smidigt internt. Intervjupersonen beskriver till exempel hur man utvecklat samarbetet med entreprenörer för snabbare felanmälan av trasig gatubelysning, och hur kontaktcentret blivit en länk mellan olika avdelningar.

Fungerar inte vi inåt i organisationen, så blir vi ju inte en lätt kommun att ha att göra med (intervjuperson b).

Den kommunal särarten belyses genom att betona att vissa frågor kanske alltid kommer att upplevas som orättvisa, till exempel att grannen får bygga ett uterum medan du inte får. Men själva kontakten med kommunen bör i sig vara förståelig och smidig.

...Eftersom det finns en lagstiftning bakom. Vi är ju annorlunda än ett företag. Våra tjänster är inte för alla, samtidigt som vi tvingar på vissa av våra tjänster. Men oavsett vad vi gör, så ska det ju vara en lättbegriplig kontakt även om man inte gillar beslutet (intervjuperson b).

Från krångel till kultur

När intervjupersonen reflekterar över begreppet *antikrångel* beskriver hen det snarare som en kultur än som en specifik metod.

Kommunen har till exempel infört *Guldtelefonen*, en symbolisk utmärkelse till den verksamhet som fått bäst betyg i servicemätningen. Det ska uppmuntra till ett ansvarstagande gentemot medborgarna och stärka den interna respekten för god service.

Det handlar ju om disciplin, men det handlar också väldigt mycket om respekt. Både mot kollegor och mot medborgare (intervjuperson b).

Digitalisering ses som ett viktigt stöd, men inte som lösningen i sig. Den personliga kontakten ska finnas kvar, särskilt för mer komplexa ärenden.

Vi kommer säkert lösa mycket digitalt, men vi får aldrig glömma den personliga kontakten. Vi kommer säkert ösa på fullt ut med digitala lösningar. Troligen blir de mer komplexa ärenden som vi får lösa ansikte mot ansikte. Att vi är beredda på att ta den matchen (intervjuperson b).

Sammanfattning

Intervjun visar hur kommunens arbete med att minska krångel främst tar form genom ambitionen att vara lätt att nå och enkel att ha att göra med, snarare än genom formella effektiviseringsmål. Antikrångel framträder här som en fråga om servicekultur, där kontaktcentret spelar en central roll i att balansera digitala lösningar med personlig kontakt. Digitalisering har bidragit till kortare processer och ökad tillgänglighet, men intervjun visar också hur mänsklig dialog ofta uppfattas som avgörande för att undvika missförstånd och onödigt krångel.

Fall 3: SKR:s arbete med att minska administrationen

SKR (Sveriges kommuner och regioner) gav under hösten 2025 ut rapporten Antikrångel – välfärden med kärnuppdraget i fokus (SKR 2025a, b) som tar sin utgångspunkt i att kommuner och regioner står inför ökade välfärdsbehov samtidigt som administrativa krav tar en växande andel av resurserna i anspråk. Rapporten visar hur både extern styrning och internt producerade rutiner bidrar till överadministration som tränger undan kärnverksamheten. Genom analyser och konkreta exempel illustreras hur till synes små förenklingar kan ge stora effekter, såsom förenklade processer för sjukresor, automatisering av delar av bygglovshanteringen och enklare inloggningslösningar i hemtjänsten, vilka sammantaget kan frigöra betydande arbetstid och resurser. Rapportens huvudbudskap är att minskat krångel inte handlar om att sänka kvalitet eller rättssäkerhet, utan om att skapa bättre balans mellan kontroll och tillit, samt att rikta tid, kompetens och uppmärksamhet tillbaka till välfärdens kärnuppdrag.

Intervjun med en representant från SKR visar hur arbetet med att minska administrationen vuxit fram som ett gemensamt uppdrag för hela sektorn:

Idén kommer ifrån att SKR har lokaliserat detta som ett bekymmer. SKR är ju en medlemsorganisation som finns till för sina medlemmar. Och det här är ju något som de stöter på, att de är ett bekymmer (intervjuperson c).

Detta ligger i linje med rapportens beskrivning av antikrångelarbete som ett svar på återkommande signaler från verksamheterna snarare än ett centralt initierat reformprojekt. Rapporten betonar att administrationens tillväxt inte primärt uppfattas som ett problem i teorin, utan i vardagen, där professioner och chefer upplever att tiden för kärnuppdraget krymper.

Ett gemensamt arbete över partigränser

Arbetet bedrevs i en särskild programberedning inom SKR. Intervjupersonen betonar den politiska bredden och samsynen:

Alla har verkligen varit med och bidragit, velat att det ska bli bra. Det har varit en representant för varje politiskt parti. Så det är på ett sätt helt fantastiskt (intervjuperson c).

Detta gjorde att resultatet fick legitimitet både politiskt och praktiskt. Det upplevdes som ett gemensamt uppdrag snarare än ett enskilt projekt. Denna breda förankring återkommer som ett viktigt tema i rapporten, där antikrångel framställs som ett sektorsövergripande ansvar snarare än en partipolitisk fråga. Legitimiteten i arbetet beskrivs som avgörande för att rekommendationerna ska få genomslag lokalt.

Att förstå vad administration egentligen är

En viktig utgångspunkt i både intervjun och rapporten är behovet av att definiera vad administration faktiskt betyder. Intervjupersonen menar att:

Administration är ju väldigt brett. Det handlar inte bara om ekonomer och sekreterare, utan om all den information som skapas, samlas in och rapporteras i systemet (intervjuperson c).

Rapporten utvecklar detta genom att skilja mellan nödvändig administration, som krävs för kvalitet och rättssäkerhet, och sådan administration som uppstår genom dubblerade krav, otydliga ansvarsfördelningar eller historiskt pålagda rutiner. Ett återkommande budskap är att förenkling måste börja med det som organisationen själv kan påverka.

Vi ville titta på det vi själva skapar, inte det som kommer utifrån. Man kan inte påverka allt, men man kan påverka sitt eget arbetssätt (intervjuperson c).

Detta resonemang är centralt i rapportens ansats och speglar en medveten avgränsning: fokus ligger inte på att avskaffa lagkrav, utan på att synliggöra den administrativa logik som byggs internt. Fokus ligger på överadministrationen som skapas i kommuner och regioner men de lämnas även rekommendationer till den statliga nivån.

Uppgiftslämnarbördan — ett osynligt slukhål

En av de konkreta delarna i arbetet med rapporten handlade om att synliggöra hur mycket tid som går åt till att lämna uppgifter till statliga myndigheter. Intervjupersonen berättar:

Uppgiftslämnarbördan. Hur mycket uppgifter som faktiskt krävs in. Och hur mycket tid som läggs på det. Det förvånade mig faktiskt (intervjuperson c).

I rapporten används uppgiftslämnarbördan som ett illustrativt exempel på hur administration kan bli osynlig i styrningen, trots att den binder stora resurser i verksamheterna. Intervjupersonens reflektion om vem som faktiskt ställer kraven speglar också rapportens självkritiska ansats:

Jag var lite nyfiken på vem det är som står för att kräva in en massa uppgifter. Då visade det sig att det är främst Skolverket och Socialstyrelsen. Men på tredje plats så kommer SKR själva (intervjuperson c).

För att föregå med gott exempel valde beredningen att innan slutrapporten var klar att själva se över sin uppgiftslämnarbörda.

Vi gav styrelsen en direkt rekommendation att omgående kapa 10 % av sin egen uppgiftslämnarbörda (intervjuperson c).

En förhoppning om att flera ska ta efter. Tankar fanns också gällande hur många gånger man behöver lämna ifrån sig samma uppgift, fast till olika myndigheter.

Digitalisering med eftertanke

Digitalisering lyfts i både intervjun och rapporten som en central del av lösningen, men med en tydlig brasklapp.

...Däremot så när det gäller den typen av administration som måste göras. Där tror jag att man kan hitta bra digitala lösningar ... Men jag tror inte att man

kan tänka att digitalisering kommer lösa allt krångligt. För det kommer det inte göra (intervjuperson c).

Teknik kan underlätta, men inte ersätta behovet av goda processer. Flera av de förslag som beredningen presenterade rörde därför standardisering av digitala system och bättre samordning mellan statliga och kommunala plattformar, snarare än fler nya verktyg. Detta synsätt, digitalisering med eftertanke, går igen i många av de lokala exempel som rapporten hänvisar till.

När enklare arbetssätt frigör resurser

Ett återkommande tema i intervjun är att små förändringar kan ge stora effekter. Intervjupersonen beskriver hur ett förändrat arbetssätt kan frigöra betydande resurser:

Exemplet att ansöka om sjukresa. Från att man lämnar in en ansökan så är det tio moment i det för att få en utbetalning... En kommun hade räknat på att bara för sjukresa så är det ca 19 000 arbetstimmar per år...Förenklar man processen till ett inlämnade steg och en utbetalande funktion och skrotar alla stegen mellan...så hade det varit en möjlig besparing på 10 miljoner kronor per år eller mer... Det är en krånglig process (intervjuperson c).

Denna typ av exempel visar hur viktig vardagsförenklingen är, det handlar sällan om stora strukturreformer, utan om att identifiera var krångel uppstår i praktiken menar intervjupersonen.

Det kan vara små saker, men de gör skillnad. Att ta bort ett steg i en process, att slå ihop två rapporter – det är sådant som sparar tid (intervjuperson c).

Den konkreta och praktiska tonen går igen i hela SKR-rapporten, där beredningen föreslår att varje organisation ska införa en egen *antikrångelrutin*: regelbundna genomgångar av rutiner och rapporteringskrav, där fokus är på vad som kan förenklas eller tas bort.

Ett arbete som kräver uthållighet

Både intervjun och rapporten understryker att arbetet inte är något som kan göras en gång för alla. Det kräver långsiktighet, uthållighet och politisk vilja. Arbetet ses snarare som ett startskott än ett avslut. Rapporten i sig ska fungera som ett stöd för kommuner och regioner, men den verkliga förändringen sker lokalt, när verksamheter själva börjar identifiera och förenkla sina processer.

Det här handlar om att frigöra resurser från alla de här administrativa delarna till välfärden och det verksamhetsnära, alltså människomötet (intervjuperson c).

Sammanfattning

SKR:s arbete med antikrångel har vuxit fram i ett samspel mellan medlemsdialoger, politisk samordning och praktiska exempel från vardagen i kommuner och regioner. Rapporten *Antikrångel – välfärden med kärnuppdraget i fokus (2025)* fungerar här både som ett

kunskapsstöd och som en normativ markering: förenkling måste vara systematisk, självkritisk och uthållig. Intervjun bekräftar rapportens centrala tes att vägen till minskat krångel inte går via enskilda tekniska lösningar, utan genom ett förändrat förhållningsätt till styrning, ansvar och administrativt värde.

Fall 4: Mellan kultur och kontroll

I detta avsnitt presenteras en intervju med en konsult som under lång tid arbetat med utvecklingsfrågor inom offentlig sektor. Hen beskriver hur krångel sällan handlar om formella regler, utan om mönster, beteenden och kulturer som vuxit fram över tid. Intervjun ger en inblick i hur den administrativa bördan inte bara formas av lagkrav och rutiner, utan också av kortsiktighet, institutionellt minne och rädslan för att göra fel.

Ett kulturkrångel snarare än ett regelkrångel (intervjuperson d).

Intervjupersonen gör en tydlig åtskillnad mellan det som ofta kallas *red tape*, formella regler och procedurer, och det som hen själv kallar *kulturkrångel*.

Det är en annan typ av krångel som vi kanske jobbar med som är mer processmässigt eller kulturmässigt. Då kan det handla om att man mäter för mycket onödiga saker eller samlar in massa data som man inte vet hur man ska använda (intervjuperson d).

Krånglet uppstår alltså inte främst i regelverket, utan i hur organisationer hanterar sin egen verksamhet. En aspekt är, enligt intervjupersonen, det svaga institutionella minnet.

Det är slående i många fall, i många sammanhang, att man inte kommer ihåg vad man har gjort redan. Och det skapar ju väldigt mycket krångel (intervjuperson d).

Även när dokumentationen finns tillgänglig används den inte systematiskt, och samma kartläggningar eller analyser återupprepas gång på gång.

Invanda beteenden och kortsiktighet

När konsulten reflekterar över varför detta mönster uppstår pekar hen på beteenden, kultur och en allmän rastlöshet inom offentlig sektor.

Man är inte utfallsfokuserad, man är väldigt aktivitetsfokuserad. Och man vill gärna uppfinna hjulet på nytt. Det kan vara svårt att erkänna att man har gjort det här förut (intervjuperson d).

Det blir ett slags organisatoriskt beroende av att producera nya projekt och initiativ, snarare än att bygga vidare på tidigare erfarenheter.

Det kan vara svårt att erkänna ibland att man har gjort det här. Då framstår man som den här bromsklossen. Snarare än att det här kan vi bygga vidare på (intervjuperson d).

Rädslan för att göra fel

En återkommande förklaring till krånglet är rädslan för att göra fel, något som konsulten ser som djupt rotat i offentlig sektor.

Det är viktigare att inte göra fel än att försöka utforska vad som kanske är mest effektivt. För då dokumenterar man väldigt mycket, så att man kan visa att vi inte har gjort fel här (intervjuperson d).

Denna rädsla leder till att medarbetare och chefer lägger tid på att bevisa sin korrekthet snarare än att fokusera på effekter. Det handlar om en kultur där det är tryggare att följa proceduren än att testa nytt.

Det blir en väldigt stark signal om att det bästa är att fortsätta göra det som vi redan gör. För det känns ändå säkert (intervjuperson d).

När beslut möter motstånd

Intervjupersonen beskriver hur svårigheten att minska administrationen ofta uppstår i själva beslutsögonblicket. Det finns en vilja till förändring, men en låg förmåga att prioritera och sluta med gamla arbetssätt.

Chefer har jättesvårt att faktiskt fatta beslut om att nu ska ni sluta göra det här och börja göra det här. Och då är alternativet att lägga på istället (intervjuperson d).

Förändring kräver ofta hårda beslut, men också en balansgång mellan rättssäkerhet och effektivitet.

Rättssäkerhet och minskad byråkrati är en motpol. Det är viktigt att förhålla sig till (intervjuperson d).

Byråkrati som värde, inte fiende

Till skillnad från populistiska diskussioner om att ”ta bort byråkratin” betonas vikten av att skilja på nödvändig och onödig byråkrati.

Jag tror inte på den totala avbyråkratiseringen... utan snarare att vara noggrannare i varför man mäter något och hur (intervjuperson d).

Hen varnar för risken att kasta ut viktiga demokratiska principer i jakten på förenkling:

Risken när man gör ett ord så negativt laddat fast det egentligen innehåller viktiga värden, det är att man raserar någonting (intervjuperson d).

I stället förespråkas en nyanserad syn, där byråkrati också kan förstås som en garant för rättssäkerhet och transparens.

Digitalisering och nya förväntningar

En annan aspekt som framträder är digitaliseringens dubbla roll. Den kan förenkla, men bidrar också till ökade förväntningar.

Människor kommer att jämföra hur det är att boka bord på en restaurang med sin app med hur det känns att träffa vården eller skolan (intervjuperson d).

Teknikutvecklingen har ökat trycket på offentlig sektor att leverera snabbare och smidigare tjänster.

Pandemin drev på den här utvecklingen, och nu händer det så mycket inom AI och allt det där. Just nu är det ett väldigt tempo (intervjuperson d).

Samtidigt framhålls de att tekniken inte nödvändigtvis minskar administrationen, men kan göra den mer effektiv:

Man kan ha kvar samma administration, men det känns som mindre. Man gör egentligen samma sak fast med bättre verktyg (intervjuperson d).

Vägen framåt – från data till utfall

Intervjupersonen betonar vikten av att återvända till kärnfrågan: vad är det man vill åstadkomma?

Jag tror mycket på att förstå vad det är för utfall man vill påverka. När man väl har bestämt sig för det kan man börja granska det man gör (intervjuperson d).

För att minska onödig administration måste organisationen först förstå sina egna processer.

Det är väldigt svårt att sluta göra något eller att förstå vad som är onödigt om man inte ens vet vad man gör för något (intervjuperson d).

Hen beskriver hur visualiseringar av verksamheten ofta leder till aha-upplevelser:

Man får upp en jättekarta med hundra olika insatser. Och då blir det en aha-upplevelse: gör vi allt det här? (intervjuperson d).

Men även om dessa insikter är värdefulla är det svårt att få förändringen att hända i praktiken.

Jag har exempel på kartläggningar som lett till aha-upplevelser. Men jag är lite osäker på hur mycket man verkligen gör med det (intervjuperson d).

Sammanfattning

Intervjun visar hur krånglet i offentlig sektor inte enbart handlar om regler, utan om kultur, beteenden och incitament. Konsulten beskriver ett system där rädslan för fel, aktivitetsfokus och fragmenterade processer skapar en tröghet som motverkar effektivitet. Samtidigt finns en växande insikt om behovet av att återvända till kärnan, att förstå vad man faktiskt vill uppnå.

Det finns en dröm om att få jobba mer med det man verkligen tycker att man är till för (intervjuperson d).

Att minska krånglet handlar därför inte om att riva ner byråkratin, utan om att skapa en smartare, mer lärande förvaltning. Som konsulten sammanfattar:

Krånglet försvinner inte av sig självt. Men när man börjar förstå varför man gör saker, då har man kommit en bra bit på väg (intervjuperson d).

Fall 5: Att göra det enklare att vara medborgare

I en mellanstor kommun i Stockholmsområdet, med både stadskänsla och småskalighet, intervjuas tre personer, en enhetschef för servicecenter, en samhällsvägleddare och en avdelningschef för kommunikation och service. Arbetet med *antikrångel* i kommunen beskrivs ha vuxit fram ur framför allt en då ny kommundirektörs engagemang. Det handlar inte bara om att lösa enskilda problem, utan om att visa en vilja att lyssna och lära. Ur en vilja att närma sig medborgarna, att visa en öppenhet inför deras upplevelser av kommunen och vardagen i välfärden.

Hur upplevs det för dig? Det är en viktig input och ett viktigt samskapande med medborgarna (intervjuperson e).

Kommunen valde att använda de funktioner och system som redan fanns att tillgå i kommunen för att driva arbetet, dels med argumentet att det inte ville skapa mer administration.

Vi tänkte att det här ska hanteras av ordinarie linjeverksamhet (intervjuperson f).

I stället för att skapa en ny tjänst byggdes ansvaret in i befintliga funktioner. Ett tvärfunktionellt team samlas regelbundet för så kallade *krångelmöten* där inkomna ärenden går igenom, prioriteras och följs upp.

När antikrångel blir krångel

Det första inkomna ärendet genom kommunens nya krångelportal blev något av en symbol för arbetets natur. Med rubriken ”Krånglig e-tjänst för krångel” påpekade en invånare att det var svårt att lämna in ett krångelärende.

Det roligaste var att de första antikrångelärendet som kom in när vi hade börjat kommunicera kring det, var att det var för krångligt att lämna antikrångelärenden (intervjuperson e).

Det som först uppfattades som ironiskt blev i stället ett viktigt startskott för lärande och förbättringar. Enligt arbetsgången ska varje antikrångelärende anonymiseras i den mån det går för att sedan publiceras på hemsidan.

Jag tyckte det var fantastiskt kul. Vi måste ju vara transparenta så som vi hade tänkt, men också vilken lärdom (intervjuperson e)!

Den stora utmaningen visade sig ligga i återkopplingen. Tanken var att varje person som lämnar ett krångelärende skulle få veta vad som hänt: om det var något lagstyrt som inte kunde ändras eller om det faktiskt förenklats tack vare deras input. Öppenhet uppges vara ett nyckelord. både för att visa att kommunen tar synpunkter på allvar, och för att bjuda in till gemensamt lärande.

I praktiken visade sig denna utmaning med återkoppling av olika orsaker till exempel systemen var tröga och vissa förändringar kunde inte genomföras förrän nästa upphandling, kanske flera år fram i tiden.

Vi har ur ett medborgarperspektiv ganska långa ledtider ibland. Ibland sitter vi fast i system som vi inte kan påverka förrän nästa upphandling, kanske om två år (intervjuperson e).

Mellan klagomål och krångel

Ett centralt steg i början var att definiera vad som faktiskt menas med ”krångel”:

Krångel handlar mer om självreflektion, att här borde vi kunna göra bättre utifrån ett invånarperspektiv (intervjuperson e).

Kommunen har flera kontaktvägar, allt från e-tjänster och kontaktformulär till sociala medier.

Det viktiga är att vi har många vägar in – huvudsaken är att ärendet når fram (intervjuperson g).

Antikrångelportalen riktar sig främst till personer som haft kontakt med kommunen och upplevt att något blivit onödigt svårt. Det är alltså inte en klagomålsfunktion i traditionell mening, utan snarare ett verktyg för att identifiera onödiga hinder i mötet mellan invånare och förvaltning. Krångel kan handla om allt från otydliga e-tjänster till interna processer med för många led, eller om situationer där medborgaren skickas runt i kommunen.

Egentligen handlar det om när vi uppenbarligen krånglar till saker utan att det behöver bara så. Det kan vara e-tjänster som är jättekraungliga att förstå sig på, att man blir runt skickad i kommunen. Men är det bara ett ärenden där gatlyktorna är fel, det är ju inte ett krångelärende utan snarare ”att jag ställde denna frågan och det tog mig fyra veckor att få svar” eller ”jag förstår inte hur man gör”, ”detta ärendet var jättesvårt att genomföra”, ”varför finns inte detta digitalt?” (intervjuperson e).

Syftet är inte att peka ut fel, utan att lära och förbättra. En röd tråd i intervjuerna är balansen mellan effektivitet och omtanke. Intervjupersonerna beskriver att syftet inte främst är att spara pengar, utan att göra kontakten med kommunen begriplig och tillgänglig.

Vi vill sätta medborgaren i centrum. Det handlar om service, tillgänglighet, bemötande och dialog (intervjuperson f).

Samtidigt finns ett tydligt effektivitetsperspektiv:

Vi tittar på ärenden som har hanterats. Hur effektivt har vi gjort det?(intervjuperson g).

Arbetet med att förenkla blir på så sätt också en spegel av organisationens rutiner. Det hjälper till att upptäcka onödiga processer och steg som man gör av gammalt arv

Från förenklingsfredagar till antipiloter

För att engagera medarbetarna i arbetet har kommunen använt flera kreativa former. Ett av initiativen är de så kallade *förenklingsfredagarna*, workshop-liknande träffar där medarbetare från olika delar av organisationen samlas för att identifiera vad som krånglas till och hur det kan förenkla, kan vi sluta med något vi gör idag.

Det är allt ifrån blanketter till styrdokument som lite grann säger emot varandra. Ett processflöde som inte är så ändamålsenligt – varför måste den testen gå dit och dit och dit? Kan vi göra det enklare (intervjuperson e)?

Ett konkret resultat av dessa initiativ är digitaliseringen av försörjningsstödet. Invånarna kan nu ansöka digitalt, vilket frigör tid och minskar pappershantering.

Det betyder att vi har färre socialsekreterare som jobbar med handläggning... För vissa blir det lite krångligare, men vi har resurser på plats för att visa hur man gör (intervjuperson e).

Kommunen har också infört så kallade *antipiloter*. Medarbetare utbildade i innovationsdesign med uppdraget att identifiera sådant man kan sluta göra. Det är, som konstaterats, lättare sagt än gjort:

Det är skitsvårt...det är jättesvårt att sluta göra saker (intervjuperson e).

Utöver antipiloterna finns även särskilda *ledartröjor* – personer med utbildning i förändringsledning som hjälper enheter att analysera processer och flöden. Samtidigt beskrivs svårigheter i att få medarbetare att anmäla sig och att lyckas identifiera de där ”onödiga” uppgifterna som man faktiskt kan ta bort.

En del av en större förändringsresa

Antikrångel framstår inte som ett isolerat projekt, utan som ett kapitel i kommunens bredare förändringsresa. Kommunen uppges under flera år arbetat med att utveckla styrning, ledarskap och kultur.

År för år tar vi olika steg i vår utvecklingsresa. Vi jobbar jättemycket med styr- och ledningssystemet som verkligen har förenklats... Jättemycket med ledarskap enligt Försvarshögskolans modell, och nu med utvecklande medarbetarskap för alla (intervjuperson e).

Antikrångel blir i det sammanhanget en symbol för en större ambition: att skapa en mer tillitsbaserad, inlyssnande och lärande organisation. Det är också tydligt att arbetet inte får reduceras till en kommunikationsaktivitet vid sidan av, utan måste integreras i hela styrningen.

Om vi är riktigt duktiga ska medborgarna inte behöva ringa kommunen. Då har vi lyckats (intervjuperson f).

Samtidigt betonar flera att kommunen aldrig helt kan bli fri från krångel. Viss administration är nödvändig, både för rättssäkerhet och kvalitet. Det viktiga är att ständigt ifrågasätta vad som verkligen behövs.

Vi måste hela tiden fråga oss: vad vill medborgaren? Vad är det den har för utmaningar? Hur kan vi hjälpa, men ändå följa lagen (intervjuperson f)?

Teknik, tålmod och tidsbrist

Bakgrunden till varför frågan om antikrångel blivit så aktuell beskrivs som mångfacetterad. Dels handlar det om välfärdens resursutmaning, att kommunerna helt enkelt inte har råd att vara krångliga.

Vi har inte råd att lägga tid på fel saker (intervjuperson e).

Dels handlar det om en samhällsutveckling där människor vant sig vid att kunna lösa det mesta i sin smartphone.

Vi har mindre tålmod med att det är krångligt. Vi vill kunna lösa saker när vi vill, på det sätt som passar oss (intervjuperson e).

Slutligen nämns en form av kollegial konkurrens mellan kommuner. När andra kommuner, SKR eller statliga myndigheter visar upp framgångar i sitt förenklingsarbete, väcks också en vilja att hänga med, att visa att man är en modern, lärande organisation.

När rätt blir krångel

Ett av de mest illustrativa exemplen på kommunkrångel handlar om en bunt kvarglömda tröjor från ett sommarevenemang i närheten av kommunhuset. En anställd försökte lämna dem till kommunens medborgarservice med tanken om att det är ju dit folk kommer gå för att fråga efter dem, men fick nej, av säkerhetsskäl.

I stället hänvisades det till att varje enhet får ta hand om det, men dit kommer ju ingen medborgare att hitta. Så här kan vi inte ha det, här krånglar vi ju till det jättemycket. Om det är någon som saknar de här grejerna så kommer de aldrig få tillbaka dem. De blir inte bra internt för det blir bara massor med frågetecken hit och dit och det blir inte bra för medborgarna som tappat sina grejer (intervjuperson e).

Det finns en tanke bakom varför det är såhär och alla gjorde rätt, men det blev onödigt krångligt.

Tillit som motkraft till krånglet

Arbetet med antikrångel knyts till kommunens satsning på tillitsbaserad styrning. En av intervjupersonerna beskriver hur de två begreppen kompletterar varandra:

Tillitsbaserad styrning handlar mer om hur vi leder internt, antikrångel mer om relationen till medborgarna (intervjuperson e).

Båda utgår från samma idé, att de som möter medborgarna vet bäst vad som är krångligt och hur det kan göras enklare. Även om det inte går att ta bort allt krångel, kan kommunen sträva mot att det som finns kvar verkligen fyller ett syfte och är begriplig.

Sammanfattning

Intervjuerna visar hur kommunens arbete med antikrångel tar form som en bred och långsiktig ambition att göra kontakten med kommunen mer begriplig och tillgänglig för invånarna. Arbetet drivs inte som ett fristående projekt, utan är integrerat i ordinarie linjeverksamhet och kopplat till en större förändringsresa kring styrning, ledarskap och tillit. Antikrångel framträder här som ett sätt att lyssna, lära och justera arbetssätt snarare än att snabbt eliminera enskilda problem. Digitalisering och nya arbetssätt har skapat möjligheter till förenkling, men intervjuerna visar också hur tekniska system, långa ledtider och regelstyrning kan begränsa handlingsutrymmet. Samtidigt betonas vikten av återkoppling, transparens och medarbetarengagemang, där förenkling förstås som ett gemensamt ansvar och ett kontinuerligt prövande av vad som faktiskt skapar värde för medborgarna.

Fall 6: En större kommuns arbete för att frigöra tid till kärnuppdraget

I en storstadskommun har frågan om administration och kärnverksamhet blivit ett återkommande tema i budget och styrning. Två tjänstepersoner, en controller och en planeringsledare, beskriver hur arbetet med att minska administrationen vuxit fram ur ett politiskt uppdrag. Utgångspunkten har varit en politisk ambition att styra mer resurser till verksamhetens kärna – till mötet med medborgaren – och minska den tid som läggs på rapportering, uppföljning och styrning. Som en av de intervjuade uttrycker det:

Det är ju ett politiskt uppdrag. Och det man kan utläsa av budgetskrivningen är en önskan om att styra resurser mer mot grunduppdraget... och att om det finns administrativa uppgifter som vi gör som är onödigt eller ineffektivt, så vill man komma åt det (intervjuperson h).

Bakgrunden till kommunens arbete var ett uppdrag från fullmäktige år 2022: att utreda hur administrationen kunde minska. Resultatet blev en rapport som byggde på en bred kartläggning och dialog med kommunens förvaltningar. Syftet var att förstå *vilken* administration som kunde påverkas och *vilken* som var en följd av lagar, förordningar eller statliga krav.

Vi måste ju utreda och titta på den här administrationen som vi kan påverka. Det finns ju mängder med administration som är en följd av krav från EU, lagar och förordningar. Och sen har vi den som vi skapar själva – från den politiska nivån, kommunstyrelsen, och hela vägen ner (intervjuperson i).

Arbetet mynnade ut i ett kunskapsunderlag snarare än färdiga lösningar. Kommunen betonade att ansvaret för att definiera vad som är kärnverksamhet måste ligga ute i organisationen.

För att göra det helt konkret måste ju varje verksamhet själv göra det. Det kan inte vi sitta på en kommuncentral nivå och definiera vad som är den exakta kärnverksamheten. Utan det är mer en uppmaning att göra det (intervjuperson h).

Mellan digitalisering och dubbelarbete

Ett centralt tema i arbetet var digitaliseringens dubbla roll. Å ena sidan sågs den som en möjlighet att minska administrationen, å andra sidan riskerade den att skapa nya lager av uppföljning och kontroll.

Det som händer då är ju också att om vi har effektivare verksamhetssystem, då har man kanske dragit ner på administrationen. Men då läggs det ut på de som ska arbeta med kärnuppdraget. Och det beskriver ju väldigt många att så är det (intervjuperson i).

Det är egentligen ganska lite som sker på riktigt. Det är mycket att man planerar, utbildar både chefer och medarbetare för att få en digital mognad.

Det är i sig en ökad administration under en period som syftar till en minskad administration (intervjuperson i).

Strukturer, kultur och svårigheten att sluta

En återkommande insikt i samtalet är att det är *svårt att sluta*. Det handlar sällan om att man vill göra onödiga saker – utan om att kraven är många, ofta styrda av lagar och externa uppdrag.

Problemet med den onödiga administrationen kanske är... att det finns så många krav på den, att den måste utföras av olika anledningar – rättssäkerhet eller vad det nu kan vara (intervjuperson h).

Kommunen beskriver också hur en del av den ökade administrationen uppstått genom centralisering och nya IT-system, där uppgifter flyttats till personer utan tidigare administrativ erfarenhet:

Det där är ju en typisk sådan sak. Och så frågar man dem, gör ni någonting annat nu? Nej, men vi ska ju se till så att ni gör rätt. Det som egentligen händer är att man involverar fler människor. I stället för att de gör det som kan och det går mycket fortare, så ska vi först göra det och sen ska de kontrollera att vi har gjort rätt (intervjuperson i).

Det framkommer även att kulturella faktorer spelar in, både statusfrågor och synen på olika yrkesroller.

Jag tror faktiskt en annan sak också. Det är ju finare att vara administratör än att jobba nära brukarna till exempel... Och där finns det ju inom administrationen naturligtvis också en hierarki – har du en högskoleutbildning så kan du inte sitta och göra de där uppgifterna (intervjuperson h).

Sammantaget pekar kommunen på behovet av att se administrationen som ett samspel mellan kultur och struktur:

Jag tänker att kultur och struktur hänger tätt samman såklart, så det behöver man ju fundera på (intervjuperson h).

Samtidigt betonas det att även små förändring kan frigöra betydande tid i verksamheten. Ett konkret exempel gällde dokumentation inom äldreomsorgen:

Till exempel berättade de att de skriver daganteckningar, både inom vård- och omsorgsboende och på hemtjänsten. Och de daganteckningarna sammanfattas med jämna mellanrum. Det är ingen som läser sammanfattningarna. Så det har de slutat med. Det är en sådan liten, enkel sak... som egentligen bara leder till bättre kvalitet (intervjuperson i).

Mellan ambition och balans

Ett annat tema som lyfts är ambitionsnivån. Kommunen beskriver hur höga krav på kvalitet och kontroll ibland skapar överadministration, inte av illvilja, utan av rädsla att göra fel.

Det finns ju en allmän rädsla för att göra fel. Och då kanske man hellre gör några kontroller för mycket än för lite (intervjuperson h).

Intervjupersonerna reflekterar också över behovet av en gemensam förståelse för vad som är tillräckligt bra.

Vi behöver också lägga ambitionsnivån på en realistisk nivå... Vad är good enough? Och vad skapar det för mervärde om man lägger ribban högre (intervjuperson h)?

Nya verktyg, nya möjligheter

Trots utmaningarna lyfts också nya möjligheter – särskilt digitala stöd och AI-verktyg som hjälp för att frigöra tid till analys och kvalitativt arbete.

Vi har börjat använda till exempel LM-notor och ChatGPT för att hantera större datamängder. Det har faktiskt minskat tiden – jag har kunnat systematisera uppgifterna och lägga mer tid på analys (intervjuperson i).

Men de betonar att verktygen kräver kunskap, träning och försiktighet:

Man behöver lära sig att ställa frågorna rätt... Man kan inte gå kurser riktigt, man får testa sig fram (intervjuperson i).

Sammanfattning

Kommunens arbete med att minska administrationen har vuxit fram som ett politiskt uppdrag med målet att frigöra tid till kärnverksamheten – mötet med medborgaren. Arbetet balanserar mellan ambitioner och praktiska hinder: digitalisering och nya verktyg kan effektivisera, men riskerar samtidigt att skapa nya lager av kontroll och administration. Upplevelsen är att strukturella krav, lagar och rättssäkerhet gör att mycket administration är svår att ta bort. Samtidigt menar man på att små förändringar, kan märkbara effekter. Kommunen betonar vikten av att varje verksamhet själv definierar kärnuppdraget och att fokus bör ligga på uppgifternas värde snarare än på vem som utför dem.

Fall 7: En stad som vill göra det lätt att göra rätt

I samtalet med två verksamhetsutvecklare från en större kommun i södra Sverige, framträder bilden av en kommun som aktivt försöker leva upp till idealet om att vara ”en stad som är lätt att ha att göra med”. Initiativet till en *krångelombudsman* växte fram ur ett politiskt beslut år 2019, då kommunstyrelsen ville skapa ”en möjlighet för invånare, företag och föreningar att uppmärksamma när processer inte fungerar eller kan göras enklare”. Målet var, som en av intervjupersonerna uttrycker det:

...att ingen ska behöva utsättas för regelkrångel (intervjuperson j).

Med tiden har det visat sig att det har varit mest invånare som hört av sig. Funktionen har också fått en bredare roll, den ses nu som en del av stadens servicearbete och som ett sätt att säkerställa att kommunen är så lätt som möjligt att ha att göra med.

Lyssnande som arbetsätt

Två verksamhetsutvecklare på kontaktcentret hanterar idag rollen som krångelombudsmän. De beskriver sitt arbete som en process som bygger på dialog, förståelse och samarbete snarare än formell myndighetsutövning. De betonar att de lägger fokus mot att försöka lyssna in, undersöka och förstå vad som är *krånglet*. Samtidigt lyfts vikten av återkoppling både till individ och berörd verksamhet. En central aspekt är att varje ärende behandlas individuellt, men med blicken riktad mot det långsiktiga lärandet:

Att den invånaren hörde av sig hjälper ju andra så att inte andra hamnar i samma sits (intervjuperson k).

Det är inte mängden inkomna ärenden som avgör framgången, utan hur väl staden lyckas ta vara på de synpunkter som kommer in och omsätta dem till förbättring. Det uppges komma runt två till tre ärenden i månaden, men de ses som värdefulla signaler om var processerna kan göras tydligare eller enklare.

Vad är krångel?

Begreppet *krångel* är, enligt intervjupersonerna, inte helt lätt att definiera. I praktiken handlar det om *något som krånglar för invånare eller företag*, oavsett om det gäller e-tjänster, otydlig kommunikation eller brist på samordning mellan förvaltningar. Ibland kan ett ärende börja som ett klagomål men ändå visa sig vara något mer systematiskt:

En invånare ansöker om stöd hos en förvaltning. Den säger nej, du ska till den andra. Där säger de nej, du ska dit. Och så bollas individen runt. Så ska det inte vara (intervjuperson k).

I det fallet ledde ärendet till en ny samordningsprocess mellan förvaltningar, ett konkret exempel på hur en enskild upplevelse av krångel kan leda till strukturella förbättringar.

Kommunikationen nämns som den vanligaste orsaken till krångel. Många ärenden handlar om att invånare ”inte förstår vad som står på hemsidan”, eller att kommunen använder

”fackspråk” där klarspråk hade underlättat. Det visar på balansen mellan juridisk korrekthet och begriplighet:

För mig som arbetar med det är det självklart vad det betyder. Men för invånaren, som kanske är i ett utsatt läge, kan det vara svårt att förstå (intervjuperson j).

Från individ till system – en lärande funktion

Krångelombudsmannen fungerar som ett nav mellan medborgare och förvaltning. Varje ärende leder till en process där man undersöker vad som brustit, vem som berörs och hur problemet kan lösas. En av intervjupersonerna förklarar:

Vi gör en handlingsplan, följer upp och publicerar ärendet tillsammans med lösningen (intervjuperson j).

Det framhålls också att funktionen kräver både samarbetsförmåga och ödmjukhet. Att kontakta en verksamhet kan väcka försvar, men det är viktigt att hålla fast vid syftet: att förbättra, inte att anklaga.

Fokus är inte på att hänga ut, utan på att vara lösningsorienterad. Nu blev vi upplysta om det här, hur kan vi göra någonting åt det (intervjuperson j)?

Mandat, samarbete och lärande

En viktig lärdom har varit att funktionen behöver ha ett tydligt mandat. Något som lyfts fram som en skillnad mellan krångelärenden och synpunkter i deras hantering.

Det ger oss lite mer möjlighet att faktiskt ta tag i saker på ett annat sätt (intervjuperson k).

De framhålls samtidigt är mandatet inte beslutsrätt, förändring sker genom samarbete:

Vi kan inte säga till någon att göra något, men vi kan initiera och belysa frågan tillsammans (intervjuperson k).

Att arbetet nu ligger vid kontaktcentret ses som en styrka, eftersom personalen där dagligen hör vad som skaver och kan agera proaktivt. De beskriver också ett nära samarbete mellan olika förvaltningar, med gemensamma forum där man delar information och koordinerar kommunikationen till invånare.

Balansen mellan förväntningar och möjligheter

En återkommande utmaning handlar om att balansera invånarnas förväntningar mot det kommunen faktiskt kan påverka.

Invånarna kan ju önska vad som helst, men vi kan inte tillgodose allt (intervjuperson k).

Samtidigt vill man inte att funktionen ska skapa falska förhoppningar hos invånarna.

Det kan bli så att någon tänker 'nu har jag pratat med krångelombudsmannen, så nu ska det lösa sig'. Men det är inte säkert att det gör det (intervjuperson j).

Trots det finns ett brett stöd för arbetet. Intervjupersonerna upplever att funktionen fyller en viktig roll, inte minst som symbol för en lyssnande och serviceinriktad organisation. Som en av dem sammanfattar det:

Det är väldigt bra om det finns något sätt att fånga upp när en invånare känner att något inte funkar – så att vi kan stötta den personen, men också förbättra framåt (intervjuperson k).

Sammanfattning

Intervjuerna visar hur kommunen genom funktionen krångelombudsman försöker göra medborgarnas upplevelser av regelkrångel till en källa för lärande och förbättring. Arbetet präglas av ett lyssnande och dialogbaserat förhållningssätt, där fokus ligger på att förstå vad som upplevs som krångligt och att omsätta enskilda ärenden till mer långsiktiga förändringar i processer, samordning och kommunikation. Funktionen fungerar som en brygga mellan invånare och förvaltningar, med ett tydligt men informellt mandat att initiera förbättringar snarare än fatta beslut. Samtidigt framträder spänningar mellan invånarnas förväntningar och kommunens faktiska handlingsutrymme, liksom mellan juridisk korrekthet och begriplighet. Krångelombudsmannen framstår därmed inte som en lösning på allt krångel, utan som ett sätt att systematiskt fånga upp, synliggöra och lära av de situationer där kommunen inte lyckas vara så lätt att ha att göra med som ambitionen föreskriver.

Krångel som organisatoriskt fenomen

I detta avslutande kapitel sammanfattas studiens centrala teman kring krångel som organisatoriskt fenomen. Det kan vara värt att påminna om att i samtliga fall talades det inte om just krångel, men väl om betungande och onödiga administrativa uppgifter. Genom materialet framträder en paradox: trots en utbredd ambition att förenkla administrativa processer fortsätter krånglet att reproducera sig självt, både i form av nya rutiner, roller och styrningsinitiativ. Vi kallar det här för *krångelparadoxen*, ett begrepp utvecklat inom ramen för studien. Även om liknande mekanismer har beskrivits i tidigare forskning, används här ett nytt begrepp för att synliggöra fenomenet i en kommunal och välfärdsnära kontext. Början tas emellertid i en övergripande typologisering av insatserna.

Tre kategorier gällande inriktning för förenkling

I studiens material framträder ett mönster där samma övergripande ambition att minska krångel rymmer tre olika fokus. Dessa tar sikte på olika problem, olika målgrupper och använder olika verktyg för att uppnå förenkling. De tre begrepp som presenterats i tabellen nedan illustrerar tre sätt att förstå vad krångel är och hur man tänker sig att det ska lösas. I detta avsnitt förklaras dessa skillnader.

Antikrångel: ett medborgarperspektiv på vardagsnära förenkling

Antikrångel begreppet bygger på tanken att *medborgaren* möter ett onödigt krångligt offentligt system. Det handlar om blanketter som är svåra att fylla i, information som är otydlig och kontaktytor som känns tröga och byråkratiska. Här beskrivs problemet som onödigt papperskrångel och svår kommunikation. Denna logik grundas i ett externt användarperspektiv: den offentliga sektorn bör vara enkel att förstå och lätt att interagera med.

Den typiska lösningen ska betona tillgänglighet och begriplighet. Vad som framträder i de beskrivningar som gjorts är att arbetet ofta riktar in sig på att identifiera och hantera enskilda rutiner och förfaranden som upplevs som krångliga och svårhanterliga. Förenkling handlar främst om att göra mötet mellan medborgare och välfärdsorganisationer mer friktionsfritt.

Minskad administration: att effektivisera det interna maskineriet

Det andra begreppet, *minskad administration*, opererar med ett annat fokus. Här riktas fokus inåt och det är administrationen som fenomen internt som adresseras. Problemet innefattar tidskrävande rutiner, dubbelarbete, manuella moment och processer som har vuxit fram över tid utan att helheten har setts över.

Detta fokus är mer strukturellt och verksamhetsinternt och det finns inte lika tydligt en enskild drabbad i fokus. Snarare är det mängden administration i sig om är problemet. Lösningen kan vara tekniska till sin karaktär: digitalisering och automatisering. Samtidigt visar intervjumaterialet att dessa tekniska lösningar inte alltid innebär faktisk förenkling. När digitala verktyg införs kan administrationen i stället byta skepnad, flytta till andra yrkesgrupper eller skapa nya krav på utbildning, uppföljning eller kontroll.

Tillitsorientering: att minska krångel genom professionell autonomi

Det tredje begreppet *tillitsorientering* utgår från professionernas perspektiv och ambitionen att värna om kärnverksamheten. Här är krångel inte främst en fråga om system eller processer, utan om styrning som drabbar någon, som i regel är en yrkesutövare i ett klientnära arbete.

Det som ska minskas är *kontroll och detaljstyrning* som upplevs stjäl tid för lärare, sjuksköterskor, socialsekreterare och andra yrkesutövare i mötet med brukaren. Lösningen ses handla om mer handlingsutrymme, färre detaljkrav och större tillit till professionell kunskap.

Tre perspektiv på samma problem – och varför de kan hamna i konflikt

De kategorierna är inte i sig motstridiga, men de pekar åt olika håll och laddar ordet "krångel" med olika betydelser. För en verksamhetsutvecklare kan krångel handla om Excelark; för en socialsekreterare kan det handla om styrsignaler; för en medborgare om en blankett som inte går att förstå. Lösningarna kan i sig komma att skapa problem som riskerar att uppfattas som krångel. Där en ledning ser digitalisering som lösning, kan professionen uppleva ökad kontroll. Och när politiken kräver mer transparens kan det i praktiken öka administrationen.

Begrepp	Problemområde	För vem	Lösning
Antikrångel	Onödigt papperskrångel & svår kommunikation	Medborgare	Digitalisering, enklare språk, mer lättillgängligt och kommunikativt
Minskad administration	Dubbelarbete, onödigt arbete	Organisationen internt, hur man jobbar med interna processer	Digitalisering och automation.
Tillitsbaserad styrning	Kontroll och detaljstyrning som ger ökad administration	Kärnverksamheten (lärare, läkare, socialsekreterare o.s.v.)	Lita på professionell kompetens, ökat handlingsutrymme

Tillsammans visar dessa tre kategorier att vägen till förenkling inte är entydig. Det som förenklar för medborgaren kan skapa mer styrning för professionen, och det som minskar administration internt kan samtidigt öka digital komplexitet. Förenkling blir därmed inte en teknisk fråga, utan en balansakt mellan olika behov, roller och värden i den offentliga organisationen.

När administrationen byter skepnad – rundgångens logik

Diskussionen om administrativ börda handlar sällan om ett enkelt ”för mycket” eller ”för lite”. Snarare visar materialet tendenser på hur administrationen har benägenhet att omformas snarare än att minska. Ett fenomen där organisationer försöker effektivisera genom att omfördela arbetsuppgifter, men utan att förändra själva komplexiteten. Resultatet riskerar att bli en form av organisatorisk rundgång där administrationen flyttas runt inom organisationen. Nya roller skapas, när saker lyfts från en administratör till andra som blir sällananvändare. Detta påminner om resonemang om hur reformer i offentlig sektor kan leda till allt fler lager av styrning. I stället för att ta bort krav förändras de, flyttas eller paketeras om. I det insamlade materialet beskrivs att dubbelarbete, parallella processer och upprepade kartläggningar är återkommande fenomen. Det svaga institutionella minnet gör att samma arbete startas om på nytt, i form av projekt och initiativ med kort tidshorisont. Denna rundgång blir i sig en del av krånglet: gamla arbetsuppgifter försvinner inte, utan återuppstår. Rundgången visar att frågan om administration inte enbart bör handla om resurser eller bemanning, utan om organisationers sätt att lära, minnas och avgränsa.

Krångel som bottnar i vanor, rutiner och spårbindenhet

Ett återkommande tema i materialet är att krångel inte enbart bottnar i formella regler, utan i beteenden och organisatoriska normer. Detta ligger nära forskningen om *mätandets kultur* där aktiviteter blir självändamål och syftet tappas bort. Intervjuerna visar hur organisationer genom år av påbyggnader upplevs ha skapat beteenden som är svåra att bryta, trots ett uttalat intresse att förenkla. En nyckelfaktor är rädslan för att göra fel, något som gång på gång driver fram mer dokumentation och kontroll. Här blir administrationen ett sätt att skydda sig snarare än att styra verksamheten. Den professionella autonomin ersätts av en kodifierad försiktighet, där det säkra valet alltid är att följa proceduren, och gärna lägga till ytterligare en kontrollnivå.

Samtidigt påpekas det i intervjuerna att krångel också kan handla om kortsiktighet och en organisatorisk rastlöshet där man i all iver vill uppfinna hjulet på nytt och har ett starkt aktivitetsfokus. Krångel är inte ett *mjukt* problem vid sidan av strukturella faktorer. Själva *strukturen* utgör problemet. För att komma åt krånglet behöver organisationer förändra inte bara sina regler, utan också sina kollektiva vanor. Detta knyter an till forskning om mätandets kultur och hur kontroll- och granskningslogiker tenderar att internaliseras och bli självdrivande (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2021). Organisatoriska vanor och normer blir därmed en del av den strukturella trögheten, en administrativ rationalitet som fortsätter reproducera sig själv även när formella krav inte längre motiverar den. När rädslan för fel leder till överdokumentation, och kortsiktighet kombineras med aktivitetsfokus snarare än utfallsfokus, uppstår ett krångel som försvårar förenkling och återföring av resurser till kärnverksamheten.

Lösning och problem: digitaliseringen som exempel

Digitalisering framträder i intervjuerna som ett område där löften om förenkling och effektivitet samexisterar med nya lager av komplexitet. Digitalisering har beskrivits som ett svårt fenomen att få grepp om (Weichselberger, 2025) och det möter vi även här.

Digitalisering som döljande mekanism – när administrationen byter form men inte försvinner

Den första dimensionen handlar om att digitalisering ofta uppfattas som ett sätt att ”ta bort” administration, samtidigt som den i praktiken främst förändrar *formen* för administrativt arbete. Hall (2025) beskriver detta som digital byråkrati: tekniken möjliggör mer rapportering och snabbare informationsflöden, men riskerar att leda till att organisationer fortsätter mäta mer bara för att det går.

När analoga moment blir digitala finns en risk att organisationer behåller, och i vissa fall utökar, kraven på datainsamling och uppföljning samtidigt som frågor som – *vad ska vi med denna information till?* hamnar i skymundan när fokus riktas mot teknikens möjliggörande snarare än behovets kärna.

Digitalisering kan därmed verka som en mekanism som döljer administration, snarare än reducerar den: arbetet försvinner inte, det transformeras, paketeras om och distribueras på nya sätt.

Den andra dimensionen rör digitaliseringens organisatoriska konsekvenser. När digitala system införs uppstår inte bara nya tekniska funktioner, utan även nya administrativa roller och styrningslogiker. Kommunerna beskriver hur digitalisering genererar behov av systemförvaltning, support, utbildning, dataskyddsarbete och kontinuerlig kvalitetssäkring. Moment som kan komma att kräva kompetenser som inte funnits tidigare, och därmed också skapa kompletterande kontrollfunktioner.

En annan aspekt rör behovet av extern support. När digitala tjänster riktas mot medborgare krävs hjälpfunktioner, vägledning och ofta parallella manuella lösningar för dem som inte kan navigera de digitala gränssnitten. Detta utmanar föreställningen om digitalisering som universell förenkling då den i praktiken kan innebära en differentiering av administrativt stöd. Digitaliseringen kan generera en ny typ av administration, mindre synlig, men kanske ibland mer omfattande.

Krångelparadoxen: alla vill förenkla, men vägen dit är krånglig

Ambitionen att förenkla är i dag utbredd, likaså en mer intensiv diskussion kring administrationens omfattning i relation till kärnverksamheten. I intervjuerna framträder en bred samsyn: administrationen behöver minska, processer ska renodlas och fokus ska åter riktas mot *kärnuppdraget*. Ändå visar materialet att förenklings praktik är långt mer komplex än dess retorik, med ett återkommande mönster där försök att minska krångel i praktiken tenderar att generera nya former av administrativ komplexitet. Här uppstår det vi kallar *krångelparadoxen*: alla vill förenkla, men vägen dit tenderar att generera nytt krångel.

Krångelparadoxen kan förstås som ett uttryck för den dubbla roll administrationen spelar i offentlig sektor. Å ena sidan uppfattas administrationen som ett hinder – något som tar tid från kärnverksamheten, skapar frustration och bidrar till upplevelser av ineffektivitet. Å andra sidan är administrationen samtidigt en nödvändig möjliggörare för samordning, rättssäkerhet och ansvarstagande. Intervjumaterialet visar hur denna dubbelhet präglar

förenklingsarbetet. Initiativ till minskad administration formuleras ofta som svar på upplevda problem i vardagen, men utformas genom administrativa praktiker: projektorganisationer, uppföljningsrutiner, indikatorer och rapporter. Förenkning blir därmed något som görs *med* administration, snarare än genom ett ifrågasättande av dess grundläggande logik.

En dimension av krångelparadoxen tycks handla om att det inte alltid finns en samlad och långsiktig bild av vad som faktiskt skapar krångel i organisationen. När helhetsperspektiv och organisatoriskt minne är svagt utvecklade riskerar förenklingsinsatser att utformas utan tydlig koppling till tidigare erfarenheter. Även om lärdomar ofta dokumenteras, verkar de inte alltid integreras i den löpande styrningen. I sådana situationer organiseras förenkning lätt som nya, avgränsade projekt, snarare än som en kontinuerlig praktik. Ambitionen att förenkla tar då ofta formen av återkommande initiativ i form av arbetsgrupper, roller, pilotprojekt och uppföljningar – alla drivna av en genuin vilja att förbättra. Samtidigt finns en risk att dessa insatser, genom sin egen organisering, bidrar till att lägga ytterligare lager ovanpå de strukturer de är avsedda att minska.

Detta mönster kan förstås i ljuset av den administrativa expansion och elevering som beskrivs i forskningen om offentlig sektor (Alvehus & Kastberg Weichselberger, 2024). När administrativa funktioner får ökad status och inflytande tenderar också problemlösningen att ta administrativ form. Intervjumaterialet visar hur förenklingsarbete ofta drivs inifrån organisationens mittstruktur, med fokus på att utveckla nya metoder, modeller och verktyg. Problemet definieras som något som kan hanteras genom bättre styrning, tydligare processer eller mer ändamålsenliga system. Lösningen blir därmed ytterligare struktur, snarare än ett ifrågasättande av strukturell täthet som sådan. Detta ligger nära det som i tidigare forskning beskrivits som en mittokratisk logik, där administrationens mellanled successivt växer och förstärks i ambitionen att skapa ordning, kontroll och kvalitet.

Krångelparadoxen ska därmed inte förstås som ett resultat av misslyckade reformer eller bristande engagemang. Tvärtom visar materialet att förenklingsarbetet ofta präglas av hög ambitionsnivå och starkt ansvarstagande. Paradoxen uppstår snarare ur spänningen mellan olika rationaliteter: mellan kravet på rättssäkerhet och önskan om flexibilitet, mellan politisk handlingskraft och professionell autonomi, mellan behovet av transparens och strävan efter enkelhet. I denna spänning framstår administrativa lösningar som rationella och legitima, även när de bidrar till ökad belastning i vardagen.

Krångelparadoxen förstärks av en utbredd riskaversion. Färre regler, färre kontrollsteg och mindre dokumentation upplevs ofta som mer riskfyllt än att lägga till ytterligare ett moment. Förenklingsambitioner kolliderar därmed med en styrlogik som premierar spårbarhet, mätbarhet och ansvarsfördelning, även när dessa värden producerar ökad komplexitet.

En tredje faktor som förstärker krångelparadoxen är den politiska handlingslogiken. Det vill säga hur nya problem ofta möts med nya uppdrag, mål eller uppföljningskrav. Att införa en ny rutin, ett nytt styrdokument eller en ny rapporteringsstruktur blir ett sätt att visa

handlingskraft och ansvarstagande. Förenkling formuleras som mål, men operationaliseras genom fler krav på redovisning av hur förenklingen ska genomföras och följas upp.

Avslutande reflektion – mellan antikrångel och administration

Sammantaget visar studien att krångelparadoxen sällan kan förstås som ett enskilt misslyckande eller som resultatet av felaktigt genomförda reformer. Snarare tycks den botten i en verksamhetslogik där administrativa insatser, rutiner och tekniker är tätt sammanflätade och där nya lösningar ofta byggs ovanpå befintliga strukturer. I detta perspektiv framstår förenkling som organisatoriskt krävande på ett djupare plan. Den låter sig inte reduceras till en teknisk fråga om att ta bort ett visst antal moment, minska administration med en viss procentsats eller införa nya digitala system. I stället kräver den förändringar i styrfilosofi, i synen på risk, ansvar och kontroll, i relationen mellan politik, administration och profession samt i hur organisatoriskt lärande tas tillvara över tid. Det paradoxala är därmed inte att förenkling ibland misslyckas, utan att den ofta tenderar att reproducera samma logiker som bidragit till krånglets uppkomst.

I linje med teorin om mittokrati (Alvehus & Kastberg Weichselberger, 2024) kan krångelparadoxen förstås som ett uttryck för en självförstärkande dynamik, där administrationens sätt att hantera problem samtidigt riskerar att skapa nya administrativa problem. Studien visar att det ofta är relativt enkelt att identifiera uppenbart onödiga moment och så kallade lågt hängande frukter – sådant som många i organisationen kan enas om är onödigt krångligt. Betydligt svårare förefaller det vara att förändra de underliggande drivkrafter som skapar och upprätthåller krånglet över tid, såsom kontrollbehov, riskaversion, kortsiktiga projektlogiker och organisatoriska vanor som premierar aktivitet och synliga åtgärder framför långsiktiga effekter. Den verkliga utmaningen tycks därför inte främst ligga i att identifiera krångel, utan i att förändra de logiker som reproducerar det.

Sammantaget framträder bilden av att förenkling svårigen kan förstås som ett avgränsat projekt, en enskild metod eller ett tidsbegränsat uppdrag. Snarare framträder förenkling som ett förhållningssätt, där organisationen kontinuerligt prövar sina rutiner, krav och arbetssätt i relation till frågor om syfte, proportionalitet och faktisk nytta. I detta perspektiv blir förenkling mindre ett effektiviseringsinstrument och mer ett gemensamt språk för organisatorisk reflektion. Den kommun som lyckas bäst är därmed inte nödvändigtvis den som kan visa upp störst numerisk minskning av administration, utan kanske den som skapar utrymme för fler att ställa – och återkommande återvända till – frågor om varför något görs och för vem.

Samtidigt uppdagas en risk för vad som här kan beskrivas som en form av antikrångel-populism: en förenklingsiver som fokuserar på synliga symbolåtgärder snarare än på de strukturer som genererar krångel. I ambitionen att ”ta bort onödigt” kan organisationer komma att sila mygg och svälja kameler: små irritationsmoment avlägsnas, samtidigt som de strukturella drivkrafterna som reproducerar krånglet i stort fortsätter att verka. Här blir

krångelparadoxen särskilt tydlig: förenkling genomförs, men utan att den administrativa tätheten som helhet minskar.

Som teorin om mittokrati påminner oss uppstår krångel sällan i organisationens periferi, utan i dess mitt – i de sätt på vilka verksamheten leds, mäts, följs upp och samordnas. Förenklingsinsatser som inte berör dessa nivåer riskerar därför att bli ytliga eller kortlivade. Avslutningsvis visar studien att krångel inte enbart är något som kan ”tas bort”. Det är ett organisatoriskt fenomen som måste förstås i relation till värden som rättssäkerhet, ansvar, transparens och politisk styrning. I vissa fall behöver krångel hanteras, i andra fall omförhandlas och ibland också accepteras som en del av välfärdsstatens komplexitet. Det avgörande tycks därmed inte vara att eliminera administration som sådan, utan att utveckla ett administrativt förhållningssätt där krångel inte tillåts växa okontrollerat eller bli ett självändamål. Att arbeta med antikrångel framstår i detta ljus mindre som en fråga om att förenkla allt – och mer som en fråga om att förenkla rätt saker, av rätt skäl och med medvetenhet om de logiker som annars riskerar att föra organisationen tillbaka till utgångspunkten.

Referenser

- Alvehus, Johan, & Gustaf Kastberg Weichselberger. 2024. *Administration i offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Bringselius, Louise. 2021. "Tillit. Introduktion till tillitsforskningen." In *Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning.*, edited by Louise Bringselius. Lund: Studentlitteratur.
- Elston, Thomas, & Ruth Dixon. 2019. "The Effect of Shared Service Centers on Administrative Intensity in English Local Government: A Longitudinal Evaluation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 30 (1):113-129.
- Hall, Patrik. 2012. *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber: Lund
- Hall, Patrik. 2025. *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige*. Malmö university press: Malmö
- Ivarsson Westerberg, Anders, Agneta Andersson, Eva Anskär, Daniel Castillo, Magnus Falk, & Anders Forssell. 2021. *Papper, pengar & patienter: Primärvården i administrationssamhället*. Studentlitteratur: Lund
- SKR. 2025. *Antikrångel – välfärden med kärnuppdraget i fokus*. Sveriges kommuner och regioner. Stockholm.
- Siverbo, Sven. 2023. *Tillitsbaserad styrning och ledning i kommuner och regioner*. Kommunforskning Västsverige, rapport 180
- Weichselberger, Gustaf Kastberg. 2025. "Chasing Digitalization: Understanding Control and Dispersion of Digitalization in Public Sector Organizations." *Public Administration* 102 (3). doi: <https://doi.org/10.1111/padm.13066>.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ledning, styrning, redovisning och organisering i kommuner och regioner.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt akademien. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.

Kommunforskning i Västsverige

Box 171

431 22 Mölndal

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se