

Torbjörn Lundqvist

Strategisk omvärldsanalys vid myndigheter

Torbjörn Lundqvist

Strategisk omvärldsanalys vid myndigheter

Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:10

Working Paper/Institute for Futures Studies; 2009:10

Stockholm 2009

Författaren

Torbjörn Lundqvist är docent i ekonomisk historia och verksam vid Institutet för Framtidsstudier.

Summary

Strategic foresight in government authorities

This paper analyses strategic foresight (*omvärldsanalys*) in Swedish government authorities and asks questions on the scope, rationale and drivers, organisation, functions, results and content in reports, methods and theories, and importance. The answers to these questions pinpoint the phenomenon of strategic foresight. They provide also the basis for answering more fundamental questions: What is the advantage of strategic foresight in government authorities? Are there differences in benefits between authorities, and what can be said about quality?

It is argued that benefits vary with the organization, activities and tasks, quality and position in the organization. Management behaviour is a key factor. Strategic foresight has specific procedures similar to research, and has gained in importance as interpreter of societal change and the future. One explanation could be an increased need for rapid analysis of change since uncertainty is perceived as a growing problem.

Sammanfattning

Strategisk omvärldsanalys vid myndigheter

Den här rapporten analyserar omvärldsanalysen i statliga myndigheter och ställer frågor om omfattningen, motiven och drivkrafterna, organisation, funktioner, analysernas resultat och innehåll, metoder och teorier samt betydelse. Svaren på dessa frågor ringar in fenomenet omvärldsanalys. De utgör även underlag för svar på mer principiella frågor: Vilken är nyttan med omvärldsanalys i statliga myndigheter? Skiljer sig nyttan åt mellan myndigheter, och vilken kvalitet håller omvärldsanalysen?

Nyttan varierar med organisation, verksamhet och uppgifter, kvalitet och ställning i organisationen. Ledningens agerande är av central betydelse. Omvärldsanalysen har specifika metoder som liknar forskning, och har fått ökad betydelse som uttolkare av samhällsförändring och framtiden. En förklaring kan vara ett ökat behov av snabba analyser när förändring och osäkerhet upplevs som ett växande problem.

Torbjörn Lundqvist

Strategisk omvärldsanalys vid myndigheter

1. Inledning

I vår tid sprids budskapet att varje organisation behöver omvärldsanalys för att kunna fatta rationella beslut, och i förlängningen för att överleva. Budskapet bygger på den snabba samhällsförändringen och sprids i samhället av intressenter på området: konsulter, självutnämnda omvärldsanalytiker, framtidsforskare, politiker, journalister och många andra. Statliga myndigheter tycks i växande omfattning följa denna tendens i tiden. Avsikten med denna studie är att försöka ringa in fenomenet omvärldsanalys eftersom det är en verksamhet som tolkar samhällsförändring och som sådan, genom beslut som rör viktiga gemensamma frågor, är med och skapar vår gemensamma framtid. Därmed framstår det även som viktigt att försöka förstå varför omvärldsanalysen tycks öka i betydelse.

Mina inledande tankar kring en studie av statens omvärldsanalys kretsade kring fenomenet som sådant. Varför tycktes omvärldsanalysen ha blivit så viktig just nu?¹ Hängde det samman med den "populära" diskursen om att vi lever i tid där allting förändras snabbare än någonsin tidigare? Var det möjligen osäkerhet och konkurrens mellan myndigheter som drev fram omvärldsanalys? Handlade det om PR och anseende? Var det risksamhället i Ulrich Becks politiska mening? (Att aldrig framstå som oförberedd vad som än händer.) Kanske var det ett resultat av medias ökade betydelse?

¹ Den frågan har behandlats i Torbjörn Lundqvist, "Den samtida omvärldsanalysens framväxt i staten", i *Fjorton perspektiv på framtiden. Samhälls- och humanvetenskapliga framtidsstudier*, red. Susanne Alm & Joakim Palme (Stockholm: Institutet för Framtidsstudier, 2008); Torbjörn Lundqvist, "The Emergence of Foresight Activities in Swedish Government Authorities", *Institute for Futures Studies, Working Paper 2009:5*. Stockholm, 2009.

Eller var omvärldsanalysen ett resultat av det växande utbudet av information genom den digitala revolutionen?² Det tycktes som omvärldsanalysen speglade samhällsutvecklingen och jag laborerade med idéer om att en studie skulle kunna öka förståelsen för vart samhället var på väg, vilket självfallet är en central uppgift i framtidsstudierna.

I praktiken har studien kommit att fokusera på den konkreta verksamheten. För att kunna bidra med ny kunskap på området krävs forskning av det konkreta slaget: att undersöka vad som sker ute på myndigheterna. Bristen på forskning innebär att det saknas generell kunskap om hur omvärldsanalysen sett ut och ser ut i myndighetssfären. Vi antar att en väl fungerande verksamhet på området bidrar till att statsförvaltningen kan fullgöra sina uppgifter på ett effektivare sätt, men vi vet inte. Det kan bero på att fenomenet är relativt nytt, eller att de discipliner som av tradition studerar staten helt enkelt har andra intresseinriktningar och därför ställer andra frågor.

Den viktigaste formen av omvärldsanalys, innan det nuvarande informationssamhället, var de personliga och sociala nätverk som makthavare ingick i. Ett exempel är den katolska kyrkan som under århundraden förmodligen var det bäst utvecklade nätverket av omvärldsbevakning och analys som fanns i Europa. Nätverken är fortfarande viktiga och har sannolikt ökat i betydelse på många områden, men den relativa betydelsen har minskat genom tillgången till öppna informationskällor via internet. I den här studien görs ingen undersökning av nätverkens betydelse, men många myndighetschefer anser sannolikt att den typen av informell omvärldsanalys har större betydelse än den mer formella omvärldsanalysen som genomförs av medarbetare. Det fanns planer att inkludera sådana studier i undersökningen. Det är dock ett område som kan rekommenderas för fortsatt forskning.

Syfte

Den här artikeln lyfter fram resultat från en studie av omvärldsbevakning, omvärldsanalys och delvis framtidsstudier i centrala statliga myndigheter

² James R. McNeill, *Någonting är nytt under solen. Nittonhundratalets miljöhistoria* (Stockholm: SNS Förlag 2003); Bengt Kristensson Uggla, *Slaget om verkligheten. Filosofi – omvärldsanalys – tolkning* (Eslöv: B. Östlings bokförlag Symposion, 2002); Thomas Hylland Eriksen, *Ögonblickets tyranni. Snabb och långsam tid i informationssamhället* (Nora: Nya Doxa, 2001); Ulrich Beck, *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet* (Göteborg: Daidalos, 2000); Manuel Castells, *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur. Band 1-2* (Göteborg: Daidalos, 2000); Gunnar Wallin m.fl., *Maktavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning* (Stockholm: SNS Förlag, 1999).

under de första åren av 2000-talet, med betoning på åren 2005–2007. Studien utgör ett inledande försök att omfatta och analysera statlig förvaltning från detta perspektiv. Kunskapen om omvärldsanalys i statliga myndigheter är mycket begränsad. Vi behöver veta mer helt enkelt därför att myndigheter fattar beslut som rör oss alla och framtiden. På vilken kunskapsgrund gör de det?

De övergripande frågor som jag ställer avser omvärldsanalysens omfattning i statliga myndigheter, motiven och drivkrafterna för att bedriva verksamheten, hur den har organiserats, vilka funktionerna är, analysernas resultat och innehåll, metoder och teorier som använts, och vilken betydelse som omvärldsanalysen kan bedömas ha haft. Svaren på dessa frågor ringar in fenomenet omvärldsanalys. De utgör även underlag för svar på mer principiella frågor: Vilken är nyttan med omvärldsanalys i statliga myndigheter? Skiljer sig nyttan åt mellan myndigheter? Och vilken kvalitet håller omvärldsanalysen?

Metoden kan beskrivas som en analys av två typer av kvalitativt material: intervjuer och samtal med företrädare för myndigheter, samt dokument som samlats in.³ Materialet härrör från drygt 50 centrala statliga myndigheter. Några myndigheter har studerats närmare medan flertalet utgör ett referensmaterial. I artikeln presenteras många generella slutsatser som bygger på en analys av hela materialet, med följd att inga specifika hänvisningar kan ges.

2. Framtiden och framtidsstudierna

Framtidsstudierna söker enligt ett vanligt synsätt kunskap om det som kan bli, vad som troligen blir, och vad som borde bli: det möjliga, det troliga, det önskvärda.⁴ Men framtidsstudierna har också av tradition analyserat den kunskapsproduktion om framtiden som tas fram av olika aktörer i samhället, en kunskap som kan framträda i form av idéer eller framtidsbilder. Redan under tidigt 1960-tal utvecklade Bertrand de Jouvenel en teoretisk plattform för den här typen av framtidsstudier. Enligt hans synsätt finns bilder av framtiden i alla människors medvetande, liksom i organisationers kollektiva medvetande. Bilderna kan vara kortsiktiga eller långsiktiga, komplexa eller enkla trendframskrivningar av nuet eller det förflutna. Alla framtidsbilder representerar uppfattade verkligheter, eller *facta*.

Aktörers tolkning av det förflutna och nuet har stor betydelse i beslutsfattande. Om vi ska förstå framtiden måste vi ta hänsyn till att dessa

³ Merparten av intervjuerna har genomförts av forskningsassistent Samuel Bohman.

⁴ Wendell Bell, "The purpose of futures studies", *The Futurist*, 31 (1997), s. 42.

omständigheter påverkar "the cause of future realities or futura".⁵ Annorlunda uttryckt: tolkningar och föreställningar av nuet och det förflutna påverkar hur det blir i framtiden (futura) genom vårt agerande. Men återkopplingen är dubbel. Utifrån vår tolkning av det förflutna och samtiden konstruerar vi föreställningar om framtiden. Dessa föreställningar bidrar sedan till att vi ibland omtolkar det förflutna och vår samtid. Genom denna återkopplingsprocess flyter förflutenhet, samtid och framtid samman i ett kunskapsmässigt Nu. Ett konkret exempel är den så kallade klimatfrågan. Upptäckten att den globala temperaturen stiger, samtidigt som den dominerande tolkningen är att orsaken utgörs av mänskliga utsläpp av växthusgaser, ger upphov till framtidsscenarioer som påverkar agerandet idag. Fakta söks även genom klimathistoriska studier vars resultat påverkar teorierna och modellerna för framtiden, och nya scenarioer konstrueras som leder till nya beslut i en ständig återkoppling. Vad som skulle kunna bryta detta är en helt ny huvudförklaring för uppvärmningen.

Men det är samtidigt viktigt att påpeka att det finns fler faktorer än framtidsbilder som påverkar beteendet. Luke van der Lann har påpekat att organisationer och beslutsfattare "either adapt to what they perceive as likely outcomes of their present action or act in a fashion to create the future they want".⁶

Framtidsbilderna blir med detta synsätt indragna i en maktkamp i samhället. Den som kan få genomslag för sina bilder eller analyser av framtiden har en maktposition och framtidsanalysen kan grundas på intresse. Historikern Reinhart Koselleck, en framstående teoretiker kring förståelsen av tidsbegreppet, menade att den politiska maktkampen i samhället, bland mer konkreta vapen, även utspelades med hjälp av språk och begrepp.⁷ Framtiden beskrivs olika genom valet av termer och begrepp av skilda intressen och uppfattningar. Ofta blir framtiden härigenom direkt eller indirekt politisk och en viktig samhällsfråga som det är angeläget att få mer kunskap om.

Men framtiden har även mer renodlad kunskapsdimension. Kunskapsproduktionen om framtiden kan bedömas utifrån kvalitet i utförandet. Det finns t.ex. en risk att omvärldsanalyserna grundas på undermåliga underlag eftersom de vetenskapliga kraven har låg prioritet, exempelvis källkritiken. Den borde istället få allt större betydelse i flödet av lättåtkomlig informa-

⁵ Bertrand De Jouvenel, *The Art of Conjecture* (New York: Basic Books, 1967), s. 25.

⁶ Luke Van der Laan, "The Imperative of Strategic Foresight to Strategic Thinking", *Journal of Futures Studies*, 13:1 (2008), s. 23.

⁷ Reinhart Koselleck, *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik* (Göteborg: Daidalos, 2004).

tion. Kvalitet är dock svårbedömt och förmodligen betyder tyst kunskap och erfarenhet hos utövarna väl så mycket som kunskaper i specifik metod.

När det gäller förhållandet mellan omvärldsanalys och framtidsstudier finns likheter, men några generella skillnader ska nämnas. Omvärldsanalysen är tydligare kopplad till strategiska frågor i organisationer och har en kortare tidshorisont än framtidsstudier. Därigenom är omvärldsanalysen mer färskvara och görs på kortare tid med lägre vetenskapliga ambitioner än framtidsstudier. Detta bör inte a priori betraktas som en svaghet utan som en nödvändighet kopplad till syftet. Framtidsstudierna tenderar istället att utgöra underlag för mer långsiktiga beslut och planering och bör därför utföras grundligare. Omvärldsanalys och framtidsstudier kompletterar varandra och bör idealt vara nära sammankopplade i en organisation.

3. Begrepp och litteratur

Förhållandet mellan begreppen omvärldsbevakning och omvärldsanalys har betydelse i denna studie. Helt klart betyder de olika saker, men i praktiken används de ofta synonymt. Man kan betrakta omvärldsbevakning som ett spårande och insamlande av information som kan analyseras. Begreppen kan då representera olika men sammanlänkande funktioner i en organisation, där omvärldsanalysen befinner sig närmare beslutsfattandet. Vanligen befinner sig omvärldsanalysen på en högre nivå än omvärldsbevakning i en organisations hierarki. Här använder jag huvudsakligen begreppet omvärldsanalys för den verksamhet som undersöks, och som inkluderar omvärldsbevakning. Ibland använder jag dock termen omvärldsbevakning när det är befogat. Det gäller dock att vara medveten om att omvärldsanalys kan vara mer eller mindre avancerad, ofta beroende på en myndighets uppdrag och sektortillhörighet. Ibland kan det vara så att en myndighet kallar sin omvärldsanalys för omvärldsbevakning, medan en annan myndighet har en omvärldsanalys som inte är mer än omvärldsbevakning.

Ett särskilt problem är översättningar från svenska till engelska. Det är en viktig fråga eftersom olika begrepp är kopplade till olika vetenskapliga diskurser. Hamnar man fel är det lätt att missa resultat som tidigare forskning kommit fram till. Ta exemplet med omvärldsanalys och framsyn. I Sverige finns helt olika diskussioner kring dessa begrepp, där framsyn till stor del har kommit att kopplas till teknisk framsyn och de metoder som använts där. Den internationella motsvarigheten till framsyn, som är "fore-sight", är mer av ett övergripande begrepp för olika typer av framtidsanalys. Exempel på engelska termer som används för snarlika aktiviteter är: monitoring, environmental scanning, environmental analysis, strategic

foresight, strategic intelligence, public intelligence, horizon scanning, business intelligence.⁸

Ett sätt att definiera omvärldsanalys är att beskriva vad som är kärnan i sådan verksamhet. Följande uppräknig torde inkludera många viktiga aktiviteter, där de två första punkterna är nödvändiga för att kalla verksamheten omvärldsanalys:

- att spåra trender och viktiga tilldragelser inom vetenskap, teknik, ekonomi, sociala områden samt politik (inom ett eller flera av dessa områden beroende på verksamhet),
- att definiera potentiella hot, möjligheter eller förändringar till följd av dessa trender och tilldragelser,
- att främja en framtidsorientering i tänkandet hos beslutsfattare,
- att uppmärksamma beslutsfattarna på trender som konvergerar eller divergerar, interagerar, växer snabbare eller avklingar.⁹

Omvärldsanalys kan alltså förenklat sägas bestå av insamling, analys och användning av information om händelser, trender och relationer i en organisations omgivning, och med syftet att undvika överraskningar, identifiera hot eller möjligheter, erhålla konkurrensfördelar och förbättra planeringen.

Det ska dock påpekas att begreppet omvärldsanalys inte är ett resultat av den senaste tidens utveckling. Begreppet fanns redan på 1960-talet, och långt tidigare fanns omvärldsanalys och omvärldsbevakning i organiserad form men med andra namn. Uppenbart är att militärt underrättelsearbete är en tidig form, liksom diplomatverksamhet och senare ambassader. Inom näringslivet har man länge bevakat teknisk utveckling och konkurrenser. Industrins branschorganisationer, som växte fram i början av 1900-talet, hade omvärldsbevakning som en viktig funktion, liksom alla intresseorganisationer. När Svenska Bryggareföreningen bildades 1885 var det

⁸ James L. Morrison, "Environmental scanning", in *A primer for new institutional researchers*, eds. Merideth A. Whitely, John D. Porter & Robert H. Fenske (Tallahassee, Florida: The Association for International Research, 1992); Richard Slaughter, "Futures Studies as an Intellectual and Applied Discipline", in *Advancing Futures*, ed. James Dator (Westport, Conn.: Praeger, 2002); Peter De Smedt, "Strategic Intelligence in Decision Making", in *Future-Oriented Technology Analysis*, eds. Cristiano Cagnin et.al. (Berlin/Heidelberg: Springer, 2008); Wendell Bell, *Foundations of futures studies. Human science for a new era. Vol. 1: History, purposes, and knowledge* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997); Klaus Solberg Sjøilen, *Introduction to private and public intelligence. The Swedish school of competitive intelligence* (Lund: Studentlitteratur, 2005); www.foresight.gov.uk/horizonscanning.

⁹ Morrison, "Environmental Scanning".

huvudsakliga syftet att försvara industrins intressen mot de hot om hårdare alkohollagstiftning och beskattning av öl som framfördes av nykterhetsrörelsen och politiker som sökte nya skattekällor. När man så småningom anställde en tjänsteman var en av uppgifterna just omvärldsbevakning för strategiskt handlande.¹⁰

Det har sagts att den strategiska omvärldsanalysen ”avser framtagning av beslutsunderlag med hänsyn till den nationella och internationella miljö och situation i vilken en stat/organisation verkar, i syfte att identifiera, formulera och stödja statens/organisationens långsiktiga och övergripande politik, policy och planer”.¹¹ Det råder stor enighet i litteraturen om att omvärldsanalys handlar om bättre kunskapsunderlag i beslutsprocesser. Maivor Sjölund, statsvetare och statstjänsteman med egna erfarenheter av områdets utveckling, skriver angående statlig verksamhet:

Omvärldsanalysen ger kunskaper om framtida och nya förutsättningar för verksamhetens bedrivande. Den bildar grund för strategiska överväganden, budget-, resultat- och resursanalyser.¹²

Sjölund bidrar även med värdefulla beskrivningar av den förvaltningspolitiska diskussionen om dessa frågor. Utredningar under 1980-talet ville se mer samordning av framtidsanalyserna i statsapparaten. Det tidiga 1990-talet innebar sedan inledningsfasen av omvärldsanalysen som vi känner den idag och var delvis en indirekt följd av stora förändringar i omvärlden, som ”murens fall” och utvecklingen inom dåvarande EG. Men detta var innan internet och den informationsflod som numera i sig självt tycks tvinga fram systematisk omvärldsanalys.

Sjölund ser omvärldsanalys och framtidsanalys som i princip synonyma begrepp. Det ligger något i det så länge framtidsanalys och framtidsstudier behandlas som olika fenomen. Framtidsstudierna är av tradition en ”forskningsdisciplin”¹³ som mera fritt söker frågor och svar och strävar efter en teoretisk anknytning, medan omvärldsanalys och framtidsanalys i organisationer ofta har en konkret strategisk funktion. Det är en bevakande och analyserande verksamhet som har en beställare i organisationens ledning.

¹⁰ Torbjörn Lundqvist, *Den stora ölkartellen. Branschorganisering och kartellbildning i bryggeriindustrin 1885-1914* (Uppsala: Acta, 1995).

¹¹ Hans Furustig & Gunnar Sjöstedt, *Strategisk omvärldsanalys* (Lund: Studentlitteratur, 2000), s.18.

¹² Maivor Sjölund, *Att analysera omvärlden och framtiden: om idéer, kritik och praktik* (Stockholm: Fritzes, 1994).

¹³ Slaughter, ”Futures Studies as an Intellectual and Applied Discipline”, argumenterar för att framtidsstudier ska betraktas som en disciplin.

Det är dock viktigt att påpeka att en omvärldsanalys kan ställa samma frågor som en framtidsstudie. Nyckelfrågorna i en strukturell framtidsstudie kan t.ex. vara följande.

- Vilka är de huvudsakliga kontinuiteterna?
- Vilka är de stora trenderna?
- Vilka är de viktigaste förändringsprocesserna?
- Vilka är de allvarligaste problemen?
- Vilka är de nya faktorer som kan dyka upp?¹⁴

Just den här typen av frågor är vanliga även i omvärldsanalyser. Och syftet med många framtidsstudier kan även gälla för omvärldsanalys, alltså inte att göra förutsägelser, utan snarare att få en överblick av det nuvarande läget för att klargöra alternativ. Omvärldsanalys kan också utgöra en plattform för framtidsstudier, särskilt vid scenarioskrivningar.

En stor del av litteraturen på området omvärldsanalys avser företag och behandlar teoretiska och metodologiska frågor. Omvärldsanalysens syfte anses vara att öka den proaktiva handlingsförmågan genom att förse organisationen med information.¹⁵ Om inte omvärldsanalysen kan ge stöd för beslutsfattande är den inte motiverad.¹⁶ Motsvarigheten inom det offentliga är omvärldsanalysens betydelse för att Sverige ska hänga med i den internationella konkurrensen, vilket motiverade tillkomsten av Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS).¹⁷ Ett annat exempel är utrikes- och säkerhetspolitiken och den s.k. Omvärldsanalysutredningen som syftade till att stärka UD:s kompetens på området.¹⁸

Många av de resultat som framkommer i forskningen om företagens omvärldsanalys är intressanta även när det gäller andra typer av organisationer. Hamrefors hävdar t.ex. att organisationen i sig är betydelsefull för effektiv omvärldsanalys.¹⁹ Ett annat exempel som kan nämnas är att

¹⁴ Richard Slaughter, "Futures Concepts", in *Knowledge Base of Futures Studies* (Brisbane: Foresight International, 2000).

¹⁵ Per Frankelius, *Omvärldsanalys* (Malmö: Liber Ekonomi, 2001); Sven Hamrefors, *Den uppmärksamma organisationen. Från Business Intelligence till Intelligent Business* (Lund: Studentlitteratur, 2002).

¹⁶ Furustig & Sjöstedt, *Strategisk omvärldsanalys*.

¹⁷ SOU 2000:98, *Förslag till ny myndighet för omvärldsanalys, utvärdering och statistik* (Stockholm: Fritzes, 2000).

¹⁸ Ds 2004:46, *Tänka om världen. Rapport från Omvärldsanalysutredningen* (Stockholm: Fritzes, 2004).

¹⁹ Sven Hamrefors, *Spontaneous environmental scanning: putting "putting into perspective" into perspective* (Stockholm: EFI, 1999).

omvärldsanalys som leder till resultat som går emot etablerade sanningar i organisationen kan innebära att funktionen avskaffas. Konsulter kan användas som "sanningssägare", men anses inte utgöra ett fullgott alternativ till egen intern omvärldsanalys. Pagels-Fick menar att användandet av konsulttjänster minskar organisationens egen förmåga att analysera omvärldsinformation.²⁰ Flera större konsultföretag inom omvärldsanalys har också valt att använda en stor del av verksamheten till utbildning.²¹

Det finns forskning som antyder att sättet på vilket man bevakar sin omvärld påverkas av hur analyserbar man tror att omvärlden är, t.ex. hur snabbt man tror att den förändras. Avgörande är också om omvärlden ses som hotfull eller välgörande. Ser man omvärlden som hotfull ökar man bevakningen. En organisation som tror att man kan analysera omvärlden använder sig av systematisk insamling av information och analys. En organisation som inte tror att omvärlden går att analysera försöker skapa en rimlig tolkning som kan förklara tidigare händelser och föreslå framtida handlingar.²² Våra undersökningar visar dock att när det handlar om myndigheter kan styrning ovanifrån också vara en viktig faktor (om regleringsbrevet anger att omvärldsanalys ska utföras), liksom prioriteringar av resursers användning, chefers personliga intressen, myndighetens roll, dess "utsatthet" m.m. Det tycks som om förenklade generella förklaringar till om och hur omvärldsanalys utförs endast delvis är giltiga för den här typen av verksamhet i myndigheter, vilket i och för sig knappast är förvånande.

4. Myndigheternas omvärldsanalys

Samhället befinner sig i en ständig förändring till följd av de beslut som människor fattar på olika nivåer. Oväntade händelser, tekniska innovationer, nya idéer, politiska eller ekonomiska förändringar bidrar till att framtiden ständigt tycks osäker. Idag finns uppfattningen att samhället förändras snabbare och snabbare. De faktorer som driver på tycks dessutom stå utom kontroll från ett nationellt perspektiv.

Osäkerhet är ett begrepp som ofta nämns i samband med omvärlds- och framtidsanalys. Det finns en förlust av sammanhang och inom omvärldsanalysen finns en tendens att den blir nulägesanalys istället för framtidsanalys till följd av utbudet av information och tilltagande komplexitet i

²⁰ Göran Pagels-Fick, *Business intelligence – om organisation, metod och tillämpning* (Stockholm: Industrilitteratur, 1999).

²¹ Hamrefors, *Den uppmärksamma organisationen*.

²² Chun Wei Choo, "Environmental scanning as information seeking and organizational learning", *Information Research*, 7:1 (2001).

samhället. Gränslöshet är ett annat tema när det gäller osäkerhet, inte bara till följd av IT utan även som en följd av EU och att gränskontrollerna är borta. Osäkerheten har under senare år också spåtts på med hotbilder kring klimatet, energi och vatten, pandemier, åldrande befolkningar och terrorism. I så gott som varje omvärldsanalys finns dessa begrepp representerade. Detsamma gäller globalisering, individualisering och konkurrens. Omvärldsanalysens högre syfte blir att skapa sammanhang.

Omvärldsanalys är svårt, särskilt som den ofta strävar efter en bred förståelse för vart samhället är på väg och vilka konsekvenser detta får för den egna verksamheten och andra aktörers agerande. När samhället förändras snabbt växer behovet av omvärldsanalys, samtidigt gör den snabba förändringen att omvärldsanalysens kvalitet måste bli bättre för att ha något värde. Detta leder till en viss specialisering, vilket kan observeras både i några statliga myndigheter och i konsultverksamhet på området. Men fortfarande domineras många myndigheters insatser på området av "amatörism", inte minst genom en relativt hög personalomsättning. Och sällan anställs personer som är specialister på att studera samhällsförändring för att göra omvärldsanalyser.

Om vi har ambitionen att förklara omvärldsanalysens ökade betydelse i statliga myndigheter måste vi betrakta dess framväxt som en process där institutionella faktorer som ger myndigheterna administrativ självständighet, utgör en nödvändig förutsättning. Exempelvis har framväxten av så kallad resultatstyrning²³ och New Public Management i statsapparaten haft betydelse för områdets utveckling. Utvecklingen de senaste fyrtio åren har ju generellt gått från riksdag och regerings detaljstyrning av myndigheter till mer självständighet.²⁴

Utvecklingen av informationstekniken har sedan gett nya tekniska möjligheter att bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys vilket ger utrymme för icke-expertter att utföra arbetet. Slutligen har strukturella (och institutionella) förändringar – t.ex. globalisering och EU²⁵, som inneburit osäkerhet om framtiden och samhällsförändringarna – skapat ett behov av omvärldsanalys. En förklaring av omvärldsanalysens ökade betydelse måste

²³ Göran Sundström, *Stat på villovägar – resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv* (Stockholm: Stockholms universitet, 2003).

²⁴ Knut Rexed, *Staten i framtiden – Viktiga utvecklingstrender i staten. En rapport från Fackförbundet ST* (Stockholm: Statstjänstemannaförbundet, 2007).

²⁵ Bengt Jacobsson & Göran Sundström, *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik* (Malmö: Liber, 2006).

utgå från att utvecklingen varit en process av ökade möjligheter och behov av kunskap.²⁶

Organisation

Vi kan tala om tre huvudtyper av organisation av omvärldsanalysen:

- i mindre myndigheter är funktionen ofta placerad i ledningen,
- i många myndigheter utförs omvärldsanalysen inom en avdelning eller enhet med andra huvuduppgifter,
- i några fall finns en egen enhet för omvärldsanalys när sådan verksamhet är prioriterad till följd av myndighetens uppdrag.

Den personliga faktorn är viktig. Ofta har det funnits en entreprenör inom organisationen som drivit frågan om omvärldsanalys. Generaldirektörens och ledningsgruppens inställning är också viktig. En hög personalomsättningen inom denna verksamhet har dock bidragit till instabilitet och brist på kontinuitet. Arbetet med omvärldsanalys är ofta en bisyssla till följd av att särskilda enheter utgör en minoritet. Det bidrar också till den obalans som finns mellan insamling av information och analys.

Undersökningen tyder på att omvärldsbevakning är en omfattande verksamhet men att systematisk analys av insamlat material på myndigheterna är av mindre omfattning. Tydligt är också att ambitionsnivån varierar kraftigt mellan olika myndigheter beroende av myndighetsslag, storlek och inte minst person. I vissa myndigheter förekommer en systematisk verksamhet med personal inriktad på omvärldsanalys och ibland sammanfaller detta med ambitiös framsynsverksamhet med årsrapporter som analyserar trender och formulerar scenarier. I många myndigheter sker verksamheten helt informellt, inte sällan är det generaldirektören eller en ställföreträdande som sköter uppgiften via sitt eget huvud. Vissa myndigheter ser omvärldsanalys som en typ av framsyn, andra gör ingen sådan koppling.

Hur vanligt är det med omvärldsanalys i centrala statliga myndigheter? De flesta myndigheter har någon form av omvärldsbevakning. Men om vi talar om kontinuerlig omvärldsanalys med betoning på analys, med personal som i princip arbetar på heltid med dessa frågor i särskilda enheter, är det en klar minoritet. I huvudsak (med undantag som Vetenskapsrådet och Skatteverket) handlar det om större myndigheter inom hot- och riskområden som polis, försvar, tull, räddning, krisberedskap, eller om analysmyndigheter. Det hör till dessa myndigheters kärnuppgifter att utföra

²⁶ Se Lundqvist, "Den samtida omvärldsanalysens framväxt i staten".

omvärldsanalys. Myndigheter på områden där det sker snabb förändring lägger också ner mer resurser på omvärldsanalys. Generellt kan sägas att operationellt inriktade myndigheter är inriktade på omvärldsanalys medan långsiktigt inriktade myndigheter inom t.ex. infrastruktur även prioriterar framtidsstudier och teknisk framsyn. EU utgör en av de enskilt viktigaste faktorerna för den ökade betydelsen av omvärldsanalys. De myndigheter som är mer nationellt inriktade och anser att de verkar i en relativt stabil miljö är mindre benägna att satsa på omvärldsanalys.

Det finns en brist på uthållighet. Statliga myndigheter har i många fall uppvisat diskontinuitet över tid i bedrivandet av omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Verksamheten inleds för att några år senare läggas ner eller förtvina. Det går ytterligare något år och sedan försöker man starta verksamheten på nytt med nya oerfarna medarbetare. Svårigheterna, men även bristande vilja, att institutionalisera dessa funktioner har visat sig vara betydande. Beteendet innebär ett resursslöseri och gör funktionen ineffektiv eftersom man måste uppfinna hjulet på nytt. Detta har också inneburit ett stort konsultberoende. Det visar sig också att några av de myndigheter som varit pionjärer och förebilder för andra myndigheter uppvisar detta till synes irrationella beteende.

Eller är det så att nyttan med kontinuerlig omvärldsanalys är begränsad, trots att den normativa litteraturen upprepar att omvärldsanalys är en nödvändighet? För att ge ett genomträngande svar på denna centrala fråga krävs mer forskning. Det ska dock sägas att det är tidskrävande att undersöka nyttan med omvärldsanalys eftersom det krävs djupgående fallstudier.

Hur ser förväntningarna ut på omvärldsanalys i myndigheter? Om det vore så enkelt att myndigheter förväntade sig att omvärldsanalysen skulle lösa problemen skulle de naturligtvis prioritera sådan verksamhet. Stora resurser skulle satsas på omvärldsanalys. Förväntningarna varierar mellan myndigheter, men generellt tycks man ha modesta förväntningar. Visst låter det som höga förväntningar att försöka "ligga i framkant" för att kunna vara proaktiv, men sådana uttalanden tillhör det gängse språkbruket kring omvärldsanalys. Socialstyrelsen ger dock uttryck för relativt stora förväntningar på omvärldsanalysen vilket ska ses som ett resultat av en ambitiös verksamhet. Myndigheter som saknar formell verksamhet på området uttrycker skepsis eller rent av negativa förväntningar på vad omvärldsanalys kan åstadkomma.

Omvärldsanalys i myndigheter kommer till på i huvudsak tre olika sätt. I några fall kommer ett direktiv från departementet i regleringsbrevet. Vanligen tas dock initiativ i myndighetens ledning. I flera fall har GD varit drivande för införande av omvärldsanalys. Vanligt är också att det finns en

entreprenör i organisationen som driver frågan och som genom sin entusiasm lyckas bygga upp en utvecklad verksamhet. Det är inte ovanligt att verksamheten trappas ned när den drivande personer får andra arbetsuppgifter. En motkraft för utvecklad omvärldsanalys är ointresse eller tidsbrist. I många myndigheter upplever man att det inte finns tid för omvärldsanalys eftersom man har fullt upp med andra uppgifter. Om dessutom GD visar ointresse är utsikterna begränsade för den här typen av verksamhet.

När det gäller förebilder för verksamheten är det vanligt att myndigheter använt sig av konsulter men också lärt av varandra genom studiebesök eller i nätverk. I några fall har också kunskap spridits genom att personer flyttat mellan myndigheter.

Det är absolut nödvändigt att det finns en efterfrågan i ledningen för de analyser som produceras, men så är inte alltid fallet. Ett generellt problem är svårigheten att få gehör för analyser som inte känns igen i organisationen. Risken är att man bara får gehör för analyser av det redan kända. Det kan också vara viktigt med sådana analyser, men om verksamheten inskränker sig till detta försvinner ett viktigt syfte med omvärldsanalysen – att söka blinda fläckar och analysera osäkerheter. Annars är den generella svårigheten och problemet att få medarbetare att prioritera verksamheten och få till en styrning som fungerar. Ofta samlar man information men hinner inte analysera den. Över tid tycks det vara svårt att behålla kontinuiteten i verksamheten. När en nyckelperson försvinner kan verksamheten hamna i träda.

Några typiska svårigheter:

- obalans mellan omvärldsbevakning och systematisk analys av insamlat material. Det gäller att ge analytikerna tillräckligt med tid för analys,
- dålig uppbackning från ledningen,
- dålig förankring i organisation eller ledning,
- spridning av individuell omvärldsinformation i organisationen.

Trots sådana problem är det en vanlig uppfattning bland det tillfrågade att omvärldsanalys kommer att öka i betydelse i framtiden.

Yrkesrollen

Omvärldsanalytiker har ännu inte etablerats som ett eget yrke i formell mening utan bör, som jag ser det, snarare uppfattas som en funktion. Men det hindrar inte att det finns en "yrkesroll" som är kopplad till funktionen.

Denna roll har problematiserats i litteraturen om omvärldsanalys.²⁷ En ståndpunkt i litteraturen, byggd på erfarenhet, är att omvärldsanalysen måste vara placerad på den nivå i organisationen där syftet kan infrias. Det är också viktigt att kompetens och nivå sammanfaller för att undvika missnöje från analytiker på för låg nivå i hierarkin. Det finns också viktiga skillnader mellan att vara analytiker respektive rådgivare. Rollerna kräver olika arbetsätt. Den renodlade analytikern ska ta fram och analysera fakta medan rådgivaren ska bedöma analyserna strategiskt. Dessutom anses det viktigt med olika roller, kompetenser och talanger i en grupp av omvärldsanalytiker.

När man tittar närmare på annonser som söker omvärldsanalytiker tycks det närmast röra sig om olika yrken. Vad som förväntas av en omvärldsanalytiker varierar med sektor, organisationens uppdrag och funktionens placering i hierarkin. När det gäller utbildning utgör högskoleutbildning normalt ett krav och samhällsvetenskap är den vanligaste bakgrunden. Men detta varierar med sektor. Inom ett antal myndigheter är det utbildningskulturen på myndigheten som avspeglas i vem som utför omvärldsanalys.

Konsulterna på området har bidragit till att göra omvärldsanalysen till en viktig funktion men också att skapa ett kompetensområde och en yrkesroll. Ett annat sätt för de verksamma inom området att skapa en yrkesroll, och kanske yrkesidentitet, har varit att samverka och utbyta erfarenheter i ett nätverk för omvärldsbevakare i staten.

Utifrån generella iakttagelser är det tydligt att det finns en mångfald när det gäller hur man ser på omvärldsanalys och hur man utför den. Många vi tillfrågat har en stark känsla av att vara påverkade av megatrender och ser ett behov av beredskap och anpassning.

Socialstyrelsen

Några myndigheter har undersökt närmare i studien. Socialstyrelsens syfte med omvärldsarbetet angavs vara att utveckla struktur och organisation på området, leverera relevanta och korrekta underlag, samordning och intern kunskapsspridning, utveckling och spridning av metoder, och att integrera omvärldsarbetet i den normala verksamheten. Det är också tydligt att man såg tillvaratagandet av den information och kunskap som redan fanns i organisationen som en viktig del av omvärldsanalysen, så kallad "internal scanning".

²⁷ Pagels-Fick, *Business intelligence*; Furustig & Sjöstedt, *Strategisk omvärldsanalys*; Hamrefors, *Den uppmärksamma organisationen*.

Socialstyrelsen presenterade årliga omvärldsrapporter 2003–2005 men en utvärdering kom fram till att man skulle gå över till rapporter med några år emellan – alltför lite hände under ett enda år. Men en stor majoritet på myndigheten såg verksamheten som viktig, och omvärldsrapporterna användes i den konkreta verksamheten. Även om flertalet var nöjda med rapporterna fanns synpunkter. Slutsatsen blev att Socialstyrelsens omvärldsanalys borde fördjupas genom studier av nya och oväntade trender, bättre förankring, och mer nulägesanalys. Det senare avsåg främst den internationella utvecklingen och särskilt utvecklingen inom EU.²⁸

När verksamheten håller en hög kvalitet finns också en rad interna och externa funktioner som är till nytta för organisationen. Den interna nyttan handlar mycket om kunskap och beredskap för förändring och händelser. Den externa nyttan kan sammanfattas med *anseende i omvärlden*. Ett sådant anseende kan förvärfvas genom att visa sig vara proaktiv och framtidsinriktad. En myndighets anseende är visserligen beroende av många faktorer, men en framgångsrik omvärldsanalys som syns utåt kan bidra. Det är alltid bättre att vara proaktiv och framtidsinriktad än det motsatta. Att tvingas reagera och stå till svars i media för kriser och skandaler skadar anseendet. Undersökningen av Socialstyrelsen pekade på att omvärldsanalysen:

- gav kunskap om behoven av kompetens på lång sikt,
- gav kunskap som underlättade arbetet för medarbetarna,
- gav gemensam kunskapsbas i hela organisationen,
- utmynnade i rapporter som kunde användas i olika externa sammanhang,
- underlättade anpassning till förändring som möjliggjorde omprioriteringar,
- gav samsyn som underlättade organisationsförändringar,
- underlättade dialogen med uppdragsgivaren,
- matchade politikens ryckighet.

Omvärldsanalysens funktioner varierar mellan organisationer med olika syfte, men även mellan myndigheter. Det finns interna funktioner och externa funktioner. Exemplet ovan innehåller båda. Utöver exemplen från Socialstyrelsen kan de interna funktionerna vara följande:

²⁸ ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”. PM, Socialstyrelsen 2006-01-20;
”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 2 Enkätsvaren, Socialstyrelsen 2005-11-22;
”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 3 Intervjuerna, Socialstyrelsen 2005-11-22.

- effektivisering (best practice),
- underlag för beslut och strategisk planering på kort sikt,
- tidigt varningssystem för uppkommande problem,
- beredskap för nya utredningar och uppdrag från regeringen,
- beredskap för mediakriser,
- hantering av informationsflödet i omvärlden,
- samlande av intern kunskap (internal scanning),
- meningsskapande och sammanhållning.

Till de externa funktionerna hör:

- omvärldsanalys genom att ingå i nätverk, vilket är både riskhantering och skanning för "best practice",
- omvärldsanalys som visar att myndigheten har potential och framförhållning, vilket kan sägas utgöra en del i "reputation" management som bättrar på varumärket,
- underlag för lobbying i konkurrensen om inflytande.

Det ska dock påpekas att de funktioner och den nytta som kan komma av omvärldsanalys förutsätter att den håller en hög kvalitet. Listorna ovan pekar på möjligheter snarare än en fungerande generell realitet idag. Dessutom är det uppenbart att samma funktioner och nyttigheter kan erhållas genom aktiviteter som har andra namn än omvärldsanalys.

5. Analysernas innehåll

Jag har jämfört omvärldsanalyser från Socialstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Räddningsverket.²⁹ Socialstyrelsen och Riksantikvarieämbetet gjorde likartade omvärldsanalyser, men de skiljde sig också på flera

²⁹ "Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005". Rapport, Socialstyrelsen 2005; "Syntesrapport 2006. Sammanställning av Socialstyrelsens olika omvärldsrapporter 2004-2006". PM, Socialstyrelsen 2006; "Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket". PM, Räddningsverket, Dnr: 012-7451-2003, 23 juni 2006; *Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle* (Karlstad: Räddningsverket, 1996); *FoU-plan 98* (Karlstad: Räddningsverket, 1998); "Framtida risker och utmaningar för säkerhetsarbetet i samhället". Rapport, Räddningsverket 2006; "Framtiden, de stora trenderna och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället". PM, Räddningsverket 2007-09-26; "Framtidens risker och säkerhetsarbete – ett studieprojekt". PM, Räddningsverket 2007-04-11; *Framtidens risker och säkerhetsarbete: slutrapport – mars 2008* (Karlstad: Räddningsverket 2008); *För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006* (Stockholm: Riksantikvarieämbetet 2006).

punkter. En sådan var utgångspunkten. Medan Riksantikvarieämbetet fick i uppdrag av regeringen att genomföra årliga omvärldsanalyser efter riktlinjer med specifika syften och områden angivna i regleringsbrevet, genomförde Socialstyrelsen sina omvärldsanalyser i egen regi på generaldirektörens uppdrag. I det förra fallet använde regeringen omvärldsanalysen som ett styrinstrument och den fick därmed funktionen att fungera som input i kulturpolitiken. Samtidigt som den var mer styrd fick den förmodligen större politiskt avtryck. Men samtidigt måste sägas att det fanns frihet för myndigheten att tolka uppdraget. Riksantikvarieämbetet framställde också 2006 års omvärldsanalys för egna strategiska syften och den hade därför en dubbel funktion.

Socialstyrelsen involverade hela den egna organisationen på ett ambitiöst sätt, där avdelningarna hade egna analysgrupper. Dessutom gjorde man en utvärdering av verksamheten i form av enkät- och intervjuundersökningar, vilka låg till grund för förändringar. Man kan beskriva upplägget som internt. Riksantikvarieämbetet hade å sin sida en betydligt mindre omfattning på det interna arbetet. Istället hade man externa samarbeten, inte minst med de sex länsstyrelser som hade regeringsuppdrag att göra regionala omvärldsanalyser.

Båda myndigheterna hade en frågeställning som riktade sig tio år framåt i tiden och som i princip handlade om hur omvärldsförändringar skulle påverka det egna ansvarsområdet. Båda har också använt sig av konsultfirmor för metodstöd och utbildning. Det tycks dock som om Riksantikvarieämbetet var mer beroende av konsulten Futuresense än Socialstyrelsen av Kairos Future. Socialstyrelsen var också generellt mer ambitiös och avancerad i fråga om användningen av metod, såsom sambandsanalys, och beträffande det relativt omfattande interna arbetet som lades ned på att ta fram de slutgiltiga trenderna. Dessutom genomförde man ett utvärderingsarbete som syftade till att utveckla omvärldsanalysen.

Skillnader mellan myndigheter

En viktig förklaring till de skillnader vi ser mellan myndigheterna ligger i uppdraget och i myndigheternas olika uppgifter. Medan Riksantikvarieämbetet främst skulle förmedla synpunkter för utveckling av kulturpolitiken i sin omvärldsanalys, hade Socialstyrelsen att följa utvecklingen för att kunna fullfölja sitt uppdrag att verka för patientsäkerhet och lika villkor i vård och omsorg, vilket kräver bevakning av den vetenskapliga och samhällseliga utvecklingen inom den egna sektorn. Man kan uttrycka det så att Socialstyrelsen är beroende av omvärldsanalysen för att kunna fullfölja

uppdraget över huvud taget, medan den för Riksantikvarieämbetet snarare utgör en möjlighet till förändring och utveckling.

Fanns det då några avgörande skillnader mellan myndigheternas trend- och konsekvensanalyser? Likheter är att man tror på mer globalisering och internationalisering. EU får ökad betydelse. Det tycks dock som om Riksantikvarieämbetet målar upp en mindre problematiserad bild. Dess framtidsscenario präglas av liberalism och privatiseringar medan Socialstyrelsen också resonerar om eventuella hinder för en sådan utveckling.

När det gäller Räddningsverket är det intressant att konstatera att de gör ungefär samma analyser av megatrender 2008 som 1996. Det tyder på att megatrender som globalisering, internationalisering, individualisering och informationsteknikens ökade betydelse har dominerat utvecklingen, åtminstone de senaste 15-20 åren.

Räddningsverkets omvärldsanalys och framtidsstudier framstår som en relativt framgångsrik verksamhet när man studerar de rapporter som har producerats.³⁰

Men det går också att inta ett mer kritiskt perspektiv byggt på interna erfarenheter. I Räddningsverket fanns en tydlig processbeskrivning, en uttalad koppling till strategiskt arbete och verksamhetsplanering, ett uttalat engagemang i ledningen, och det förutsattes att arbetet skulle göras i samarbete och dialog med andra. I verkligheten uppfattades omvärldsanalysens ställning mer kritiskt från en av de inblandade, som menade att:

- ledningens vilja var bara ord,
- tid eller intresse saknades hos medarbetarna,
- resonemangen på myndigheten blir introverta,
- intresse eller utrymme för dialoger saknas.³¹

Den här typen av kritik har en generell prägel över sig. Många utövare av omvärldsbevakning och omvärldsanalys i statliga myndigheter kan sannolikt instämma i kritiken översatt på den egna myndigheten. Intervjuer med personal vid mer än 50 myndigheter ger underlag för en sådan slutsats.

Ibland konstrueras scenarier. Vid en jämförelse av scenariokonstruktionen från Socialstyrelsen och Räddningsverket kan vi se både likheter och skillnader. Båda använder i grunden samma metod där man utgår från trendanalys och värdering av trenderna – är de säkra eller osäkra? Båda

³⁰ Till exempel: *Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle; Framtidens risker och säkerhetsarbete: slutrapport – mars 2008.*

³¹ Presentation av Räddningsverkets omvärldsanalys vid seminarium, Nätverket för omvärldsbevakare i staten.

använder sig av scenario-kors vilket här innebär ett utfall på fyra scenarier. Individualisering ingår som osäker trend i båda fallen. Den stora skillnaden är att Socialstyrelsen betraktar sina fyra scenarier som likvärdiga, medan Räddningsverket väljer ett scenario som mest sannolikt. I Räddningsverkets fall innebär det att det strävar efter en fördjupning av ett av scenarierna. Vilken ansats är då att föredra? Man kan hitta argument för båda angreppssätten och det är svårt att svara generellt på frågan. Olika myndigheter har olika behov beroende på karaktären av uppdraget. Om det är som så ofta nämns i litteraturen att själva processen att ta fram scenarier är det viktiga kanske det inte spelar så stor roll om man väljer Socialstyrelsens eller Räddningsverkets modell.³²

6. Omvärldsanalys som kunskapsform

När det gäller vilken kunskap man byggt sina analyser på kan angivna källor ge ledtrådar. Riksantikvarieämbetet angav ett antal förebilder i den löpande texten, vilket i huvudsak var andra omvärldsanalyser, samt några böcker inom omvärldsanalys. Av referensförteckningen framgår att man nästan uteslutande använde politiska dokument, rapporter från myndigheter och andra offentliga organ, tidningsartiklar, konsultrapporter, internationella webbsidor, men mycket få forskningsrapporter. Det var i huvudsak kunskap i redan tolkad sekundär form som användes. Socialstyrelsen använde sig å sin sida relativt mycket av forskningsrapporter från universitet eller myndigheter som landsting och folkhälsoinstitutet, men även konsultrapporter.

Generellt verkar referenserna vara sektorsinriktade. Få referenser avsåg generella samhällsförhållanden vilket antagligen speglar konsultberoendet när det gäller frågor kring "megatrender" och samhällsförändring.

Vilket förhållande har omvärldsanalysen till samhällsforskning? Det är en samhällsanalys som sällan vänder sig direkt till dem som har till uppgift att forska om samhällsförändring. Det kan handla om tidsbrist men säkert också om ett avstånd mellan samhällsforskning och omvärldsanalys i myndigheter. Sällan är det forskarutbildade inom samhällsvetenskap som utför omvärldsanalysen i myndigheter, men det förekommer. I litteraturen har det dock påpekats att det är skillnad mellan omvärldsanalys och forskning, ja även mellan omvärldsanalys och utredningar. Omvärldsanalys är inte forskning heter det. Men man använder metoder och teorier hämtade från forskning. Omvärldsanalysens karaktär av färskvara nödvändiggör dock

³² *Valfard.com och sen? Fyra scenarier om framtidens välfärdstjänster* (Stockholm: Socialstyrelsen 2006); *Framtidens risker och säkerhetsarbete: slutrapport – mars 2008*.

ytligare och snabbare studier, annars försvinner poängen med analysen. Problemet är kanske att det fortfarande krävs en god kvalitet på analyserna. Annars riskerar de att göra mer skada än nytta.

De flesta myndigheter som har någon form av omvärldsanalys har använt sig av konsulter. Ett par firmor dominerar. De metoder som används har man erhållit av konsulter. Över huvud taget är området metodfixerat. Teoretisk förankring av analyserna i en samhällsvetenskaplig mening finns knappast, trots att man undersöker samhällsförändring. Detta är en svaghet, särskilt som samhällsförändringens mekanismer och drivkrafter tillhör ett av de mest diskuterade områdena i samhällsvetenskapens historia.

Osäkerhet bidrar till att omvärldsanalys är ett växande fenomen i samhället. Det finns inget som tyder på en minskad i betydelse i framtiden, tvärtom. Men uppenbart är också att det växande utbudet av information till ett lågt pris genom internet och datorrevolutionen utgör en stark drivkraft för omvärldsanalysen. Omvärldsanalys växer fram som en allt vanligare kunskapsform i informationssamhället. Men man kan fråga sig om omvärldsanalysen riskerar att bli (eller redan är) en slags "McFuturism"? – en "Quick fix" för att förstå mycket komplicerade frågor genom tekniska lösningar, enkla omvärldsanalytiska metoder, eller korta utbildningar.

Omvärldsanalys försöker åtgärda en brist på kunskap, men ofta är det svåra att veta vad man inte vet, att hitta de blinda fläckarna. Omvärldsanalysen ska åtgärda bristande framförhållning och vidsynthet och förmå myndigheten att bli mer proaktiv, inte minst bemöta hot som rör myndighetens ansvarsområde. Men då måste man klara hantering av det stora utbudet av information, som i sig utgör ett eget problem som kan motivera omvärldsanalys.

7. Slutsatser

Omvärldsanalys kan förenklat sägas bestå av insamling, analys och användning av information om händelser, trender och relationer i en organisations omgivning, och med syftet att undvika överraskningar, identifiera hot eller möjligheter, erhålla konkurrensfördelar och förbättra planeringen. En sådan definition ger långtifrån en greppbar beskrivning av fenomenet. Om vi fyller på med innehåll kan sägas att omvärldsanalys är en ofta bred samtids- och framtidsanalys med ett relativt kort tidsperspektiv, som rör externa faktorer påverkan på organisationen och som enligt litteraturen syftar till att ge underlag för beslutsfattande. Det är en egen kunskapsform med en egen normativ litteratur. Man använder sig av specifika metoder som liknar forskning, men utan forskningens djup vad

gäller metod och teori. Det är en teknikberoende kunskapsform i informationssamhället, en kunskapsform som alltmer kommit att utmana samhällsvetenskapens ställning som uttolkare av samhällsförändring och av bilderna av framtiden. En förklaring kan vara ett ökat behov av snabba analyser när förändring och osäkerhet upplevs som ett växande problem.

Den samtida omvärldsanalysen i staten växer fram genom myndigheternas ökade självständighet, informationsteknikens möjliggörande kraft, och de incitament och behov som skapats genom de senaste decenniernas samhällsförändring.

Vilken betydelse och nytta har omvärldsanalysen för statliga myndigheter? Idag påstås omvärldsanalys vara en nödvändighet för en organisation som vill överleva. Detta är ett synsätt som sprids till myndigheter från bland annat företagssektorn. Nyttan varierar dock med organisations-typ. När det gäller myndigheter varierar nyttan även med verksamhet och uppgifter, men också med den kvalitet som omvärldsanalysen håller i det enskilda fallet, och inte minst dess ställning i organisationen. Ledningens agerande är av central betydelse och inte sällan ett problem.

Tre huvudtyper för hur omvärldsanalys organiseras är: ledningsnivå, placering på enhet med annan huvuduppgift, och – mera sällan – som en egen enhet för omvärldsanalys. Någon form av verksamhet finns på de flesta myndigheter men ambitionsnivån varierar kraftigt och systematisk analys hinns ofta inte med. Diskontinuitet, eller brist på uthållighet, kännetecknar verksamheten i flera myndigheter. Generaldirektörens inställning och en drivande person som lämnat verksamheten kan förklara detta. När verksamhet åter startat upp har det ofta gjorts med oerfarna medarbetare, vilket bidragit till konsultberoendet. Men det faktum att kunniga personer flyttat mellan myndigheter har också inneburit spridning av kunskap på området, liksom samarbete mellan myndigheter i nätverk. Omvärldsanalytiker är knappast ett etablerat yrke utan snarare en funktion. Men det finns ändå en yrkesroll som dock varierar med sektor och uppdrag, liksom med placering i organisationen.

Undersökningen av Socialstyrelsen tyder på att omvärldsanalysen har ett antal potentiella interna och externa funktioner som ger organisationen nytta, men det förutsätter att den håller en god kvalitet.

När det gäller analysernas innehåll är det slående hur likartat olika myndigheter behandlar megatrender som globalisering, internationalisering och individualisering. Förklaringen kan vara konsultberoendet. Myndigheterna har expertkunskap på sina sakområden och använder konsulter för att tolka de stora frågorna om samhällsförändring, snarare än att

vända sig till samhällsforskningen. Det har ofta inneburit svag teoretisk förankring av megatrendanalysen.

Den här rapporten sammanfattar några av de resultat som framkommit i undersökningen. Intresset för omvärldsanalys i statliga myndigheter har inte avtagit sedan projektet påbörjades och många förändringar har tillkommit. Men den ekonomiska krisen har förändrat förutsättningarna för omvärldsanalys. Det har blivit svårare att uttala sig om de närmaste åren. Detta faktum kan komma att förändra synen på omvärldsanalys. En gissning är att betydelsen av omvärldsanalys kommer att öka, trots att det ekonomiska utrymmet minskar. Osäkerhet är en av de viktigaste drivkrafterna för den här typen av verksamhet.

Referenser

Artikeln bygger i första hand på intervjuer och källmaterial från följande myndigheter: Arbetsmiljöverket, Banverket, Ekonomistyrningsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Justitiekanslern, Jämställdhetsombudsmannen, Kammarkollegiet, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Post- och Telestyrelsen, Radio- och TV-verket, Riksantikvarieämbetet, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Tullen och Vinnova.

Rapporter och utredningar från myndigheter, organisationer och företag

Ds 2004:46, *Tänka om världen*. Rapport från Omvärldsanalysutredningen (Stockholm: Fritzes, 2004).

FoU-plan 98 (Karlstad: Räddningsverket, 1998).

”Framtida risker och utmaningar för säkerhetsarbetet i samhället”.

Rapport, Räddningsverket 2006.

”Framtiden, de stora trenderna och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället”. PM, Räddningsverket 2007-09-26.

”Framtidens risker och säkerhetsarbete – ett studieprojekt”. PM, Räddningsverket 2007-04-11.

Framtidens risker och säkerhetsarbete: slutrapport – mars 2008 (Karlstad: Räddningsverket, 2008).

För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006 (Stockholm: Riksantikvarieämbetet).

”Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket”. PM, Räddningsverket, Dnr: 012-7451-2003, 23 juni 2006.

- Rexed, Knut, *Staten i framtiden – Viktiga utvecklingstrender i staten. En rapport från Fackförbundet ST* (Stockholm: Statstjänstemannaförbundet, 2007).
- Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle (Karlstad: Räddningsverket, 1996).
- "Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete". PM, Socialstyrelsen 2006-01-20.
- "Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete", bilaga 2 Enkätsvaren, Socialstyrelsen, 2005-11-22.
- "Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete", bilaga 3 Intervjuerna, Socialstyrelsen, 2005-11-22.
- "Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005". Rapport, Socialstyrelsen 2005. Sou 2000:98, *Förslag till ny myndighet för omvärldsanalys, utvärdering och statistik* (Stockholm: Fritzes, 2000).
- "Syntesrapport 2006. Sammanställning av Socialstyrelsens olika omvärldsrapporter 2004-2006". PM, Socialstyrelsen 2006.
- Valfard.com och sen? Fyra scenarier om framtidens välfärdstjänster* (Stockholm: Socialstyrelsen 2006).
- www.foresight.gov.uk/horizonscanning

Litteratur

- Beck, Ulrich, *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet* (Göteborg: Daidalos, 2000).
- Bell, Wendell, *Foundations of futures studies. Human science for a new era. Vol. 1: History, purposes, and knowledge* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997).
- Bell, Wendell, "The purpose of futures studies", *The Futurist*, 31 (1997).
- Castells, Manuel, *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur. Band I: Nätverkssamhällets framväxt* (Göteborg: Daidalos, 2000).
- Castells, Manuel, *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur. Band II: Identitetens makt* (Göteborg: Daidalos, 2000).
- Choo, Chun Wei, "Environmental scanning as information seeking and organizational learning", *Information Research*, 7:1 (2001).
- Frankelius, Per, *Omvärldsanalys* (Malmö: Liber Ekonomi, 2001).
- Furustig, Hans & Sjöstedt, Gunnar, *Strategisk omvärldsanalys* (Lund: Studentlitteratur, 2000).
- Hamrefors, Sven, *Spontaneous environmental scanning. Putting "putting into perspective" into perspective* (Stockholm: EFI, 1999).
- Hamrefors, Sven, *Den uppmärksamma organisationen. Från Business Intelligence till Intelligent Business* (Lund: Studentlitteratur, 2002).

- Hylland Eriksen, Thomas, *Ögonblickets tyranni. Snabb och långsam tid i informationssamhället* (Nora: Nya Doxa, 2001).
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran, *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik* (Malmö: Liber, 2006).
- De Jouvenel, Bertrand, *The Art of Conjecture* (New York: Basic Books, 1967).
- Koselleck, Reinhart, *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik* (Göteborg: Daidalos, 2004).
- Kristensson Uggla, Bengt, *Slaget om verkligheten. Filosofi – omvärldsanalys – tolkning* (Eslöv: B. Östlings bokförlag Symposion, 2002).
- Lundqvist, Torbjörn, *Den stora ölkartellen. Branschorganisering och kartellbildning i bryggeriindustrin 1885-1914*. Uppsala Studies in Economic History 37 (Uppsala: Acta, 1995).
- Lundqvist, Torbjörn, "Den samtida omvärldsanalysens framväxt i staten", i *Fjorton perspektiv på framtiden. Samhälls- och humanvetenskapliga framtidsstudier*, red. Alm, Susanne & Palme, Joakim (Stockholm: Institutet för Framtidsstudier, 2008).
- Lundqvist, Torbjörn, "The Emergence of Foresight Activities in Swedish Government Authorities", *Institute for Futures Studies, Working Paper 2009:5*. Stockholm, 2009.
- McNeill, John R., *Någonting är nytt under solen. Nittonhundratalets miljöhistoria* (Stockholm: SNS Förlag, 2003).
- Morrison, James L., "Environmental scanning", in *A primer for new institutional researchers*, eds. Whitely, Merideth A., Porter, John D. & Fenske, Robert H. (Tallahassee, Florida: The Association for Institutional Research, 1992).
- Pagels-Fick, Göran, *Business intelligence – om organisation, metod och tillämpning* (Stockholm: Industrilitteratur, 1999).
- Sjölund, Maivor, *Att analysera omvärlden och framtiden: om idéer, kritik och praktik* (Stockholm: Fritze, 1994).
- Slaughter, Richard, "Futures Studies as an Intellectual and Applied Discipline", in *Advancing Futures*, ed. Dator, James (Westport, Conn.: Praeger, 2002).
- Slaughter, Richard, "Futures Concepts", in *Knowledge Base of Futures Studies*, Vols 1-4 on CD-ROM (Brisbane: Foresight International, 2000).
- De Smedt, Peter, "Strategic Intelligence in Decision Making", in *Future-Oriented Technology Analysis*, eds. Cagnin, Cristiano et.al. (Berlin/Heidelberg: Springer, 2008).

- Solberg Søilen, Klaus, *Introduction to private and public intelligence. The Swedish school of competitive intelligence* (Lund: Studentlitteratur, 2005).
- Sundström, Göran, *Stat på villovägar – resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv* (Stockholm: Stockholms universitet, 2003).
- Van der Laan, Luke, "The Imperative of Strategic Foresight to Strategic Thinking", *Journal of Futures Studies*, 13:1, (2008).
- Wallin, Gunnar m. fl., *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning* (Stockholm: SNS Förlag, 1999).

Tidigare arbetsrapporter:

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:1- 2006:13**, se www.framtidsstudier.se.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:1**
Nahum, Ruth-Aïda, *Child Health and Family Income. Physical and Psychosocial Health*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:2**
Nahum, Ruth-Aïda, *Labour Supply Response to Spousal Sickness Absence*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:3**
Brännström, Lars, *Making their mark. Disentangling the Effects of Neighbourhood and School Environments on Educational Achievement*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:4**
Lindh, Thomas & Urban Lundberg, *Predicaments in the futures of aging democracies*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:5**
Ryan, Paul, *Has the youth labour market deteriorated in recent decades? Evidence from developed countries*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:6**
Baroni, Elisa, *Pension Systems and Pension Reform in an Aging Society. An Introduction to Innthe Debate*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:7**
Amcoff, Jan, *Regionförstoring – idé, mätproblem och framtidsutsikter*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:8**
Johansson, Mats & Katarina Katz, *Wage differences between women and men in Sweden – the impact of skill mismatch*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:9**
Alm, Susanne, *Det effektiva samhället eller det goda livet? Svenska framtidsstudier om arbetsliv och fritid från 1970- till 1990-tal*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:10**
Sevilla, Jaypee, *Age structure and productivity growth*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:11**
Sevilla, Jaypee, *Fertility and relative cohort size*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:12**
Steedman, Hilary, *Adapting to Globalised Product and Labour Markets*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:13**
Bäckman, Olof & Anders Nilsson, *Childhood Poverty and Labour Market Exclusion*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:14**
Dahlgren, Göran & Margaret Whitehead, *Policies and strategies to promote social equity in health*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:1**
Westholm, Erik & Cecilia Waldenström, *Kunskap om landsbygden. Dags för en ny agenda!*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:2**
Gartell, Marie, Jans, Ann-Christin & Helena Persson, *The importance of education for the reallocation of labor. Evidence from Swedish linked employer-employee data 1986-2002*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:3**
Strömblad, Per & Gunnar Myrberg, *Urban Inequality and Political Recruitment Networks*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:4**
Forsell, Charlotte, Hallberg, Daniel, Lindh, Thomas & Gustav Öberg, *Intergenerational public and private sector redistribution in Sweden 2003*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:5**
Andersson, Jenny, *The Future Landscape*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:6**
Alm, Susanne, *Social nedåtrörlighet mellan generationer*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:7**
Stenlås, Niklas, *Technology, National Identity and the State: Rise and Decline of a Small State's Military-Industrial Complex*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:8**
Larsson, Jakob, *Den öppna samordningsmetoden. EU:s samordningsmetod av medlemsländernas välfärdssystem*

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:9**
Bergmark, Åke & Olof Bäckman, *Socialbidragstagandets mönster – en studie av varaktighet och utträden under 2000-talet*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:9**
Bergmark, Åke & Olof Bäckman, *Socialbidragstagandets mönster – en studie av varaktighet och utträden under 2000-talet*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:10**
Kap, Hrvoje, *Education and citizenship in the knowledge society – towards the comparative study of national systems of education*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:11**
Zamac, Jovan, Hallberg, Daniel & Thomas Lindh, *Low fertility and long run growth in an economy with a large public sector*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:12**
Bäckman, Olof & Anders Nilsson, *Det andra utanförskapet? Om social exkludering på landsbygden*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:13**
Korpi, Martin, *Migration and Wage Inequality. Economic Effects of Migration to and within Sweden, 1993-2003*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:14**
Gartell, Marie, Jans, Ann-Christin & Helena Persson, *The importance of age for the reallocation of labor. Evidence from Swedish linked employer-employee data 1986-2002*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2008:15**
Korpi, Martin, Clark, William A.V. & Bo Malmberg, *The Urban Hierarchy and Domestic Migration. The Interaction of Internal Migration, Disposable Income and the Cost of Living, Sweden 1993-2002*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:1**
Enström Öst, Cecilia, *The Effect of Parental Wealth on Tenure Choice. A study of family background and young adults housing situation*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:2**
Gartell, Marie, *Unemployment and subsequent earnings for Swedish college graduates. A study of scarring effects*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:3**
Bergman, Ann & Jan Ch Karlsson, *Från shopping till sanningsserum. En typologi över förutsägelser*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:4**
Amcoff, Jan; Möller, Peter & Westholm, Erik, *När lanthandeln stänger. En studie av lanthandelns betydelse för flyttning in och ut och för människorna i byn*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:5**
Lundqvist, Torbjörn, *The Emergence of Foresight Activities in Swedish Government Authorities*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:6**
Thalberg, Sara, *Childbearing of students. The case of Sweden*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:7**
Baroni, Elisa; Žamac, Jovan & Öberg, Gustav, *IFSIM Handbook*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:8**
Lundqvist, Torbjörn, *Socialt kapital och karteller*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:9**
Hernández Ibarzábal, José Alberto, *Energy policy and regulatory challenges in natural gas infrastructure and supply in the energy transition in Sweden*