

Samuel Bohman

# Omvärldsanalys i statliga myndigheter

Framväxt, organisation och arbetsmetoder

Samuel Bohman

Omvärldsanalys i statliga  
myndigheter  
Framväxt, organisation och arbetsmetoder

*Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:12*

*Working Paper/Institute for Futures Studies; 2009:12*

Stockholm 2009

### *Författaren*

Samuel Bohman är fil. kand. i ekonomisk historia och forskningsassistent vid Institutet för Framtidsstudier.

Denna arbetsrapport ingår i ett forskningsprojekt som initierats och finansierats av Institutet för Framtidsstudier. Arbetet har genomförts under åren 2007–2008 tillsammans med Torbjörn Lundqvist.

### *Summary*

#### *Horizon scanning in central government authorities in Sweden*

Horizon scanning is an ambiguous concept and difficult to define. Within the context of central government authorities, it can be interpreted as an umbrella term for a variety of activities that monitors and analyzes changes in the external environment. As a phenomenon and discourse, horizon scanning is more common today compared to ten years ago. More central government authorities have a formal or semi-formal organization for horizon scanning. Modern information technology and external consultants play in many cases a central role in development. Organizational problems such as lack of resources, competence and management's commitment remain for many central government authorities.

*Keywords:* futures studies, horizon scanning, planning, central government authorities

### *Sammanfattning*

#### *Omvärldsanalys i statliga myndigheter*

Omvärldsanalys är ett mångtydigt och svårdefinierat begrepp. I statliga myndigheters sammanhang kan det tolkas som ett samlingsbegrepp för en mängd olika verksamheter som bevakar och analyserar förändringar i omvärlden. Som företeelse och diskurs är omvärldsanalys idag vanligare jämfört med tio år sedan. Fler statliga myndigheter har en formell eller halvformell organisation för omvärldsanalys. Modern informationsteknologi och externa konsulter spelar i flera fall en central roll i utvecklingsarbetet. Organisatoriska problem som brist på resurser, kompetens och ledningens engagemang kvarstår för många myndigheter.

*Nyckelord:* framtidsstudier, omvärldsanalys, omvärldsbevakning, verksamhetsplanering, statliga myndigheter

Samuel Bohman

## **Omvärldsanalys i statliga myndigheter. Framväxt, organisation och arbetsmetoder**

Under de senaste tio åren har företeelsen omvärldsanalys vuxit i den svenska staten. Två belysande exempel är inrättandet av Institutet för tillväxtpolitiska studier 2001 och enheten för beredskap och analys i regeringskansliet 2006. Behoven av att veta vad som händer i en snabbt föränderlig omvärld framstår för många beslutsfattare som allt större. Av stora händelser som påverkat den här utvecklingen brukar nämnas Berlinmurens fall 1989, Sovjetunionens upplösning 1991, Sveriges EU-medlemskap 1995, attackerna i USA 2001 och tsunamikatastrofen 2004. Som ett svar på nya hotbilder och en upplevd osäkerhet har allt fler myndigheter börjat arbeta mer systematiskt med bevakning och analys av omvärlden. Hur gick den här utvecklingen till? Vilka metoder används och hur organiseras arbetet? Den här studien försöker ge svar på de frågorna.

Omvärldsanalys är ett mångtydigt begrepp med flera alternativa tolkningar. Inom det statliga planeringstänkandet har termerna för den här typen av verksamhet varierat genom åren: miljöstudier, intressentstudier, perspektivstudier, framtidsstudier, framtidsanalys och omvärldsanalys. Oavsett vilken term och inriktning som har gjort sig gällande, syftar de här verksamheterna till att ta fram beslutsunderlag för planering och beredskap inför framtiden.

Tidigare utförd forskning om omvärldsanalys i statliga myndigheter är mycket begränsad. Björk (1997) kan ses som en föregångare till den här studien. Räknar man även in ett par statliga utredningar (SOU 1972:59; SOU 1986:34) och ett antal myndighetsskrifter (t.ex. Riksrevisionsverket, 1974; Riksrevisionsverket, 1991; Civildepartementet, 1994:116; Ekonomistyrningsverket, 2005:1; Ekonomistyrningsverket, 2006:26; Statskontoret, 2006:11) blir underlaget mer omfattande.

I Riksrevisionsverkets idéskrift *Omvärlden i framtiden* (1991) diskuterar Sjölund framtids- och omvärldsanalysens utökade betydelse i den nya treåriga budgetprocessen. Sjölund skisserar en typisk modell för omvärldsanalys som består av tre perspektiv med tillhörande tidshorisont: (1) politiska beslut, (2) myndighetens sektor med avseende på ekonomi, teknik, demografi, attityder, m.fl. faktorer, och (3) den ekonomiska struktur-omvandlingen. Sjölund redovisar exempel på hur framtidsanalyser kan se ut från Statens livsmedelsverk och Statens maskinprovningar, och det framgår att framtidsanalyserna ingick i myndigheternas verksamhetsplanering och att båda tog hjälp av konsultföretag. I kapitlet metoder introduceras läsaren till metoderna delfi, scenarioskrivning och trend-framskrivning.

I den uppföljande idéskriften *Att analysera omvärlden och framtiden* (1994) fördjupar Sjölund diskussionen om framtidsstudier och planeringstänkandets utveckling i staten. Exempel på omvärldsanalyser ges från Läkemedelsverket och Riksskatteverket med fokus på innehållet i analyserna, snarare än på arbetsmetoder och organisering av arbetet. Sjölund kommenterar avslutande att intresset för omvärldsanalys och framtidsstudier genomgått en renässans under senare år, och gör en koppling till det förestående millennieskiftets många överhängande framtidsfrågor: miljö, befolkning, ekonomisk och teknisk utveckling, globalisering. Sjölund skriver om en planeringens återkomst, men inte i betydelsen en återgång till 1960-talet, utan i en modern decentraliserad form där varje organisation genomför självständiga analyser utifrån egna behov. Globalisering och decentralisering av politiska beslut medför att behovet av omvärlds- och framtidsanalys ökar hos enskilda organisationer, resonerar Sjölund.

I bägge idéskrifterna behandlar Sjölund framtidsstudier, framtidsanalys och omvärldsanalys som synonyma begrepp.

I rapporten *Omvärldsanalys och framtidsstudier hos statliga verk och myndigheter* (1997) utreder Björk vid Forskningspolitiska institutet i Lund på uppdrag av Statens räddningsverk hur 11 statliga myndigheter arbetar med omvärldsanalys och framtidsstudier, program för forskning och utveckling, samt hur professurer tillsätts. I studien undersöks Banverket, Boverket, Glesbygdverket, Högskoleverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, SMHI samt Vägverket. Björks metod är halvstrukturerad intervju genomförd huvudsakligen per telefon. Frågeställningarna rör modell, definition av omvärld, kunskapsspridning, samarbetspartners, organisation, budget, utförare samt tidshorisont. Björks slutsats är att "omvärldsanalys inom statliga verk är fortfarande i sin linda" (s. 32); intresset för omvärldsanalys

är stort men kunskapsnivån är låg och ingen av de undersökta myndigheterna har en organiserad omvärldsanalys. De vanligaste bristerna uppges vara i form av personal, pengar och kompetens. Nämnade konsulter är Temaplan och Institutet för Framtidsstudier.

Ett informellt nätverkssamarbete kallat Forum för Samverkande Omvärldsbevakning (FoSO) anordnade seminarier och gav ut böcker på 1990-talet. Arrangemanget utgjordes av Svenska arbetsgivareföreningen, Lunds universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Försvarets forskningsanstalt, Sveriges tekniska attachéer och Skandinaviska enskilda banken. FoSO såg den tilltagande internationaliseringen och teknikutvecklingen som de två viktigaste drivkrafterna till det ökade intresset för omvärldsbevakning man observerat i Sverige på senare år (Borg, 1998). Den nya situationen medförde, menade man, ett ökat behov av strategisk omvärldsanalys och ett mer framtidsorienterat policyperspektiv för staten och svenskt näringsliv. Man konstaterade dock att regeringskansliet, departementen och myndigheterna saknade en sammanhållen funktion för samordning, analys och strategi vilket hade lett till bristande överblick och relevans för de politiska besluten; den existerande omvärldsbevakningen genererade inte den "intelligence" som man ansåg krävdes i en global kunskapsbaserad ekonomi. Det noterades också att större privata tanke-smedjor av amerikanskt eller tyskt slag saknades i Sverige, och att den statliga dominansen var iögonfallande. Idéer som en sammanhållande funktion för strategisk omvärldsbevakning i statsrådsberedningen och ett nationellt analyscentrum gemensamt för stat och näringsliv föreslogs. Att knyta den akademiska framtidsforskningen till detta ansågs vara av största vikt för att garantera kvaliteten i verksamheten.

Svenska läroböcker i omvärldsanalys eller *business intelligence* som det ibland också kallas är praktiskt inriktade mot organisering, modeller och arbetsmetoder (se t.ex. Hamrefors, 2002; Hedin & Sandström, 2006; Frankelius, 2001; Frankelius & Rosén, 1993; Furustig & Sjöstedt, 2000; Pagels-Fick, 1999; Sandström, 1988; Wahlström, 2004). En övervägande del av läroböckerna anlägger ett näringslivsperspektiv och refererar i stor utsträckning till amerikansk företagsekonomisk litteratur, och vi skall senare se att de svenska läroböckerna utgör en vanlig men inte oproblematisk källa till kunskap för myndigheterna i deras arbete.

I huvudsak framställs två grundläggande inriktningar eller koncept i läroböckerna: omvärldsanalys som systemtänkande och omvärldsanalys som process. Omvärldsanalys som systemtänkande bygger på systemteori (*general systems theory*) och understryker vikten av att se den egna organisationen som del i ett öppet system påverkat av dynamiskt verkande

krafter. Teorin om öppna system formulerades av Bertalanffy (1950) och avsåg system inom fysik och biologi, men fick snabbt spridning inom samhällsvetenskaperna och managementteori vilket påverkade synen på mänskliga organisationer som öppna system vilka interagerade med sin omvärld (se Emery, 1969). Ett inflytelserikt verk i genren är *Scanning the Business Environment* (Aguilar, 1967) som innehåller följande välkända citat och definition: "Scanning for information about events and relationships in a company's outside environment, the knowledge of which would assist top management in its task of charting the company's future course of action" (s. 1). I engelskspråkig managementlitteratur benämns omvärldsanalys enligt det här synsättet ofta *environmental scanning* eller *environmental analysis*, och man kan förmoda att den svenska termen omvärldsanalys är en direkt översättning från den senare engelska termen. Två svenska verk i samma genre och från samma tidsperiod är *Företaget och dess omvärld* (Rhenman, 1969) och *Framtidsstudier och strategisk planering* (Fredriksson m.fl., 1970). En typisk modell av företaget och dess omvärld enligt det systemteoretiska synsättet består av tre nivåer, ofta illustrerade som tre cirklar (den s.k. lökmodellen): organisationens inre miljö, den operationella eller omedelbara miljön och den generella miljön. Rhenman (1969) benämner de tre nivåerna organisationen, arbetsmiljön och den sekundära miljön. Den operationella miljön innefattar företags kunder, konkurrenser, myndigheter, banker med flera aktörer som företaget har olika relationer till. Den generella miljön avser nationell eller global kontext av politiska, ekonomiska, sociala och teknologiska faktorer. Olika varianter av det här synsättet – ofta benämnda PEST-analys eller PEST-modellen efter uppdelningen i politiska, ekonomiska, sociala och teknologiska faktorer i den generella miljön – återfinns i många läroböcker.

Omvärldsanalys som process tar sin utgångspunkt i hur arbetet förlöper över tid och delas upp i olika faser eller steg. Fokus ligger här på framtagandet av underrättelser och informations- och dokumenthantering snarare än omvärldens förändringar och dynamik i sig. Det centrala konceptet går under benämningen underrättelsecykeln, en arbetsmetod med ursprung i militär underrättelseverksamhet. Underrättelsecykeln beskriver en cyklisk arbetsordning som består av ett antal på varandra följande steg. I det enklare fallet består cykeln av fyra steg: inrikta, inhämta, bearbeta och delge (Hedin & Sandström, 2006); i ett annat fall består cykeln av fem steg: definition, hypotes, sökning, analys och delgivning (Hamrefors, 2002); i ett tredje fall återges sex steg: inriktning, inhämtning, bearbetning, bedömning, delgivning, uppföljning (Furustig & Sjöstedt, 2000).

Ofta benämns underrättelsecykeln business intelligence med den ungefärliga betydelsen affärsunderrättelser, trots att termen ursprungligen var bredare. Den trolige upphovsmannen, IBM-ingenjören Hans Peter Luhn, definierar begreppet i artikeln *A Business Intelligence System* (1958) med följande ord:

Business is a collection of activities carried on for whatever purpose, be it science, technology, commerce, industry, law, government, defense, et cetera. The communication facility serving the conduct of a business (in the broad sense) may be referred to as an intelligence system. The notion of intelligence is also defined here, in a more general sense, as “the ability to apprehend the interrelationships of presented facts in such a way as to guide action towards a desired goal. (s. 314)

En senare definition av begreppet business intelligence lyder: “BI is the activity of monitoring the environment external to the firm for information that is relevant for the decision-making process in the company” (Gilad & Gilad, 1988). I näringslivet idag används uttrycket numera som en allmän beteckning för datoriserade analysverktyg och beslutsstöd (Davenport & Harris, 2007). Viktiga relaterade termer är *decision support systems*, *data mining* och *knowledge management* (Power, 2007).

En viktig fråga i sammanhanget är varför omvärldsanalys enligt det systemteoretiska synsättet överhuvudtaget utvecklades i det amerikanska näringslivet på 1960-talet. Varför anställde inte företagen forskare från de etablerade disciplinerna statsvetenskap, ekonomi, sociologi m.m., om det var de perspektiven på omvärlden man var intresserad av? Thomas (1974, s. 29) ger följande förklaring till omvärldsanalysens paradoxala ursprung: “The conceptual apparatus of special disciplines – economics, anthropology, psychology, sociology and the like – do not produce balanced appraisals, understandably enough, of environmental developments relevant to business decisions.” Den här uppfattningen var inte unik för det amerikanska näringslivet. En liknande åsikt om samhälls- och beteendevetenskapernas tillkortakommanden i relation till politiken återfinns i artikeln *Policy Analysis: A Theoretical Framework and Some Basic Concepts* (Dror, 1969):

Many reasons for this state of affairs in the behavioral sciences can be identified, such as: the complexity of subject matter; tendencies to imitate methods of the physical sciences; personal alienation of behavioral scientists from policymaking; misplaced seeking for certainty; propensities to prefer incremental change; the fallacy of

contradiction between "pure" vs. "applied" knowledge; rigidity of university organization; lack of resources; external restraints on subject matter, research methods and permitted findings; and the "youth" of behavioral sciences. But my impression is, that something more fundamental is at fault; that the main internal structure and inner logic of the behavioral sciences, as now constituted, prevent relevance to policymaking. What is needed, therefore, is a scientific revolution in the sense of radical innovation in basic concepts, methods and paradigms. (s. 12)

En förklaring till omvärldsanalysens framväxt i USA under beteckningarna *environmental analysis* i näringslivet och *policy analysis* i politiken härrör alltså från vad man uppfattade som grundläggande brister hos de etablerade akademiska disciplinerna vilka gjorde dem otillräckliga för praktiskt beslutsfattande.

### **Syfte**

Syftet med arbetsrapporten är att beskriva fenomenet omvärldsanalys i svenska statliga myndigheter utifrån perspektiven begrepp, uppdrag och syfte, organisation, arbetsmetoder, utbildning, yrkesbeteckning samt konsultation. Myndigheternas organisationsstruktur för omvärldsanalys undersöks och delas in i tre kategorier: informell, halvformell och formell. De tre organisationsklasserna exemplifieras i åtta fallstudier. Informell representeras av Kammarkollegiet; halvformell representeras av Banverket, Läkemedelsverket, Post- och telestyrelsen och Riksantikvarieämbetet; formell representeras av Institutet för tillväxtpolitiska studier, Naturvårdsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Skatteverket. Förutom organisationsstruktur redovisar fallstudierna även omvärldsanalysens framväxt på myndigheten och informanternas personliga erfarenheter i det arbetet.

### **Metod**

#### *Intervjuer*

Sammanlagt har 75 personer från 50 statliga myndigheter intervjuats. Kontakt med informanterna har i nästan samtliga fall etablerats via e-post som erhållits från respektive myndighets webbplats eller registrator. Inför intervjutillfället har studiens syfte, upplägg och grundläggande frågeställningar kort presenterats och ytterligare uppgifter har delgivits ifall informanten har önskat det. Informanterna har inför intervjun garanterats anonymitet. Intervjuerna genomfördes i stora drag som en informell konversation med stöd av en frågelista. Samtliga intervjuer spelades in med hjälp av en digital diktafon. De inspelade intervjuerna har sedan delvis

transkriberats till textdokument för analys. Vid några tillfällen har informanterna bett om att inspelningen tillfälligt avbryts under delar av intervjun, eller bett om att vissa saker som sagts ska uteslutas. Dessa önskningar har efterlevts. Intervjuerna genomfördes i regel på den aktuella myndigheten. Vid sju tillfällen genomfördes intervjun på Institutet för Framtidsstudier. Vid två tillfällen genomfördes intervjun över telefon. Intervjuerna tog i genomsnitt 1 ½ timme att genomföra. Den kortaste intervjun varade i 40 minuter. Den längsta intervjun varade i 2 timmar och 38 minuter. Samtliga intervjuer genomfördes under perioden mars 2007 till december 2008 varav en övervägande merpart under 2007. Fem myndigheter tackade nej till intervju: Datainspektionen, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Högsta domstolen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt tackade nej med förklaringen att deras analysverksamhet är hemlig. Datainspektionen tackade nej med hänvisningen att alla jobbar med omvärldsanalys i sitt dagliga arbete. Högsta domstolen tackade nej med hänvisning till att man inte bedriver omvärldsanalys. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning tackade nej med hänvisning till att myndigheten ska läggas ned för att bilda en ny gemensam myndighet tillsammans med de övriga ombudsmannamyndigheterna.

#### *Deltagande observation*

Vid fem heldagstillfällen under 2007 och 2008 har vi (Torbjörn Lundqvist och Samuel Bohman) deltagit i nätverket för omvärldsbevakare i statliga myndigheter. Nätverket har organiserats av Verket för förvaltningsutveckling sedan 2003 som ett av fem professionella nätverk under myndighetens verksamhetsstöd *erfarenhetsutbyte och samverkan*. Kännetecknande för samtliga nätverk är att medlemmarna bidrar till innehållet och planeringen av mötena samt att de är öppna för alla i den tilltänka målgruppen. Träffarna har utmärkts av presentationer av aktuella frågor inom statsförvaltningen, kommittérapporteringar, fallstudier, gästföreläsare (från staten och näringslivet) samt erfarenhetsutbyten. Ett antal av nätverkets medlemmar har träffats för intervju. Vid tre tillfällen har vi även ingått i nätverkets arbetsgrupp som planerar mötena.

#### *Dokumentstudier*

Dokumentstudier utgör en tredje källa till kunskap i denna studie: myndigheternas regleringsbrev och instruktioner, omvärldsanalysrapporter, verksamhetsplaner, strategiska planer, agendor, årsredovisningar och liknande dokument. Dokumenten har erhållits från informanterna och från myndig-

heternas webbplatser. Annan information från myndigheternas webbplatser har också utgjort en datakälla.

### *Avgränsning*

Förteckningar över Sveriges myndigheter förekommer i flera olika sammanhang. I den här studien har en lista framtagen av Verket för förvaltningsutveckling använts.<sup>1</sup> Att undersöka samtliga statliga myndigheter som ingår i listan skulle ha varit en övermäktig uppgift och ett ineffektivt sätt att arbeta. Vi har därför gjort en bedömning av vilka myndigheter som kan vara relevanta att undersöka för att besvara studiens frågeställningar. Förutom ovan nämnda avgränsning har ett kriterium varit att alla regeringens 12 departement ska vara representerade i studien med minst en myndighet.

Följande statliga myndigheter ingår i studien (redovisade efter departementstillhörighet med eventuell förkortning inom parentes).

*Arbetsmarknadsdepartementet:* Arbetsförmedlingen.

*Finansdepartementet:* Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Kammarkollegiet, Konjunkturinstitutet, Kronofogdemyndigheten, Lotteriinspektionen, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Statens fastighetsverk, Statskontoret, Tullverket, Verket för förvaltningsutveckling (Verva)<sup>2</sup>.

*Försvarsdepartementet:* Krisberedskapsmyndigheten<sup>3</sup>, Statens räddningsverk<sup>4</sup>, Styrelsen för psykologiskt försvar<sup>5</sup>, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

*Integrations- och jämställdhetsdepartementet:* Jämställdhetsombudsmannen<sup>6</sup>.

*Jordbruksdepartementet:* Statens jordbruksverk.

*Justitiedepartementet:* Justitiekanslern, Statens kriminaltekniska laboratorium, Rikspolisstyrelsen, Rättsmedicinalverket.

*Kulturdepartementet:* Radio- och TV-verket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet.

*Miljödepartementet:* Statens energimyndighet, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens strålskyddsinstitut<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Listan var tillgänglig på webbplatsen [www.sverige.se](http://www.sverige.se), men den är nu nedlagd.

<sup>2</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 31 december 2008.

<sup>3</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 31 december 2008.

<sup>4</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 31 december 2008.

<sup>5</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 31 december 2008.

<sup>6</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 31 december 2008.

<sup>7</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 30 juni 2008.

*Näringsdepartementet:* Arbetsmiljöverket, Banverket, Glesbygdsverket<sup>8</sup>, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)<sup>9</sup>, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, Rikstrafiken, Verket för innovationssystem (VINNOVA).

*Socialdepartementet:* Läkemedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU).

*Utbildningsdepartementet:* Myndigheten för skolutveckling<sup>10</sup>, Skolverket, Vetenskapsrådet.

*Utrikesdepartementet:* Nordiska Afrikainstitutet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svenska institutet.

## **Resultat**

### *Begrepp*

Ungefär hälften av de undersökta myndigheterna använder inte omvärldsanalys eller liknande term i verksamheten. Ofta menar man att all personal omvärldsbevakar som en naturlig del i arbetet eller att det tillhör generaldirektörens och andra chefers ansvar att kontinuerligt övervaka hur myndighetens verksamhet och sektor förändras över tid. Några av informanterna uppfattar den här typen av begrepp som pretentiösa i myndighetens sammanhang. En informant berättar:

Vi använder inte fina ord som omvärldsbevakning eller framtidsstudier, utan vi talar mer konkret om att i det och det betänkandet finns den och den signalen. ... Det är lite mer odramatiskt, vardagligt för oss det där.

En annan informant berättar:

Man tyckte det här var lite flummigt, lite otydligt, det här med att surfa på nätet. Så på något sätt blev ordet omvärldsbevakning... det var inget bra ord att arbeta med efter ett tag upptäckte vi, och då började vi använda signal istället – signaler som syftar till att hitta de här sakerna. Så vi förändrade vokabulären. ... Vi pratade inte längre om omvärldsbevakning utan om signalfångst.

Den andra hälften av de undersökta myndigheterna använder termen omvärldsanalys i verksamheten, men i varierande omfattning och med olika syften och innehåll. Riskanalys och risk- och sårbarhetsanalys är två begrepp som ibland sammankopplas med omvärldsanalys. På FOI:s hemsida (2009-02-04) kan man läsa följande: "Klok omvärldsanalys för

---

<sup>8</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 31 mars 2009.

<sup>9</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 31 mars 2009.

<sup>10</sup> Myndighetens verksamhet upphörde den 1 oktober 2008.

effektivt beslutsfattande. Risk- och sårbarhetsanalys ger bättre säkerhetsarbete”. Några informanter menar att riskanalys är ungefär detsamma som omvärldsanalys.

Begreppet framtidsstudier används av ett mindre antal myndigheter som Naturvårdsverket och Statens räddningsverk. Många informanter är obekanta med begreppet eller har endast en vag uppfattning om dess innebörd. Ett mindre antal informanter känner till Institutet för Framtidsstudier och dess verksamhet. Ett par informanter tänker spontant på radioprogrammet *Spanarna* i P1.

Få myndigheter har tagit fram en egen definition av omvärldsanalys anpassad för myndighetens verksamhet. Flera informanter uppger att man inte har haft något behov av detta. En myndighet som tagit fram en gemensam analysmodell är Skatteverket. I *Skatteverkets analysmodell 2007* ingår en precisering av begreppet omvärldsanalys: ”Omvärldsanalysen avser framtagande av beslutsunderlag med hänsyn till Skatteverkets omvärld i syfte att identifiera, formulera och stödja dess långsiktiga och övergripande mål, policy och planer” (s. 18-19).

Inget samarbete existerar mellan statens myndigheter vad gäller utarbetandet av definitioner av viktiga termer relaterade till omvärldsanalys och närliggande områden, som t.ex. krisberedskap. Några informanter uppfattar det här som ett problem eftersom det försvårar kommunikation och samverkan och man efterfrågar därför en gemensam referensram för staten. Att någon sådan inte existerar idag menar man beror på ett utpräglat revirtänkande framför allt mellan departementen men också mellan myndigheterna.

### *Uppdrag och syfte*

Myndigheternas syfte med att bedriva omvärldsanalys varierar stort men kan grovt delas upp i två huvudsakliga kategorier: internt syfte (eget initiativ) och externt syfte (formellt uppdrag).

*Internt syfte.* Flera myndigheter som menar att man arbetar med omvärldsanalys gör det på eget initiativ och i första hand som del i myndighetens verksamhetsplanering och strategiska planering. Inte sällan har de slutgiltiga dokumenten – verksamhetsplan, strategisk plan, agenda m.m. – en dubbel och viktig användning i myndighetens externa kommunikation och profilering gentemot omvärlden. Flera informanter understryker detta. En annan sida som ibland lyfts fram i diskussionen om syftet och nyttan med omvärldsanalys är att den kan användas för kvalitets- och kompetensutveckling, lärande, samordning samt skapandet av målbilder och visioner.

Ett exempel är *Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket* (2006):

Processen för forskning och omvärldsanalys tar fasta på att Räddningsverket ska utvecklas som en lärande organisation, där alla medarbetare ges möjlighet till eftertanke, analys och kompetensutveckling. Processen är en verksgemensam angelägenhet och bygger på ett brett engagemang och ansvarstagande. Rätt utförd, ger processen i sig ett mervärde för vår organisation, vilket avspeglas i att vi ökar vår kunskap och förmåga att lösa de uppgifter som regeringen ålagt oss. (s. 5)

*Externt syfte.* Ett antal myndigheter har ett formellt uppdrag i regleringsbrev eller instruktion att bedriva omvärldsbevakning och/eller omvärldsanalys. Uppdragen varierar i specifikation och återrapporteringskrav. Några myndigheter som Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk har en mer generell instruktion medan andra myndigheter som Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och ITPS har ett mer specificerat uppdrag och återrapporteringskrav. I förordning (2007:856) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten står det att myndigheten inom sitt område ska "bedriva omvärldsbevakning och genomföra omvärldsanalyser". Myndigheten ska också "sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser och genomföra övergripande analyser av dessa" (2 §). Inom området samhällets informations-säkerhet ska Krisberedskapsmyndigheten "analysera omvärldsutvecklingen inom området mot bakgrund av erhållet underrättelseunderlag och årligen lämna en samlad bedömning till regeringen" (5 §). I förordning (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk står det att myndigheten ska "arbeta med omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom verksamhetsområdet" (4 §). I regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Riksarkivet står det under rubriken omvärldsanalys att "Riksarkivet skall i en särskild skrivelse till regeringen senast den 1 april 2007 redovisa en omvärldsanalys med särskilt fokus på utveckling, förändringar och konsekvenser av användningen av ny teknik inom arkivområdet" (s. 4). I förordning (2007:1116) med instruktion för ITPS ger regeringen myndigheten i uppdrag att "ansvara för utlandsbaserad omvärldsbevakning i samråd med berörda aktörer". I ITPS regleringsbrev för budgetåret 2007 under verksamhetsgrenen omvärldsanalys står det bl.a. att myndigheten ska "öka kunskaperna inom närings- och innovationspolitiken och förmedla för Sverige relevanta analyser från såväl inhemska som internationella erfarenheter" (s. 2).

En faktor som komplicerar förståelsen av omvärldsanalysens formella status i staten är att många myndigheter har i uppdrag att bevaka utvecklingen i omvärlden eller inom ett visst område utan att termen omvärldsanalys används i uppdragsbeskrivningen. I regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende FOI används t. ex. uttryck som "säkerhetspolitisk och strategisk analys" (s. 2) och "underrättelseproduktion" (s. 6). Detsamma gäller för Kemikalieinspektionen i vars regleringsbrev för budgetåret 2007 det går att läsa följande:

Kemikalieinspektion ska bevaka utvecklingen inom området nanoteknik samt delta i utvecklingen av nya testmetoder för att bedöma risker för hälsa och miljö. En analys och en framtida prognos av förekomst av användning av nanomaterial i kemiska produkter och varor ska göras i samråd med berörda myndigheter och branschorganisationer.

Termen omvärldsanalys förekommer även i andra för myndigheter styrande dokument. Ett exempel är förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag:

Myndighetens underlag för fördjupad prövning skall innehålla en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för det eller de budgetår underlaget avser. I resultatanalysen skall verksamheten utvärderas och redovisas i förhållande till de mål för verksamheten som regeringen fastställt. Underlaget skall även innehålla en sammanfattande omvärldsanalys och resursanalys.

### Organisation

Myndigheternas organisationsstruktur för omvärldsanalys kan grovt kategoriseras enligt nedanstående tabell (efter Fahey & King, 1977).

**Tabell 1. Kategorisering av myndigheternas organisationsstruktur för omvärldsanalys**

|                                | Informell | Halvformell | Formell |
|--------------------------------|-----------|-------------|---------|
| Arbetsförmedlingen             | →         | x           |         |
| Arbetsmiljöverket              | x         |             |         |
| Banverket                      | →         | x           |         |
| Ekonomistyrningsverket         | →         | x           |         |
| Finansinspektionen             | x         |             |         |
| FOI                            |           |             | x       |
| Glesbygdsverket                |           | x           |         |
| ITPS                           |           |             | x       |
| Justitiekanslern               | x         |             |         |
| Jämställdhetsombudsmannen      | x         |             |         |
| Kammarkollegiet                | x         |             |         |
| Kemikalieinspektionen          | x         |             |         |
| Konjunkturinstitutet           | x         |             |         |
| Konkurrensverket               | x         |             |         |
| Krisberedskapsmyndigheten      |           |             | x       |
| Kronofogdemyndigheten          | →         | x           |         |
| Lantmäteriet                   | →         | x           |         |
| Lotteriinspektionen            |           | x           |         |
| Läkemedelsverket               | →         | x           |         |
| Myndigheten för skolutveckling | x         |             |         |
| Naturvårdsverket               |           | →           | x       |
| Nordiska Afrikainstitutet      | x         |             |         |
| Post- och telestyrelsen        | →         | x           |         |
| Radio- och TV-verket           | x         |             |         |
| Riksantikvarieämbetet          | →         | x           |         |
| Riksarkivet                    |           | x           |         |
| Rikspolisstyrelsen             |           | →           | x       |
| Rikstrafiken                   | x         |             |         |

|                                       |   |   |   |
|---------------------------------------|---|---|---|
| Rättsmedicinalverket                  | x |   |   |
| SBU                                   | x |   |   |
| Sida                                  | x |   |   |
| Skatteverket                          |   | → | x |
| Skolverket                            | → | x |   |
| SMHI                                  |   | x |   |
| Smittskyddsinstitutet                 | x |   |   |
| Socialstyrelsen                       | → | x |   |
| Statens energimyndighet               | x |   |   |
| Statens fastighetsverk                | x |   |   |
| Statens jordbruksverk                 | x |   |   |
| Statens kriminaltekniska laboratorium | x |   |   |
| Statens räddningsverk                 |   |   | x |
| Statens strålskyddsinstitut           |   | x |   |
| Statistiska centralbyrån              | → | x |   |
| Statskontoret                         | x |   |   |
| Styrelsen för psykologiskt försvar    | x |   |   |
| Svenska institutet                    |   |   | x |
| Tullverket                            |   |   | x |
| Verva                                 | x |   |   |
| Vetenskapsrådet                       |   | → | x |
| VINNOVA                               |   |   | x |

Kategorin informell avser ett förhållande där omvärldsanalys inte har någon bestämd plats eller uttalad funktion på myndigheten utan är integrerad i den övriga verksamheten eller genomförs tillfälligt. Halvformell avser ett förhållande i vilken myndigheten har inrättat ett omvärldsnätverk eller en omvärldsgrupp som träffas regelbundet. Kategorin innefattar även andra halvformella organisationsformer som inte platsar i någon av de andra två kategorierna. Formell avser ett förhållande i vilken omvärldsanalys utförs på en avdelning/enhet eller i en funktion/process med heltidsanställd personal. En pil (→) indikerar en identifierad pågående förändringsprocess vad gäller omvärldsanalys på den aktuella myndigheten från en organisationsstruktur till en annan.

Det är viktigt att påpeka att ovanstående tabell grundar sig på en begränsad samling uppgifter och observerade förhållanden under en kort tidsrymd och inte utgör en definitiv beskrivning av myndighetens organisationsstruktur för omvärldsanalys. Det är också viktigt att understryka att tabellen utgör ett försök till nominell kategorisering, dvs. den är inte en rangordning. Det går alltså *inte* att utläsa hur väl bevakning och analys av omvärlden utförs på myndigheten genom att se om det finns en formell organisation för detta eller ej. Som tidigare forskning har visat (Hamrefors, 1999) kan ett informellt arbetssätt "dölja" en spridd men effektiv omvärldsbevakning, och en formell organisation kan på omvänt sätt orsaka ineffektivitet.

Informanterna har i regel en högskoleutbildning, men utan att någon enskild utbildningsbakgrund dominerar. En övervägande del av informanterna arbetar deltid med omvärldsanalys och har därför alternativa yrkesbeteckningar som verksamhetsutvecklare/omvärldsanalytiker (Tullverket), teknisk-vetenskaplig attaché/analytiker (ITPS), omvärldsanalytiker/utredare (Krisberedskapsmyndigheten) eller analytiker/handläggare (VINNOVA). Det är också vanligt att pressekreterare och informatörer utför arbetsuppgifter som klassas som omvärldsbevakning. Det är därför svårt att avgöra förekomsten av yrkesbeteckningen omvärldsanalytiker på de undersökta myndigheterna. Informanternas yrkestitlar kan kategoriseras enligt följande tabell.

**Tabell 2. Kategorisering av informanternas yrkestitlar**

| Yrkesbeteckning                                       | Antal |
|-------------------------------------------------------|-------|
| Direktör, chef                                        | 25    |
| Omvärldsanalytiker, analytiker, utredare, handläggare | 24    |
| Övriga                                                | 13    |
| Generaldirektör, ställföreträdande generaldirektör    | 7     |
| Pressekreterare, informatör                           | 6     |
| Totalt:                                               | 75    |

Nedan redovisas översiktligt hur organisationsstruktur och bemanning ser ut på ett urval av myndigheter.

*Arbetsförmedlingen.* Myndigheten har en omvärldsanalytiker i staben på 25 procent deltid sedan 2008. Personen bevakar riksdag, regering och opposition samt samordnar information från pressekreterariatet.

*Banverket.* Sedan 2001 samordnas myndighetens omvärldsanalys av en projektledare i staben. Varje enhet och chef tilldelas bevakningsområden. Ledningsgruppen utgör analysgrupp och sammanställer en rapport varje kvartal. Inkommer det något brådskande utför projektledaren mindre analyser som rapporteras direkt till generaldirektören.

*Ekonomistyrningsverket.* Myndigheten har en expertgrupp som består av 15 personer med ansvar för bevakning inom sitt expertområde. Gruppens samordnare avsätter cirka två timmar per vecka till omvärldsbevakning. Arbetet med systematisk omvärldsbevakning inleddes 1999.

*Institutet för tillväxtpolitiska studier.* Enheten för omvärldsanalys är myndighetens största verksamhet med drygt 30 anställda, varav 8 är lokaliserade till Stockholm och drygt 20 är stationerade utomlands. Samtliga tjänster är heltid och beteckningen är teknisk-vetenskaplig attaché eller analytiker.

*Lantmäteriet.* Myndighetens omvärldsanalys var på 1990-talet och en bit in på 2000-talet organiserad i staben av en person med tillhörande omvärldsnätverk bestående av representanter från de olika divisionerna. Arrangemanget beskrivs som centralstyrt och problematiskt ur flera synvinklar. Under 2006 omorganiserades arbetet med hjälp av Wide narrow och man införde en omvärldsportal på intranätet för nyheter. Portalen redigeras av fyra redaktörer med andra huvudsakliga arbetsuppgifter.

*Lotteriinspektionen.* Myndigheten har en funktion för omvärldsanalys i staben tillsammans med information, utbildning, press, internationella kontakter samt allmänna utrednings- och samordningsuppgifter. Varje enhet har en ansvarig för omvärldsbevakning. Ingen medarbetare arbetar heltid med omvärldsanalys. Rapportering görs löpande och sprids via intranätet där personalen också lägger upp reseberättelser.

*Post- och telestyrelsen.* Sedan 2008 innefattar avdelningen för strategi- och kommunikation områdena omvärlds- och marknadsanalys, strategi och samordning. En heltidsanställd omvärldsanalytiker samordnar ett fast omvärldsnätverk med medlemmar från myndighetens olika avdelningar. Omvärldsanalysen syftar till och ingår i myndighetens årliga strategiska agenda.

*Riksantikvarieämbetet.* Myndigheten genomför sedan 2002 en årlig omvärldsanalys av kulturmiljöområdet enligt uppdrag i regleringsbrevet. Arbetet organiseras i en arbetsgrupp bestående av en samordnare och fyra utredare. Samordnaren disponerar hälften av sin arbetstid på omvärldsarbetet.

*Riksarkivet.* Myndigheten genomför en årlig omvärldsanalys enligt uppdrag i regleringsbrevet sedan 2004. Arbetet sammanställs av ställföreträdande riksantikvarien efter att information begärts in från medarbetare i organisationen.

*Rikspolisstyrelsen.* Polisavdelningen omfattar områdena omvärlds- och strategisk analys, utveckling av nya arbetsmetoder, ny teknik och nya system samt internationellt arbete. Arbetet med den nya enheten för omvärld och strategi påbörjades hösten 2006 och har till uppgift att förse polisavdelningen med omvärldsanalys som ett stöd i myndighetens strategiska metod- och verksamhetsutveckling. Enheten ska även bidra till samordning och metodutveckling för övrig omvärldsanalys som bedrivs på huvudkontoret. Enheten har fem heltidsanställda medarbetare vars tjänstebeteckning är omvärldsanalytiker.<sup>11</sup>

*Socialstyrelsen.* Myndigheten har en omvärldsgrupp med ett tiotal representanter från myndighetens olika avdelningar. Ingen i omvärldsgruppen arbetar heltid med omvärldsanalys. Omvärldsgruppen tillhör formellt staben och får uppdrag från ledningsgruppen. Arbetet består i huvudsak av att ta fram en årlig analys som underlag för verksamhetsplaneringen. Socialstyrelsen inledde arbetet med omvärldsanalys 2002.

*Statens energimyndighet.* På avdelningen för systemanalys arbetar cirka 60 personer med statistik, prognoser, omvärldsanalys, utredningar och beslutsunderlag. Arbetet med omvärldsanalys beskrivs som löpande och integrerad i myndighetens övriga verksamhet.

*Statens jordbruksverk.* Myndigheten har ingen organiserad omvärldsanalys men man har genomfört ett antal omvärldsanalyser för olika syften de senaste åren varav några med hjälp av konsultföretag. Chefsekonomen i verksledningen ansvarar för den omvärldsanalys som ingår i verkets strategiska planering.

*Statens räddningsverk.* Myndigheten har ett sekretariat för forskning och omvärldsanalys sedan 2006. Sekretariatet har fem heltidsanställda medarbetare.

---

<sup>11</sup> Enhetens verksamhet upphörde i juni 2008.

*Svenska institutet.* På avdelningen för analys och samordning undersöks omvärldens syn på Sverige. Avdelningen för analys och samordning har 12 medarbetare varav en analysansvarig.

*Totalförsvarets forskningsinstitut.* Avdelningen för försvarsanalys har 150 heltidsanställda medarbetare med varierande tjänstebeteckningar. Verksamheten är uppdragsstyrd och finansieras i huvudsak med externa medel.

*Tullverket.* Utvecklingsavdelningen innefattar områdena omvärldsanalys, projekt, kvalitet och utvecklingsservice som var och en har ett kontor men ingen fast knuten personal. Omvärldsanalyskontoret har en samordnande och stödjande roll för området omvärldsanalys och ansvarar för att utveckla och uppdatera modeller, metod och verktyg. Tjänstebeteckningen för utvecklingsavdelningens 40 heltidsanställda medarbetare är verksamhetsutvecklare.

*Verket för innovationssystem.* Avdelningen för strategianalys är inriktad på forskning och analys av innovationssystem, teknisk framsyn, utvärderingar och effektanalyser. Hela avdelningens verksamhet beskrivs som omvärldsanalys, men termen kan också appliceras på andra avdelningar. Verksamhetsområdet teknisk framsyn delas upp i nationell framsyn (projektet Teknisk Framsyn), sektoriella framsyner, regionala framsyner, företagsspecifika framsyner, internationella framsynsaktiviteter och teknisk framsyn som metod. Framsyn beskrivs som en form av normativa framtidsstudier med tydligare fokus på rekommendationer än de som utförs på Institutet för Framtidsstudier. Verksamhetsområdet teknisk framsyn har två heltidsanställda medarbetare.

*Vetenskapsrådet.* Avdelningen för forskningspolitisk analys är indelad i tre enheter: omvärldsanalys, statistik och analys samt utvärdering. Avdelningen tar fram beslutsunderlag för internt och externt bruk. Enheten för omvärldsanalys startade 2007 och har åtta heltidsanställda medarbetare.

### *Arbetsmetoder*

En övervägande andel av informanterna uppger att man inte använder någon särskild metod för omvärldsanalys. Ofta menar man att omvärldsbevakning är något som utförs spontant. En informant berättar att det ofta går till så att "någon läser något i en tidning som senare tas upp på morgonfikat". Flera informanter uppger att man medvetet arbetar med omvärldsanalys men att man inte haft något behov av särskilda metoder. Ett par informanter förklarar att en utpekad metod snarare kan utgöra ett hinder än hjälp i arbetet. Ett annat vanligt svar är att omvärldsbevakning

eller omvärldsanalys ingår i ordinarie utredningsarbete. En informant berättar:

Folk här är lite trötta på ordet omvärldsbevakning för att det blir det här lite breda luddiga, medan man egentligen jobbar väldigt mycket med omvärldsbevakning fast man ser det inte riktigt som det när det är kopplat till konkreta projekt.

De informanter som uppger att man medvetet arbetar med en eller flera metoder eller modeller nämner följande begrepp (sorterade i bokstavsordning): balanserade styrkort, blinda fläckar, *backcasting*, *brainstorming*, *business intelligence*, fokusgrupper, gula lappar (Post-it lappar), hotbilder, jokrar, konsekvensanalys, kritiska framgångsfaktorer, metaanalys, *mind-mapping*, morfologisk analys, målbilder, "möjlighet eller hot", omvärldsbevakning, omvärldscykeln, omvärldskarta, PEST-analys, *rapid reviews*, riskanalys, *roadmap*, scenarioanalys, scenariokors, strategisk plan, strategiska mål, styrkort, SWOT-analys, TAIDA, trendspaning, underrättelsecykeln, *wild cards*.

På frågan hur man har gått tillväga för att lära sig metoderna uppger informanterna att de lärt sig genom läroböcker i ämnet och på konsultföretagens kurser i omvärldsanalys. Gruppaktiviteter som *brainstorming* och trendanalys med gula lappar utgör tillsammans med scenariometoden den standarduppsättning av verktyg som konsulter ofta använder i sin undervisande och rådgivande verksamhet. En informant berättar att han gick en av Ekonomistyrningsverkets chefsutbildningar 2006 som bl.a. innehöll en kurs i omvärldsanalys. På kursen undervisade Kairos Future under en halv dags workshop i "deras metod med gula lappar för att ta fram trender". Arbetssättet beskrivs som seminariebaserat i vilken *brainstorming* av omvärldsfaktorer utgör ett inledande nyckelmoment. Omvärldsfaktorer skrivs ned på gula lappar, t.ex. "ökad globalisering", och bedöms enligt en tabell eller schematisk figur som ofta anger stor eller liten påverkan på myndigheten i fråga, samt kort eller lång sikt, dvs. när faktorn bedöms inträffa eller hur osäker den anses vara. Diskussionerna som följer ebbar så småningom ut till någon form av ömsesidig förståelse och som sista moment konstrueras en omvärldskarta, ett beslutsunderlag, en strategi eller någonting annat, beroende på de aktuella behoven.

Nedan följer exempel på hur metodarbetet ser ut på ett urval myndigheter.

*Skatteverket*. Myndighetens första uttalade metod för omvärldsanalys, RADAR (registrering med aktiv datainsamling, analys och redovisning), utvecklades 2004. I RADAR ingick följande sex steg: (1) beställning, (2)

planering och källor, (3) informationsinsamling, (4) sortering och analys, (5) presentation, samt (6) nytta och fortsättning. Steg 1 i metoden innebär formulering av inriktning och syfte med analysen. Det kan röra sig om beslutsunderlag, orientering, information eller andra typer av underlag. I steg 2 rekommenderas en matris bestående av fyra fält för sortering av kunskapskällor enligt två dimensioner: internt eller externt ursprung och primär eller sekundär källa. I steg 3 samlas information in och värderas med avseende på användbarhet, trovärdighet och kvalitet enligt matrisen. Sökning på Internet, intervjuer med nyckelpersoner och gränsöverskridare nämns som bra källor. I steg 4 rekommenderas en strukturerad analys enligt fyra steg: grundfakta, för och emot (känd närvärld), påverkan på kort och lång sikt (känd närvärld), samt osäkerhet (okänd fjärrvärld). Iakttagelserna tecknas ned på gula lappar som klistras upp i fyrfältsmatrisen för att därefter värderas enligt ett poängförfarande med ett, två eller tre poäng, där tre poäng ges till den information som man anser viktigast. På så sätt tänker man sig erhålla ett scenariokors enligt dimensionerna för eller emot, samt påverkan på kort eller lång sikt. I steg 5 presenteras analysen där dimensionerna kort eller lång sikt, hot och möjligheter, konsekvenser, åtgärder och förslag diskuteras. I steg 6 sker en återkoppling till beställaren och kommunikation av resultatet.

Från och med 2007 arbetar Skatteverket med en ny analysmodell som starkt betonar analysens beslutsstödande funktion och beslutsfattarens roll och ansvar i analysprocessen. "Användbar", "realistisk", "etisk" och "tillförlitlig" är ledande nyckelord, och "rätt information till rätt person i rätt tid" kan sägas utgöra mottot. Kraven på den enskilde analytikern specificeras med uttryck som "situationellt responsiv", "metodologiskt flexibel", "multipla roller", "strategiskt följsam" och "kreativ". I den nya analysmodellen avser begreppet analys ett system, en process, en produkt och en metod. Analyserna delas in i tre tidsperspektiv – strategisk, taktisk och operativ vilka är kopplade till tre motsvarande rumsliga indelningar – nationell/internationell, regional och lokal. Alla analyser utgår från under rättelsecykeln som innefattar sju steg: inriktning, insamling, värdering, bearbetning, tolkning, analys och delgivning. Exempel på produkter inom analysverksamheten är analys av miljöer, nätverksanalys, sambandsanalys, riskanalys, trendanalys, utvärdering och urvalsanalys. Analys delas också in i två kategorier: deskriptiv analys och estimativ analys. Deskriptiv analys delas upp i ytterligare två varianter: grundläggande analys och problemanalys. Grundläggande analys redovisar bakgrund och tillförlitliga fakta. Problemanalys bygger på grundläggande analys men är mer situationsberoende. Estimativ analys söker beskriva en eller flera framtida

möjliga utvecklingar, och ska resultera i beskrivningar av vem som kommer att göra vad och när detta kommer att ske. Begreppet omvärldsanalys är nedtonat i den nya analysmodellen och avser en fjärde produkt vid sidan av strategisk, taktisk och operativ analys, men kan samtidigt utgöra en del i dessa.

*Kronofogdemyndigheten.* På Kronofogden har man utarbetat en funktion som man kallar Förebyggande Kommunikation (FOK). Utgångspunkten i arbetet är omvärldsbevakning som syftar till att fånga upp signaler i omvärlden för att myndigheten snabbt och proaktivt ska kunna rikta kommunikation och preventiva åtgärder till identifierade målgrupper. Det övergripande syftet är att påverka attityder i samhället mot högre betalningsmoral genom att påvisa Kronofogdens effektivitet. FOK syftar även generellt till bättre profilering och mediestrategier.

*Socialstyrelsen.* I arbetet med myndighetens omvärldsrapport 2005 användes en arbetsmetod som bygger på metoden TAIDA från Kairos Future. Genom analys, diskussion och värdering identifierades 75 omvärldstrender med stor eller mycket stor betydelse för frågeställningen: Hur kommer ansvar och åtagande när det gäller hälsa och sociala förhållanden att utvecklas? Trenderna analyserades enligt fem perspektiv: drivkrafter, aktörer, framtidsutsikt, konsekvenser och eventuella mottrender. Materialet delades sedan upp i tio olika bevakningsområden vilket resulterade i en omvärldskarta för myndigheten. Efter internt remissarbete på avdelningarna valdes 16 prioriterade omvärldstrender ut.

*Totalförsvarets forskningsinstitut.* På avdelningen för försvarsanalys utförs olika typer av arbeten som risk- och sårbarhetsanalyser, framtidsstudier och snabba avtappningar av omvärldsbevakningskaraktär till mer omfattande årliga utredningar och regelrätt forskning. En vanlig arbetsuppgift börjar ofta med att analytikern blir tilldelad en frågeställning att besvara i form av en rapport inom en tidsram på tre till tolv månader. Enskilt arbete och grupparbete varvas med seminarier med specialinbjudna experter och avnämare.

*Tullverket.* Myndighetens metod för uppdragsstyrd omvärldsanalys består av följande 11 steg sorterade under rubrikerna planera, utföra, studera och agera. Planera: (0) idégenerering, (1) uppdrag, (2) planering, (3) avstämning. Utföra: (4) informationsinsamling. Studera: (5) värdering, (6) analys, (7) skriftlig rapport. Agera: (8) publicering, (9) åtgärder, genomförande och återkopplingar, (10) utvärdering och uppföljning.

### Konsulter

Många myndigheter har tagit hjälp av externa konsulter, främst för kurser i omvärldsanalys men också för organisationsutveckling och enskilda analysuppdrag. Det enskilda konsultföretag som de undersökta myndigheterna har anlitat mest är Kairos Future, framför allt för kurser och seminarier med inriktning på omvärldsanalys, men också för enskilda analysuppdrag som *Idékoncept för information till unga* (2004) för Styrelsen för psykologiskt försvar, eller *Omvärldsanalys: globala trender med central betydelse för arbetet till skydd mot olyckor och skador* (odaterad) för Statens räddningsverk.

Andra konsulter som anlitats är (i bokstavsordning): 4C Strategies, Accenture, Agent 25, Anacapa Sciences, Andersen Consulting, Bengt Wahlström, Bo Thunberg, Cap Gemini, Cision, Copenhagen Institute for Futures Studies, Docere Intelligence, FindAgent, Futuresense, Gartner, Göran Adlén, IBM, Implement, Institute for Alternative Futures, Magenta News, Mediavision, Meltwater News, Nobicon, Observer, Paradigm-mäklarna, Per Frankelius, Pointlex, Retriever, Statisticon, Sven Hamrefors, Svensk information, United Minds, Waymaker, Wide narrow.

Universitet eller företag knutna till universitet har också konsulterats för utbildning av olika slag: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation på Stockholms universitet, Institutet för personal- och företagsutveckling vid Uppsala universitet och utbildningsbolaget Lund University Education vid Lunds universitet. Några myndigheter har också anlitat FOI för utbildning i systemanalys och framtidsstudier och för enskilda analysuppdrag.

Generellt är informanterna positivt inställda till konsulterna, men det finns också de som är kritiska. En informant berättar:

Ibland tror jag det blir hemskt löjligt och hemskt fel, därför näringslivet de är ju uppfostrade att tänka i lönsamhetstermer. Det är ju inte vi. Vi är ju uppfostrade att tänka i samhällstermer. Inte alls lönsamhet utan vi ska bygga ett samhälle tillsammans som ska gagna våra medborgare och som ska vara en spegel av det som politiken önskar sig, och det är två helt olika uppgifter. Så jag tror att det är fel att snegla på näringslivet. Jag tror inte konsulter nödvändigtvis är någon slags messias i de här sammanhangen. Jag tror tvärtom att de kan ge schablonbilder som är alldeles felaktiga och som leder oss fel, och jag tror vi ska vara stolta över vår egen erfarenhet, vår egen kunskap, vår egen kompetens inom de verksamhetsfält som vi arbetar i, och inte tro att det finns en massa undergörare där ute på gatorna som har fina visitkort eller konstiga titlar på sina företag.

En grupp konsultföretag som vuxit kraftigt de senaste åren är de som erbjuder olika typer av Internetbaserad omvärldsbevakning (mediebevakning). I princip alla myndigheter i undersökningen nyttjar den här typen av tjänster. En del myndigheter arbetar på den mest grundläggande nivån med endast ett sökord, i regel myndighetens namn, medan andra arbetar med en lång rad av sökord och intranätslösningar i form av omvärldsportaler för nyhetsförmedling och informationsdelning. Det vanligaste användningsområdet är att bevaka den egna myndighetens profil i media, i vilka sammanhang myndighetens namn förekommer, hur uttalanden citeras m.m. Sällan används de här tjänsterna för mer sofistikerad analys, även om det förekommer försök till detta på några myndigheter. Många informanter är missnöjda med tjänsterna och förklarar att de genererar för mycket information av för låg kvalitet, men menar samtidigt att de ändå är nödvändiga. En informant berättar: "Jag tror ett problem är att man ofta får för mycket information. Man får massor information som man inte har någon nytta av och då känner man att man dränks. ... Det finns en konstant informationsstress."

## **Fallstudier**

### *Kammarkollegiet*

Kammarkollegiet har inget formellt uppdrag att bedriva omvärldsanalys och har heller ingen enhet eller funktion för detta. Omvärldsfrågor behandlas istället i ledningsgruppen när behovet uppstår. Typfallet är en händelse som uppmärksammas i media, t.ex. en olycka. Det mesta som berör myndigheten härstammar dock från statliga utredningar och regeringen. Informanten exemplifierar med frågan om resegarantier som blev aktuell när bolaget FlyMe gick i konkurs.

Begrepp som omvärldsanalys och framtidsstudier används inte på Kammarkollegiet. Informanten uppfattar dem som en aning pretentiösa för den typ av verksamhet som myndigheten bedriver. Man talar istället om signaler och menar att det ligger i verksförordningen att direktörer och chefer kontinuerligt ska övervaka hur verksamheten utvecklas och förändras i relation till omvärlden. Regeringens långsiktiga strategiska frågor som e-förvaltning och ansvarskommitténs betänkande är exempel på viktiga frågor som man bevakar.

I första hand är det generaldirektören och de fyra avdelningscheferna som har i uppdrag att bevaka vad som sker i omvärlden, men detta är ingen explicit fördelad arbetsuppgift. Informanten berättar:

Det följer med uppdragen bara. Är man chef så måste man titta på vad som händer runtomkring. ... Det är viktigt, men inte någon domi-

nerande arbetsuppgift. Det är en av många uppgifter. Ibland är det väldigt mycket att göra, ibland blir det ingenting alls – det händer ingenting i omvärlden.

En händelse som radikalt förändrade myndighetens verksamhet var avskaffandet av arvs- och gåvoskatten 2004 som tidigare var ett av myndighetens ansvarsområden. Två andra stora händelser i omvärlden som blev viktiga för Kammarkollegiet var kravallerna i Göteborg 2001 och tsunamikatastrofen 2004. Förhållningssättet vid extraordinära händelser som dessa kan beskrivas som reaktivt och pragmatiskt:

Det händer saker hela tiden runt omkring oss. En del saker kan man förutse och planera för. Annat är bara sånt som dyker upp och då är det bara att ta hand om det.

Förutom att bevaka regering och riksdag via dokument och kontakter med tjänstemän på departementen har myndigheten en Internetbaserad mediebevakningstjänst. Informanten menar att den genererar en del oviktig information men att den ändå är nödvändig för verksamheten.

Med utgångspunkt i de senaste årens utredningar av statsförvaltningen tror informanten att Kammarkollegiet i framtiden kommer att behöva fokusera mer på förändring, vilket innebär att behovet av omvärldsbevakning kommer att öka. Samtidigt tror informanten att myndigheten kommer att fokusera mer på kärnverksamheten jämfört med hur det ser ut idag:

Allt som ingen annan gör får ju vi göra. Alla småsaker som inte passar in i olika sektorsmyndigheter, då kallar man på Kammarkollegiet i stor utsträckning. Där tror jag det kommer att bli en renodling. Jag tror att myndighetsstrukturen kommer att bli mera tydlig och homogen framöver och då kommer Kammarkollegiet också att få en lite annan roll. Men det återstår att se.

Samhället beskrivs som allt mer komplext och kraven på staten i form av service, utbildning, forskning och effektivisering blir ständigt högre. Förändringstrycket upplevs som stort i hela samhället och statsförvaltningen måste förändra sig i takt med utvecklingen, oavsett om man styr den eller inte. Teknikutvecklingen, ekonomin och det mångkulturella samhället anses bidra till samhällets snabba omvandling. Nya krav som omvärldsanalys leder till ökad press på myndigheterna. Informanten är kritiskt mot de ökade arbetsuppgifterna:

Du kan nog räkna upp utan vidare tio femton rapporter – sårbarhet, riskanalyser, krisberedskap – som alla myndigheter varje år ska upprätta och lämna ifrån sig till regeringen eller annan myndighet. ... Det är väldigt resurskrävande och jag skulle säga att det mesta man plitar ned på de där papperna blir hyllvärmare. De har liten eller ens någon betydelse i något sammanhang. Och händer det någonting som ska finnas med i de där rapporterna så visar det sig att det har stått väldigt väl, men det har inte fungerat i verkligheten.

Informanten är bestämt emot införandet av en storskalig och systematiserad omvärldsanalys i statsförvaltningen. Däremot anses det rimligt att regeringen genom regleringsbrev ger uppdrag till myndigheterna att bevaka en viss fråga eller område.

### *Banverket*

Något år innan millennieskiftet tog Banverket initiativ till en omvärldskarta utifrån intervjuer med alla chefer på myndigheten. Samtidigt arbetade man med att utveckla organisationen med hjälp av en annan omvärldskarta. De två omvärldskartorna fördes samman till en gemensam för bättre överblick. Man upptäckte snabbt att ingen bevakade riksdag och regering – alla trodde att någon annan gjorde det.

Telia, Stockholms stad och andra statliga myndigheter utgjorde förebilder i utvecklingsarbetet, och idag anser man sig ha lagt grunden för en systematisk omvärldsbevakning på myndigheten. Under utvecklingsarbetet granskade man och tog hjälp av amerikansk företagsekonomisk litteratur inom områdena management och informationshantering, men också svenska författare som Hamrefors (2002) och Frankelius (2006).

Skillnaden mellan 1990-talet då Banverket i huvudsak sysslade med att bygga järnväg och hur verksamheten ser ut i dag upplevs som stor. Då var man ovetande om händelser i omvärlden eftersom den inte var viktig för verksamheten. Informanten beskriver Banverket vid den tiden som ingenjörsmässig och sluten. Men plötsligt förändrades förhållandena i omvärlden radikalt och man insåg att myndigheten inte hängde med i utvecklingen. För att hantera den uppkomna situationen började man arbeta med omvärldsanalys. Idag tar Banverket fram en omvärldsanalys per kvartal på maximalt tio sidor. Material samlas in från olika personer för att sedan redigeras ihop av en projektledare i staben. Därefter behandlas analysen i ledningsgruppen som adderar slutsatser och beslut för att sedan spridas bland chefer och publiceras på intranätet. Arbetet har fungerat bättre och bättre, menar informanten.

### *Läkemedelsverket*

På Läkemedelsverket ingår omvärldsanalys i den kontinuerliga verksamhetsplaneringen och ses idag som ett naturligt inslag i varje chefs arbetsuppgift. Tvingande omständigheter som EU gör att myndigheten måste ta hänsyn till vad som händer i omvärlden. I ledningsgruppen ingår 11 personer som ansvarar för bevakning inom sina respektive områden. Detta gör man genom tidskrifter, internationella konferenser samt interna seminarier.

Läkemedelsverket arbetar inte efter någon särskild metod för omvärldsanalys eftersom man inte har haft behov av det. Det räcker inte med konsultor med bra metoder berättar informanten, eftersom svårigheten ligger i organiseringen av arbetet:

[Cheferna] ska förstå, de ska ta till sig, de ska tycka det är bra och kul att jobba med den här modellen. Så det tar ett antal år innan man får en sådan här modell på plats i verkligheten. Så därför har jag dragit mig för att... eftersom jag tycker det funkar tillfredsställande med det omvärldsanalysarbete vi gör.

En fråga man särskilt studerat är avskaffandet av Apotekets monopolställning på marknaden. Frågan föranledde en scenarioanalys av konsekvenser för myndighetens uppdrag och verksamhet. Man arbetade fram två huvudscenarier: (1) Apotekets myndighetsuppgifter, bl.a. registerhållning av läkemedel och övervakning av privata aktörer, övertas av en ny myndighet; (2) Apotekets myndighetsuppgifter övertas av befintliga myndigheter, däribland Läkemedelsverket, med konsekvensen att myndigheten behöver tillsätta 10-100 nya tjänster.

### *Post- och telestyrelsen*

Post- och telestyrelsen arbetade 2003-2007 med en omvärldsgrupp bestående av tio personer med en eller ett par personer från varje avdelning. Gruppens samordnare, en tjänst som roterade halvårsvis, disponerade 20 procent av sin arbetstid åt omvärldsarbetet och de övriga 5-10 procent. Omvärldsgruppens medlemmar inklusive samordnaren byttes ut relativt ofta vilket resulterade i bristande kontinuitet. Man träffades oregelbundet och producerade två rapporter per år på 30-50 sidor för internt bruk. I uppbyggnaden av omvärldsarbetet satsade man på ett verktyg för Internetbaserad omvärldsbevakning som levererades av ett konsultföretag. Verktöget bestod av en informationsportal med funktioner för bevakning, analys, rapportering och kunskapsdelning. Efter tre år gjorde man en undersökning som visade att endast 15 procent av personalen använde

tjänsten vilket medförde att man inte förlängde avtalet. Många upplevde det som mer effektivt att söka information på egen hand.

Under 2007 och 2008 har Post- och telestyrelsen utvecklat en ny övergripande styrmodell för att snabbare identifiera och genomföra strategiska åtgärder. En av de nya avdelningarna är strategi- och kommunikationsavdelningen som samlar områdena omvärlds- och marknadsanalys, strategi och samordning vilka tidigare varit fördelade på olika avdelningar. Hösten 2007 beslöt myndigheten att stärka arbetet med omvärldsanalys och anställde en omvärldssamordnare på heltid med tidigare erfarenhet från näringslivet. Man valde också att inrätta ett fast omvärldsnätverk med regelbundna träffar med målsättningen att uppnå större kontinuitet.

Ett nytt inslag för 2008 är den strategiska agendan i vilken Post- och telestyrelsen gör en övergripande bedömning av större utmaningar och pekar ut en inriktning för det kommande året med tillhörande strategiska bedömningar 2-3 år framåt i tiden. Den strategiska agendan utgår från myndighetsuppdraget, marknadsutvecklingen samt trender i omvärlden och har fyra syften: ange inriktning och säkerställa verksamhetsmål, redogöra för prioriterade områden, underlätta uppföljning, samt öka transparens och dialog mellan medarbetare, aktörer och uppdragsgivare. Från och med framtagandet av den strategiska agendan för 2009 kommer också omvärldsanalysen fortsättningsvis att ingå i den, snarare än att vara en självständig omvärldsanalysrapport vilket var fallet tidigare. Ett första delmål är att entusiasmera det interna omvärldsnätverket, att få dem att inse att omvärldsanalys är intressant och skapar nytta, eftersom de också ska fungera som ambassadörer för omvärldsanalys på sina respektive avdelningar. För att inte isolera omvärldsanalysen till nätverket har man en plan för intern och extern kommunikation. Informanten ser ledningens engagemang som en avgörande faktor och det gäller att få dem att förstå att omvärldsanalys är ett kontinuerligt och långsiktigt arbete. För att lyckas med detta måste man leverera bra resultat och visa hur analysarbetet har påverkat beslutsfattandet.

Arbetet med omvärldsanalys tar sin utgångspunkt i framtagandet av en omvärldskarta i vilken relevanta omvärldshändelser och trender identifieras. I arbetet används en stor mängd olika källor som myndighetens omvärldsnätverk, svenska och internationella organisationer, operatörs-kontakter, media, rapporter, bloggar m.m. Ett viktigt inslag i arbetet är att följa utvecklingen i andra länder och bedöma i vilken utsträckning motsvarande utveckling kan tänkas komma att äga rum på den svenska marknaden. Identifierade trender värderas efter tre dimensioner: påverkan på Post- och telestyrelsen på ett till fyra års sikt, påverkan på marknaden på ett

till fyra års sikt, samt osäkerhet. Utifrån denna värdering väljs tio trender ut som bedöms ha en stor påverkan på myndigheten och marknaden samt bedöms ha en låg grad av osäkerhet. Utöver dessa tio "säkra" trender beskrivs även några osäkerheter som bedöms kunna påverka Post- och telestyrelsen och marknaden i stor utsträckning. Identifieringen av trenderna och osäkerheterna fyller tre syften: att identifiera nya områden, prioritering av dessa områden, samt fastläggandet av relevanta resultatmål. En viktig lärdom från det tidiga analysarbetet var att man hade en tendens att släppa omvärldsfenomen som inte uppfyllde de uppsatta kriterierna istället för att kommentera varför man gjorde den bedömningen. Idag arbetar man med en lista för fenomen som stryks tidigt i arbetet ifall man senare skulle inse att man gjort en felbedömning och vill återuppta analysen.

En annan viktig lärdom i arbetet med omvärldsanalys har varit de problem som uppstått när man levererat hot eller dåliga nyheter vilka föranlett impopulära beslut. Nedläggningen av Svensk kassaservice är ett exempel. Samtidigt har just potentiella hot ibland kunnat användas av omvärldsgruppen som hävstång för finansiering av vissa projekt. En annan upplevd svårighet i omvärldsanalysarbetet är det stora personberoendet. Individer med de starkaste visionerna har ofta ont om tid, och det finns alltid en risk att folk håller strategisk och värdefull information för sig själva.

En informant upplever att omvärldsanalys har genomgått en stark utveckling de senaste tio åren. Då var det få som kände till begreppet och vad det stod för, idag är det betydligt mer välkänt. I takt med Internets utbredning har kraven höjts på vad omvärldsanalys ska leverera. I början av 1990-talet hade en omvärldsanalytiker tillgång till databaser och kunde hitta värdefull information. Hantverket var eftertraktat och medförde tydliga konkurrensfördelar, och utifrån den kompetensen byggde omvärldsanalytikern sin yrkesroll. Idag räcker det inte med att hitta information, man måste också kunna analysera den. Nivån har höjts med Internet och bevakningstjänsternas utveckling.

Är omvärldsanalytiker en bra yrkesbeteckning? Det beror på i vilken utsträckning bevakning och analys ska vara en del av mångas arbetsuppgifter eller om det ska vara en egen yrkesroll, förklarar informanten. Det finns vissa vinster med att det är en egen yrkesroll, men inte i avseendet att omvärldsanalytikern är den enda som ska arbeta med omvärldsfrågor. Jobbar man i en kunskapsorganisation har alla ett behov av att bevaka sitt område, och så kommer det också att förbli på myndigheten. Omvärldsgruppen eller dess samordnare kommer inte ha monopol på omvärlds- och

framtidsfrågor. Syftet med den nya organisationen är istället att bygga upp en kompetens för metoder, vägledning och samordning, och det är allt fler organisationer som väljer att arbeta på det sättet, menar informanten.

Vad är största skillnaden mellan omvärldsanalys i näringslivet och i offentlig sektor? Informanten menar att skillnaderna har krympt de senaste åren. Förr gjorde den offentliga sektorn en satsning om året, idag arbetar man mer kontinuerligt. Antingen har man tagit intryck från näringslivet eller så har man tvingats till det av erfarenhet. När det gäller till exempel kommuner kan man resonera med de i termer av konkurrens förklarar informanten, att de konkurrerar med grannkommunen om företag och boende. Idag är det viktigt att profilera sig som kommun, vilket visar att man har tagit intryck från näringslivet. På myndigheter förhåller det sig inte riktigt på det sättet eftersom de inte är konkurrensutsatta på samma sätt, även fast den tendensen förefaller växa.

Har det blivit etablerat att omvärldsbevakning och omvärldsanalys är två olika begrepp eller ska man se dem som synonyma? Det beror på vad som menas med vad som är etablerat, förklarar informanten. De professionella är medvetna om att det handlar om två på varandra följande steg i under rättelsecykeln som måste finnas för att arbetet ska fungera. Det behövs en bevakning för att skapa en välunderbyggd analys, och analys för att skapa ett relevant och genomtänkt beslutsunderlag.

#### *Riksantikvarieämbetet*

Riksantikvarieämbetet har genomfört en årlig sammanhållen omvärldsanalys av kulturmiljöområdet enligt uppdrag i regleringsbrevet sedan 2002. Åtterrappporteringskraven har delvis varierat från år till år och har ibland varit svåra att tolka, delvis beroende på att regeringen inte förstått innebörden av omvärldsanalys, enligt informantens uppfattning. Omvärldsarbetet genomförs i en arbetsgrupp bestående av en samordnare och tre till fyra utredare. Samordnaren disponerar cirka hälften av sin arbetstid på omvärldsarbetet.

I den första omvärldsanalysen *Det dynamiska kulturarvet* (2002) beskrivs arbetet fylla tre interna funktioner: beslutsunderlag för strategisk planering, input till den årliga verksamhetsplaneringen samt användning i övrig löpande styrning. En nära koppling finns också till förnyelsearbetet för kulturmiljöområdet inom ramen för projektet Agenda kulturarv. I analysen identifieras fyra tendenser i samhällsutvecklingen som bedömdes vara av särskild betydelse för kulturmiljöområdet: (1) ett gränslösare samhälle, (2) demokratisering, delaktighet och tillgänglighet, (3) hållbar utveckling samt (4) regioner i förändring. Utifrån de identifierade tenden-

serna förs en diskussion kring möjliga konsekvenser för kulturmiljöområdet, vilka i sin tur ligger till grund för myndighetens fortsatta arbete. För att förtydliga olika möjligheter och alternativ presenteras inom respektive område ett antal ”goda exempel” och framtidsscenario.

I myndighetens regleringsbrev för 2003 formuleras uppdraget som en sammanfattande bedömning av tillståndet och utvecklingen inom kulturmiljöområdet. I rapporten *Omvärldsanalys för år 2003* kompletteras arbetet från året innan med ytterligare fem tendenser: demografiska trender, det Europeiska samarbetet inom EU, marknadsorientering av offentlig verksamhet och myndighetsutövning, digitalisering av information, samt utbildning för framtidens antikvarier.

I myndighetens regleringsbrev för 2004 ger regeringen uppdraget att analysera utvecklingstendenser i samhället med betydelse för kulturarvet, kulturpolitiken och kulturmiljösektorn. Uppdraget innebär också en fördjupad analys av hur kulturmiljösektorn kan bli en förebild och aktiv kraft i främjandet av ett mångkulturellt samhälle och en differentierad historiesyn. I rapporten *Kulturarv är mångfald!* (2004) höjs ambitionen. I förordet nämns att omvärldsanalysen utgör ett led i myndighetens strävan att bli en offensiv, slagkraftig och positiv kraft i samhällsutvecklingen. Man lyfter fram tre inriktningar enligt uppdragsbeskrivningen: kulturmiljöns och kulturarvets relation till den materiella livsmiljön och immateriella aspekter av tillvaron; människors berättelser, engagemang och delaktighet i relation till kulturarv; kulturarvets relation till barn och ungdom samt internationalisering.

I myndighetens regleringsbrev för 2005 är temat för den fördjupade analysen hur kulturmiljösektorn kan bidra till en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Myndigheten får också uppdraget att inom sektorn genomföra en omvärldsanalys av de handikappolitiska målen. I rapporten *Kulturarv ger livskraft* (2005) diskuteras hur kulturarvet och historieintresset kan användas i samhällsdebatten och det långsiktigt hållbara samhällsbygget. Kulturarvet och historieintresset beskrivs som en resurs som bör användas i större utsträckning i samhällsdebatten och samhällsbygget. Man menar att kulturarvsarbetet kan bidra till realiserandet av det hållbara samhället genom att bidra med grundläggande humanistiska och historiska perspektiv på samhällsutvecklingen. Analysen utgår från begreppen livsmiljö och livskvalitet och fokuserar på fyra områden där kulturarvsarbetet bedöms vara särskilt viktigt för en långsiktigt hållbar utveckling: historiemedvetande och -kunskap, demokrati och folkhälsa, rik livsmiljö, samt tillväxt och utveckling. I slutet av 2005 går omvärldsgruppen en grundkurs i omvärldsanalys hos Futuresense.

I regleringsbrevet för 2006 får Riksantikvarieämbetet uppdraget att redovisa en omvärldsanalys av kulturpolitikens och kulturmiljösektorns tillstånd och utveckling, samt en sammanfattande bedömning av utvecklingen av det regionala kulturmiljöarbetet. I rapporten *För framtidens kulturarvsarbete* (2006) har sidantalet utökats och man inför fotografier i fyrfärgstryck. Man har nu beslutat att utveckla myndighetens omvärldsbevakning eftersom man ser den som en förutsättning för att kunna leverera relevanta och regelbundna omvärldsanalyser, men också för att vara stöd för beslutsfattande och utveckling av strategier på myndigheten. Jämfört med tidigare arbeten skriver rapportens författare att man tillämpat "vedertagen metodik" för omvärldsanalys och hänvisar till Furustig & Sjöstedt (2000) och Hamrefors (2002). Man menar att metodiken generellt kan uttryckas som analys av förändringar eller trender i omvärlden som bedöms få betydelsefulla konsekvenser för organisationen i fråga. Syftet uppges vara att skapa underlag för regeringens bedömning av kulturarvsområdets och kulturpolitikens utveckling, samt ett stöd för utformningen av kulturmiljöarbetets långsiktiga strategier. Ett välgrundat beslutsunderlag menar man bör innehålla tre aspekter på omvärlden vilka formuleras som frågeställningar: Vad är det som händer? Varför händer det och hur hänger det ihop? Åt vilket håll är utvecklingen på väg och vad kan det innebära för oss? Man väljer också att arbeta med ett tydligare framtidsperspektiv och ställer frågan: Vilka förändringar i omvärlden påverkar kulturarvet och kulturarvsområdets utveckling fram till år 2015?

Arbetsprocessen består av ett antal "verktyg": (1) syfte, frågeställning och nulägesanalys, (2) intuitiv trendspaning, (3) värdering och prioritering av trenderna, (4) trendbeskrivning med beläggande av trenderna (källstudier), analys av trendens uthållighet, drivkrafter och eventuella mottrender, (5) analys av konsekvenserna för det definierade området, det vill säga kulturarvet och kulturarvsområdet, (6) prioritering och gruppering av konsekvenserna, samt (7) formulering och prioritering av utmaningar.

Omvärldsanalysen utgick från en brainstorm i vilken deltagarna individuellt skrev ned en trend på en papperslapp. Därefter arbetade man gruppvis med att placera ut papperslapparna på ett diagram med en x-axel som löpte från osäker framtid till säker framtid, och en y-axel som löpte från stor till mycket stor påverkan. Man identifierade tio trender med tillhörande konsekvenser som bedömdes vara särskilt viktiga för frågeställningen man önskade besvara: regioners betydelse ökar, ökad urbanisering, ökade internationella kontakter, ökande privatiseringar och en allt gränslösare marknad, upplevelseekonomin växer, mer IT, heterogenare befolkning,

snabbare värderingsförändringar, miljöfrågor (klimatfrågan) ökar, samt förändrade förutsättningar för den offentliga sektorn.

Årsskiftet 2006/2007 inleder Riksantikvarieämbetet ett samarbete med Wide narrow för att bygga upp ett Internetbaserat system för omvärldsbevakning. I myndighetens regleringsbrev för 2007 finns inget återrapporteringskrav i form av omvärldsanalys, men man genomför ett arbete som resulterar i rapporten *Samverkan för kunskapsutveckling* (2007).

#### *Institutet för tillväxtpolitiska studier*

ITPS analyserar näringslivet, utvärderar politik och bedriver utlandsbaserad omvärldsanalys i ett tillväxtpolitiskt perspektiv. Myndigheten bildades 2001 efter en statlig utredning som föreslog en ny myndighet för omvärldsanalys, utvärdering och statistik (SOU 2000:98). Författarna till utredningen menade att det fanns ett behov av en ny aktör som ansvarade för kontinuerlig analys av ekonomins institutionella och teknologiska förutsättningar. Den nya myndigheten skulle också systematiskt utvärdera tidigare politiska åtgärder och ta fram tillväxtpolitiskt relevant information för att förbättra kunskapsunderlagen för en framsynt tillväxtpolitik. Politiken skulle få ökad träffsäkerhet så att samhällets knappa resurser skulle komma till bättre användning.

Skälen till införandet av ett nytt institut för omvärldsanalys var flera. Det första skälet var att det saknades en svensk aktör som tog ett helhetsgrepp och arbetade med hela det tillväxtpolitiska fältet utöver traditionell närings- och regionalpolitik. Det andra skälet var att Sveriges beroende av omvärlden hade ökat i takt med tilltagande globalisering och inträdet i EU. Det tredje skälet var informations- och kommunikationsteknologins strukturomvandlande krafter. Utredningsförfattarna nämner Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) som en respekterad aktör och förebild vad gäller omvärldsanalys och menar att målsättningen för den nya myndigheten bör vara att bli en svensk motsvarighet till OECD vad gäller produkter, arbetssätt och kompetens.

Omvärldsbevakning och omvärldsanalys används synonymt i utredningen. Ett annat begrepp som används med likartad betydelse är policyanalys. Ingen tydlig förklaring ges till begreppets innebörd, men det framkommer att policyanalys

kan beskrivas som översikter och analyser av befintlig kunskap på ett område; analyser av nya intressanta företeelser (till exempel en förståelse av industriella kluster); utvärderingar av tillväxtpolitiska åtgärder och, i begränsad omfattning, forskning på områden där ingen kunskap finns att hämta. (SOU 2000:98, s. 15, 77)

Enheten för omvärldsanalys är myndighetens största verksamhet med drygt 30 personer, varav 8 är lokaliserade till Stockholm och drygt 20 personer stationerade utomlands. Omvärldsanalyserna syftar enligt regleringsbrevet 2008 till att öka kunskaperna inom närings- och innovationspolitiken genom relevanta analyser från Sverige och utlandet vad gäller regler, entreprenörskap, samspelet mellan forskning, innovationer och tillväxt, högteknologiska marknader, hållbar utveckling samt globaliseringens effekter på tillväxt och sysselsättning. På engelska översätts omvärldsanalys till *policy intelligence*. Samtliga tjänster på enheten är heltidstjänster och tjänstebeteckningen är teknisk-vetenskaplig attaché eller analytiker. Den stora utlandslokaliserade omvärldsbevakningen syftar till att uppnå en större flexibilitet och rörlighet, nätverkande och personliga möten, samt till att hitta information som inte finns tillgängligt på Internet.

De teknisk-vetenskapliga attachéernas uppgift är inte att förse huvudkontoret i Sverige med underrättelser utan att arbeta direkt för uppdragsgivarna – andra svenska myndigheter som VINNOVA, Nutek och Statens energimyndighet – med att etablera kontakter i utlandet. Kravet på teknisk-naturvetenskaplig kompetens är därför hög, varför attachéernas utbildningsbakgrund i regel är teknisk eller naturvetenskaplig. Ungefär hälften har doktorsexamen varav minst en på varje utlandskontor. Arbetet som teknisk-naturvetenskaplig attaché ställer höga krav på individen: personen ska vara representativ, ha goda språkkunskaper och analytisk förmåga, hög utbildning med expertkunskaper inom sitt område och bred social kompetens. För resor, vistelse och arbete i utlandet samarbetar man med utrikesdepartementet så att personalen kan resa med diplomatpass och förlägga delar av arbetstiden på de svenska ambassaderna.

En generell vägledande men outtalad princip för de teknisk-naturvetenskapliga attachéerna är att inte enbart låta sig vägledas av på förhand given information. Istället anpassas arbete och informationsökning i takt med att uppdraget fortskrider: "Vi låter kontakterna leda oss vidare genom den här snårskogen .... Vi försöker komma med någon typ av kunskap som vi från början inte visste att vi skulle hitta." Den enskilde medarbetarens kreativitet och förmåga att på egen väg finna intressant information beskrivs som en grundläggande förutsättning för framgångsrikt arbete. Ett mer strukturerat arbetssätt med bestämda modeller och metoder har därför aldrig varit aktuellt; tvärtom menar informanten att en mer eller mindre påtvingad arbetsmetod kan riskera att hämma den enskilde medarbetaren i sitt arbete. Alla medarbetare tilldelas därför särskild tid som inte är knuten till pågående projekt för att uppnå större flexibilitet i sin individuella spaning.

Kontinuerligt samspel mellan medarbetarna som sitter spridda jorden runt ses som en förutsättning för verksamheten och fullföljandet av myndighetens uppdrag. Enheten för omvärldsanalys är förlagd till centrala Stockholm medan myndighetens huvudkontor ligger i Östersund. Övriga kontor finns i Bryssel, Washington DC, Los Angeles, San Francisco, Tokyo, Peking och New Delhi. Alla medarbetare är ålagda att underrätta varandra om vad som pågår i ens arbete – personer man träffar, konferenser man deltar i m.m. Nyheterna sprids internt på intranätet eller genom e-post till externa referensgrupper. Ett tekniskt hjälpmedel som visat sig fungera väl vid kontakten mellan myndighetens olika kontor är videokonferens. Ett annat tekniskt hjälpmedel som används är Internetbevakning som används för att övervaka myndighetens förekomst i media. Man har provat flera leverantörer på den svenska marknaden men har ännu inte funnit någon tillfredsställande lösning.

Nyhetsbrev och andra utskick från regeringskansliet, utländska myndigheter, forskningsinstitut och tankesmedjor är viktiga informationskanaler och det ingår i varje analytikers uppdrag att själv finna relevanta källor. I USA handlar det om att noggrant följa aktuella frågor på Capitol Hill i Washington DC, att bevaka tongivande tankesmedjor och att konstant röra på sig för nya uppslag och möten. The Brookings Institution är en amerikansk tankesmedja vars forskning och utskick man kontinuerligt följer men också samarbetar med. RAND Corporation och American Association for the Advancement of Science är exempel på två andra aktörer som man följer på den amerikanska forskningspolitiska arenan.

ITPS har inte utarbetat någon definition på omvärldsanalys eftersom man inte har haft det behovet. Däremot har man preciserat den utlandsbaserade omvärldsanalysens funktion och uppdrag – d.v.s. de teknisk-vetenskapliga attachéernas arbetsuppgift – som utgår från principen att inte utföra sådant som går att göra hemifrån i Sverige. Målsättningen är istället att skapa värden som bygger på att man faktiskt befinner sig på plats i utlandet. I det ingår kombinationen av analys och kontaktskapande aktiviteter.

ITPS har tagit hjälp av externa konsulter för uppdrag i länder där man inte har egen personal som Tyskland, England och Italien. Anlitandet av konsulter har dock visat sig problematiskt när det gällt att uppnå tillräckligt hög kvalitet och relevans för svenska behov. En konsult man har anlitat är Institute for Alternative Futures.

En viktig lärdom i arbetet med omvärldsanalys har varit att alltid säkerställa relevansen för mottagarna. Tidigare rapporterade man om företeelser som man ansåg spännande och intressanta utan att undersöka om det fanns

en aktiv mottagare för det man producerade. Detta ledde till problem och ifrågasättande av verksamheten. Numera följer myndighetens gemensamma kvalitetsmål en ISO-standard för kvalitet i ledningssystem. Den vägledande principen för allt arbete är idag att uppfylla mottagarnas förväntningar och att skapa nytta.

En närliggande erfarenhet för ITPS med följer för relevans och nytta har varit att inte skriva för långa rapporter. Riktlinjen för rapporternas omfattning är maximalt 50 sidor, men de får gärna vara kortare. Denna insikt går på tvärs mot outtalade normer som reproduceras i den akademiska världen, och har inneburit en stor omställning i arbetsmetodik för några av myndighetens medarbetare.

Enheten för omvärldsanalys utför inga mätningar av nyttan med verksamheten, men det är en fråga som har diskuterats. Ett problem med att mäta nyttan är arbetets funktion som beslutsunderlag i politiken, vilket innebär att det myndigheten producerar endast utgör en länk i en lång kedja av beslut och processer. Att mäta detta kvantitativt och objektivt anses varken praktiskt genomförbart eller ens teoretiskt möjligt. Verksamheten utvärderas istället genom att man intervjuar avnämare hur nöjda de är med myndighetens prestationer. Enligt en undersökning uppgav 77 procent av drygt 1400 respondenter att de upplevde nytta av myndigheten i sitt arbete. Återkoppling av den här typen är en del av myndighetens övergripande kvalitetsarbete. En annan variant är den läs- och referensgrupp inom Näringsdepartementet som kvalitetsgranskar alla rapporter myndigheten tar fram åt departementet.

Ett problem personalen har erfart i arbetet med att producera kunskaps- och beslutsunderlag är risken att mottagarna inte känner ägarskap över resultaten – det uppstår ett *not-invented-here-syndrome*. Erfarenheten har varit att större organisationer som myndigheten arbetar för, som VINNOVA, vill bedriva egen utlandsbaserad omvärldsanalys eller överta verksamheten från ITPS. Ju starkare en organisation är i sin identitet och profil, desto större blir revirtänkandet har erfarenheten visat. Problemet var mindre när myndigheten var nybildad, men allt eftersom man fick en skarpare profil blev det svårare att behålla känslan av gemensamt ägande över resultaten tillsammans med avnämarna. En faktor som troligtvis också driver på revirtänkandet är att omvärldsanalys och utlandsarbete upplevs som roliga och spännande arbetsuppgifter, ”alla vill syssla med det”.

Informantens uppfattning är att omvärldsanalys växer som fenomen och blir allt viktigare för staten, även fast verksamheterna inte alltid kallas omvärldsbevakning eller omvärldsanalys. Två exempel är Näringsdepartementets råd för IT-politiska frågor och Globaliseringsrådet. Orsaken till att

man normalt inte kallar de här utrednings- och rådgivande verksamheterna för omvärldsanalys är att begreppet ofta upplevs som problematiskt. Även på ITPS upplever en del av personalen som arbetar i akademiska discipliner som nationalekonomi och statistik att omvärldsanalys låter "light, lite lättamt".

#### *Naturvårdsverket*

En gång per år genomför Naturvårdsverkets samtliga avdelningar en omvärldsanalys inför verksamhetsplaneringen. Informanten uppfattar omvärldsanalys som ett relativt vanligt inslag i inledningen av ett projekt, "man tittar lite i backspegeln och lite framåt". En annan typ av omvärldsanalys med fokus på EU genomförs två gånger per år. Var fjärde år genomför miljömålsrådet en fördjupad utvärdering som underlag för beslut vilket har aktualiserat användandet av omvärldsanalys. Teknikutvecklingen och det enorma utbudet av information ses som bakomliggande faktorer vilka aktualiserat omvärldsanalys och framtidsstudier på myndigheten. Informanten menar att det är svårt att hänga med i den snabba utvecklingen, vilket har gjort det nödvändigt för Naturvårdsverket att arbeta mer systematisk för varje år som går.

Framtidsprojektet *Sverige år 2021 – vägen till ett hållbart samhälle* (1998) utgjorde startskottet för framtidsstudier som arbetsmetod på Naturvårdsverket. Inför projektet tog man hjälp av Försvarets forskningsanstalt för kompetens och utbildning i systemanalys och framtidsstudier. Angreppssättet beskrivs som preskriptiv eller beslutsfattarorienterad systemanalys. Följande metoder ingick i arbetet: backcasting, scenarier, morfologisk analys (*computer aided scenario and problem evaluation routine*), brainstorming, manuella spel (*research games*) och osäkerhetshantering (Naturvårdsverket, 2003). Arbetet ledde fram till utformandet av de nationella miljökvalitetsmålen.

Klimatavdelningens enhet för strategier och utvärdering ansvarar för framtidsstudier, metodstöd och utvärderingar. Var gränsen går mellan framtidsstudier och omvärldsanalys är en tolkningsfråga som personalen har delade uppfattningar om. Omvärldsanalys utförs kontinuerligt på alla avdelningar medan regelrätta framtidsstudier utförs mer sällan.

Sedan 2004 har Naturvårdsverket ett ramavtal med Kairos Future för framtidsstudier och omvärldsanalys. Flera avdelningar har genomgått företagets kortare halvdagsutbildningar. Miljömålsrådet har också arrangerat utbildning med Kairos Future för myndigheterna som arbetar med miljökvalitetsmålen. Informanten upplever att Kairos Future inte är lika

strikt vad gäller skillnaden mellan framtidsstudier och omvärldsanalys som man är på Naturvårdsverket.

Parallellt med utbildningarna genomförde avdelningen för hållbar samhällsutveckling en översikt av framtidsstudieområdet vilket resulterade i rapporten *Framtidsstudier – erfarenheter och möjligheter* (2005). Målsättningen med rapporten var att den skulle fungera som underlag i diskussionen om att använda framtidsstudier på Naturvårdsverket inom arbetet för hållbar samhällsutveckling, samt att ge inspiration och skapa förståelse för framtidsstudiernas möjligheter i andra organisationer. Rapportens författare menar att det är nödvändigt att blicka framåt och försöka planera för framtiden, framförallt för en organisation som Naturvårdsverket.

En viktig utveckling i myndighetens arbete med framtidsstudier var generaldirektörens beslut 2006 att tillsätta en heltidstjänst för framtidsanalys. Man annonserade i dagspress, lokaltidningar, högskolor och universitet, men det var inte så många som svarade på annonsen. Ett antal omvärldsanalytiker och marknadskonsulter sökte tjänsten. Framför allt visade det sig vara svårt att finna kompetens inom metod och modellering, bland annat scenarioteknik. Ett annat krav var att personen skulle vara en god pedagog eftersom tjänsten också innebar att "sälja in" ett nytt verksamhetsområde på myndigheten. Informanten upplever tjänsten som en tydlig satsning på ett nytt perspektiv, att ledningen tycker det är viktigt med omvärldsanalys och framtidsstudier.<sup>12</sup>

En upplevd svårighet med omvärldsanalys och framtidsstudier är att ge analytikerna tillräckligt med tid för analys. Ofta är man inriktad på att generera snabba resultat. Analys och utvärdering hoppar man lätt över. Dålig uppbäckning från ledningen är också ett problem, även fast den trenden förefaller vända. En annan upplevd svårighet är att man lätt faller i fällan att skapa den omvärld man söker efter. Man måste granska och vara kritisk menar informanten. Är det verkligen en trend? Vilken är min omvärld? Ett sätt att höja kvaliteten är att arbeta strukturerat och verifiera analysens resultat. Det svåraste momentet är analysen, där ser man behov av större systematik och vetenskaplig förankring. Det finns många barnsjukdomar för den som börjar arbeta med omvärldsanalys, och man anser sig ha långt kvar tills arbetssättet har funnit sin rätta form, berättar informanten.

De närmaste åren tror man att omvärldsanalys och framtidsstudier kommer att växa på Naturvårdsverket, mycket tack vare undervisningen

---

<sup>12</sup> Tjänsten tillsattes den 21 april 2008 med en disputerad systemdynamiker.

från Kairos Future. I ett längre tidsperspektiv med allt högre krav på staten menar informanten att myndigheterna måste vidga sina horisonter. För att ta ett bra beslut idag måste man ha ett bredare underlag än vad som var fallet förr. De riktigt uppenbara problemen anses bli allt färre. Kvar blir avvägningar och de svåra besluten. De enklare miljöåtgärderna är genomförda och avslutade. Idag och i framtiden handlar det om att arbeta med människors beteenden.

#### *Krisberedskapsmyndigheten*

Krisberedskapsmyndigheten är en central förvaltningsmyndighet för samhällets krishantering och civila försvar. Myndigheten ska enligt instruktion bedriva omvärldsbevakning och genomföra omvärldsanalyser, samt sammanställa andra myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser för att genomföra övergripande analyser av dessa. Myndigheten ska även analysera omvärldsutvecklingen inom området samhällets informationssäkerhet och årligen lämna en samlad bedömning till regeringen.

Enligt Krisberedskapsmyndigheten står det svenska samhället idag inför helt annorlunda hot och risker än vad som var fallet för tio år sedan, hot och risker som är svårare att bedöma och förutse. Detta menar man kräver en helhetssyn på samhällets hot, risker och sårbarhet vilket åstadkoms genom forskning, omvärldsanalys och kompetensutveckling. Syftet med omvärldsanalys beskrivs vara att generera kunskap om beroenden mellan viktiga samhällsfunktioner och utvecklingen i omvärlden. Den kunskap som omvärldsanalys genererar används sedan som beslutsunderlag i planeringen av samhällets krisberedskap. Den viktigaste slutprodukten är en årlig lägesbild på 30 sidor som beställs av regeringen, men i praktiken har den störst värde för personalen själva som en slags årlig planering för verksamheten.

Krisberedskapsmyndighetens omvärldsanalys utgår metodologiskt från underrättelsecykeln. Man skiljer på efterfrågestyrd och utbudsstyrd omvärldsanalys. Utbudsstyrd omvärldsanalys är den dagliga bevakningen av öppna källor som Internet, tidskrifter, konferenser m.m. Syftet är att bygga upp en helhetsbild av utvecklingen, men det händer också att man agerar direkt på det man hittar. Efterfrågestyrd omvärldsanalys utgår från en konkret frågeställning och medför ett aktivt sökande efter specifik information.

Omvärldsanalys bedrivs i olika former på fyra av myndighetens enheter: informationssäkerhet, samordning, utredning och staben. Informations-säkerhetsenheten analyserar på 1-5 års sikt, samordningsenheten analyserar hot och risker inom nuvarande krishanteringssystem, medan

staben analyserar på längre sikt hur krishanteringssystemet bör se ut i framtiden. Informationssäkerhetsavdelningens omvärldsanalys bygger till stor del på internationell samverkan och myndigheten har bland annat utvecklat bilaterala kontakter med Tyskland, Frankrike och Storbritannien. En viktig erfarenhet av det internationella utbytet är att olika länder har olika lagar som reglerar hur information klassificeras. Den svenska offentlighetsprincipen är en omständighet som har försvårat avdelningens arbete med andra länder.

Personalen som arbetar med omvärldsanalys har varierande utbildningsbakgrunder. När myndigheten startade 2002 rekryterade man framför allt statsvetare, men efter ett tag insåg man vikten av att ha personal med olika kompetenser, och man började därför rekrytera bredare. Idag anses arbetslivserfarenhet inom omvärldsanalys eller informationssäkerhet meriterande, och man ser gärna sökanden från näringslivet eftersom man arbetar mycket med samverkan mellan stat och näringsliv.

Yrkesbeteckningen omvärldsanalytiker har växlat i popularitet sedan starten. Då uppstod en kamp om de åtråvärda titlarna och det fanns allt från omvärldsanalytiker till strategisk analytiker. Idag har man en mer avspänd inställning till titlar och man tror inte att omvärldsanalytikerns yrkesroll behöver förtydligas ytterligare, eftersom gränser mellan olika yrkesroller inte är så skarpa på myndigheten. Grundregeln är istället att all personal ska ha högskoleutbildning och vara kapabel att genomföra kvalificerade utredningar och analyser.

En viktig uppgift för Krisberedskapsmyndigheten är att arrangera samverkansövningar tillsammans med andra myndigheter och aktörer med ansvar för samhällsviktiga funktioner. Samverkansövningarna bygger på krisscenarier som kallas omvärldsexempel. Omvärldsexempel definieras som "en skildring av ett eller flera händelseförlopp som leder till svåra konsekvenser och komplexa problem i samhället. Detta är företrädesvis händelser med låg sannolikhet, men med mycket allvarliga konsekvenser" (rapport 0280/2005, s. 9). Omvärldsexempel innebär alltså inte ett exempel från omvärlden enligt myndighetens språkbruk, utan en särskild typsituation eller scenario för händelser med låg sannolikhet och allvarliga konsekvenser. Omkastningen av termerna kan uppfattas förvirrande medger man (rapport 0280/2005):

I denna rapport används begreppen omvärldsexempel och typsituation på ett sätt som kan tyckas förvirrande. En typsituation är det scenario som Krisberedskapsmyndigheten tar fram. Då detta kompletterats med de konsekvenser, beroenden och problem som

myndigheterna redovisar under workshopen, kallas den färdiga produkten ett omvärldsexempel. (s. 9)

På frågan varför man kastade om begreppen svarar en informant att "det fanns inte någon sådan analys. Det blir ibland så att man fastnar för vissa begrepp."

I rapporten *Omvärldsexempel 2005* redovisas nio omvärldsexempel som Krisberedskapsmyndigheten arbetat fram tillsammans med samverkansansvariga myndigheter och andra aktörer under åren 2002 till 2005: terrorattentat mot Stockholms spårtrafik, nationell störning i våra elektroniska kommunikationer, pandemin hotar det svenska samhället, radiologisk olycka eller smutsig bomb?, spridning av mul- och klövsjuka i södra Sverige, drivmedelsblockader i Europa, långvarig effektbrist i elförsörjningen på grund av väderstörningar, terroristangrepp med massförstörelsevapen, IT-attack mot de finansiella systemen. På frågan vilken arbetsmetod man utgick från ger informanten svaret att "det inte fanns någon särskild vetenskaplig eller analytisk modell att vi landade just i det här, utan det var ett antal människor som brainstormade vilka områden, vilka händelser kan generera stora kaskadeffekter i samhället, ringar på vattnet, påverka många samhällssektorer." Arbetsprocessen beskrivs översiktligt i *Omvärldsexempel 2005* som identifiering av lämpliga händelser med utgångspunkt i omvärldsanalys, risk- och sårbarhetsanalys, studier av krishantering, inträffade händelser m.m. Därefter skrivs ett grundläggande scenario/typsituation tillsammans med samverkansansvariga, och på det följer en workshop för att kartlägga konsekvenser, beroenden och problem. Slutprodukten är ett omvärldsexempel.

Centralt vid sidan om begreppet omvärldsanalys är begreppsparet risk- och sårbarhetsanalys. Sedan 2002 sammanställer Krisberedskapsmyndigheten årligen risk- och sårbarhetsanalyser från statliga myndigheter, kommuner och landsting för övergripande analys. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalys används inga kvantitativa modeller eftersom man anser att det inte är möjligt att beräkna risker exakt. Analyserna används som underlag för bedömning av samhällets förmåga att hantera extraordinära händelser och för planering av samhällets krisberedskap.

Det nya kravet på myndigheterna att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys av verksamheten har inte varit utan problem. En statlig utredning (SOU 2007:31) av myndigheter under Finansdepartementet genomförd av Statskontoret visade att inte ens hälften av myndigheterna hade upprättat en risk- och sårbarhetsanalys, och de analyser som hade tagits fram var otillräckliga. Vid bildandet av den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (som ersätter Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddnings-

verk och Styrelsen för psykologiskt försvar den 1 januari 2009) har utredarna meddelat att arbetet med risk- och sårbarhetsanalys ska intensifieras. Bland annat kommer kraven att höjas på formalisering av analyserna för att åstadkomma större enhetlighet och jämförbarhet.

#### *Skatteverket*

I slutet av nittioalet genomförde Riksskatteverket en omfattande studie på nära 1000 sidor som kallades Framtidsprojektet. Projektet resulterade i två rapporter: *Vår omvärld år 2010* (Riksskatteverket, 1999:3), som betecknas som både framtidsstudie och omvärldsanalys, och *Vår förvaltning – I globaliseringens spår* (Riksskatteverket, 2000:9).

I *Förslag till statsbudget för 2001* (Prop. 2000/2001:1 Utgiftsområde 3, s. 17) ger regeringen Riksskatteverket följande direktiv:

Uppföljning och analyser skall förbättras för att bidra till en tydligare styrning. En systematisk och kontinuerlig omvärldsbevakning skall göras inom alla verksamhetsområden. Regionmyndigheternas bevakning skall samordnas inom respektive områden.

Detta regeringsdirektiv tillsammans med det slutförda framtidsprojektet från året innan utgör startskottet för arbetet med att utveckla systematisk och kontinuerlig omvärldsbevakning på Riksskatteverket. Arbetet inleds 2002 med bildandet av en omvärldsgrupp med representanter från alla avdelningar. Förebilden hittar man inom *business intelligence* och underrättelsecykeln. Arbetet bryter med etablerade arbetsmönster och måste därför säljas in i organisationen för att uppnå acceptans. Under uppbyggnadsarbetet beskrivs omvärldsbevakning i interna arbetsdokument med uttryck som "omvärldsinriktad och lyhörd", "dela med oss", "nyttja befintliga kunskaper", "samarbeta i bevakning" och "göra resultaten synliga". Omvärldsbevakningen byggs upp stegvis genom att knyta an till existerande processer i planerings- och utvecklingsarbetet. Ett rikstäckande nätverk etablerades bestående av omvärldsbevakare vid Riksskatteverket och regionmyndigheterna. Utbildningsinsatser påbörjades. En tre dagars grundutbildning i omvärldsbevakning genomfördes första året med hjälp av Docere Intelligence. Utbildningen beskrivs av en informant som mycket bra. Ett sextiototal medarbetare utbildas varav tolv erhåller en sju dagars fördjupad utbildning och blir diplomerade omvärldsanalytiker. Man planerar också in och genomför omvärldsseminarier, framtidsföredrag, nätverksträffar och skickar ut nyhetsbrev. Arbetet genomförs med skiftande framgång. En informant i omvärldsgruppen berättar:

Vi fick medarbetarna att så att säga mentalt förstå att det finns en omvärld – eller ja, det är klart de förstod det, men hur viktigt det var – med hjälp av seminarier och utbildningar och så vidare. Vi tjtade i det tysta och försökte påverka alla och säga att vi måste stå på tårna lite grann och titta runt hörnet också. Så nu är det mer en naturlig del i all verksamhet. Så känner jag det.

I slutet av 2002 genomförs ett omvärldsseminarium för att samla det gångna årets erfarenheter och för att utröna hur långt man hade kommit. Man kom snabbt fram till att man inte uppnått systematik och kontinuitet i omvärldsbevakningen. För få hade genomgått utbildning och ingen medarbetare ägnade ännu mer än 20 procent av sin arbetstid åt omvärldsbevakning. Arbetet beskrivs befinna sig någonstans mellan lägena privatspaning och spaning i princip enligt Hamrefors (2002) modell. Vad har gått fel? Seminariedeltagarna menar att nyttan med omvärldsbevakning är oklar. Man efterfrågar ett tydligare uppdrag från ledningen och en närmare koppling till verksamhetsplaneringen. Man önskar mer tid och resurser och en bättre förståelse för långsiktigt arbete i organisationen. Det påpekas också att chefer behöver utbildas och involveras i det analytiska arbetet.

I verksamhetsplanen 2004 får omvärldsgruppen uppdraget att utveckla modellen för omvärldsbevakning och att ta fram en rutin för fortlöpande presentation av resultat för verksamhetsledningen och andra beslutsfattare. Trots denna uttryckliga önskan och instruktion uppstår ett glapp i samarbetet mellan omvärldsgruppen och ledningen. En informant i omvärldsgruppen berättar:

Ibland var det svårt att få genomslag. Vi hade inte riktigt någon motpart trots att det sades att det skulle ske omvärldsbevakning. Till vem ska man leverera för att det verkligen ska hända någonting? Det kunde jag uppfatta som svårt ibland .... Det är ju en ganska otacksam roll egentligen att ligga i framkant. Först fattar ingen vad man pratar om när man har upptäckt något nytt som vi borde ägna oss åt, och sen när de andra börjar fatta efter några år, då har de glömt för länge sen vem som sa det först.

Under 2007 inleder Skatteverket en stor nysatsning på omvärldsanalys. Centralt i den nya satsningen är ett utbildningspaket i underrättelseanalys från det amerikanska konsultföretaget Anacapa Sciences. Ett par av analytikerna på huvudkontoret med ansvar för utbildningen åker till USA för att utbildas på företaget. Utbildningsmaterialet anses lite svagt på omvärldsanalys så man kompletterar med material från Kairos Future och Docere Intelligence. Första året utbildas 60 analytiker från de regionala kontoren

och huvudkontoret i Stockholm. Den nya verksgemensamma analysmodellen består av tre nivåer: operativ nivå, taktisk nivå och strategisk nivå. Huvudkontoret beställer taktiska analyser av regionalkontoren och sammanställer dem till strategiska analyser och beslutsunderlag till den årliga verksamhetsplaneringen. Alla analytiker, totalt cirka 70 personer, har tillgång till en gemensam webbportal, Analysnätverket, för samarbete och utbyte av information. Utöver Analysnätverket finns även Analysbanken med avslutade analyser för en större grupp användare.

### **Diskussion**

Studien visar att omvärldsanalys är ett mångtydigt och svårdefinierat begrepp. Inte minst beror detta på det abstrakta begreppet "omvärld" som saknar egentlig innebörd och endast får konkret betydelse i relation till någonting annat. Omvärldsanalys ingår i en diffus begreppsvärld med många synonymer, alternativa termer och associerade uttryck som omvärldsbevakning, risk- och sårbarhetsanalys, framtidsstudier eller business intelligence, vilka i sig kan vara svåra att precisera. Den här otydligheten är framträdande och uppmärksammas i den svenska litteraturen på området och karaktäristisk för de diskussioner som förs på de undersökta myndigheterna.

En sammanfattande överblick och kategorisering av myndigheternas arbete med omvärldsanalys reser viktiga frågeställningar om omvärldsanalysens ställning i förhållande till liknande verksamheter som utredningar, undersökningar och forskning. Myndigheter som ITPS och Skatteverket har en relativt tydlig och identifierbar organisationsstruktur för omvärldsanalys och man använder även termen i verksamheten, medan myndigheter som FOI och Konjunkturinstitutet är svårare att kategorisera eftersom man inte använder termen omvärldsanalys. Detta innebär förstås inte att man inte bevakar och analyserar omvärlden, utan det ställer snarare begreppet omvärldsanalys på sin spets. Två tänkbara alternativa tolkningar av begreppet omvärldsanalys är här möjliga: (1) omvärldsanalys som generellt samlingsbegrepp för en mängd olika verksamheter som bevakar och analyserar förändringar i omvärlden, och (2) omvärldsanalys i en snävare betydelse som är trogen den ursprungliga diskursen såsom den utvecklades i näringslivet på 1960- och 1970-talet med centrala koncept som "lökmodellen" och PEST. Använder vi den första bredare tolkningen av begreppet är det korrekt att påstå att FOI och Konjunkturinstitutet arbetar med omvärldsanalys, men använder vi den senare skulle det vara ett felaktigt och missvisande påstående. Sammantaget förefaller den första tolkningen

av begreppet som den mest passande av de två för den typ av verksamhet som bedrivs på de undersökta myndigheterna.

Några informanter uppfattar begreppet omvärldsanalys som positivt, medan andra ser på det med kritiska ögon. Omvärldsanalys kan klassas som ett modeord, ett trendigt koncept med tydliga influenser från näringslivets managementkultur. Detta är också huvudorsaken till den kritiska inställning som finns hos vissa informanter. En observation kopplad till detta är hur viktig omvärldsanalysens slutprodukter tycks vara i myndigheternas externa kommunikation och PR. Flera fall visar att verksamhetsplaner, strategiska planer, agendor m.fl. typer av dokument utgör viktiga redskap i profileringen av myndigheten gentemot omvärlden. Men trots den kritik som finns är alla informanter överens om att bevakning och analys av omvärlden är viktigt. De flesta tror också att företeelsen kommer att växa i statlig verksamhet liksom i det övriga samhället.

Få myndigheter har utarbetat en egen definition av omvärldsanalys. Detta kan vara en följd av att begreppet upplevs som svårt att precisera eller anpassa för statlig verksamhet, men flera informanter menar också att man inte har haft något behov av detta. Påståendet att på förhand givna metoder riskerar att hämma den enskilde analytikern i dennes arbete är intressant eftersom det motsäger mycket av det som hävdas i läroböcker och av konsulter på området.

Omvärldsanalys är idag en vanligare företeelse jämfört med tio år sedan. Fler myndigheter har en formell organisation för omvärldsanalys med heltidsanställd personal. Ett antal myndigheter har inrättat en halvformell organisation i form av ett omvärldsnätverk eller en omvärldsgrupp. Några fall visar att de här halvformella lösningarna utgör ett mellansteg i utvecklingen från informell omvärldsbevakning till formellt organiserad omvärldsanalys. Den informella varianten i vilken omvärldsanalys inte har någon bestämd plats eller uttalad funktion är dock fortfarande den vanligaste bland de undersökta myndigheterna.

Informell, spontan och spridd omvärldsbevakning eller formell, systematisk och centraliserad omvärldsanalys – vilken lösning är att föredra? Det finns inget entydigt svar på den frågan, men studien visar att myndigheter med ansvar för yttre och inre hot, samhällsskydd och beredskap (militär, polis, räddningstjänst m.fl.) samt de som verkar i en snabbt föränderlig sektor eller omvärld har ett större behov av formalisering och systematik i arbetet. FOI, Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk och Krisberedskapsmyndigheten är exempel på det förra medan Svenska institutet, Post- och telestyrelsen och ITPS är exempel på det senare.

Omvärldsanalys bedrivs ofta på myndighetens initiativ som del i den årliga verksamhetsplaneringen och den strategiska planeringen på längre sikt. Som en konsekvens av detta befinner sig flera myndigheter i en expansionsfas i vilken man fortbildar personal i analytiska metoder och investerar i nya bevaknings- och informationssystem. Modern informationsteknologi spelar i flera fall en central roll i utvecklingsarbetet, framför allt den Internetbaserade omvärlds- och mediebevakning som sker automatiskt med hjälp av sökordsprofiler. Omvärldsportaler och andra intranätslösningar blir allt vanligare hjälpmedel för analytiker, beslutsfattare och andra avnämare. Trots informationsteknologins potentiella vinster är dock myndigheternas omvärldsanalys till stor del fortfarande beroende av den enskilde medarbetarens engagemang, utbildning och kompetens.

Flera av de problem som tidigare forskning har påvisat kringgärda arbetet med omvärldsanalys kvarstår för många myndigheter. Informanterna vittnar om stora brister i den egna myndighetens omvärldsarbete och man efterfrågar bättre organisering, mer resurser och större engagemang från ledningen. Problemen bottnar i många fall i att man inte har förmått uppnå en fungerande arbetsgemenskap och samsyn över organisatoriska gränser, framför allt mellan analytiker och beslutsfattare. Typiska problem och frågeställningar rör omvärldsanalysens syfte, vilka metoder som är tillämpliga, hur arbetet ska organiseras, hur man ska "sälja in" det nya arbetssättet i organisationen och övertyga medarbetare och chefer, hur resultatet ska utformas och kommuniceras till beslutsfattare och avnämare, samt hur man utvärderar arbetet och påvisar nyttan. Ofta är diskussionen om organisatoriska problem och fallgropar centrerad runt en samling nyckelord som förtroende, engagemang, acceptans, stöd, gehör, integrera, involvera, dialog, nytta. Andra framträdande problem har varit mediebevakningstjänsternas brister, det stora personberoendet samt informationsstress och arbetsbelastning.

För att lösa de här problemen har många myndigheter tagit hjälp av externa konsultföretag, och om vi jämför situationen idag med den för tio år sedan, har konsulterna idag ett större inflytande på myndigheterna. Den här utvecklingen har skett på både gott och ont. Genom olika aktiviteter som seminarier, workshops och utbildningar har konsultföretagen enträget fostrat ett omvärlds- och framtidstänkande bland de statliga myndigheterna. Omvärldsanalys har förts upp på agendan i många ledningsgrupper och i vissa fall prioriterats och tilldelats stora resurser. Bevakningssystem har implementerats och utbildningsinsatser har genomförts. Samtidigt har konsultföretagen i allmänhet haft låga vetenskapliga ambitioner.

Frånvaron av just vetenskapliga perspektiv i myndigheternas omvärldsarbete är påfallande. Sällan hänvisar man till etablerad samhällsvetenskaplig forskning eller underbygger resonemang med data. Kunskap om vetenskapliga discipliner som beslutsanalys eller riskanalys är obefintlig eller mycket låg, trots att det är bedömning av risker och analys inför och av politiska beslut som omvärldsanalytiker i statliga myndigheter i stor utsträckning befattar sig med. Många informanter vittnar istället om lättillgängliga workshopmetoder som brainstorming, analys med gula lappar och andra intuitiva tillvägagångssätt. Brainstorming är en uppskattad metod både bland konsulter och deltagare, men vetenskaplig granskning visar att den är behäftad med socialpsykologiska snedvridningar, varför den är betydligt mindre produktiv än andra metoder för generering av idéer, både vad gäller kvantitet och kvalitet (Mullen, Johnson & Salas, 1991). Brainstorming, analys med gula lappar och andra kreativa och intuitiva metoders uppenbara sociala fördelar, som större gemenskap på arbetsplatsen och ett trevligt avbrott i de dagliga rutinerna, ska dock inte underskattas.

Att det förhåller sig på det här sättet är förstås bekymrande, bl.a. därför att statliga myndigheter fattar och verkställer beslut som påverkar oss alla, idag och ibland för mycket lång tid framöver. Hur omvärldsanalys ingår i myndigheternas beslutsprocesser och planering är därför av stor vikt, och är i grunden en demokratisk fråga om medborgarnas förtroende för statsförvaltningen.

Det kanske mest slående resultatet av den här studien är att så många av slutsatserna har stöd i litteratur och forskning på området ända tillbaka till 1960-talet. Dror (1969) pekar ut några av bristerna i dåtidens användning av samhällsvetenskap som hjälpmedel för beslutsfattare. Han beklagar sig över att inga ansträngningar görs för att införliva eller bygga broar mellan politiken och beslutsvetenskapen. De ständigt återkommande problemen organisering, arbetsgemenskap och utbildning skriver han om på följande sätt: "Also neglected are the problems of organizational location of behavioral science advisors, required interaction arrangements between them and senior policymakers, problems of training of senior policymakers to enable them to utilize behavioral sciences..." (s. 9).

## Referenser

- Agrell, W. (1998). *Konsten att gissa rätt: Underrättelsevetenskapens grunder*. Lund: Studentlitteratur.
- Aguilar, F. J. (1967). *Scanning the business environment*. New York: McMillan.

- Bertalanffy von, L. (1950). The theory of open systems in physics and biology, *Science*, 111, 23-29.
- Björk, U. (1997). *Omvärldsanalys och framtidsstudier hos statliga verk och myndigheter*. Opublicerat manuskript, Forskningspolitiska institutet, Lunds universitet.
- Borg, L. (red.) (1998). *Omvärldsbevakning för en ny tid: 17 perspektiv för Sverige*. Stockholm: Svenska arbetsgivareföreningen.
- Civildepartementet. (1994). *Att analysera omvärlden och framtiden – om idéer, kritik och praktik* (Idéskrift 1994:116 från Arbetsgruppen för forskningsfrågor). Stockholm: M. Sjölund.
- Davenport, T. H., & Harris, J. G. (2007). *Competing on Analytics*. Boston: Harvard Business School Press.
- Dror, Y. (1969). *Policy analysis: A theoretical framework and some basic concepts* (The Rand Paper series, P-6074). Los Angeles: The Rand Corporation.
- Ekonomistyrningsverket. (2005). *I have a dream: Från vision till verklighet, om visionsarbete i staten* (ESV 2005:1). Huskvarna: Feliga, J. & Mannervik, Y.
- Ekonomistyrningsverket. (2006). *Verksamhetsstyrning ger resultat* (ESV 2006:26). Stockholm: Mannervik, Y.
- Emery, F. E. (Red.) (1969). *Systems thinking*. Storbritannien: Penguin Books.
- Fahey, L., & King, W. R. (1977). Environmental scanning for corporate planning. *Business Horizons*, 20 (4), 61. Hämtad den 6 juni 2009 från Business Source Premier database.
- Frankelius, P. (2001). *Omvärldsanalys*. Malmö: Liber ekonomi.
- Frankelius, P., & Rosén, C-G. (1993). *Företaget & omvärlden: Handbok i strategisk information*. Malmö: Liber ekonomi.
- Fredriksson, S. (Red.) (1970). *Framtidsstudier och strategisk planering* (B. Dancy, övers.). Stockholm: Natur och Kultur.
- Furustig, H., & Sjöstedt, G. (2000). *Strategisk omvärldsanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Försvarsdepartementet. (2007). *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser* (Betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap, SOU 2007:31). Stockholm: Fritzes.
- Gilad, B., & Gilad, T. (1988). *The business intelligence system*. New York: American Management Association.
- Hamrefors, S. (1999). *Spontaneous environmental scanning: Putting "putting into perspective" into perspective*. Stockholm: Economic Research Institute, Stockholm School of Economics.

- Hamrefors, S. (2002). *Den uppmärksamma organisationen: Från business intelligence till intelligent business*. Lund: Studentlitteratur.
- Hedin, H., & Sandström, B. (2006). *Företagets omvärldsradar: Omvärldsanalys och fläckiga ugglor*. Lund: Studentlitteratur.
- Justitiedepartementet. (1972). *Att välja framtid: Ett underlag för diskussion och överväganden om framtidsstudier i Sverige* (Betänkande avgi- vet av arbetsgruppen för framtidsforskning, SOU 1972:59). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Justitiedepartementet. (1986). *Att studera framtiden* (Betänkande av framtidsstudiekommittén, SOU 1986:34). Stockholm: Justitiedeparte- mentet.
- Krisberedskapsmyndigheten. (2005). *Omvärldsexempel 2005* (Rapport 0280/2005). Hämtad den 20 mars 2009 från <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se>
- Krisberedskapsmyndigheten. (2006). *Risk- och sårbarhetsanalyser: Väg- ledning för statliga myndigheter* (Rapport 2006:4). Stockholm: Kris- beredskapsmyndigheten.
- Luhn, H. P. (1958). A business intelligence system. *IBM Journal of Research and Development*, 2(4), 314-318. Hämtad den 17 januari 2009 från <http://www.ibm.com>
- Mullen, B., Johnson, C., & Salas, E. (1991). Productivity loss in brain- storming groups: A meta-analytic integration. *Basic & Applied Social Psychology*, 12(1), 3-23. Hämtad den 20 mars 2009 från Academic Search Premier database.
- Naturvårdsverket. (1998). *Sverige år 2021: Vägen till ett hållbart samhälle*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2003). *Miljöprojektet "Sverige år 2021"* (rapport 5276). Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2005). *Framtidsstudier – erfarenheter och möjligheter* (Rapport 5495). Stockholm: Avdelningen för hållbar samhällsutveckling, Naturvårdsverket.
- Pagels-Fick, G. (1999). *Business intelligence: Om organisation, metod och tillämpning*. Stockholm: Industrilitteratur i samarbete med BUSAD.
- Power, D. J. (2007). *A brief history of decision support systems*. Hämtad den 17 januari 2009 från <http://dssresources.com/history/dsshistory.html>
- Rhenman, E. (1969). *Företaget och dess omvärld: Organisationsteori för långtidsplanering*. Stockholm: Bonnier.
- Riksrevisionsverket. (1974). *Handledning i verksamhetsplanering för statsförvaltningen*. Stockholm: Riksrevisionsverket.

- Riksrevisionsverket. (1991). *Omvärlden i framtiden: En idéskrift inför myndigheternas arbete med framtidsanalysen i den nya budgetprocessen*. Stockholm: M. Sjölund.
- Riksskatteverket. (1999). *Vår omvärld år 2010. En rapport från Framtidsprojektet, etapp 1*. Stockholm: Riksskatteverket.
- Riksskatteverket. (2000). *Vår förvaltning år 2010 – I globaliseringens spår. En rapport från Framtidsprojektet, etapp 2-3*. Stockholm: Riksskatteverket.
- Sandström, B. (1988). *Business intelligence: Företagets underrättelsetjänst*. Malmö: Liber.
- Statskontoret. (2006). *Omvärldsbevakning – vad, var och för vem? En utvärdering av Institutet för tillväxtpolitiska studiers utlandsbaserade verksamhet* (Rapport 2006:11). Hämtad den 20 mars 2009 från <http://www.statskontoret.se>
- Thomas, P. S. (1974). Environmental analysis for corporate planning. *Business Horizons*, 17(5), 27-38. Hämtad den 17 januari 2009 från Business Source Premier database.
- Wahlström, B. (2004). *Ordning & oreda: Omvärldsanalys för beslutsfattare*. Malmö: Liber ekonomi.

Tidigare arbetsrapporter:

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:1- 2006:13**, se [www.framtidsstudier.se](http://www.framtidsstudier.se).
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:1**  
Nahum, Ruth-Aida, *Child Health and Family Income. Physical and Psychosocial Health*.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:2**  
Nahum, Ruth-Aida, *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 the 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*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:10**  
Lundqvist, Torbjörn, *Strategisk omvärldsanalys vid myndigheter*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:11**  
Minas, Renate, *Activation in integrated services?. Bridging social and employment services in European countries*