

INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSTUDIER

Forskningsrapport

Torbjörn Lundqvist

Omvärldsanalys – till vilken nytta?

Omvärldsanalys – till vilken nytta?

Omvärldsanalys – till vilken nytta?

Torbjörn Lundqvist

*Institutet för Framtidsstudier
Forskningsrapport 2010/2
Stockholm 2010*

Institutet för Framtidsstudier är en självständig forskningsstiftelse finansierad genom bidrag från statsbudgeten och via externa forskningsanslag. Institutet bedriver tvärvetenskaplig forskning kring framtidsfrågor och verkar för en offentlig framtidsdebatt genom publikationer, seminarier och konferenser.

En förteckning över tidigare bok- och rapportutgivning finns i slutet av denna volym.

© Institutet för Framtidsstudier 2010

ISBN 978-91-978537-4-3

Grafisk form: Johan Cnattingius/www.kingston.se

Tryck: Digaloo, Stockholm, 2010

Distribution: Institutet för Framtidsstudier

Innehåll

1. Inledning	7
2. Begrepp och litteratur	11
3. Omvärldsanalysens framväxt i staten	17
4. Yrkesrollen	27
5. Organisation	37
6. Myndigheters analysarbete	69
7. Sammanfattande analys	79
8. Avslutning	87
Summary	91
Referenser	95

1. Inledning

Det här är en studie av omvärldsbevakning, omvärldsanalys och delvis framtidsstudier i centrala statliga myndigheter under de första åren av 2000-talet, med tonvikt på åren 2005–2007. Den bygger på en undersökning av 50 centrala statliga myndigheter.¹

Bristen på forskning innebär att det saknas generell kunskap om hur omvärldsanalysen sett ut och ser ut i myndighetssfären. Vi antar att en väl fungerande verksamhet på området bidrar till att statsförvaltningen kan fullgöra sina uppgifter på ett effektivare sätt, men vi vet inte eftersom det saknas grundläggande empirisk forskning. Det kan bero på att fenomenet är relativt nytt, eller att de discipliner som av tradition studerar staten helt enkelt har andra intresseinriktningar och därför ställer andra frågor. Det finns dock en litteratur kring begreppet omvärldsanalys. Både begreppet som sådant och litteraturens definitioner av omvärldsanalys tas upp i kapitel två.

De frågor som jag ställer till det empiriska materialet avser omvärldsanalysens omfattning i statliga myndigheter, motiven och drivkrafterna för att bedriva verksamheten, hur den har organiserats, vilka funktionerna är, analysernas resultat och innehåll, metoder och teorier som använts, och vilken betydelse som omvärldsanalysen kan bedömas ha haft. Den övergripande frågan är hur statliga myndigheter arbetar med omvärldsbevakning och omvärldsanalys och vilken funktion dessa aktiviteter har i olika typer av myndigheter. För att kunna bidra med ny kunskap på området krävs empirisk grundforskning av det konkreta slaget: att undersöka vad som verkligen sker ute på myndigheterna. Med de konkreta frågorna som underlag diskute-

¹ Jag vill tacka Ingrid Söderlind, Taeda Tomic och Mattias Tydén för att de bidragit till att förbättra texten.

rar jag tre områden som rör nytta och kvalitet: nyttan av omvärldsanalys i statliga myndigheter, de skillnader i nytta som finns mellan myndigheter, och den kvalitet som omvärldsanalysen håller. Det har hävdats att omvärldsanalysen kan bli effektivare genom att vara ”better institutional embedded in terms of opportunity, purpose and legitimacy”.² Det är ämnen som ständigt återkommer: vilka möjligheter ges för omvärldsanalys, varför gör man analys, och vilken ställning har analysverksamheten i organisationen?

I kapitel tre kommer jag även att helt kort att diskutera omvärldsanalysen i ljuset av de ”stora frågorna” om samhällsförändring och varför förekomsten av omvärldsanalys vuxit över tid. Därefter undersöks omvärldsanalytikerns yrkesroll i kapitel fyra. Här ställs också frågan om omvärldsanalytiker är ett yrke. Sedan följer det längre kapitel fem om organisationsfrågor. Det är det empiriskt viktigaste kapitlet där flera av undersökningens frågor behandlas.

För att kunna diskutera i termer av kvalitet och nytta är det också nödvändigt att få en uppfattning om innehållet i konkreta omvärldsanalyser och de metoder som används. I kapitel sex undersöks några myndigheters analysarbete. Sedan följer ett sammanfattande analyskapitel (sju) där resultat från de olika kapitlen presenteras och frågan om kvalitet och nytta analyseras, och slutligen en kort avslutning i kapitel åtta.

När det gäller framställningen har jag begränsat antalet fallbeskrivningar för att hålla texten kortare. Avsikten med rapporten är inte att presentera en katalog över omvärldsanalysen i staten. Samuel Bohman har dock inom projektet publicerat en rapport som beskriver fler myndigheter än som presenteras här.³

Flera av de myndigheter som ingår i studien har senare lagts ner eller fusionerats med andra myndigheter i nya konstellationer. Jag tar inte hänsyn till detta utan resonerar kring de myndigheter som fanns vid undersökningstillfället. Flera av de myndigheter som undersöks har sedan undersökningstillfället också förändrat sin verksamhet avseende omvärldsbevakning och omvärldsanalys utan att det framgår här. Gårdagens förebilder kan vara dagens svarta får och vice versa. Det har dock ingen betydelse för de principiella frågorna.

2 De Smedt 2008, s. 89.

3 Bohman 2009. Självt har jag presenterat en arbetsrapport som sammanfattar några av projektets resultat, Lundqvist 2009b.

Varför undersöka statlig omvärldsanalys?

I vår tid sprids budskapet att varje organisation behöver omvärldsanalys för att kunna fatta rationella beslut, och i förlängningen överleva. Budskapet bygger på den snabba samhällsförändringen och sprids av olika intressenter på området: konsulter, självutnämnda omvärldsanalytiker, framtidsforskare, politiker, journalister och många andra. Statliga myndigheter tycks i växande omfattning följa denna tendens i tiden.⁴ Därför finns anledning att ställa sig frågan vilken betydelse och nytta som omvärldsanalysen har.

Statliga myndigheter bevakar sin omvärld, analyserar den och försöker se framåt. Kunskapen om omvärldsanalysen i statliga myndigheter är dock begränsad. Avsikten med denna studie är att försöka ringa in fenomenet omvärldsanalys eftersom det är en verksamhet som tolkar samhällsförändring och som sådan, genom beslut som rör viktiga gemensamma frågor, är med och skapar vår gemensamma framtid. Därmed framstår det även som viktigt att försöka förstå varför omvärldsanalysen tycks öka i betydelse.

Metod

Den viktigaste metoden i undersökningen kan beskrivas som en analys av två typer av kvalitativt material: dels intervjuer⁵ och samtal med tjänstemän vid myndigheter, dels omvärldsrappporter, PM och andra dokument som rör myndigheternas omvärldsanalys. Några myndigheter får större utrymme än andra: Socialstyrelsen, Räddningsverket och Riksantikvarieämbetet. Deltagande i ”Nätverket för omvärldsbevakare i staten” har även utgjort en del av metoden att få tillgång till information. I samband med seminarier vid myndigheter har också idéer och resultat diskuterats med utövare av omvärldsanalys.

4 De inledande tankarna kring en studie av statens omvärldsanalys kretsade kring fenomenet som sådant. Framtidsstudierna studerar samhällsförändring och omvärldsanalysens växande omfattning framstod som en tendens värd att undersöka. Varför tycks omvärldsanalysen ha blivit så viktig just nu? Hänger det samman med den ”populära” diskursen om att vi lever i tid där allting förändras snabbare än någonsin tidigare? (McNeill 2003). Är det möjligen osäkerhet och konkurrens mellan myndigheter som driver fram omvärldsanalys? Är det en följd av risksamhället i sociologen Ulrich Becks politiska mening – att aldrig framstå som oförberedd vad som än händer (Beck 2000). Eller är omvärldsanalysen ett resultat av medias ökade betydelse (Wallin m.fl. 1999) och det växande utbudet av information genom den digitala revolutionen? (Castells 2000).

5 Merparten av de 75 intervjuerna vid 50 myndigheter har genomförts av forskningsassistent Samuel Bohman. För en redogörelse för metod och avgränsningar i projektet, se Bohman 2009 (finns tillgänglig på www.framtidsstudier.se).

2. Begrepp och litteratur

De centrala begreppen i studien är omvärldsanalys och omvärldsbevakning. Dessa begrepp har olika betydelse, men i praktiken används de ofta synonymt. Man kan betrakta omvärldsbevakning som ett spårande och insamlande av information som sedan kan analyseras. Begreppen kan då representera olika men sammanlänkande funktioner i en organisation, där omvärldsanalysen befinner sig närmare beslutsfattandet, dvs. att omvärldsanalysen befinner sig på en högre nivå än omvärldsbevakning i en organisations hierarki.

Ibland kan det vara så att en myndighet kallar sin omvärldsanalys för omvärldsbevakning, medan en annan myndighet har en omvärldsanalys som inte är mer än omvärldsbevakning. Med syfte att förenkla använder jag huvudsakligen begreppet omvärldsanalys för den verksamhet som undersöks, och som ibland inkluderar vad som rätteligen borde kallas omvärldsbevakning. Ibland använder jag dock termen omvärldsbevakning när det är befogat, t.ex. när refererad litteratur uttryckligen talar om omvärldsbevakning. Det gäller dock att vara medveten om att omvärldsanalys kan vara mer eller mindre avancerad, ofta beroende på en myndighets uppdrag och sektorstillhörighet.

Omvärldsanalys är ett svenskt begrepp som är notoriskt svårt att översätta till engelska. Det är en viktig fråga eftersom olika begrepp är kopplade till olika vetenskapliga diskussioner. I Sverige finns t.ex. helt olika diskussioner kring begreppen framsyn respektive omvärldsanalys, där framsyn till stor del har kommit att kopplas till teknisk framsyn och de metoder som använts där. Den internationella motsvarigheten till framsyn, som är "foresight", är mer av ett övergripande begrepp för olika typer av omvärlds- och framtidsanalys. Forskningsområdet är med andra ord relativt brett och finns under olika beteck-

ningar. Några exempel på engelska begrepp som motsvarar verksamhet som liknar omvärldsanalys: Business intelligence⁶, Environmental analysis⁷, Environmental scanning⁸, Foresight activities⁹, Horizon scanning¹⁰, Monitoring¹¹, Policy intelligence¹², Public intelligence¹³, Strategic foresight¹⁴, Strategic intelligence¹⁵.

Vad är omvärldsanalys?

Ett sätt att definiera omvärldsanalys är att beskriva vad som är kärnan i sådan verksamhet. Redan 1985 pekade managementforskaren J F Coates ut olika nivåer i omvärldsanalysen, eller ”environmental scanning” som han kallade det. Hans fem punkter torde inkludera många viktiga aktiviteter, där de två första punkterna är nödvändiga för att kalla verksamheten omvärldsanalys:

- att spåra trender och viktiga tilldragelser inom vetenskap, teknik, ekonomi, politik, samt sociala förhållanden (inom ett eller flera av dessa områden beroende på verksamhet),
- att definiera potentiella hot, möjligheter eller förändringar till följd av dessa trender och tilldragelser,
- att främja en framtidsorientering i tänkandet hos beslutsfattare,
- att uppmärksamma beslutsfattarna på trender som konvergerar eller divergerar, interagerar, växer snabbare eller avklingar.¹⁶

Strategisk omvärldsanalys är ett begrepp som använts i svensk litteratur om omvärldsanalys. Den strategiska omvärldsanalysen ”avser framtagning av beslutsunderlag med hänsyn till den nationella och internationella miljö och situation i vilken en stat/organisation verkar, i syfte att identifiera, formulera och stödja statens/organisationens

6 Pagels-Fick 1999.

7 Environmental analysis används sällan numera, förmodligen genom att termen environmental alltmer har kommit att förknippas med den naturliga miljön.

8 Morrison 1992, Choo 1998.

9 Irvine & Martin 1984, Lundqvist 2009a.

10 www.foresight.gov.uk/horizonscanning. Horizon scanning har börjat användas allt mer, t.ex. av den brittiska regeringen genom ett Horizon Scanning Centre.

11 Bell 1997.

12 ITPS använde detta begrepp.

13 Solberg Søilen 2005.

14 Slaughter 2002.

15 De Smedt 2008.

16 Coates punkter hämtade i Morrison 1992.

långsiktiga och övergripande politik, policy och planer”.¹⁷ Det råder stor enighet i litteraturen om att omvärldsanalys handlar om bättre kunskapsunderlag i beslutsprocesser. Maivor Sjölund, statsvetare och statstjänsteman med egna erfarenheter av områdets utveckling, skriver angående statlig verksamhet:

Omvärldsanalysen ger kunskaper om framtida och nya förutsättningar för verksamhetens bedrivande. Den bildar grund för strategiska överväganden, budget-, resultat- och resursanalyser.¹⁸

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

Sjölund konstaterade 1994 att vi vet förvånansvärt lite om omvärldsanalysen i staten och att vi behöver veta mer om omvärldsanalysens funktion och förutsättningar.¹⁹ Detta konstaterande gäller i huvudsak fortfarande.

Begreppet omvärldsanalys är inte ett resultat av den senaste tidens utveckling. Begreppet fanns redan på 1960-talet, och långt tidigare fanns omvärldsanalys och omvärldsbevakning i organiserad form men med andra namn. Uppenbart är att militärt underrättelsearbete är en tidig variant, liksom diplomatverksamhet och senare ambassader. Inom näringslivet har man länge bevakat teknisk utveckling och konkurrenser. Industrins branschorganisationer, som växte fram åren kring 1900, hade omvärldsbevakning som en viktig funktion, liksom alla intresseorganisationer. När Svenska Bryggareföreningen bildades 1885 var det huvudsakliga syftet att försvara industrins intressen mot de hot om hårdare alkohollagstiftning och beskattning av öl som framfördes av nykterhetsrörelsen och politiker som sökte nya skattekällor. När man så småningom anställde en tjänsteman var en

¹⁷ Furustig & Sjöstedt 2000, s.18

¹⁸ Sjölund 1994.

¹⁹ Sjölund 1994, s. 34.

av uppgifterna just omvärldsbevakning för strategiskt handlande.²⁰

Den viktigaste formen av omvärldsbevakning, före det nuvarande informationssamhället, har dock alltid varit de personliga och sociala nätverk som makthavare ingått i. Ta exemplet med katolska kyrkan som under århundraden var det förmodligen bäst utvecklade nätverket av omvärldsbevakning som fanns i Europa. Nätverken är fortfarande viktiga och har sannolikt ökat i betydelse på många områden, men den relativa betydelsen har minskat genom tillgången till öppna informationskällor via Internet. I den här studien görs ingen undersökning av nätverkens betydelse, men många myndighetschefer anser sannolikt att den typen av informell omvärldsanalys har större betydelse än den mer formella omvärldsanalysen som genomförs av medarbetare.

Omvärldsanalys och framtidsstudier

Maivor Sjölund ser omvärldsanalys och framtidsanalys som i princip synonyma begrepp. Det ligger något i det så länge framtidsanalys och framtidsstudier behandlas som olika fenomen. Framtidsstudierna är av tradition en ”forskningsdisciplin”²¹ som mera fritt söker frågor och svar och strävar efter en teoretisk anknytning, medan omvärldsanalys och framtidsanalys i organisationer ofta har en konkret strategisk funktion. Det är en bevakande och analyserande verksamhet som har en beställare i organisationens ledning. Det är dock viktigt att påpeka att en omvärldsanalys kan ställa samma frågor som en framtidsstudie. Nyckelfrågorna i en strukturell framtidsstudie är förslagsvis följande: Vilka är de huvudsakliga kontinuiteterna, stora trenderna, viktigaste förändringsprocesserna, allvarligaste problemen? Och vilka nya faktorer kan tänkas dyka upp?²²

Den här typen av frågor är vanliga även i omvärldsanalyser. Syftet med många framtidsstudier är att få en överblick av det nuvarande läget för att klargöra alternativ snarare än att göra förutsägelser. Det kan även gälla för omvärldsanalys. Det finns likheter mellan omvärldsanalys och framtidsstudier, men också principiella skillnader. Omvärldsanalysen är tydligare kopplad till strategiska frågor i

²⁰ Lundqvist 1995.

²¹ Slaughter (2002) argumenterar för att framtidsstudier ska betraktas som en disciplin.

²² Slaughter 2000.

organisationer och har ofta en kortare tidshorisont än framtidsstudier. Därigenom är omvärldsanalysen mer färskvara och görs på kortare tid med lägre vetenskapliga ambitioner än framtidsstudier. Detta bör inte a priori betraktas som en svaghet utan som en nödvändighet kopplad till syftet. Framtidsstudierna tenderar istället att utgöra underlag för mer långsiktiga beslut och planering och bör därför utföras grundligare. Omvärldsanalys och framtidsstudier kompletterar varandra och bör idealt vara nära sammankopplade i en organisation.

Litteraturen

En stor del av litteraturen på området omvärldsanalys avser företag och behandlar metodologiska frågor. Omvärldsanalysens syfte anses exempelvis vara att öka den proaktiva handlingsförmågan genom att förse organisationen med information.²³ Om inte omvärldsanalysen kan ge stöd för beslutsfattande anses den inte motiverad.²⁴ Motsvarigheten inom det offentliga är omvärldsanalysens betydelse för att Sverige ska hänga med i den internationella konkurrensen, vilket motiverade tillkomsten av Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) år 2001.²⁵ Ett annat exempel är utrikes- och säkerhetspolitiken och den s.k. Omvärldsanalysutredningen från 2004 som syftade till att stärka UD:s kompetens på området.²⁶

Många av de resultat som framkommer i forskningen om företagens omvärldsanalys är intressanta även när det gäller andra typer av organisationer. Sven Hamrefors hävdar t.ex. att organisationen i sig är betydelsefull för effektiv omvärldsanalys.²⁷ Ett annat exempel som kan nämnas är att omvärldsanalys som leder till resultat som går emot etablerade sanningar i organisationen, kan innebära att funktionen avskaffas. Konsulter kan användas som "sanningssägare", men anses inte utgöra ett fullgott alternativ till egen intern omvärldsanalys. Göran Pagels-Fick menar att användandet av konsulttjänster minskar organisationens egen förmåga att analysera omvärldsinformation.²⁸ Flera större konsultföretag inom omvärldsanalys har också valt att

23 Frankelius 2001, Hamrefors 2002.

24 Furustig & Sjöstedt 2000.

25 Sou 2000:98.

26 Ds 2004:46.

27 Hamrefors 1999.

28 Pagels-Fick 1999.

använda en stor del av verksamheten till utbildning.²⁹

Det finns forskning som tyder på att sättet man bevakar sin omvärld på influeras av hur analyserbar man tror att omvärlden är, t.ex. hur snabbt man tror att den förändras. Avgörande är också om omvärlden ses som hotfull eller välgörande. Ser man omvärlden som hotfull ökar man bevakningen. En organisation som tror att man kan analysera omvärlden använder sig av systematisk insamling av information och analys. En organisation som inte tror att omvärlden går att analysera försöker skapa en rimlig tolkning som kan förklara tidigare händelser och föreslå framtida handlingar.³⁰ Den här studien visar dock att när det handlar om myndigheter kan styrning ovanifrån också vara en viktig faktor (om regleringsbrevet anger att omvärldsanalys ska utföras), liksom prioriteringar av resursers användning, chefers personliga intressen, myndighetens roll, deras ”utsatthet” m.m. Det tycks som om förenklade generella förklaringar till om och hur omvärldsanalys utförs endast delvis är giltiga för den här typen av verksamhet i myndigheter, vilket i och för sig knappast är förvånande.

Omvärldsanalysens funktion och betydelse i statliga myndigheter är också beroende av den förvaltningspolitiska styrningen av myndigheter. Vilken betydelse har t.ex. framväxten av så kallad resultatstyrning³¹ och New Public Management i statsapparaten haft för områdets utveckling? Utvecklingen de senaste fyrtio åren har ju generellt gått från detaljstyrning av myndigheter till mer självständighet.³²

29 Hamrefors 2002.

30 Choo 2001.

31 Sundström 2003.

32 ”Staten i framtiden – Viktiga utvecklingstrender i staten”, 2007. Se vidare kapitel 3 nedan.

3. Omvärldsanalysens framväxt i staten

Vi vet att myndigheternas omvärldsanalys i sin nuvarande omfattning är en sen företeelse som inleds under 1980-talet i liten skala, växer något i början 1990-talet, för att ta fart i det tidiga 2000-talet.³³ Hur kan denna utveckling förstås? Några faktorer framstår som centrala:

- Institutionella faktorer i staten: förvaltningspolitiska förändringar av typ resultatstyrning, företagiseringstrenden och New Public Management, fragmentisering av staten.³⁴
- Teknik- och kunskapsfaktorn: informationssamhället och den nya informations- och kommunikationstekniken (IT) möjliggör omvärldsanalys till en låg kostnad relativt tidigare. Den ökade utbildningsnivån och möjligheterna att producera den typ av kunskap som efterfrågas har inneburit ett uppsving för konsulter inom området.
- Strukturella och externa institutionella förändringar till följd av globalisering, internationalisering och EU har skapat ett inre behov, eller uppfattat behov, av omvärldsanalys. Den typ av förändringar som här berörs kan vara faktiska eller diskursiva.

Om vi ser framväxten av omvärldsanalys i myndigheter som en historisk process, med återkopplingar mellan faktorerna/nivåerna, kan följande hypotetiska samband anses vara rimligt: den första punktens institutionella faktorer, främst ”företagiseringstrenden” som ger

³³ En variant av detta kapitel har tidigare publicerats som Lundqvist 2008.

³⁴ Sundström 2003, Jacobsson & Sundström 2006.

myndigheterna administrativ självständighet, utgör en nödvändig förutsättning, den andra faktorn ger tekniska möjligheter, den tredje faktorn av strukturella förändringar ger incitament (och behov) genom den osäkerhet om samhälls- och politikförändringar, risker och hot som vuxit fram. Märk väl att incitament även uppkommer i de två förra punkterna men de har internt ursprung.

Jag inleder med större frågor som tidsandan och informationssamhället och närmar mig successivt myndighetsnivån. Tanken är att dispositionen ska tydliggöra syftet att beskriva framväxten av omvärldsanalysen som en process. Syftet innebär även en ambition att ge en tentativ förklaring till varför omvärldsanalysen ökat i betydelse under senare år.

Tidsandan

Det finns forskare som vill förstå omvärldsanalysens ökade betydelse som en del i (eller resultat av) en större samhällsomvandling. En sådan beskrivning kan exempelvis göras i termer av ett postmodernt samhälle, som hos Bengt Kristensson Uggla. Han menar att i den ”moderna” tolkningen av världen fanns en tro på att vetenskapen skulle leda till en bättre värld. Det fanns en inbyggd framtidstro i denna kunskapssyn. I den ”postmoderna” tolkningen av världen är det instabilitet som råder. Allt rör sig snabbare. Det finns en fokusering på risker och hot. Tron på framsteget är mindre. Den postmoderna tolkningen innebär ett intresse för enskildheternas mångfald istället för det generella, bort från det permanenta och tidlösa till det tillfälliga och tidsbundna.³⁵

På motsvarande sätt betonar postmodern vetenskapsfilosofi skillnad, pluralitet, fragmentering och komplexitet. Och vissa postmoderna tänkare kritiserar slutna strukturer, fixerad mening och rigid ordning, till förmån för spel, obestämdhet, ofullständighet, osäkerhet, tvetydighet och kaos. Med en generalisering kan hävdas att det postmoderna överger föreställningar om realism, representation, objektivitet och sanning till förmån för ”perspektivism”.³⁶

Den moderna vetenskapen stabiliserade samhället och framtiden med sin kunskapssyn. Redan i den franska upplysningens främsta

³⁵ Kristensson Uggla 2002.

³⁶ Kristensson Uggla 2002.

projekt, Encyklopedin, var målet att frilägga den nya framtiden utan alltför mycket stöd av historiskt bråte.³⁷ Den postmoderna vetenskapen belyser snarare osäkerheten i världen och skapar därmed en uppfattning om att vi lever i en osäkrare värld än tidigare, där allt förändras snabbare än någonsin tidigare i historien. Omvärldsanalys blir därför en slags ”väderleksrapporter” för den närmaste framtiden, men också en form av självförståelse i en instabil värld.³⁸ Dagens tolkning av snabb samhällsförändring leder ofta bort från de klassiska framtidsstudiernas långa perspektiv till omvärldsanalys. Men det finns undantag och klimathotet har snarast inneburit en återkomst för långsiktiga analyser. Hela seklet kan kännas in-tecknat av klimatmodeller och demografiska modeller. Vårt handlingsutrymme kan därför uppfattas som begränsat. Framtiden handlar om anpassning, eller snarare om att undvika framtiden som den beskrivs idag.

Även politiken har påverkats. Ofta förespråkas flexibilitet, mångfald och dynamik. Eftersom allt befinner sig i en kontinuerlig förvandling förordas processorienterade angreppssätt i politiken. Samtidigt leder ökad komplexitet till ett behov av samordning. Ett politikområde som hållbar utveckling handlar till stora delar om att dra olika sektorer åt samma håll.³⁹ Den omtalade bristen på politiska visionerna har delvis ersatts av omvärldsanalys och anpassning till megatrender.

Litteraturen inom området omvärldsanalys utgör i sig ett exempel på den ovan beskrivna tidsandan. Exempelvis menar Hans Furustig och Gunnar Sjöstedt, i boken *Strategisk omvärldsanalys*, att på grund av snabba förändringar är det idag inte realistiskt att planera på mycket lång sikt, men det är ”mer nödvändigt än någonsin att försöka vara förutseende, att skapa handlingsberedskap, att kunna identifiera förändringar i mönster och indikatorer innan dessa redan är ett faktum”. Därmed, menar de, måste ”styrning kompletteras av handlingsberedskap som förutsätter både kvalificerad omvärldsanalys och politisk insikt”.⁴⁰

Oavsett vilka etiketter vi sätter på samhällsförändringen är det uppenbart att samhället genomgått och genomgår stora förändringar på viktiga områden. Åtminstone sedan tidigt 1990-tal har det funnits studier som talat om att ledtiden för att reagera på förändring i omvärlden har minskat för beslutsfattare. Problemet ansågs vara att

37 Koselleck 2004, s. 79.

38 Kristensson Ugglå 2002.

39 Lundqvist & Carlsson 2004.

40 Furustig & Sjöstedt 2000, s. 185.

traditionell långsiktig planering, med sitt förlitande på historiska data, inte uppmuntrar beslutsfattare att ta till sig förändring i omvärlden och värdera betydelsen för den egna organisationen. Omvärldsanalysen sågs som en metod att förstå omvärldsförändringar och hur de samverkar mellan sektorer, och en möjlighet att översätta denna kunskap i en planerings- och beslutsprocess.⁴¹

Å andra sidan är frågan om snabb samhällsförändring knappast ny. Redan i det tidiga 1900-talet talade den amerikanske historikern Henry Adams om en ”lag för acceleration” i samhället. Jag citerar den tyske historikern Reinhart Koselleck som skriver om Adams teori att ”den accelererande framtiden ständigt förkortar avståndet till det förflutna som det går att gripa tillbaka på”, vilket innebär att vi får mindre och mindre nytta av erfarenheterna, dvs. det förflutna. Adams exempel var att ”folkmängden ökar på kortare tid, de tekniskt framställda hastigheterna ökar kvadratisk, produktionsstegringarna uppvisar en liknande kurva liksom den vetenskapliga effektiviteten, den förväntade livslängden ökar och kan omfatta flera generationer”. Adams slutsats var att det man kan lära av historien är hur man bör reagera, inte hur man bör handla.⁴² Allt detta låter som hämtat från vår tids diskussion om samhällsförändring. Sociologen Richard Sennet hävdar t.ex., angående den ”nya kapitalismens kultur”, att erfarenhet inte längre har samma värde i arbetslivet. Nu är det ”potential”, alltså vad man förväntas åstadkomma i framtiden, som gäller.⁴³ Henry Adams hade inte kunnat säga det bättre.

Utbildning

Ett annat exempel på hur förståelsen av förändring påverkar hur vi ser på samhället är utbildning. I avsiktsförklaringen för Lärarnas Riksförbunds ”Utbildningsakademi” har samhällsanalysen betydelse för rekommendationerna för hur utbildning bör vara beskaffad. I den görs uttalanden om att samhällsomvandlingen i vår tid är av samma omfattning som övergången mellan jordbruks- och industrisamhälle. Det är ett samhälle där kunskap och kompetens ersatt kapital och arbete som de viktigaste faktorerna för ekonomiskt välstånd.⁴⁴

41 Morrison 1992.

42 Koselleck 2004, s. 84–85.

43 Sennet 2007.

44 ”Utbildningsakademins avsiktsförklaring”, s. 1.

Utifrån den analysen har man ett arbetslivsperspektiv på skolan: ”Nu ställer den globala ekonomin, den tekniska utvecklingen och ett arbetsliv i snabb förändring helt andra krav på skolan.” Därför, heter det, behövs en skola som återspeglar samhällsomvandlingen. Skolan ska anpassas till samhället snarare än forma det. Slutsatsen blir att vi behöver kunskap om hur man tar till sig kunskap och tillägnar sig förmågan att lära nytt. Detta är en (uppfattad) nödvändighetens logik snarare än byggd på kunskap om barn och inläring. Skolan anpassas till förmodade krav i framtidens samhälle snarare än till barnen/elev-erna. Tidigare var utbildning per definition en verksamhet som syftade till att påverka framtiden för samhället och individen. Samhället såg utbildning som grundläggande för att överföra kunskap mellan generationer, för att reproducera arbetskraften och välståndet, för att påverka framtidens värderingar, som en metod att förändra samhället mot ökad frihet och rättvisa, att ge individen förutsättningar för ett gott liv osv. Framsteget var nära kopplat till utbildning oavsett om det handlade om ekonomi, demokrati eller vetenskapliga framsteg.

Eftersom utbildning ansågs ha stor betydelse för framtiden blev också utbildning ett av de viktigaste medlen i politiken för att forma framtiden. Utbildningspolitiken sågs som ett redskap för att via utbildning förverkliga idéer om hur framtiden bör vara skapad. I utbildningsakademins avsiktsförklaring skriver man istället att ”Skolan möjliggör framtiden”. Man vill ”formulera ett nytt uppdrag för skolan inför en osäker framtid”. Här ingår att varje elev ”skall ha möjlighet att lägga grunden för det livslånga lärandet”.

Utbildningsakademiens skrivning är antagligen symptomatisk för tidsandan. Framtiden anses ovisst eftersom allt förändras ständigt och snabbare än någonsin. Det innebär att vi måste vara beredda på konstant förändring, vilket också leder till att kunskap åldras snabbare än tidigare. En slutsats har blivit att vi måste vara beredda på ett livslångt lärande och att anpassa oss till förändring genom yrkesbyten. Det är den här typen av analyser som utgör en av grunderna för att efterfrågan på omvärldsanalys har ökat.

Informationssamhället

En viktig skillnad mellan förr och nu är omfattningen på både information och kunskaper. Mängden tillgänglig skriven information är

idag mycket större än för hundra år sedan, eller bara för tio år sedan. Via Internet är den också snabbt tillgänglig på global nivå. I det hänseendet lever vi idag i ett informationssamhälle. Sociologen Manuel Castells talar om en informationell ekonomi som bygger på ett nytt paradigm, det informationstekniska. Han vill med begreppet ”informationell” peka på att det nya är att informationstekniken genomsyrar samhället – det nya är inte att själva informationen blivit viktigare.⁴⁵

Min användning av begreppet informationssamhälle inkluderar det som Castells talar om. Den norske socialantropologen Thomas Hylland Eriksen skriver i linje med mitt synsätt att ”informationssamhället är ett samhälle där informationsteknologin utgör en nyckelfaktor i alla typer av produktion”.⁴⁶ Han talar om motsättningar i informationssamhället där nya dominerande synsätt möts av en motreaktion.

Dominerande	Motreaktion
Det nya	Det välkända
Frihet	Trygghet
Liberalism	Kommunitarism
Individ	Gemenskap
Fötter	Rötter
Impuls	Tradition
Ambivalens	Fundamentalism
Framtid	Historia
Förändring	Stabilitet

Tabell 1: Motsättningar i informationssamhället (efter Thomas Hylland Eriksen)

Källa. Hylland Eriksen 2001, 42.

Det är tämligen uppenbart att omvärldsanalysens förespråkare har anammat tänkesätt hämtade i den vänstra spalten. Den bygger på en diskurs om ökad dynamik och förändringstakt som gör beslutsfattande mer osäkert än tidigare. Omvärldsanalysen möjliggör den nödvändiga beredskapen och flexibiliteten.

Samtidigt, och i takt med informationstekniken, har de flesta

⁴⁵ Castells 2000, Band I, s. 34, not 33.

⁴⁶ Hylland Eriksen 2001, s. 25.

vetenskaper utvecklats enormt under 1900-talet. Den samlade kunskapen är i det närmaste oöverblickbar, och den växer snabbt. Organisationer vill ta till sig relevant information och kunskap, vilket med en naturnödvändig logik kräver specialiserad bevakning och analys av vad som händer i omgivningen och i kunskapsutvecklingen. Mängden information och kunskap som potentiellt kan vara till nytta överstiger med råge det som kan insamlas och analyseras, och inte minst användas i strategiskt beslutsfattande. Mängden information leder till ”informationsstress” i många organisationer, en känsla av att alltid veta för lite och vara steget efter, vilket är en drivkraft för efterfrågan på olika typer av mellanhänder (informationsmäklare) och omvärldsanalytiker. Information var tidigare en bristvara. Idag misstänker organisationer att det finns viktig information tillgänglig, men man måste också ha den rätta kompetensen för att hitta den i det stora flödet.

Det är ingen överdrift att påstå att den omvärldsbevakning som idag görs i statliga myndigheter är beroende av IT, och beroendet kommer inte att minska i framtiden – tvärtom.⁴⁷ Undersökningen av de statliga myndigheterna visar att många prenumererar på olika typer av bevakningstjänster. Internet används av alla. Själva analysen blir samtidigt beroende av denna bevakning. Men det ska sägas att fortfarande har traditionella metoder som läsning av tidningar och kontaktnät betydelse. Som alltid varierar formerna för inhämtning av information mellan myndigheter.

Betydelsen av EU

Globalisering och internationalisering innebär generellt att organisationer är mer utsatta för förändring än tidigare, vilket utgör ett starkt incitament för att satsa på omvärldsanalys. Särskilt utvecklingen inom EU tycks vara viktig. En anledning till den ökade betydelsen av statlig omvärldsanalys är därför den osäkerhet som blivit följden av EU. Bengt Jacobsson och Göran Sundström beskriver förändringen med uttrycket ”från hemvävd till invävd”:

Frågor växer fram i nätverk som skär över formella gränser. Långa tider kan frågor också ligga begravda i kommittéer och grupper för att sedan – inte

⁴⁷ Se t.ex. Gossas & Lundqvist 2010.

sällan på svårbegripliga grunder – mycket snabbt bli uppmärksammade. För den som står och spanar mot EU från en nationell utsiktspunkt kan det ibland tyckas som om vad-som-helst, när-som-helst och var-som-helst kan bli politiskt viktigt på grund av ageranden av vem-som-helst.⁴⁸

Även tidspressen är ett viktigt särdrag för EU:s beslutsprocesser, vilket utgör ett incitament för att ha framförhållning genom omvärldsanalys. EU:s arbetssätt skapar också en hög efterfrågan på nationella ställningstaganden, vilket skapar ett tryck mot de enskilda medlemsländerna att skapa en organisation och ett arbetssätt som löpande producerar tydliga nationella ståndpunkter.⁴⁹ Detta kan vara en bidragande orsak till att myndigheterna ofta menar att de fått kortare utredningstider, att det är ”snabbare puckar” idag. Departementen behöver beslutsunderlag för nationella ställningstaganden i en allt snabbare takt.

Det finns därför anledning att anta att omvärldsanalysens växande betydelse har ett samband med att myndigheterna försöker vara proaktiva till följd av att politiken blir mer reaktiv, vilket i sin tur är en följd av hur beslut fattas i EU eller på andra europeiska eller internationella arenor.

En myndighet som Socialstyrelsen (SoS) kan exemplifiera EU:s betydelse. Man tror på ökad påverkan från EU och konstaterar att unionen under de senaste åren både direkt och indirekt berört SoS allt mer. Vad som brukar kallas den ”öppna samordningsmetoden”⁵⁰ kan, menar man, leda till ”omfattande förändringar rätt snabbt” inom nationella angelägenheter som hälso- och sjukvård eller socialtjänst. Statistikproduktionen inom EU antas också vara en faktor som driver på förändring genom en ”spillover-effekt” där länderna jämför sig med varandra.

Vilka konsekvenser bedöms då en ökad påverkan från EU ha på SoS verksamhet? Man uppfattar tre aspekter som viktiga. För det första finns det en direkt påverkan genom att författningar måste förändras. För det andra finns risken att implementeringen av EU-direktiv innebär detaljstyrning och krångel. För det tredje behöver SoS förändra

48 Jacobsson & Sundström 2006, s. 36.

49 Jacobsson & Sundström 2006, s. 40.

50 Metoden innebär en ”samarbetsform som bygger på kontinuerlig rapportering, mätning och rangordning av medlemsländernas politik utifrån gemensamma målsättningar. Tanken är att EU genom ”grupptryck” mellan medlemsländerna ska uppnå större konvergens gentemot unionens övergripande målsättningar på politikområden som delvis ligger utanför unionens formella beslutsmyndighet”. Larsson 2008, s. 3.

och förbättra kompetensen när det gäller frågor som är gemensamma inom EU. Man skriver: ”I dag har vi t.ex. ingen eller liten koll på övergripande utvecklingstrender inom EU som kan få stor betydelse för SoS:s verksamhet på sikt.” Detta är möjligen ett anmärkningsvärt konstaterande, men inte desto mindre intressant. Inte minst utgör den här typen av konstateranden en delförklaring till den ökade betydelsen av omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Man menar vidare att det finns ”många komponenter att laborera med när det gäller EU-arbetet och sannolikt står vi inför stora förändringar”.⁵¹

Förvaltningspolitisk förändring

Fram till mitten av 1960-talet styrde regeringen de centrala myndigheterna med detaljerade föreskrifter i regleringsbrev. Därefter påbörjades en successiv uppluckring där myndigheterna fick alltmer självständighet. Regelstyrningen kom senare att ersättas av resultatstyrning och New Public Management (NPM)⁵² – ett avgörande steg i självständigheten för den inre organisationen. Inga-Britt Ahlenius kallar införandet av NPM i slutet av 1980-talet för den ”största reformen i staten sedan Axel Oxenstierna”. Det innebar ett ”nytt redovisningssystem i staten och ett helt nytt ramregelverk som tillät myndighetscheferna mycket stor frihet inom den givna ramen”. Genom resultatstyrningen skulle myndigheterna också få ökade möjligheter till långsiktig planering. En tanke med reformen var att beslutsfattande skulle delegeras till verkscheferna som befann sig närmare verksamheten.⁵³

Jacobsson och Sundström är inne på samma linje i vad de kallar ”företagiseringstrenden”: myndigheterna har i ökad grad kommit att se sig själva, och ses av andra, som unika enheter med egna specifika problem och mål, de agerar som autonoma organisationer snarare än som en del i helheten. De hålls samman med en gemensam policy och tydlig gräns gentemot omvärlden.⁵⁴

Den förvaltningspolitiska förändringen innebär att myndigheter har fått vissa företagslika kännetecken. För det första agerar myndig-

51 ”Syntesrapport 2006. Sammanställning av Socialstyrelsens olika omvärldsrapporter 2004–2006”, s. 4–7.

52 Olika styrnings- och ledningsmetoder med syfte att effektivisera offentlig sektor, ofta med marknaden som förebild.

53 Ahlenius 2005, s. 6–8.

54 Jacobsson & Sundström 2006, s. 33.

heter som relativt autonoma organisationer. För det andra har de blivit självständiga när det gäller inre organisation. Detta leder till ökat behov av omvärldsbevakning och omvärldsanalys och det är upp till myndigheten själv att avgöra om omvärldsanalysen behövs (när inte regleringsbrevet kräver det). Följden har blivit att man tittar på varandra och följs åt. Om allt fler satsar på omvärldsanalys kan det upplevas som problematiskt att inte göra det.

För att förstå omvärldsanalysens ökade betydelse måste vi betrakta detta fenomen som en del i en större samhällsförändring som inbegriper begrepp som informationssamhälle, osäkerhet, individualisering och konkurrens. Informationsteknikens (IT) utveckling har påverkat informationens hastighet, kvantitet och gränslöshet. Internet har blivit en viktig del i globaliseringen. IT har påverkat kunskapsutvecklingen inom alla områden och inte minst bidragit till medias utveckling och ökade inflytande på samhället. Dessutom finns det en tendens att nuets betydelse ökar när mängden information ökar. Omvärldsanalysen påverkas av och utgör en del av informationssamhället.

4. Yrkesrollen

Är omvärldsanalytiker ett yrke, och i så fall, vad består det av? Frågan är konkret men svaret är inte givet. Frågan kan också tyckas överflödig eftersom webben är full av hänvisningar till omvärldsanalytiker och därför borde det vara ett yrke. Men så enkelt är det inte. För att kunna besvara frågan måste vi undersöka yrkesrollen. En undersökning av omvärldsanalysen i myndigheter innebär ofrånkomligt en slags arbetslivsforskning.

Enligt Nationalencyklopedin är yrke en ”typ av arbete som man kan försörja sig på och som kräver vissa särskilda kunskaper”. Krävs det vissa särskilda kunskaper för att arbeta som omvärldsanalytiker? Säkerligen, men samtidigt måste man beakta att det krävs olika kunskaper i olika organisationer. Om det nu är ett yrke borde det finnas i AMS yrkesdatabas, men icke, däremot finns där en rad andra typer av analytiker. Inte heller hos SACO hittar vi detta yrke. Där hittar vi däremot yrket omvärldsbevakare, men det visar sig vara en underrubrik till bibliotekarie. I SCB:s Lönestrukturstatistik finns dock både Omvärldsanalytiker och Omvärldsbevakare angivna som olika yrkesbeteckningar.

Om det nu formellt sett är tveksamt om det finns ett yrke som heter omvärldsanalytiker, varför hittar man platsannonser där organisationer söker efter sådana? Kanske är det ett yrke i vardande, eller kanske till och med en profession i vardande. En profession förutsätter bland annat en högre utbildning. På senare år har omvärldsanalys blivit en beteckning på kurser inom högskolan. Och företag i branschen utbildar diplomerade omvärldsanalytiker.

Är omvärldsanalytiker snarare en funktion än ett yrke? De flesta omvärldsanalytiker man hittar på webben är konsulter i någon form.

Vi kan hävda att konsult är deras yrke. Omvärldsanalys beskriver då vilken typ av konsultarbete de utför. I statliga myndigheter är omvärldsanalys eller omvärldsbevakning ofta en bisyssla. Man har en tjänst som analytiker, utredare, handläggare, informatör etc. och utför omvärldsanalys eller omvärldsbevakning under en del av sin arbetstid. Man utför en funktion i organisationen under en viss period. Då är det knappast ett yrke i sig. Men i vissa myndigheter finns personal som arbetar heltid med omvärldsanalys. Dessa personer måste väl ändå betecknas som omvärldsanalytiker först och främst? Men var ska man då dra gränsen till dem som utför samma typ av arbete på deltid och har en annan yrkesbeteckning?

Många frågor men få enkla svar, och det är något av syftet med att ställa en fråga som till synes är enkel men som visar sig innehålla många definitions- och gränsdragningsproblem. Genom att problematisera det självklara kan vi beskriva ett fenomen från ett perspektiv som i förstone inte är givet. Vi måste därför undersöka vilka ”yrkesroller” som förknippas med begrepp som omvärldsanalytiker och omvärldsbevakare. När vi gör det undersöker vi vad omvärldsanalys är för typ av verksamhet, och bidrar till att öka kunskapen om fenomenet, här huvudsakligen inom den statliga sektorn.

Yrkesrollen i litteraturen

Hur beskrivs omvärldsanalytikerns yrkesroll i litteratur som behandlar omvärldsanalys?⁵⁵ Göran Pagels-Fick är mer inriktad på företags omvärldsanalys, men det finns förhållanden som gäller alla hierarkiska organisationer, så med viss försiktighet kan hans insikter översättas på myndigheter. Han använder begreppet ”business intelligence” men jag har i sammanhanget omvandlat det till omvärldsanalys.

En omvärldsanalytiker måste inse att beslut i en organisation endast delvis är ett resultat av ett rationellt beslutsunderlag. Pagels-Fick menar istället att beslut fattas i en process som innehåller inslag av fyra olika beteenden: rationellt beteende (idealt hur man ska gå tillväga), politiskt beteende (makt, konflikter, förhandlingar), gripa tillfället (beslut som resultat av tillfälliga problem och lösningar), procedurbeteende (etablerade processer styr besluten). Han menar att en

55 Pagels-Fick 1999, Furustig & Sjöstedt 2000, Hamrefors 2002.

beslutssituation kännetecknas av vilken balans som råder mellan de fyra dimensionerna.⁵⁶ Sannolikt är politiskt beteende och procedurbeteende viktigare i myndigheter än i företag, vilket kan göra det mer komplicerat att vara omvärldsanalytiker i en myndighet. Å andra sidan kan misstag som görs av analytiker i ett företag få snabbare och allvarigare konsekvenser genom marknadsberoendet.

Pagels-Fick har en viktig poäng när han skriver att omvärldsanalysen sker på tre olika nivåer. Om vi tänker oss organisationen som en hierarki så inhämtas, sammanställs och distribueras information på den lägre nivån. Kliver vi upp ett steg till mellannivå så handlar det om branschanalys och organisationens verksamhetsfält, eller den egna sektorn i en myndighet. På högsta nivån ska omvärldsanalysen omfattas av insikter som kan ”ge stöd åt den egna organisationens strategiska process”.⁵⁷

Det gäller för ledningen att göra klart för omvärldsanalytikern på vilken nivå han förväntas hålla sig. Ibland hörs klagomål från analytiker i myndigheter att de inte når fram till beslutsfattarna med sina resultat. Man kan då mistänka att det finns oklarheter som har med nivå att göra. Det är ledningens uppgift att göra detta klart. Detta hierarkiska perspektiv har i högsta grad med yrkesrollen att göra. Det är en avsevärd skillnad att samla statistik eller fungera som strategisk rådgivare till ledningen, men yrkesbeteckningen kan vara densamma vilket naturligt skapar osäkerhet.

Men denna fråga avgör också vilken person som kan anses lämplig. Den myndighet som inte har skillnaderna klara för sig och anställer en för högt kvalificerad person på för låg nivå riskerar att få analyser den inte bett om och ett missnöje och motarbetande av ledningen underifrån. Risken ska inte överdrivas men det finns exempel på detta hos de undersökta myndigheterna.⁵⁸

När analytikern befinner sig på en nivå där han förväntas leverera slutsatser och förslag är det viktigt att också göra det och inte bara levererar mängder med information. Ledningen har fullt upp med andra frågor och kan aldrig sätta sig in i materialet på samma sätt som analytikern. Sedan är det upp till ledningen att värdera det som kommer in utan att analytikern lägger personlig prestige i sina slutsatser och förslag. Den här frågan hänger samman med integriteten, ”förmå-

56 Pagels-Fick 1999, s. 76–77.

57 Pagels-Fick 1999, s. 78–79.

58 Intervjuundersökningen.

gan att oberoende av etablerade föreställningar inom organisationen hävda sin analys och sina resultat”, som Pagels-Fick skriver. Det gäller att ha integritet och vara prestigelös samtidigt. Det gäller också att föra fram det man har att säga och inte anpassa sig efter vad man tror att mottagaren vill höra.⁵⁹

Pagels-Fick ser den här typen av verksamhet som ett yrke i sig, vars identitet är beroende av ledningens uppskattning. I en grupp av omvärldsanalytiker bör varje medlem vara expert på något område. Han menar att synergieffekter uppstår redan vid en gruppstorlek på 6–8 personer om alla har en egen profil. Ett eget expertområde kan också vara en fördel för individen eftersom man endast kan befordras ut ur denna yrkesroll, inte inom den.⁶⁰

Hans Furustig och Gunnar Sjöstedt, som också diskuterar omvärldsanalytikerns yrkesroll, menar att denne inte är forskare. Omvärldsanalysen har ett nuvärde medan vetenskap har längre livslängd. Arbets sättet är dock på många sätt vetenskapligt vilket kan innebära att omgivningen också betraktar resultatet som vetenskap.

De poängterar också att det i yrkesrollen ingår medvetenhet om de intressekonflikter som har betydelse vid rådgivning till beslutsfattare. En typ av konflikt kan uppstå om analytikern kommer in i organisationen och tar över uppgifter som länge utförts av andra. Det gäller snarare att agera som stödfunktion och samarbeta med andra avdelningar.⁶¹

Den ideala analytikerfunktionen innebär ett oberoende och att hantera fakta sakligt. Den politiska rådgivaruppgiften innebär istället att förstå preferenserna hos uppdragsgivaren och presentera argument för eller emot alternativa handlingsvägar. De menar därför att det är ”viktigt att vara överens om spelreglerna och att inte blanda samman olika principer och roller”.⁶²

Sven Hamrefors talar om omvärldsbevakning, och ska man vara noggrann är begreppet inte helt synonymt med omvärldsanalys, eftersom det finns en nivåskillnad mellan bevakning och analys. Han menar dock att den som leder verksamheten ska vara erfaren och ”personifiera det rätta sättet att agera”, vilket betyder att han är snabb och effektiv snarare än en utredningstyp. Dessutom måste han ha stor social förmåga, skapa motivation, förtroende och inge respekt. Med-

59 Pagels-Fick 1999, s. 81, 87 och 187.

60 Pagels-Fick 1999, s. 108, och 191–194.

61 Furustig & Sjöstedt 2000, s. 168–178.

62 Furustig & Sjöstedt 2000, s. 178.

arbetarna ska bestå av informationssökare, förmedlare av information och personer med goda kontakter i organisationen, eftersom en viktig del är den spontana spaning som görs i den egna organisationen.⁶³

”Omvärldsanalytiker sökes”

Redan under 1990-talet började platsannonser dyka upp som sökte omvärldsanalytiker och omvärldsbevakare. Furustig och Sjöstedt skriver år 2000:

Den som följer platsannonserna, en intressant informationskälla, har under några år kunnat iaktta en ökad efterfrågan på kompetent personal för omvärldsbevakning, omvärldsanalys och strategisk verksamhet. Både myndigheter och näringsliv har verifierat ett behov.⁶⁴

Man ska inte överdriva mängden platsannonser som man hittar på webben. Jämfört med de flesta andra ”yrken” är det få, men de dyker upp med jämna mellanrum. Det går inte att utifrån den här typen av sökningar säga något generellt om hur många de är eller i vilken sektor de är vanligast. Dessutom är det troligt att den här typen av arbete ofta tillsätts genom intern rekrytering. Inte minst är den relativt höga omsättningen av personal sysselsatt med den här typen av frågor i statliga myndigheter ett tecken på detta.⁶⁵

När man läser platsannonserna slås man av att de i realiteten handlar om olika yrken beroende på sektor. Personer med företagsekonomisk utbildning dominerar i företag och bland konsulter. Intresseorganisationer söker nationalekonomer, statsvetare eller andra samhällsvetare, myndigheter likaså. Men vanligt är också krav på specifik bransch- eller sektorskunskap. Inte sällan framstår kraven som väldigt höga. När Karolinska Institutet annonserade efter en ”Senior omvärldsanalytiker” år 2006 ville man ha en person som hade kompetens inom benchmarking, marknadsföring och strategiskt arbete, samt disputerad inom Life Science, ekonomi eller samhällsvetenskap. En annan iakttagelse är att begreppet omvärldsanalytiker ibland är i princip synonymt med (national)ekonom, t.ex. Fastighetsrådgivaren

63 Hamrefors 2002, s. 127–128.

64 Furustig & Sjöstedt 2000, s. 130.

65 Slutsats från intervjuundersökningen.

Newsec som annonserade efter en omvärldsanalytiker som skulle arbeta med analys, research och statistikarbete, kontinuerligt bevaka den globala ekonomin, liksom nationell och internationell fastighetsmarknad. Posten AB ville å sin sida ha en omvärldsanalytiker med utbildning i ekonomi, samhällsvetenskap eller marknadsföring. Ytterligare en variant är Regionförbundet i Kalmar som sökte en omvärldsanalytiker inriktad mot infrastruktur och kommunikation med följd att utbildningen kunde inkludera statskunskap, ekonomi, samhällsplanering eller kulturgeografi. Här var också arbetsuppgifterna delvis inriktade mot framtidsanalys genom prognoser och scenarier. Även Polismyndigheten i Jönköpings län annonserade efter en omvärldsanalytiker med examen i statsvetenskap eller samhällsvetenskap.⁶⁶

Dessa skillnader i vad som förväntas av en omvärldsanalytiker varierar med sektor, myndighetsroll och analytikerns placering i organisationen. Det bör betonas att det har betydelse vad man kallar saker, eftersom begrepp tillhör en bestämd diskurs. Begrepp låser tänkandet till diskursen. Användandet av en term som omvärldsanalys kan innebära att organisationen eller utövarna enbart vänder sig till omvärldsanalys-litteraturen, trots att den funktion som ska utföras egentligen avser andra uppgifter än som anges för omvärldsanalys i teorin och i litteraturen. Kanske söker chefen ett bollplank och en rådgivare men väljer att kalla tjänsten omvärldsanalytiker. I litteraturen anges ofta att det behövs distans mellan omvärldsanalytiker och beslutsfattare. Rådgivaren har tvärtom en nära relation till chefen. Tecken på medvetenhet om denna distinktion är vanligen frånvarande i annonser och frågan är om man alltid har funderat i dessa banor innan man annonserar efter en omvärldsanalytiker.

Utbildning och yrkesbeteckning

Vilken utbildning har de personer som arbetar med omvärldsanalys i statliga myndigheter? Normalt har man en högskoleutbildning med inriktning mot samhällsvetenskap, ofta statskunskap, information/media/kommunikation, men även historiker och ingenjörer förekommer. Man har sällan forskarutbildning. Men det finns också en tendens i vissa myndigheter att man håller sig till den dominerande ut-

⁶⁶ Annonser på olika webbsidor 2006–2007.

bildningskulturen även när det gäller omvärldsanalys, som en följd av internrekrytering. Sektorsmyndigheter sammanfaller ofta med utbildningsområde så att naturvetare, utbildade i medicin/läkemedel, ingenjörer, kulturvetare, ekonomer, jurister, sociologer, militärer, poliser och så vidare dominerar olika myndigheter. Detta kan innebära kulturkrockar när en omvärldsanalytiker anställs med en annan bakgrund än den dominerande i en myndighet.

Oavsett utbildningsbakgrund finns en tydlig föreställning om att omvärldsanalys utgör ett särskilt kompetensområde. Det yttrar sig i att man skickar personal på särskilda kurser hos konsulter på området, och/eller att konsulter kommer och håller kortare kurser på myndigheten för en större grupp.

Majoriteten av de personer som arbetar med omvärldsanalys i myndigheter kallas något annat än omvärldsanalytiker. Om vi ser på vilka yrkestitlar de tjänstemän som intervjuades i undersökningen uppger, kan vi konstatera att endast fyra personer har en yrkestitel som omvärldsanalytiker, plus en framtidsanalytiker. Därutöver finns nio analytiker rätt och slätt. Runt 30 är chefer på olika nivåer, inkluderat fem ställföreträdande generaldirektörer, två avdelningsdirektörer och en teknisk direktör. Tre personer är myndighetschefer. Mer än hälften av de intervjuade personerna har relativt höga befattningar i myndigheterna.⁶⁷ En försiktig tolkning är att omvärldsanalys uppfattas som ett strategiskt viktigt område i flertalet myndigheter. Det betyder å andra sidan inte att myndigheterna alltid prioriterar området eller är särskilt framgångsrika på det. Det finns exempel där drivkraften för omvärldsanalys är en avdelningschef, men att generaldirektören förhåller sig kallsinnig.

Fortbildning och konsultation

Nästan alla de undersökta myndigheterna har använt sig av konsulter för omvärldsanalys; främst för organisation och utbildning men ibland också för analysuppdrag. Den klart dominerande aktören är Kairos Future. Andra konsulter är FutureSense, Media Vision, IBM, i2, Docere Intelligence, Anacapa Sciences, Paradigmmäklarna, Cap Gemini, United Minds, Svensk information, Bengt Wahlström, Gart-

⁶⁷ Bohman 2009.

ner, Institute for Alternative Futures, PointLex, Bo Thunberg. Universitet eller företag knutna till universitet finns med bland utbildarna: JMK vid Stockholms universitet, Institutet för personal- och företagsutveckling vid Uppsala universitet och Lunds universitets utbildningsbolag, Lund University Education. En speciell aktör på området med stor kompetens och erfarenhet är den statliga myndigheten FOI som under lång tid både utbildat och gjort analyser på uppdrag åt andra myndigheter och företag.⁶⁸

Arbetsmetodik för omvärldsanalys har varit mycket efterfrågad bland de undersökta myndigheterna, och många myndigheter har därför anlitat konsulter för detta. Bristen på kunskap och erfarenhet har också i stor utsträckning gällt hur man skapar en fungerande organisation för omvärldsanalys.

Nätverket för omvärldsbevakare i staten

I studiens inledningsskede fick vi information om nätverket för omvärldsbevakare i staten som administrerades av myndigheten Verva. Tidigare hade nätverket skötts av Statens kompetens- och kvalitetsråd (KKR), som införlivades i Verva. Genom att ingå i detta nätverk och delta vid de sammankomster som ordnades ett par gånger om året erhölls viktig information. Det var delvis ett led i undersökningen att delta i verksamheten, men deltagandet var på samma villkor som övriga i nätverket och vi presenterade våra undersökningar och medverkade i organisationskommittén som förberedde möten.

Långt ifrån alla centrala myndigheter deltog i nätverket och flera med omfattande omvärldsanalys i sin verksamhet medverkade inte alls. Utifrån vårt deltagande i nätverket kan vi konstatera att många av deltagarna sökte en yrkesroll och inte minst en kunskapsbas för omvärldsanalys/bevakning. Många myndigheter skickade nya medarbetare inom området till nätverkets möten, förmodligen med tanke på att skapa kontakter och få kunskaper området. Men från några myndigheter kom samma personer varje gång. Det skapade problem genom att nykomlingar ville diskutera grundläggande frågor som de rutinerade redan hade diskuterat flera gånger. Men tydligt är att det fanns ett stort behov av diskussion om hur man gör, eller snarare bör

68 Bohman 2009.

göra en effektiv omvärldsanalys/bevakning. Några gånger diskuterades t.ex. frågan om behovet av en statlig ”omvärldsanalysmyndighet” som kunde ge metodstöd. Någon tyckte att Institutet för Framtidsstudier skulle kunna spela den rollen. Andra var tveksamma till att ha en statlig policy på detta område. Likriktning sågs som en risk. Mot detta ställdes konsultberoendet som också innebar en likriktning eftersom i princip några få konsulter dominerade. När sedan det stod klart att nätverkets värmyndighet Verva skulle läggas ner uppstod frågan om nätverkets framtid och Institutet blev åter aktuellt, och från 2009 kom Institutet att verka som samordnare av nätverket.⁶⁹

⁶⁹ Koordinator blev Samuel Bohman som hade verkat som forskningsassistent i omvärldsanalysprojektet.

5. Organisation

Generella iakttagelser

Det kan vara rationellt för organisationer, utsatta för olika former av osäkerhet eller nya krav, att bevaka och analysera sin omvärld. Det vi kan konstatera i den här studien är att olika statliga myndigheter känner sig påverkade av megatrender som globalisering och internationalisering och tycks ha ett behov av beredskap eller anpassning. Vi kan också konstatera att likheterna mellan olika myndigheters beskrivningar av globalisering och internationalisering är relativt stora, som vi ska se i kapitel 6. Men den tekniska utvecklingen, särskilt inom IT, utgör också ett osäkerhetsmoment. Förändring påverkar inte bara den egna myndigheten utan i hög grad de sektorer eller områden som myndigheten har att bevaka och kanske kontrollera.

Myndigheter organiserar omvärldsanalysen på olika sätt. Det tycks dock finnas några grundtyper. En första indelning kan vara mellan formell och informell verksamhet, med blandformer där emellan. Formaliserad omvärldsanalys är vanligast när myndighetens uppgifter rör det genuint osäkra, som hot och risker av olika slag. Informell omvärldsanalys är vanlig när myndigheten är liten eller om den är inriktad på nationella frågor. Vissa myndigheter har särskilda enheter för omvärldsanalys, andra har en eller flera personer kopplade till ledningsgruppen, men i många myndigheter är den här typen av arbetsuppgifter informella och det förutsätts att de anställda följer med och bevakar utvecklingen på sina områden. Hela eller delar av personalen kan också involveras på olika sätt. Man upprättar ett internt nätverk för omvärldsanalys. Dessutom kan konsulter involveras, för regelrätta analyser eller för utbildning.

Med en grov indelning kan vi tala om tre huvudtyper av organisation:

1. Någon person i ledningsgruppen har omvärldsanalys som sin uppgift bland andra uppgifter, eller omvärldsanalys saknas formellt men görs informellt i ledningen eller av GD.
2. Omvärldsanalys sköts av någon eller ett antal personer på en utrednings- eller analysenhet, eller är placerad på enhet som har med omvärlden att göra som information eller kommunikation.
3. Myndigheten har en enhet vars huvuduppgift är omvärldsanalys.

Varför skiljer sig organisationsformerna och placeringen i organisationen? Det finns några faktorer som har betydelse. När omvärldsanalys anses särskilt betydelsefullt för organisationen finns normalt en egen enhet. Detta gäller myndigheter som har till uppgift att skydda samhället från risker eller hot som kriminalitet, krig, terrorism etc. Det ligger i dessa myndigheters kärnuppgifter att utföra omvärldsanalys. Myndigheter inom områden där det sker snabb förändring lägger också ner mer resurser på omvärldsanalys.

Ett annat svar är att omvärldsanalysens placering i organisationen är beroende av hur den redan befintliga organisationen är uppbyggd och vilka uppgifter som avdelningar och enheter redan har och var drivande personer är placerade i organisationen. Men placeringen kan också vara en maktfråga. Omvärldsanalytikerns uppgift är att leverera underlag för beslut. Om analytikern driver en egen agenda för hur förändringar ska förstås och vilka strategier som bör vidtas kan det bli problem. Därför kan det vara rationellt att antingen utföra omvärldsanalysen i direkt anknytning till myndighetens ledning eller att använda sig av icke-expertter ute i organisationen, men med konsult hjälp.

Hur vanligt är det med omvärldsanalys i de undersökta myndigheterna? Om vi talar om kontinuerlig omvärldsanalys med personal som i princip arbetar på heltid med dessa frågor i särskilda enheter är det en klar minoritet. Under åren kring 2005 handlade det i huvudsak om större myndigheter inom hot- och riskområden som Polisen, Försvaret, Tullen och Krisberedskapsmyndigheten. Inom det ekonomiska området fanns Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som kom till för att vara en myndighet för omvärldsanalys. Generellt kan sägas att operationellt inriktade myndigheter prioriterar omvärldsanalys medan långsiktigt inriktade myndigheter inom t.ex. infrastruktur även intresserar sig för framtidsstudier och tekniska framsyner.

Bland större myndigheter inom sociala och andra ”civila” områden finns vanligen någon form av omvärldsanalysfunktion. Verksamheten ligger ofta placerad vid en avdelning för administration, information/kommunikation eller analys. Vanligt är också att någon eller några personer i ledningskansliet har uppgiften att sköta omvärldsanalys. I flera medelstora myndigheter är det en hög chef nära generaldirektören som utför omvärldsanalys. I mindre myndigheter är det ofta generaldirektören själv som håller i den här typen av frågor. En forskare inom området menar att kvalificerad omvärldsanalys håller på att bli en kärnkompetens i allt fler organisationer. Han anser att den tid då en effektiv omvärldsanalys sköttes av högste chefen efter eget huvud är förbi.⁷⁰ Detta är i högsta grad en sanning med modifikation när det gäller Sverige. I myndigheter antas generaldirektören ha huvudansvaret för att uttöka samhällsförändringar och infoga dessa i strategiska beslut. I många, särskilt mindre, myndigheter är det också så det går till.

Samuel Bohman har, inom forskningsprojektet bakom den här studien, gjort en indelning där han talar om informell, halvformell och formell organisationsstruktur för omvärldsanalys i myndigheter.⁷¹ Pilarna i tabellen nedan visar på en tendens (under undersökningsperioden) att myndigheten är på väg från ett läge till ett annat.

Tabell 2. 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		

70 Slaughter 2002.

71 Bohman 2009.

Kammarkollegiet	x		
Kemikalieinspektionen	x		
Konjunkturinstitutet	x		
Konkurrensverket	x		
Krisberedskaps- myndigheten			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

Källa: Bohman 2009, s. 15–16.

Vid en tredjedel av myndigheterna pågick, eller hade nyligen genomförts, en omorganisation av omvärldsanalysen. En dryg femtedel (11) hade en organisation av omvärldsanalysen som kan betraktas som formell, eller var på väg att bli det. Sexton myndigheter hade en halvformell omvärldsanalys, medan den kan betraktas som informell vid nära hälften (23) av myndigheterna.⁷²

Den personliga faktorn är alltid viktig, men när omvärldsanalys inte tillhör myndighetens kärnuppgifter är den särskilt viktigt för hur mycket man prioriterar sådan verksamhet. Dels har generaldirektörens inställning stor betydelse. Ibland följer inställningen till omvärldsanalys med generaldirektören när denna får ett nytt förordnande i en annan myndighet. Men minst lika viktiga tycks enskilda entreprenörer vara. I flera av de myndigheter som anses ha eller ha haft en kvalificerad omvärldsanalys har det funnits en drivande person. Det här är samtidigt eftertraktade personer som ofta går vidare till andra uppgifter. En inte ovanlig följd blir att omvärldsanalysen sjangserar. Den instabilitet som råder på området är ofta en följd av personalförändringar.

Hur många personer arbetar med omvärldsanalys? Myndigheterna själva har svårt att svara på frågan eftersom omvärldsanalys ofta är en bisyssla. Vanligt är att omvärldsanalys tar 5–25 % av de involverades arbetstid. I de fall där det finns särskilda enheter för omvärldsanalys kan det vara 5–10 personer som arbetar med detta. Men det finns

⁷² Observera att tabellen är en tolkning av situation under 2007.

också myndigheter där utredare både gör omvärldsanalyser och traditionella utredningar. En analysenhet kan därför användas för mer tillfälliga omvärldsanalyser. Dessutom är omvärldsanalys ett instabilt område som förändras år från år. Och personalomsättningen är relativt hög.

Ofta finns en obalans mellan omvärldsbevakning, som kan vara en omfattande verksamhet, och systematisk analys av insamlat material. Men ambitionsnivån varierar kraftigt mellan olika myndigheter beroende av myndighetsslag, storlek och inte minst person.

Exempel på olika myndigheters omvärldsanalys

I det följande beskriver jag hur ett antal myndigheter organiserat sin verksamhet kring omvärldsbevakning och omvärldsanalys: Socialstyrelsen (SoS), Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Räddningsverket (SRV), Skolverket (SV), Hållbarhetsrådet, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och Naturvårdsverket (SNV).

Socialstyrelsen

I Socialstyrelsen (SoS) organiserades omvärldsarbetet av informationsavdelningen och utgjorde stöd och underlag för generaldirektörens verksamhetsplanering. Omvärldsarbetet angavs syfta till:

- utveckling av struktur och organisation för en effektiv omvärldsbevakning och omvärldsanalys för hela SoS,
- relevanta och korrekta underlag till ledningen i samband med verksamhetsplanering (VP) och inför strategiska beslut,
- samordning och intern kunskapsspridning om omvärldsfrågor som berör SoS:s verksamhet direkt och indirekt,
- utveckling och spridning av metoder som kan användas i omvärldsarbetet,
- att den övergripande omvärldsbevakningen och omvärldsanalysen på ett konkret och fungerande sätt integreras i den normala verksamhet.⁷³

73 "Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005."

Mellan 2003–2005 presenterade SoS årliga omfattande omvärldsrapporter. År 2006 gjordes en ”syntesrapport” som byggde på tidigare omvärldsrapporter.⁷⁴ Arbetet leddes av en omvärldsgrupp på ca 10 personer med representanter från de olika avdelningarna. Arbetet organiserades av en ”omvärldssamordnare” på informationsavdelningen.⁷⁵

Omvärldsgruppen fick under hösten 2005 i uppdrag av ledningen att utvärdera arbetet och komma med förslag om det framtida omvärldsarbetet. En stor enkät- och intervjuundersökning gjordes inom myndigheten. I enkätundersökningen fann man att omvärldsarbetet var välkänt i organisationen och att en stor majoritet såg det som en viktig verksamhet. Det var också vanligt att omvärldsrapporterna användes i det omvärldsarbete som gjordes på avdelningar och enheter.

I huvudsak såg de anställda på SoS positivt på 2005 års omvärldsrapport, men många hade också kritiska kommentarer. Några ansåg t.ex. att analysen var alltför ytlig. När det gäller vilka delar av omvärldsarbetet som man borde satsa på inför framtiden dominerade EU kraftigt. Därefter följde frågor som: globalisering, internationalisering, prioriteringsfrågor, framtida offentlig organisation, IT-frågor, sjukdomar, riskanalys/beredskap och metodutveckling.⁷⁶

Omvärldsgruppen gjorde även en intervjuundersökning med elva ledande personer inom Socialstyrelsen, inkluderat verksledning och avdelningschefer. Överlag var man tillfreds med inriktningen på omvärldsarbetet, men det framkom synpunkter som att det var viktigt att ta nästa steg och fördjupa sig i några trender, och att hitta nya och oväntade trender, t.ex. genom internationell omvärldsbevakning. När det gällde det verksövergripande omvärldsarbetets omfattning och organisering var flertalet nöjda.

Hur hade då omvärldsarbetet använts i verksamheten? Gruppen konstaterade att i stort sett alla avdelningar hade en egen omvärldsgrupp men att de fungerade olika. En avdelningschef menade att deras omvärldsarbete var till hjälp i överväganden om ”långsiktiga behov av kompetensutveckling” och att det ”behövs alltmer av omvärldskunskap för att medarbetarna ska kunna sköta sitt jobb”. Vidare att omvärldsarbetet behövs för att komma bort från ”stuprörstänkandet”, att det krävs en ”gemensam kunskapsbas och medvetenhet på olika nivåer”. När det gällde själva omvärldsrapporten menade några att

74 ”Syntesrapport 2006. Sammanställning av Socialstyrelsens olika omvärldsrapporter 2004–2006.”

75 Intervju Socialstyrelsen, 2007-03-06.

76 ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 2 Enkätsvaren 2005-11-22.

processen var viktigare än resultatet. Rapporten hade också använts i samband med externa anföranden och i diskussioner med omvärlden. Någon menade dock att olika expertgrupper och nätverk var mer användbara i omvärldsbevakningen.

Tydligt är att det övergripande omvärldsarbetet diskuterades mer i verksledningen än i avdelningarnas ledningsgrupper. Några avdelningar använde omvärldsrapporten i arbetet med verksamhetsplaneringen, andra inte. En kommentar var att verksamhetsplanering mest var ettårig och då var inte omvärldsrapporten relevant. Det fanns ett ”glapp mellan VP-perspektivet – som tenderar att bli 1 år snarare än 3 år – och omvärldsrapportens mer framåtblickande fokus”.⁷⁷

Varför var det viktigt med omvärldsarbete? ”Omvärlden är så rörig. Det är många förändringar som sker snabbt. Detta måste bevakas.” Så löd ett svar. En annan uppfattning var att det syftade till att möjliggöra anpassning till förändrade förutsättningar och att göra omprioriteringar. Det underlättade också dialogen med ”uppdragsgivaren och att få en samstämmighet”. Det var också en viktig kunskap i nationella och internationella sammanhang där det gällde att ta och ge information:

I EU sammanhang träffas Chief Medical Officer två gånger per år för att informera och informeras om omvärldsfrågor. I nordiska sammanhang har Socialdirektoratet och Medicinaldirektoratet vardera ett möte per år för att prata om omvärldsfrågor. WHO bjuder in till Futuresforum kring detta. I Sverige försöker Socialstyrelsens ledning att känna av stämningar i landstingsledning, länsstyrelser, kommuner och hos vårdpersonal när de träffas.⁷⁸

Framförhållning är ett centralt syfte med omvärldsanalys, att ”kunna föra en dialog innan dagordningen sätts”. Att se långsiktigt på fem års sikt anges av en svarande som idealiskt, ”inte längre annars blir det för abstrakt och på gränsen till flummigt”. Ett syfte med långsiktigheten anges vara att ”matcha politikens ryckighet”, ett annat att kunna satsa på rätt saker. Det krävdes också en gemensam kunskap om omvärlden på myndigheten, en samsyn som underlättade förändringar. Men personliga nätverk sågs också som viktiga. Gentemot EU fanns det brister när det gällde nätverken: ”genom att ha sämre bevakning mot EU har man blivit överraskad av ärenden som har landat på med-

77 ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 3 Intervjuerna 2005-11-22.

78 ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 3 Intervjuerna 2005-11-22.

arbetare på avdelningen”. En annan kommentar var att det skulle vara värdefullt med samarbete med andra myndigheter: ”Vad gör de för spaning?”⁷⁹

Fanns det något som saknades i SoS:s övergripande omvärldsarbete? Omvärldsgruppen sammanfattade vad man ansåg borde förbättras: fördjupning, förankring, nulägesbeskrivning/analys. Det som skedde i närvärlden och i andra myndigheter sågs som intressant, färskare trender, oväntade trender (”blinda fläckar”) och mindre långsiktig framtid, mer systematik och mindre av ”ad hoc-bevakning”, närmare koppling med andra rapporter. Vad som efterfrågades var helt enkelt kunskap som kunde användas i verksamheten just nu.⁸⁰

En iakttagelse man kan göra utifrån intervjuerna är en oenighet i ”metodfrågan”. Några tycker att det är för mycket fokusering på metodfrågor och anser att det är resultaten som är viktiga: ”Vi ska inte vara ett metodinstitut för omvärldsfrågor.” Andra vill se en mer metodisk omvärldsanalys. Men det påpekas också att det är viktigt att individuell information verkligen sprids i organisationen. ”Det är inte din egen egendom det du hör och lär i olika sammanhang”, som en av cheferna säger. Det här är naturligtvis ett fundamentalt problem eftersom information också har en strategisk betydelse för enskilda individer i den latent rivalitet som finns i en organisation.

Hur ska då omvärldsarbetet utvecklas? Svaret tycks vara samarbete med andra organisationer, inte minst när det gäller utvecklingen inom EU.

Omvärldsgruppen kom utifrån utredningen att dra vissa slutsatser och lämna förslag till det framtida omvärldsarbetet vid SoS. Man menade att syftet med omvärldsarbetet skulle vara att ”ta fram underlag till VP-direktiv, hitta blinda fläckar samt arbeta för att omvärldsmedvetande genomsyrar organisationen”. Istället för årliga omvärldsrapporter ville man se generella rapporter med 3–5 års mellanrum och däremellan fördjupningar i projektform. Man ville också se att omvärldsarbetet förankrades bättre i ledningsgrupp och i avdelningarnas ledningsgrupper. Dessutom ville man se en mer internationellt inriktad omvärldsbevakning.⁸¹

I den interna undersökningen om omvärldsarbetet fann man önskemål om mer analys och gruppen menade att detta kunde lösas

79 ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 3 Intervjuerna 2005-11-22.

80 ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 3 Intervjuerna 2005-11-22.

81 ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, 2006-01-20.

genom fördjupningar. Men man betonade att det inte skulle gå att beställa utredningar från omvärldsgruppen eftersom ”omvärldsarbetet inte är ett evidensbaserat utredningsarbete” utan ett ”fritt och självständigt arbetande varningssystem”. Omvärldsgruppens område var det ”osäkra”.

I en relativt stor myndighet som SoS tycks omvärldsarbetet i stor utsträckning beröra frågor kring inre organisation och att ta tillvara de kunskaper som redan finns i organisationen. Det gällde att ”genomsyra organisationen med omvärldsmedvetande” och för att möjliggöra detta ville man se en gemensam omvärldsutbildning och utveckling av den interna kunskapspridningen med internt nyhetsbrev och annat. Omvärldsarbetet skulle förankras bättre i verksledningen och i avdelningarnas ledningsgrupper. Det fanns också en efterfrågan på att integrera omvärldsarbetet mer i den normala verksamheten, samtidigt som det inte fick kosta mer. Den totala arbetsinsatsen beräknades till 200 persondagar per år. Men ökat samarbete med omvärlden sågs också som betydelsefullt för att utveckla omvärldsanalysen. Gruppen föreslog att man initierade samarbete kring omvärldsfrågor med systemmyndigheter, departement och andra organisationer.

Den interna undersökningen visade att två områden efterfrågades särskilt: kunskap om internationell utveckling och om nuläget. Mer kunskap om utvecklingen inom EU var speciellt efterfrågad. Nulägesanalys sågs av omvärldsgruppen som i huvudsak en fråga för avdelningarna. Omvärldsgruppen kunde dock tänka sig att ”bidra till att lyfta specifika frågeställningar med ’nutidsbäring’”.⁸²

Riksantikvarieämbetet

Kulturen är ett område där omvärldsrapporterna är relativt många. Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är den myndighet som ansvarar för kulturarv och kulturmiljö. Sedan 2002 har man genomfört omvärldsanalyser på uppdrag av kulturdepartementet, angivna i regleringsbrevet (där regeringen beskriver myndighetens uppdrag). Omvärldsanalysen 2006 genomfördes av verksledningssekreteriatet, som utgör en stödfunktion för ledningen. Verksamheten var med andra ord centralt placerad och kan därför kopplas till myndighetens strategiarbete utan besvärande kommunikationsproblem, vilket annars är ett relativt

82 ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, 2006-01-20.

vanligt problem i myndigheter. Omvärldsanalysen utfördes av en grupp på 3–4 personer varav en person fungerade som både utredare och samordnare. Därutöver använde man en referensgrupp med förankring i olika avdelningar.

I regleringsbrevet 2006 fick myndigheten uppdraget att göra en omvärldsanalys som man beskrev som ”att skapa ett underlag för regeringens bedömning av kulturarvsområdets och kulturpolitikens utveckling”.⁸³ 2006 års analys – ”För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006” – är mer av en renodlad omvärlds- och framtidsanalys än de tidigare. Det fanns också en hel del osäkerhet på myndigheten hur man skulle tolka regeringens uppdrag, alltså vad man egentligen hade fått beställning på. RAÄ fick försöka tolka uppdraget, vilket gav en del frihet. En innebörd var att man utvecklade metoderna. Omvärldsgruppen lyckades efter en del diskussioner att förankra angreppssättet hos ledningen. Samtidigt som man genomförde uppdraget från regeringen (som man uppfattade det) inkluderades en analys som syftade till att utveckla det egna strategiarbetet. 2006 års omvärldsanalys fick således ett dubbelt syfte, ett externt och ett internt. Tanken var att större internt syftade omvärldsanalyser, för strategiarbetet, skulle göras vart femte år.⁸⁴

Personerna som arbetade med analysen har fått sin kunskap om den nödvändiga samhällsanalysen genom kurser hos konsultfirmor, inledningsvis Kairos Future och senare Futuresense. Beroendet av konsulter synes stort och den senare firman har också fungerat som metodstöd i framtagandet av den omvärldsrapport som här undersöks. Analytikerna menade själva att de inte hade någon särskild teoretisk grund för omvärldsanalysen, utan den sågs som ett tillämpat hantverk utifrån konsultkunskap, samt en del litteratur inom omvärldsanalysen.⁸⁵

Metoden som används beskrivs som ”trendspaning med trendvärdering, drivkrafts- och konsekvensanalys”. Man sade sig arbeta utifrån ”omvärldsanalysens grundmetodik”.⁸⁶ Inspirationskällor, utöver konsulten Futuresense, utgörs av omvärldsanalyser från Region Skåne, Svenska Kommunförbundet, Riksskatteverket och oljebolaget Shell.⁸⁷

83 ”För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006.” Riksantikvarieämbetet.

84 Intervju Riksantikvarieämbetet, 2007-04-03.

85 Intervju Riksantikvarieämbetet, 2007-04-03.

86 ”För framtidens kulturarvsarbete 2006.”

87 ”Hur vill vi ha framtiden då?” 2005; ”Hur långt är ett snöre? En bok om människor, kommunen och framtiden”, 2002; ”Vår förvaltning 2010 – i globaliseringens fotspår”, 2000; ”People and Connections, Global Scenarios to 2020”, Shell 2004.

Det kan konstateras att RAÄ snarare vänder sig till andra omvärldsanalyser än till forskning.

Myndigheten kunde också dra nytta av de omvärldsanalyser som gjordes av sex länsstyrelser 2006⁸⁸, särskilt Skåne nämns. Länsstyrelserna fick för detta arbete ta del av RAÄ:s kunskap på området, så som ”definitioner och exempel på omvärldstrender och omvärldskartor samt de SWOT-mallar som togs fram i samband med projektet Agenda Kulturarv”.⁸⁹

Räddningsverket

År 1996 presenterade Räddningsverket (SRV) en rapport kallad ”Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle”. Rapporten inleds med åsikten att det är viktigt att noga följa samhällsutvecklingen eftersom vi inte vet hur det blir framtiden. Det är utvecklingstendenser tio år framåt som undersöks. I några avslutande kommentarer frågar SRV sig om man kan förbereda sig för en okänd framtid. Det är just det man måste göra och skapa beredskap för förändring, heter det. Slutsatsen blir: ”Eftersom samhället förändras allt snabbare måste vi först och främst satsa på en effektiv omvärldsbevakning.”⁹⁰

I en skrift, FoU-plan 98, framgår att SRV hade olika program inom FoU inriktade på olyckor och risker, men också ett program kallat ”övergripande kunskap”. Inom detta område rymdes delprogrammet ”framtidsstudier och omvärldsanalys”. Arbetet gjordes utifrån två perspektiv: samhällsutveckling respektive teknikutveckling. Därutöver skriver man att ”mer inriktade framtidsstudier krävs också inom samtliga verksamhetsområden och är en viktig grund för identifiering av de kunskapsbehov som kan tillfredsställas bland annat genom forskning och utveckling”. När det gäller myndighetens långsiktiga behov av FoU menar SRV att ”framtidsstudier ska bedrivas tillsammans med konsekvensanalyser inom olika verksamhetsområden”, men också att det ”krävs utveckling av metoder och verktyg”.⁹¹

Om vi går fram i tiden till 2006 och undersöker SRV:s uppdrag kan

88 I regleringsbrevet till länsstyrelserna pekades sex län ut för att göra omvärldsanalyser angående det regionala kulturmiljöarbetets utveckling.

89 ”För framtidens kulturarvsarbete”, s. 10.

SWOT-analys innebär att man undersöker styrkor, svagheter, möjligheter och hot (strengths, weaknesses, opportunities, threats) i och för en organisation.

90 ”Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle”, 1996.

91 ”FoU-plan 98.” Räddningsverket, 1998.

vi se att det ingick att ”arbeta med omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom verksamhetsområdet”. Man beskriver också processen för forskning och omvärldsanalys och att den ingår i utvecklingen av myndigheten som en lärande organisation: ”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”. Omvärldsanalysen utgör en delprocess i detta, och ”innefattar arbetet med att hämta in och analysera ny kunskap” av betydelse för verksamheten. Omvärldsanalysen integrerades 2006 i forskningsverksamheten. Man hade en forskningsberedningsgrupp som utgjorde en samlande grupp för dessa frågor.⁹²

Omvärldsanalysen syftar primärt till beslutsunderlag. Det handlar om att ”anpassa” verksamheten till omvärldsförändringar. SRV beskriver verksamheten som bestående av tre nivåer: spaning, bevakning och analys. Man skriver:

På handläggarnivå bedrivs omvärldsspaning. Med en högre grad av systematik övergår detta i omvärldsbevakning, vars resultat kan förädlas ytterligare i omvärldsanalys.⁹³

Syftet med omvärldsanalys menade man är att även leverera underlag till strategiska diskussioner på ledningsnivå(er), i verksamhetsplaneringen och i forskningsverksamheten. SRV beskriver den ”allmänna inriktningen” på bevakningen och analysen som bevakning av megatrender.⁹⁴

Skolverket

Skolverket (SV) kom efter att den här undersökningen i princip var genomförd att börja bygga upp en verksamhet kring omvärldsanalys. Men här får verket utgöra ett exempel på hur man kan resonera när man väljer bort omvärldsanalys, eller omvärldsbevakning som man kallade det.

SV argumenterar för att omvärldsbevakning ingår som en naturlig del i verkets arbetsuppgifter och att det inte behövs en särskild funk-

92 ”Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket”, 2006.

93 ”Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket”, 2006.

94 ”Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket”, 2006.

tion för den typen av arbete vid verket.⁹⁵ Omvärldsbevakningen beskrivs som ”spontan och individuell” till skillnad mot om den sker på uppdrag. Då ”förväntas systematik, målmedvetenhet och resultat”. Den informella omvärldsbevakningen slipper nackdelarna med en formaliserad omvärldsbevakning, som kräver mycket arbete och resurser och ändå riskerar att bli ”något främst för bevakarna själva – få läser, få bryr sig om, färre drar nytta av det”. Man menade vidare att det förekommer omvärldsbevakning där syftet är oklart, att man samlar utan att ha någon klar idé om varför. Genom jämförelser med andra myndigheter ansåg man också att det andra kallar omvärldsbevakning i princip är det som SV gör inom ramen för sitt uppdrag. Därför har SV redan en ”ganska omfattande omvärldsbevakning som fungerar”.

SV menar att man gör tre typer av omvärldsbevakning: frågor rörande myndigheten som styrning/strategi/effektivitet, trender inom sektorn (skolan), och vad som händer i ”den stora världen”. Den första typen ingår i en myndighets normala verksamhet och rör effektivisering och förbättring av verksamheten. Den andra typen rör själva syftet med SV:s myndighetsuppdrag, helt enkelt att följa skolans utveckling och den kunskapsproduktion som finns runt denna, och för att se trender och utvecklingstendenser. ”Detta bevakningsområde är sannolikt vår starkaste sida”, skriver man föga överraskande. Den tredje typen av omvärldsbevakning, som avser vad som händer i den ”stora världen” tycks i huvudsak röra sådant som har en nära anknytning till SV som myndighet: budgetpropositioner, internationella organisationer, debatt och publikationer, myndigheter med inflytande på förvaltningspolitiska frågor, viktiga kommittéer. Det betyder, menade man, att: ”Generellt följer vi nog rätt väl vad som händer utanför SV och skolan men som berör oss och kan komma att påverka våra villkor och förutsättningar.” Slutsatsen i promemorian blir att ”Skolverkets uppdrag i sig karakteriseras av omvärldsbevakning i hög grad”. Men också att omvärldsbevakningen vid verksamhetskansliet bör stärkas ”på ett antal punkter och områden”, fördelat på verksamhetskansliets personal.⁹⁶

95 Avsnittet bygger på en intervju med Skolverket 2007-03-19 och ett PM kallat ”Verksledningskansliets omvärldsbevakning”, Skolverket, 2006-05-30. Citaten kommer från PM.

96 ”Verksledningskansliets omvärldsbevakning”, Skolverket, 2006-05-30.

Hållbarhetsrådet

Hållbarhetsrådet tas här upp som ett exempel på hur nätverkstänkande kan vara kopplat till omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Rådet, som avvecklades 2007, var en division i Boverket som arbetade med frågor kring hållbar utveckling. I Hållbarhetsrådets verksamhetsstrategi var omvärldsbevakningen central:

I vår omvärldsbevakning, via våra nätverk och arbetsgrupper, följer vi det pågående arbetet med verktyg. Vi ökar förutsättningarna för att kunskap ska kunna överföras mellan nätverken i våra arbetsgrupper.⁹⁷

Man ser sig som en aktiv nätverksnod som fungerar som kunskapsmäklare. Man menar vidare att en kontinuerlig omvärldsbevakning utgör en förutsättning för att Hållbarhetsrådet ska kunna arbeta med vad man kallar ”forum och verktyg” på ett strategiskt och effektivt sätt. Resultatet av omvärldsanalysen tänktes bli ”omvärldsförståelse” för ”helhet och sammanhang”. Begreppet nätverk är centralt för myndigheten: ”Resultaten används av våra nätverk och arbetsgrupper eller leder till att nya nätverk och arbetsgrupper bildas.”⁹⁸

Som strategi kan nätverk ses som ett sätt att genomföra åtgärder tillsammans med andra och samtidigt ett sätt att erhålla information. Nätverk blir en del av omvärldsanalysen och en reducering av informationskostnaderna. I det specifika fallet med Hållbarhetsrådet var nätverken en del i kunskapsöverföring inom hållbarhetspolitiken.⁹⁹

Institutet för tillväxtpolitiska studier

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) analyserade näringslivet, utvärderade politik och bedrev utlandsbaserad omvärldsanalys från ett tillväxtpolitiskt perspektiv. Det finns anledning att beskriva bakgrunden till ITPS verksamhet lite mer ingående eftersom myndigheten hade omvärldsanalys som en kärnverksamhet.

Myndigheten kom till 2001 efter en statlig utredning som föreslog en ny myndighet för omvärldsanalys, utvärdering och statistik.¹⁰⁰ Författarna till utredningen menade att det fanns ett behov av en ny aktör som ansvarade för kontinuerlig analys av ekonomins institutio-

97 ”Hållbarhetsrådets verksamhetsstrategi 2005”, s. 1.

98 ”Hållbarhetsrådets verksamhetsstrategi 2005”, s. 8.

99 Lundqvist & Carlsson 2004.

100 Sou 2000:98.

nella 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. Målet var att politiken skulle få ökad träffsäkerhet och att samhällets knappa resurser skulle komma till bättre användning.

Skälen till införandet av ett nytt institut som arbetade med omvärldsanalys var flera enligt utredningen. Det första skälet var att man ansåg 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 den Europeiska unionen. Det tredje skälet var informations- och kommunikationsteknologins strukturomvandlande krafter.

Omvärldsbevakning och omvärldsanalys användes synonymt i utredningen. Ett annat begrepp som användes med likartad betydelse var policyanalys. Men man kan även tala om metaanalys eftersom man bl. a. ville se ”översikter och analyser av befintlig kunskap på ett område”.¹⁰¹

I utredningen nämns OECD som en förebild vad gäller omvärldsanalys och man menade att målsättningen för den nya myndigheten skulle vara att bli en svensk motsvarighet avseende produkter, arbets sätt och kompetens.

Enheten för omvärldsanalys var ITPS:s största verksamhet med drygt 30 personer, varav 8 var lokaliserade till Stockholm och drygt 20 personer var stationerade utomlands. Den engelska term som ITPS använde för omvärldsanalys var ”policy intelligence”. Den utlandslokaliserade omvärldsbevakningen (teknisk-vetenskapliga attachéer) syftade till att uppnå en större flexibilitet och rörlighet, nätverkande och personliga möten, samt till att hitta information som inte finns tillgängligt på Internet.

En generell vägledande men outtalad princip för attachéerna var att inte enbart låta sig vägledas av på förhand given information utan anpassa arbete och informationssökning allt eftersom uppdraget fortskred: ”vi försöker komma med någon typ av kunskap som vi från början inte visste att vi skulle hitta”.¹⁰²

Den enskilde medarbetarens kreativitet och förmåga att på egen

101 Sou 2000:98, s. 15, och 77.

102 Intervju ITPS, 2007-06-07.

väg finna intressant information sågs som en grundläggande förutsättning för framgångsrikt arbete. Ett mer strukturerat arbetssätt med bestämda modeller och metoder var därför aldrig aktuellt för ITPS. Tvärtom menade man att en mer eller mindre forcerad arbetsmetod skulle riskera att hämma den enskilde medarbetaren i arbetet. Alla medarbetare tilldelades därför särskild tid som inte var knuten till pågående projekt för att på så sätt uppnå större flexibilitet i den individuella spaningen.

En viktig lärdom från arbetet med omvärldsanalys var att alltid säkerställa relevansen för mottagarna. Inledningsvis rapporterade man om företeelser som ansågs spännande och intressanta utan att undersöka om det fanns en aktiv mottagare för det man producerade. Detta ledde till problem och ifrågasättande av verksamheten. Senare inriktade man sig på att uppfylla förväntningar och att skapa nytta för mottagaren. Ett sätt var att inte skriva för långa rapporter. Riktlinjen för omfånget på omvärldsanalyser rapporter var max 50 sidor, gärna kortare.

ITPS utförde inte mätningar av nyttan av omvärldsanalysen men det var en fråga som diskuterades. Ett problem med att mäta nyttan ansågs vara arbetets funktion som beslutsunderlag i politiken, dvs. att myndighetens arbete endast utgjorde en länk i en lång kedja av beslut och processer. Att mäta detta kvantitativt och ”objektivt” ansågs vara varken praktiskt eller teoretiskt genomförbart. Utvärderingar av verksamheten gjordes istället genom att intervjua avnämare om den upplevda nyttan och hur nöjda de varit med myndighetens prestationer.

ITPS:s uppfattning var att omvärldsanalys generellt växer som fenomen och blir allt viktigare i den statliga verksamheten, trots att man inte alltid benämnt verksamheterna som omvärldsbevakning eller omvärldsanalys.

Naturvårdsverket

Verksamheten vid Naturvårdsverket (SNV) har utvecklats från många direkta och operativa arbetsuppgifter, till mer strategiska, långsiktiga uppdrag där arbetet inom EU har blivit allt viktigare. Samtidigt har inslaget av samhällsvetenskap ökat på bekostnad av det rena naturvetenskapliga/tekniska perspektivet. Runt millennieskiftet skedde en större förändring i attityd på verket, menar den intervjuade tjänstemannen. Man skulle nu vårda miljön ”för människans skull –

inte för djurens skull”¹⁰³ Det har skapat utrymme för nya frågor som hållbar utveckling, konsumtion och produktion.

Kärnuppdraget är att se till att de miljöpolitiska målen genomförs. Större delen av verksamheten riktas till andra myndigheter, kommuner, företag och organisationer. Verket ger bland annat vägledning, fördelar resurser till olika miljöåtgärder, tar fram kunskaper och rapporterar om tillståndet i miljön.

Omvärldsanalyser genomförs på respektive avdelning varje år inför verksamhetsplaneringen. En annan typ av omvärldsanalys genomförs två gånger per år med fokus på EU. Myndigheten huserar även ett råd för miljömålen som genomför en fördjupad utvärdering var fjärde år vilket har aktualiserat frågor som rör omvärldsanalys. Omvärldsanalys uppfattas också som ett relativt vanligt inslag i starten av ett projekt på myndigheten, ”man tittar lite i backspegeln och lite framåt”.¹⁰⁴

Det finns en enhet på myndigheten som är ansvarig för framtidsstudier. Var gränsen mot omvärldsanalys går menar man är en tolkningsfråga där det finns delade uppfattningar på myndigheten. Omvärldsanalys utförs kontinuerligt på alla avdelningar medan regelrätta framtidsstudier utförs mer sällan i form av större projekt med hjälp av backcasting eller scenarioteknik.

Sedan 2004 har SNV ett ramavtal med Kairos Future för omvärlds- och framtidsstudier. Flera avdelningar har genomgått företagets kortare halvdagsutbildningar. Miljömålsrådet har arrangerat utbildning med Kairos Future för de myndigheter som arbetar med miljömålen: Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Boverket m.fl. Vad gäller skillnaden mellan omvärldsanalys och framtidsstudier upplever den intervjuade personen att Kairos Future inte är lika strikta som myndigheten själv. Bland annat menar man att det finns en skillnad i metod och modellering.

Parallellt med utbildningarna genomförde avdelningen för hållbar samhällsutveckling en metastudie av framtidsstudier vilket resulterade i en rapport.¹⁰⁵ En viktig målsättning med rapporten var att den skulle bidra till inspiration och ökad förståelse för framtidsstudier, och att den skulle fungera som underlag för en fördjupad diskussion om att använda framtidsstudier i SNV:s verksamhet.

SNV:s största projekt någonsin, Sverige 2021, var en framtidsstudie

103 Intervju Naturvårdsverket, 2007-04-19.

104 Intervju Naturvårdsverket, 2007-04-19.

105 ”Framtidsstudier – erfarenheter och möjligheter: med perspektiv från avdelningen för hållbar samhällsutveckling”, Naturvårdsverket 2005.

som utfördes i slutet av 1990-talet, och som ledde fram till utformandet av de nationella miljömålen. Inför projektet, men också för tidigare genomförda projekt, tog myndigheten hjälp av personal från FOA¹⁰⁶ för kompetens och utbildning i systemanalys och framtidsstudier, bl.a. en trainee-utbildning som personal från verket deltog i.

På frågan vilka bakomliggande faktorer som aktualiserat omvärldsanalys och framtidsstudier på SNV menar man att det enorma utbudet av information gör det svårt att hänga med i utvecklingen, att bevaka trender m.m. Den snabba utvecklingen inom IT skapar ett behov av att bli mer systematisk för varje år som går.

En upplevd svårighet med omvärldsanalys och framtidsstudier är att ge analytikerna tillräckligt med tid för analys. Man är istället ofta inne på att generera snabba resultat. Analys och utvärdering hoppas lätt över. Dålig uppbackning från ledningen ses också som ett problem.

En annan upplevd svårighet med omvärldsanalys är att det är lätt att falla i fällan att skapa den omvärld man söker efter. Man måste vara kritisk när man arbetar och ställa sig frågan: Är det en trend? Vad är min omvärld?

Ett sätt att säkerställa kvalitén vad gäller omvärldsanalys är att arbeta strukturerat och att verifiera de resultat som uppnås. Man ska granska och vara kritisk, och inte bara tro på vad folk säger. Det svåraste steget är analysen. Där ser SNV ett behov av större systematik och vetenskaplig förankring. Det finns många barnsjukdomar för den som börjar med omvärldsanalys, och det upplevs som långt kvar tills arbetssättet har etablerats på myndigheten.

De närmaste åren tror man att omvärldsanalys och framtidsstudier kommer att växa på myndigheten, mycket tack vare undervisningen från Kairos Future. Sett ur ett lite längre perspektiv, med krav på större systemtänkande och analys i den statliga verksamheten de senaste fem åren, måste myndigheterna vidga sina ramar. För att kunna ta ett bra beslut idag i en kommun måste man ha ett bredare underlag än tidigare. De riktigt uppenbara åtgärderna upplevs bli färre och färre. Kvar blir avvägningar och de svåra besluten. De enkla miljöåtgärderna är genomförda, nu handlar det om att ändra folks beteenden.¹⁰⁷

106 Försvarets forskningsanstalt (FOA) uppgick 2001 i den nybildade myndigheten Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

107 Intervju Naturvårdsverket, 2007-04-19.

En verksamhet i ständig förändring

Det tycks som om omvärldsanalys är en verksamhet som är i ständig förändring och som söker en grund att stå på. För att få veta mer hur området utvecklas och förändras ställer jag följande frågor till materialet: Vilka är incitamenten för omvärldsanalys? Vilka förväntningar har man haft på verksamheten och har de infriats? Vem eller vad har varit drivande respektive bromsande för införandet av omvärldsanalys? Har det funnits förebilder? Vilka är svårigheterna, samt vad tror man om framtiden för omvärldsbevakning och analys?

Incitament

Statliga myndigheter känner sig ofta påverkade av megatrender som globalisering och internationalisering och tycks ha ett behov av beredskap eller anpassning. EU är en av de enskilt viktigaste faktorerna för den ökade betydelsen av omvärldsanalys. När Socialstyrelsen frågade medarbetarna vad man borde satsa på inför en framtida omvärldsanalys dominerade EU kraftigt, följt av globalisering, internationalisering, prioriteringsfrågor, framtida offentlig organisation, IT-frågor, sjukdomar samt riskanalys/beredskap. Vi kan här se en blandning av mer allmänna samhällsfrågor och frågor som berör SoS:s kärnområden. Den gemensamma nämnaren var osäkerhet, vilket sågs som omvärldsgruppens område. Framförhållning är ett centralt syfte med omvärldsarbete. Mer konkreta syften anges också, som beslutsunderlag eller omvärldsmedvetande.¹⁰⁸

Många myndigheter anger EU som en viktig faktor. Exempelvis menar en intervjuperson att alla myndigheter är tvingade att syssla med omvärldsanalys eftersom det händer så mycket, särskilt med EU som man betraktar som den största pådrivaren för omvärldsanalys.¹⁰⁹ Andra svar på varför myndigheter bedriver omvärldsanalys kan vara att verksamheten inte var tillräckligt vidsynt och det behövdes att man "tittade på de stora frågorna". Eller att myndigheterna är konkurrensutsatta och riskerar att omorganiseras eller läggas ner, särskilt de myndigheter som sysslar med utveckling och stöd. "Det är aldrig lugn och ro, myndigheterna känner sig ofta ifrågasatta."¹¹⁰

108 "Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete", bilaga 3.

109 Intervju Läkemedelsverket, 2007-05-23.

110 Intervju Ekonomistyrningsverket (ESV), 2007-04-12.

Snabb sektorsförändring kan vara ett incitament. Internationellt hände mycket inom järnvägssektorn under 1990-talet. Banverkets organisation hängde inte med i utvecklingen i den ”kraftigt förändrade omvärld vi hade”, som en representant för verket uttrycker det. Samtidigt förändrades hela statsförvaltningen, vilket innebar ”snabbare puckar” för beslutsunderlag i regeringen.¹¹¹

JK är en myndighet som i huvudsak bevakar den egna sektorn, inte minst EG-domstolens domar måste bevakas: ”Och den sortens omvärldsbevakning är ju väldigt naturlig för en jurist.” Denna bevakning gör man för att hålla sig ajour med rättsutvecklingen. Man kan säga att det pågår en spontan omvärldsbevakning inom myndighetens specifika uppdragsområde. Men samtidigt har mediapolicyn blivit mer öppen än tidigare vilket medfört att man behövt ta in mer information från omvärlden än tidigare. I den mån bevakningen ökat har det främst gällt myndighetens roll som informatör, att förmedla kunskap om ansvarsområdet och rättsväsendet i allmänhet.¹¹²

Inom Kronofogdemyndigheten är omvärldsbevakning och omvärldsanalys svar på hur man skulle kunna förhindra att kronofogdens ärenden växte i antal. Genom proaktivt arbete ska man hålla folk borta från registren.¹¹³

För JämO handlar omvärldsbevakningen om att bemöta omedelbara hot mot jämställdheten. Omvärldsbevakningen innebär en ständig inhämtning av information som ligger till grund för vad man tror om framtiden.¹¹⁴

Naturvårdsverket har utvecklats från många direkta och operativa arbetsuppgifter, till mer strategiska, långsiktiga uppdrag där arbetet inom EU blivit allt viktigare. Samtidigt har inslaget av samhällsvetenskap ökat på bekostnad av det rent naturvetenskapliga/tekniska perspektivet. På frågan om vilka bakomliggande faktorer som aktualiserat frågan om omvärldsanalys och framtidsstudier menar man att utbudet av information är så stort att man, för att förstå vad som är på gång, behöver bli mer systematisk för varje år som går. ”Det drunknar – förut var det så få saker – nu är bredden så jättestor”. Staten har också begärt ett större systemtänkande och mer omvärldsanalys de senaste 5–6 åren. Dessutom anser man att många frågor är så kom-

111 Intervju Banverket, 2007-04-17.

112 Intervju Justitiekanslern, 2007-04-13.

113 Intervju Kronofogdemyndigheten, 2007-05-04.

114 Intervju JämO, 2007-05-07.

plexa numera och man måste därför vidga ramarna.¹¹⁵

Kammarkollegiet är en myndighet som snarare motiverar varför man inte har en särskild verksamhet som kan kallas omvärldsanalys. Omvärlds- och framtidsfrågor kommer upp i ledningsgruppen och oftast är det någon händelse som uppmärksammas i samhället som utlöser en diskussion. Det ligger rent allmänt i verksförordningens skrivelse att man hela tiden ska övervaka hur verksamheter utvecklas och förändras, menar man från kollegiet. Man ser heller inget behov av en särskild funktion: ”Det händer saker hela tiden runt omkring oss, en del saker kan man förutse och planera för, annat är bara sådant som dyker upp och då är det bara att ta hand om det.”¹¹⁶

Förväntningar

Vilka förväntningar har man haft på omvärldsbevakning och analys i myndigheterna, och har de infriats? Det här är en fråga som är svårt att få direkta svar på. Men vi kan utgå från att det funnits förhoppningar eftersom många myndigheter har inlett sådan verksamhet utan att det funnits uttalade krav i regleringsbrevet.

En generell förväntan är att verksamheten ska bidra till att man kan ”ligga i framkant, vara proaktiv istället för reaktiv”, som Ekonomistyrningsverket (ESV) uttrycker det. Det gäller att hänga med och orientera sig på många plan. Men samtidigt, menar ESV, handlar det om kvalitet på marginalen. Omvärldsbevakning och analys får inte tränga ut kärnverksamheten.¹¹⁷ Kronofogden å sin sida fokuserade på kärnverksamheten. Man hoppades kunna identifiera fenomen och riskgrupper för överskuld sättning.¹¹⁸

Socialstyrelsen förväntar sig att omvärldsarbetet i sin förlängning ska bidra till utveckling av struktur och organisation för en effektiv omvärldsbevakning och omvärldsanalys för hela myndigheten. Att metoder utvecklas och sprids och att omvärldsanalysen på ett konkret och fungerande sätt integreras i SoS:s normala verksamhet. Till exempel att man förväntar sig relevanta och korrekta underlag till ledningen i samband med verksamhetsplanering och inför strategiska beslut, liksom samordning och intern kunskapsspridning om omvärldsfrågor

115 Intervju Naturvårdsverket, 2007-04-19.

116 Intervju Kammarkollegiet, 2007-04-02.

117 Intervju ESV, 2007-04-12.

118 Intervju Kronofogdemyndigheten, 2007-05-04.

som berör verksamheten direkt och indirekt.¹¹⁹

Hållbarhetsrådet hade tydliga förväntningar. Resultatet av omvärldsanalysen tänktes bli ”omvärldsförståelse” för ”helhet och sammanhang”.¹²⁰ Banverket förväntade sig att verksamheten skulle hjälpa myndigheten att hantera situationen av snabb förändring inom sektorn.¹²¹ Medan Kammarkollegiet inte hade några speciella förhoppningar. Kollegiet menade att det följer med chefskapet och uppdraget att bevaka omvärlden: ”är man chef måste man titta på vad som händer runt omkring”.¹²²

Men det kan också finnas negativa förväntningar som hos Skolverket, som menar att den informella omvärldsbevakningen slipper nackdelarna med en formaliserad omvärldsbevakning, som kräver mycket arbete och resurser och ändå riskerar att bli oanvänd. SV menar vidare att det förekommer omvärldsbevakning där syftet är oklart, att man samlar utan att ha någon klar idé om varför.¹²³

Kom de förväntningar som myndigheterna hade på verksamheten att infrias? Bilden är splittrad. På vissa myndigheter verkar förväntningarna ha infriats. Det verkar också som om de är mest nöjda när verksamheten finns nära generaldirektören. Svårast att övertyga om nyttan verkar det vara när verksamheten finns långt ner i organisationen eller när det finns en egen enhet för omvärldsanalys. Enligt Tullen är omvärldsanalysen ständigt ifrågasatt av ledning och medarbetare.¹²⁴

Kammarkollegiet uttrycker generell skepsis och menar att myndigheter måste upprätta 10–15 rapporter inom olika områden som blir hyllvärmare. ”Så jag tror inte att en sådan strukturerad generell framtidsplan som skulle upprättas eller avrapporteras årligen skulle bidra till att göra framtidsstudierna eller beredskapen hos myndigheterna högre när det gäller förändringar i omvärlden.”¹²⁵ Ett annat perspektiv är att det är svårt att vara nöjd med omvärldsbevakning i ett informationstätt samhälle där ”det regnar så mycket information över en hela tiden”.¹²⁶

En stor majoritet inom SoS såg omvärldsarbetet som en viktig verk-

119 ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete.”

120 ”Hållbarhetsrådets verksamhetsstrategi 2005.”

121 Intervju Banverket, 2007-04-17.

122 Intervju Kammarkollegiet 2007-04-02.

123 ”Verksledningskansliets omvärldsbevakning”, PM Skolverket.

124 Intervju Tullverket, 2007-05-14.

125 Intervju Kammarkollegiet, 2007-04-02.

126 Intervju JämO, 2007-05-07.

samhet, inkluderat verksledning och avdelningschefer. Överlag var man tillfreds med inriktning, omfattning och organisering. Men samtidigt ville SoS se mer av fördjupning, förankring och nulägesbeskrivning/analys. Man förväntade sig mer analys av närvärlden, färskastrender, oväntade trender ("blinda fläckar") och mindre långsiktig framtid, mer systematik och mindre av "ad hoc-bevakning", samt slutligen närmare koppling till andra rapporter.¹²⁷ Vad som efterfrågades var helt enkelt kunskap som kunde användas i verksamheten just nu.

Drivkrafter och motkrafter

Vem eller vad har varit drivande eller bromsande för utvecklingen av omvärldsbevakning och analys? I en myndighet skötte den administrativa chefen omvärldsanalysen själv. Han hade haft möjlighet att formalisera en sådan verksamhet men såg inget reellt behov. Han menade helt enkelt att myndigheten redan var tillräckligt bra på att bevaka och analysera sin omvärld.¹²⁸

I flera myndigheter var den nye generaldirektören drivande för införande, eller ökad prioritering, av omvärldsanalys. Banverkets Bo Bylund var ett sådant exempel. Rikspolisstyrelsen (Stefan Strömberg), Glesbygdverket (Pia Enochsson), Socialstyrelsen (Kerstin Wigzell) och Arbetsmiljöverket (Mikael Sjöberg) är andra exempel på generaldirektörer som drivit på eller underlättat införandet av omvärldsanalys. Men i flera fall anges generaldirektören också som bromsande när personer i organisationen arbetat för att den här typen av verksamhet skulle byggas upp. Inom Rikspolisstyrelsen kom ledningen efter Strömberg att omorganisera myndigheten och lägga ner den nyligen upprättade Enheten för omvärldsanalys och strategi. Tullen tillhörde de mer framstående myndigheterna på området, men när en ny generaldirektör tog lång tid på sig att sätta sig in i arbetet "dog framsynsarbetet ut"¹²⁹.

Kronofogdemyndigheten fick 2002 i uppdrag av finansdepartementet att bli mer aktiv i det förebyggande arbetet. En strategi togs fram där omvärldsbevakning skulle identifiera riskgrupper och fenomen som kunde leda till överskuldssättning. Några personer anställdes och fick i uppdrag att genomdriva att funktionen skulle komma igång ute

127 "Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete."

128 Intervju Läkeemedelsverket, 2007-05-23.

129 Intervju Tullverket, 2007-05-14.

på de regionala enheterna. Omvärldsbevakarna drev på, men processen tog fem år innan organisationen accepterade verksamheten fullt ut. ”Det är någon slags utnötningstaktik där man får föra fram argument och visa på nyttan med omvärldsbevakning hela tiden tills den vinner gehör hos både medarbetare och chefer”, säger en av aktörerna. Han menar att de var entusiaster, och inte så mycket strateger, som ”drevs av någon passion att det här är viktigt”.¹³⁰

I en annan myndighet har man arbetat med omvärldsanalys i flera år, dock på en ”lägre nivå”, inte på ledningsnivå. Idén med att börja arbeta med omvärldsanalys initierades ”underifrån” och sen förankrades det med hjälp av den administrativa chefen. ”Vi har jobbat och slitit med det här i flera års tid, vi måste ta reda på vad som händer utanför de här väggarna, och samla in mer systematiskt.” Myndigheten startade ett projekt för en mer organiserad omvärldsanalys, men det upplevdes som att arbetet med formen tog över arbetet med innehållet. Projektmedlemmarna fick heller inte gå ut i organisationen och fråga chefer och handläggare vad som behövdes, det var bara den lilla omvärldsanalysgruppen som arbetade. Orsaken menar man var resursbrist. Sedan fick projektet inget mandat för att jobba vidare, utan man fick ett nytt uppdrag att göra en mindre omvärldsrapport till ledningen. Längre än så kom man inte. Det fanns ingen efterfrågan eller beställning.¹³¹ Sedan kom en ny generaldirektör och en ledningsstab inrättades med ansvar för omvärldsanalysen. Här har vi ett exempel på generaldirektörens betydelse för den här typen av verksamhet.

Tidsbrist upplevs ofta som ett hinder för omvärldsanalys och framsyn, särskilt om man har omvärldsanalys som en mindre del i tjänsten. Inte heller generaldirektörer har alltid tid eller ork att driva just denna fråga: ”omvärldsbevakning är en utav de tio-femton-tjugo saker som en myndighetschef måste fundera på”, som en av de intervjuade vid en myndighet uttrycker det.¹³²

Förebilder

Vilka förebilder har myndigheterna haft när man startat verksamheten? Generellt finns det två typer av förebilder: andra myndigheter

¹³⁰ Intervju Kronofogdemyndigheten, 2007-05-04.

¹³¹ Intervju Arbetsmiljöverket, 2007-10-29.

¹³² Intervju Kammarkollegiet, 2007-04-02.

respektive konsulter. Inte sällan har det varit en kombination av dessa två. Banverket, exempelvis, angav Telia och Stockholms stad som förebilder, men nämnde även litteratur och konsulter. Skattemyndigheten hade Tullverket som förebild, vars utvecklingschef var ”extremt visionär” på området. Kommerskollegium besökte andra myndigheter kring år 2000: Sida, Tullverket, Jordbruksverket och Exportkreditnämnden. Man intervjuade dem om hur de arbetat med omvärldsbevakningen.¹³³ För ITPS var en internationell organisation – OECD – förebilden för omvärldsanalysen.

När det gäller mer traditionell framtidsanalys har det funnits andra förebilder. Ta exemplet med Naturvårdsverket som tog hjälp av personal från FOA för kompetens och utbildning inom systemanalys och framtidsstudier.¹³⁴

Svårigheter

En fungerande omvärldsanalys kan vara till stor nytta i en myndighet. I litteraturen på området anges dock många fel som kan begås och svårigheter som kan uppstå. Hamrefors menar att de flesta försöken att organisera omvärldsbevakning misslyckas.¹³⁵ Han har en förklaring till varför det är så i företag. Resonemanget är dock generellt och kan även appliceras på myndigheter. Med utgångspunkt i att organisationer kännetecknas av två olika former av spaning mot omvärlden som han kallar ”anarkistisk spaning” (alla har sina egna perspektiv) och ”spaning i princip” (lågintensiv och samsyn råder) använder han dessa former på ”specialistfallet” och ”generalistfallet”.¹³⁶ Vi kan nu tänka oss en fyrfältare – A specialist+anarki, B specialist+samsyn, C generalist+anarki, D generalist+samsyn.

	Anarki	Samsyn
Specialist	A	B
Generalist	C	D

133 Intervjuer med Banverket 2007-04-17 och Skatteverket 2007-04-24.

134 Intervju Naturvårdsverket, 2007-04-19.

135 Hamrefors 2002.

136 Han har även ett tredje fall kallat ”datafallet” som vi utesluter här.

Följande problem kan uppstå i de olika fälten för omvärldsbevakaren:

- Omvärldsbevakare A – denne har svårt att få information från medarbetarna, och blir ifrågasatt eftersom inga resultat presenteras.
- Omvärldsbevakare B – man försöker insocialisera omvärldsbevakaren, och denne producerar resultat som alla känner igen och ses därför som framgångsrik.
- Omvärldsbevakare C – några får omvärldsbevakning som bisyssla, det uppstår oro i organisationen till följd av att olikheterna i spaning (anarkin) blir synlig och de får problem genom att medarbetarna ”gräver ner sig ytterligare i skyttegravar”.
- Omvärldsbevakare D – när samsyn råder får organisationen ”massiv bekräftelse på sådant som man redan tror sig veta”.¹³⁷

En slutsats är att organiserad omvärldsbevakning fungerar effektivt när frågor som är ingens angelägenhet bli allas angelägenhet, enligt Hamrefors.¹³⁸

När omvärldsbevakningen inte ses som en funktion med eget existensberättigande är det vanligt att funktionen placeras vid en enhet som har mycket med omvärlden att göra, men då är risken att man redan får mer av ett dominerande omvärldsperspektiv. Men omvärldsbevakningens syfte ska vara det motsatta, att utmana det som tas för givet och naturligtvis försöka undanröja blindade fläckar.

I många definitioner av omvärldsbevakning/omvärldsanalys sägs att den ska bistå ledningens beslutsfattande. Men Hamrefors påpekar också att den bör försöka göra hela organisationen intelligentare eftersom man agerar i ett nätverkssamhälle.¹³⁹

Typerna i fyrfältaren kan ses som exempel på svårigheter som kan drabba omvärldsbevakaren eller omvärldsanalytikern. En sådan modell låter sig inte prövas mot verkliga organisationer utan ingående fallstudier. Däremot är det möjligt att referera till den i de enskilda fallen.

Vad säger då myndighetspersoner själva om de problem som förknippas med verksamheten? Vid en myndighet menar den administrativa chefen att omvärldsbevakningen och analysen fungerar tillfredsställande och att man därför inte infört någon specifik modell

¹³⁷ Hamrefors 2002, s. 110–112.

¹³⁸ Hamrefors 2002, s. 113.

¹³⁹ Hamrefors 2002, s. 115–119 och 135.

för omvärldsanalys. Dessutom menar han att det skulle vara svårt att få alla chefer att acceptera en ny modell, och att det skulle ta flera år innan det fungerar.¹⁴⁰ En klarsynt analys kan tyckas, men i detta fall tycks det också handla om en maktposition. Det skulle kunna tolkas som att denne chef inte ville ha någon konkurrens om att analysera och värdera förändringar i omvärlden, han sköter detta själv. Förmodligen har vi här ett fall av generalist + samsyn (D) – risken är att man får bekräftelse på sådant man redan tror sig veta i denna organisation.

Vid en annan myndighet har personfrågan också betydelse, men av ett annat slag. Mellan 1998–2005 organiserades den koncerngemensamma omvärldsanalysen på GD-stab av en person med nätverk från de olika divisionerna. Det var ett arrangemang som sägs ha varit mycket styrt av en person och fick inte riktigt genomslag i organisationen. När denne person slutade organiserade man om verksamheten till att bestå av fyra redaktörer och en samordnare. En medlem i GD-staben säger: ”Alla säger att det här är en prioriterad uppgift, den är viktig, den står i vår strategiska plan, sen är det ändå jättesvårt att få folk att prioritera detta.” En av omvärldsbevakarna framhåller:

Det är just det här med att uppnå en organiserad omvärldsbevakning vi är ute efter, och det är rätt så svårt, det tar ju tid för det ska bildas grupper, folk ska kunna, det måste vara utbildningar, det måste ske överlappningar mellan olika steg i den klassiska omvärldscykeln. Och det är väl det vi har jobbat med att uppnå men det är svårt.¹⁴¹

Här tycks gruppen ha lämnats att uppfinna sin egen verksamhet och nu famlar de efter ledning.

Medlemmen från GD-staben ser som det svåraste att få ”det här att användas”. Det finns ett bristande samförstånd och arbetsgemenskap mellan olika personer som arbetar med frågorna. ”Verksamheten finns på papper med fungerar inte i verkligheten.” Det finns också svårigheter med att få in värdefull omvärldsinformation från organisationen, skapa incitament att dela med sig av strategisk värdefull information till chefer och medarbetare. Det är tämligen uppenbart att omvärldsarbetet på den här myndigheten inte fungerar som den borde. Att personalen i en intervjusituation kommer med så allvarlig kritik är ovanligt. Är det inte en variant på generalist + anarki (C) som vi ser här? Några får omvärldsbevakning som bisyssla, det uppstår oro

140 Intervju Läkemedelsverket, 2007-05-23.

141 Intervju Lantmäteriverket, 2007-06-12.

i organisationen till följd av att olikheterna i spaning (anarkin) blir synlig och de får problem genom att medarbetarna ”gräver ner sig ytterligare i skyttegravar”.

Det går inte att lämna den här typen av verksamhet åt sitt öde i en organisation och tro att den sköter sig själv. Vid en myndighet som besöktes befann man sig i ett uppbyggnadsskede. Man skapade en ny enhet för omvärldsanalys och strävade efter att bygga bort alla de symptom och problem som av ”naturlagar” alltid uppstår i organisationer kring sådan här verksamhet, som de uttryckte det. De har en inriktningsprocess som man håller nära de operativa enhetsledningarna.¹⁴² Här kan vi se ett förhållningssätt nästan rakt motsatt den föregående myndigheten. Åtminstone kan det framstå som att man försökte insocialisera analytikerna genom ett nära samarbete med den operativa verksamheten. En försiktig tolkning är att vi här kommer nära specialist + samsyn (B). Ett år senare genomfördes en omorganisation, delvis till följd av besparingar, och enheten för omvärldsanalys lades ner.

En erfaren omvärldsanalytiker vid en myndighet, som också författat böcker på området, sa sig inte tro på någon optimal organisationsform. Det viktiga är att det finns en fungerande arbetsgemenskap mellan analytiker och beslutsfattare. Om analytikerna bara lämnar över en rapport till beslutsfattarna är risken för missförstånd stor. Om däremot någon ur beslutsgruppen tar del av analysprojektet får man en budbärare som kan fungera i båda riktningarna. Eller också ska en ur analysgruppen sitta med i beslutsgruppen, menar han.¹⁴³

Vid ytterligare en annan myndighet menar man att man bör ha ledningsgruppen som analysgrupp för att få frågor som är kopplade till operativt beteende. En subgrupp blir en liten informerad grupp som en gång i månaden skeppar fram ett papper som inte är förankrat.¹⁴⁴

Vid en stor myndighet anfördes informationsflödet som ett problem. Det stora och växande utbudet av information gör det svårt att hänga med. Man behöver bli mer systematisk för varje år som går. Det svåra är analysen av vad man får fram, det behövs mer vetenskaplighet.¹⁴⁵ Detta är en generell erfarenhet som många myndigheter kan skriva under på. Man samlar på sig information men hinner inte med analysen, som kräver mer systematik och vetenskaplighet.

142 Intervju Rikspolisstyrelsen, 2007-05-24.

143 Intervju Vinnova, 2007-04-26.

144 Intervju Banverket, 2007-04-17.

145 Intervju Naturvårdsverket, 2007-04-19.

Kontinuiteten i verksamheten har också visat sig vara ett problem. Vid en myndighet som vi bedömer som framgångsrik på området menar man att omvärldsarbetet på myndigheten varit ojämn och blev delvis nedlagd på grund av brist på resurser och nya politiska direktiv. Omvärldsgruppen hade blivit lidande av att personalen ofta är alltför upptagen med annat arbete, menar man.

Erfarenheter från ett par mindre myndigheter utan särskild omvärldsanalys pekar på problem som att värdera tekniktrender, och tendensen att omvärldsanalysen blir adhoc-betonad.

En viktig lärdom från ITPS arbete med omvärldsanalys är att säkerställa relevansen för mottagarna. Inledningsvis rapporterade man om företeelser som ansågs spännande och intressanta utan att undersöka om det fanns en aktiv mottagare för det man producerade. Detta ledde till problem och ifrågasättande av verksamheten. Senare inriktade man sig på att uppfylla förväntningar och att skapa nytta för mottagaren.

Sammanfattningsvis fångar modellen in många viktiga svårigheter med omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Det går inte att säga vilken av typerna A-D som är vanligast i myndigheterna. Men det finns varianter på alla fyra, det är uppenbart.

Omvärldsanalysens framtid

Vad tror myndigheterna om framtiden för omvärldsbevakning och analys? Trots att förhoppningarna inte alltid tycks infrias så är det många som tror att betydelsen av den här verksamheten kommer att öka i framtiden. Behovet och intresset kommer att öka i staten på grund av att klimatet hårdnar, säger en myndighet. En annan myndighet menar att man kommer att bli mer inriktad på förändring vilket kommer att kräva ett större behov av omvärldsbevakning och att den blir mer fokuserad i framtiden. Ytterligare en myndighet menar att samhället blir mer och mer komplext: ”det ställs hela tiden nya krav så det är klart att omvärldsbevakning är jätteviktigt”. Det gäller att hänga med i jakten, annars är man ”definitivt ute”. Denna myndighet, som inte ens har någon organiserad verksamhet på området, menar att förändringstrycket är ”enormt hela tiden, i hela samhället, och då måste den naturligtvis också rikta sig mot statsförvaltningen, den

måste ju förändra sig lika snabbt... det går blixtnabbt allting”.¹⁴⁶ En liten myndighet menar att man kommer att arbeta mer proaktivt i framtiden.¹⁴⁷ Andra röster går i samma riktning:

Med de kontakter jag har så tror jag att det kommer att öka. Det finns ett stort intresse kring det här... Det beror på att man börjar känna lite nytta av det. Man förstår vad det tjänar till.¹⁴⁸

Naturvårdsverket tror att omvärldsanalys/framtidsstudier kommer att vara en växande verksamhet på verket de närmaste åren, mycket tack vare undervisningen från konsulter.¹⁴⁹ Och Socialstyrelsen menar att myndighetens ”samlade kunskap om och analys av omvärlden och framtiden blir allt viktigare”.¹⁵⁰

ITPS uppfattning är att omvärldsanalys generellt växer som fenomen och blir allt viktigare i den statliga verksamheten, även om man inte alltid benämnt verksamheterna som omvärldsbevakning eller omvärldsanalys. Hur ska då omvärldsarbetet utvecklas? Svaret tycks vara samarbete med andra organisationer, inte minst när det gäller utvecklingen inom EU.

Förmodligen kommer vi att se en mer internationellt inriktad omvärldsbevakning och analys, men också ett ökat samarbete mellan myndigheter och med andra organisationer. Socialstyrelsen föreslog exempelvis efter sin utvärdering att man initierade samarbete kring omvärldsfrågor med systemmyndigheter, departement och andra organisationer.

146 Intervju Kammarkollegiet, 2007-04-02.

147 Intervju Justitiekanslern, 2007-04-13.

148 Intervju Kronofogdemyndigheten, 2007-05-04.

149 Intervju Naturvårdsverket, 2007-04-19.

150 ”Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005.”

6. Myndigheters analysarbete

Huvudsyftet med omvärldsarbetet är att producera analyser. För att få en inblick i ”kärnverksamheten” undersöks i detta kapitel några myndigheters omvärldsanalyser. Socialstyrelsen (SoS), Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och Räddningsverket (SRV), vars rapporter undersöks, utgör här exempel på myndigheter från olika samhällssektorer. Det finns grovt sett två typer av rapporter. Den ena rör myndighetens kärnverksamhet, dvs. man analyserar utvecklingen i den egna sektorn. Den andra typen tar även tag i de stora frågorna, hur ”megatrender” utvecklas och deras förmodade inverkan direkt eller indirekt på den egna verksamheten. I detta kapitel undersöker jag hur myndigheterna i sina rapporter behandlar ett antal megatrender; hur man bedömer effekterna av dessa trender på det egna verksamhetsområdet och den egna myndigheten.

”Socialstyrelsens Omvärldsrapport 2005” är en innehållsrik skrift på 86 sidor. Utifrån en frågeställning om utvecklingen när det gäller ansvar och åtaganden för hälsa och sociala förhållande tio år framåt identifierades 75 omvärldstrender. Därefter analyserade man trenderna utifrån ”drivkrafter, aktörer, framtidsutsikter, konsekvenser och eventuella mottrender”. Man utgick från en modell från Kairos Future kallad TAIDA¹⁵¹. Materialet delades upp på tio bevakningsområden och en omvärldskarta med de 75 trenderna skickades ut på intern remiss till avdelningarna. Detta ledde till att 16 trender valdes ut som särskilt viktiga. Därefter gjordes en sambandsanalys där det framkom att fem trender är starkt drivande och ”mer eller mindre avgörande för utvecklingen på den arena där Socialstyrelsen är verksam”¹⁵².

151 Tracking, analyzing, imaging, deciding, acting.

152 ”Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005.”

De fem trenderna som pekades ut var: allt fler äldre, ökad betydelse av internationalisering, individualisering, EU-samarbetet, samt kunskap och tekniska möjligheter. Man diskuterade även konsekvenser av de utpekade trenderna, liksom oväntade händelser ("jokrar och blinda fläckar").¹⁵³

I en intern utvärdering av 2005 års omvärldsrapport var de anställda på SoS i huvudsak positiva men ville se mer analys av EU och därefter globalisering/internationalisering, prioriteringsfrågor, framtida offentlig organisation, IT-frågor, sjukdomar, riskanalys/beredskap, samt metodutveckling.¹⁵⁴

År 2006 gjorde SoS en "syntesrapport" på de relativt omfattande omvärldsrapporterna från åren 2003–2005. De viktigaste trenderna, här förstått som det som ökar i betydelse för SoS:s verksamhet, angavs vara: EU-påverkan, internationalisering, etnisk mångfald, regional/lokal obalans, klyftor mellan grupper, teknikanvändning och teknisk utveckling. Man gör skillnad mellan drivkrafter och trender, men använder samma termer för de olika storheterna. Exempelvis ses internationalisering som en viktig drivkraft för förändring inom myndighetens områden, samtidigt ses internationalisering som en viktig omvärldstrend.¹⁵⁵ Det är också viktigt att påminna om att myndigheten ser en rad motkrafter mot trenden globalisering/internationalisering: ökande transportkostnader, ökat fokus på risktänkande, eller sämre ekonomi. Man menar dock att informationstekniken bidrar till att den internationella sammansmältningen fortgår trots eventuella motkrafter.

När det gäller trendernas konsekvenser för den offentliga sektorn analyserar SoS främst det ökande antalet äldre och dess betydelse för vård och omsorg. Det konstaterades att efterfrågan ökar och en fråga är vem som ska betala. När det gäller internationaliseringen och EU behöver man bli bättre på just omvärldsanalys genom att "utveckla metoder för att fånga upp internationella trender och tendenser". Generellt kommer EU att få konsekvenser för tillsyn, patienträttigheter, statistik och kommunikationsfrågor, menar myndigheten.

153 "Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005."

154 "Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete", bilaga 2 Enkätsvaren, 2005-11-22.

155 "Syntesrapport 2006." Globalisering/internationalisering ses som en trend som genomsyrar "i stort sett alla andra omvärldstrender i mindre eller större utsträckning". Den inverkan som anses ha betydelse för SoS är handeln med läkemedel via Internet, uppkomsten av en internationell vårdmarknad, beredskap att hjälpa svenska medborgare till följd av olyckor och katastrofer utomlands. Utvecklingen sägs ställa "stora krav på vår kunskap och medvetenhet om internationella trender och tendenser". Det fanns också "en hel del tecken" på att nationella sektorer som socialtjänst och hälso- och sjukvård snabbt kan dras in i internationaliseringen.

SoS har uppfattningen att en av de viktigaste drivkrafterna till förändring är teknisk utveckling och teknikanvändning. Man menar självkritiskt att man ”saknar kunskap, helhetssyn och perspektiv på det här området”. Detta tyder på självinsikt, men problemet tycks vara att den tekniska utvecklingen ”påverkar i stort sett alla Socialstyrelsens verksamhetsområden”.¹⁵⁶ Detta ligger i linje med resultat från många framtidsstudier, att IT kommer att genomsyra stora delar av samhället inom ett relativt snar framtid.¹⁵⁷

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) representeras här av rapporten ”För framtidens kulturarvsarbete”.¹⁵⁸ Man utgår i analysen från en frågeställning: ”Vilka förändringar i omvärlden påverkar kulturarvet och kulturarvsområdet fram till 2015?” RAÄ pekar ut tio trender som särskilt viktiga och de konsekvenser som dessa trender kan få för kulturarvsområdet. Trenderna är något förenklat: regioners ökade betydelse, storstäderna växer, internationalisering, privatisering, upplevelseekonomi, IT, heterogenera befolkning, värderingsförändringar, miljöfrågor, samt att offentlig sektor förändras.¹⁵⁹

Konsekvenserna av denna samhällsförändrings inverkan på kulturarvsområdet till 2015 sammanfattas under rubrikerna: en mångfaldig kultursyn, ett landskap i förändring, en förändrad syn på kulturarvet som resurs, en breddad kunskapsproduktion, ett ökat behov av kvalitetssäkrad kunskap, samt nya krav på myndigheter.¹⁶⁰ Sammanfattningsvis kan man konstatera att Riksantikvarieämbetet ser en ytterligare förstärkning av trender som internationalisering, liberalisering och konkurrenstänkande, IT och en ökad betydelse för EU.

Internationaliseringstrenden anser RAÄ ha en djupgående och drivande inverkan på förändring i samhället, särskilt på områden som näringslivet, kommunikationer och IT. Motkrafter som oljepriset, terrorism eller främlingsfientlighet kan på sin höjd innebära ”svackor” i trenden. Den innebär alltmer samarbete och utbyte på internationell nivå.¹⁶¹

156 I ”Syntesrapport 2006” diskuteras teknisk utveckling tillsammans med den ökade tillgången på kunskap. Dessa storheter hör delvis samman genom informations- och kommunikationsteknikens (IT) utveckling, vilken underlättar både spridningen av kunskap och sökandet efter densamma. När myndigheten resonerar om teknik handlade det främst om IT. De problem man diskuterar rör allmänhetens nya möjligheter att själva söka kunskap, informationens tillförlitlighet, informationsstress och svårigheten att hålla sig uppdaterad inom vården, systemens sårbarhet, personalens tekniska kompetens, centralisering och ökade kostnader genom teknik för högspecialiserad vård, m.m. För SoS som tillsynsmyndighet krävs alltmer teknisk kunskap:

157 Se Gossas & Lundqvist 2010.

158 ”För framtidens kulturarvsarbete 2006.”

159 ”För framtidens kulturarvsarbete”, s. 16.

160 ”För framtidens kulturarvsarbete”, s. 16–19.

161 ”För framtidens kulturarvsarbete”, s. 35–36.

Den här utvecklingen får, utöver ökat internationellt utbyte, en rad genomgripande konsekvenser för kulturarvsområdets utveckling, t.ex. att svenskhetens betydelse avtar, skriver RAÄ. Globaliseringen och den ekonomiska politiken i EU leder till fortsatt ökat inflytande för marknadsliberalism till 2015, vilket troligen leder till att privatiseringen av den offentliga sektorn fortgår. Konsekvenserna för kulturarvsområdet kan bli mer kommersialisering och ökad sponsring, vilket kan försvåra det övergripande ansvaret.

När det gäller den offentliga sektorn menar RAÄ att utvecklingen går mot färre och större myndigheter och med knappare resurser till offentlig sektor. Man tror på ökande krav på effektivitet, tillgänglighet och kvalitet från allmänhet och statsmakter. Det som driver på utvecklingen är att de offentliga finanserna kommer att utsättas för hårda påfrestningar till följd av den demografiska utvecklingen. RAÄ ser därför ett "ökat fokus på tillväxt och ökat marknadstänkande i samhällsstyrningen"; nedskärningar för statliga myndigheter; ökat beroende av ideellt arbete; fler aktörer och nya bevarandeideologier; allt viktigare med prioriteringar; ökade krav på effektiv samverkan mellan offentliga aktörer.¹⁶² I framtiden kommer det alltså att ställas nya krav på myndigheter, enligt RAÄ: "Med ökad internationalisering och fler aktörer i ett heterogent framtida samhälle blir många områden svårare att överblicka för de statliga myndigheterna."¹⁶³ Samtidigt kommer nya samarbeten och former för samverkan att bli vanligare, med nya aktörer och nätverk. Och förutsättningarna för den offentliga sektorn påverkas genom medborgarnas ökade krav på "tillgänglighet, genomsiktighet och effektivitet, liksom ett allt större individbaserat och interaktivt engagemang".¹⁶⁴ Utvecklingen kan komma att kräva "nya former för styrning och överblick från centralt håll", samtidigt som resurserna kan förväntas bli knappare. Det blir allt "viktigare att uppdrag, ansvarsfördelning och myndighetsroll är tydliga och att prioritera i verksamheten", menar RAÄ.¹⁶⁵

En av de tio viktiga trenderna är att "IT integreras allt mer i vardagslivet", vilket bland annat sägs innebära att vi kan klara det mesta via Internet. Det här är en trend som ses som säker till 2015 om inte en global katastrof inträffar. De kommersiella intressena driver på men

162 "För framtidens kulturarvsarbete", s. 65.

163 "För framtidens kulturarvsarbete", s. 73.

164 "För framtidens kulturarvsarbete", s. 19.

165 "För framtidens kulturarvsarbete", s. 19.

även andra intressenter bidrar till utvecklingen.¹⁶⁶ Konsekvenserna för kulturarvsområdet anses exempelvis vara att överflödet på information kräver att myndigheterna har ett starkt varumärke som bidrar med kvalitetssäkrad information. Ett annat exempel är ökad betydelse för virtuella besök, som i viss mån kan tänkas ersätta fysiska besök.¹⁶⁷

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Riksantikvarieämbetet ser en ytterligare förstärkning av trender som internationalisering, liberalisering och konkurrenstänkande, IT och en ökad betydelse för EU.

År 2007 levererade Räddningsverket (SRV) en rapport kallad Framtiden, de stora trenderna och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället. Man skulle studera de viktigaste omvärldsfaktorerna på 10–15 års sikt, alltså utvecklingen till tiden runt 2020. Syftet med omvärldsanalysen var inte att leverera svar, utan istället att ”ställa de relevanta frågorna för alternativa utvecklingslinjer”.¹⁶⁸

Inledningsvis diskuterar SRV vad man kan säga om framtiden, t.ex. frågan om den snabba samhällsförändringen. SRV skriver: ”Med historien i vår hand är vi medvetna om ett av vår tids kännetecken: [att] den exponentiella ökningen av förändrings- och innovationstakten i samhället, i hög grad komplicerar våra försök att förutsäga morgondagen.” Men man påpekar att det var svårt även tidigare och räknar upp stora händelser och förändringar under 1900-talet (och mor- och farföräldrarnas liv) och ställer retoriskt frågan: ”Hur mycket av detta kunde de själva, eller med dem samtida ’omvärldsanalytiker’, förutse eller ens ana?” SRV konstaterar att omvärldsanalysens syfte inte är förutsägelse utan istället att ställa relevanta frågor. På grund av osäkerheten om framtiden menar man också att det kunde vara bra att ta fram alternativa utvecklingslinjer, liksom att ha ”dörren på glänt” för det ”fullständigt oväntade”. Det som avses är att inkludera så kallade jokrar, eller ”wild cards”, i analysen. Användandet av alternativa scenarier och jokrar utgör en metodologisk följd av att vi inte kan ”utgå från att samhällets framtid går att förutse, ty den samhälleliga mosaiken är i sanning det komplexaste av alla komplexa system”.¹⁶⁹

166 ”För framtidens kulturarvsarbete”, s. 47–49.

167 ”För framtidens kulturarvsarbete”, s. 72.

168 ”Framtiden, de stora trenderna och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället.” Räddningsverket 2007, s. 8.

169 ”Framtiden, de stora trenderna och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället”, s. 7–8.

I rapporten studerade SRV vad man betecknar som megatrendområden. Ett sådant område kan innehålla flera trender. De sex megatrendområden som valdes ut kallades säkerhetspolitik och socio-ekonomisk utveckling, administrativt-politisk utveckling, utveckling inom områdena klimat, natur- och energiresurser och miljö, teknikutveckling, demografisk utveckling, samt förändrade värderingar och livsstil.¹⁷⁰ Det var en innehållsrik (och insiktsfull) analys som gjordes av megatrendområdena och jag ska här ta upp några exempel från socio-ekonomi, administrativt-politisk utveckling och teknik. Under den första rubriken menade man att globaliseringen fortsätter liksom den ekonomiska tillväxten. Hotet mot tillväxten ryms i fyra punkter, bland annat ”fallande priser på den amerikanska fastighetsmarknaden”.¹⁷¹ Detta blev också en utlösande faktor till den globala ekonomiska kris som inleddes 2008. SRV räknar med fortsatt ekonomisk tillväxt för Sverige och välfärdshöjande åtgärder som en följd. En sådan utveckling skulle möjliggöra att den civila säkerheten i vardagen kunde öka, men samtidigt ser man risken att ökad polarisering i samhället medför att alla inte får del av denna utveckling.

De stora internationella företagen kommer att öka sin dominans inom flera områden med följd att deras säkerhetsstandards blir styrande. Samtidigt som företagens makt ökar försvagas organisationerna, som blir mer nätverksorienterade. Detta leder till att det juridiska ansvaret blir mer otydligt vilket kan påverka säkerhetsarbetet.

När det gäller den politiska utvecklingen menar man att upplevelsen av demokratiskt underskott inom EU och i Sverige kan leda till misstro mot myndigheter och gemensamma lösningar. Det skulle kunna påverka räddningsarbetet. Det gäller också tendensen till överföring av riskhanteringen till kommunerna. Frågan är om det alltid finns kompetens och resurser på kommunal nivå. En annan viktig fråga anser man vara hur ansvarsfrågorna för risker ser ut när verksamhet privatiseras.

Teknikutvecklingen ses som kanske den viktigaste frågan när det gäller risker. SRV skriver att den ger:

170 ”Framtiden, de stora trenderna och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället”, s. 21.

171 ”Framtiden, de stora trenderna och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället”, s. 21.

... både nya möjligheter och nya, ökade och kanske oväntade risker. Mycket av den nya tekniken kommer även att kunna utnyttjas av såväl ensamma galningar, som terrorister och krigförande stater.¹⁷²

Den tekniska infrastrukturen förändras och än mer så i framtiden. Det gäller transporter och inte minst IT. När det gäller IT ser man i det närmaste obegränsad utvecklingspotential, vilket sägs kunna få stor betydelse för simulering, övervakning etc. med betydelse för räddningsarbetet. Transporternas utveckling å sin sida kan leda till nya risker som behöver analyseras.

Slutrapporten i studieprojektet Framtidens risker och säkerhetsarbete kom 2008.¹⁷³ Analysen av megatrender var i huvudsak densamma som i rapporten ovan.

Likheter och skillnader

Myndigheter är olika och har olika behov av omvärldsanalys. När vi jämför myndigheters omvärldsanalys blir detta tydligt. Likheter mellan myndigheters omvärldsanalys pekar på det generella, medan skillnader gör oss uppmärksamma på skilda behov och förmodligen tillfälligheternas inverkan. Men skillnader visar också att man kan göra på olika sätt. Det finns ingen mall som alla måste följa.

Inledningsvis jämför jag Socialstyrelsen (SoS) och Riksantikvarieämbetet (RAÄ), och i slutet och i mindre omfattning tar jag upp Räddningsverket (SRV). SoS och RAÄ gjorde likartade omvärldsanalyser, men de skiljde sig också på flera punkter. En sådan var utgångspunkten. Medan RAÄ fick i uppdrag av regeringen att genomföra årliga omvärldsanalyser efter riktlinjer med specifika syften och områden angivna i regleringsbrevet, genomförde SoS sina omvärldsanalyser i egen regi på generaldirektörens uppdrag. I det förra fallet använde regeringen omvärldsanalysen som ett styrinstrument och den fick därmed funktionen att fungera som underlag i kulturpolitiken. Samtidigt som den var mer styrd fick den förmodligen större politiskt avtryck. Men samtidigt måste sägas att det fanns frihet för myndigheten att tolka uppdraget. RAÄ framställde också 2006 års omvärldsanalys för egna strategiska syften och den hade därför en dubbel funktion.

172 "Framtiden, de stora trenderna och dess konsekvenser för säkerheten och säkerhetsarbetet i samhället", s. 15.

173 "Framtidens risker och säkerhetsarbete." Räddningsverket 2008.

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

Båda myndigheterna hade en frågeställning som riktade sig tio år framåt i tiden och som i princip handlade om hur omvärldsförändringar skulle påverka det egna ansvarsområdet. Båda har också använt sig av konsultfirmor för metodstöd och utbildning. Det tycks dock som att RAÄ var mer beroende av Futuresense än SoS av Kairos Future. SoS var också generellt mer ambitiösa och avancerade i fråga om metod. Jag tänker då på sambandsanalysen och det relativt omfattande interna arbetet att ta fram de slutgiltiga trenderna. Dessutom genomförde man ett utvärderingsarbete som syftade till att utveckla omvärldsanalysen.

När det gäller vilken kunskap man byggt på kan angivna källor ge ledtrådar. RAÄ angav ett antal förebilder i den löpande texten, vilket i huvudsak var andra omvärldsanalyser, samt några böcker inom omvärldsanalys. Av referensförteckningen framgår att RAÄ nästan uteslutande använde politiska dokument, rapporter från myndigheter och andra offentliga organ, tidningsartiklar, konsultrapporter, internationella webbsidor, men mycket få rena eller populariserade forskningsrapporter. Det var i huvudsak kunskap i redan tolkad form som användes. SoS använde sig relativt mycket av forskningsrapporter från universitet eller myndigheter som landsting och folkhälsoinstitutet, men även konsultrapporter. Generellt verkar referenserna vara sektorsinriktade. Få referenser avsåg generella samhällsförhållanden vilket antagligen speglar konsultberoendet när det gäller frågor kring ”megatrender” och samhällsförändring.

Men en viktig förklaring till de skillnader vi ser mellan myndigheterna ligger i uppdraget och i myndigheternas olika uppgifter. Medan RAÄ främst skulle förmedla synpunkter för utveckling av kulturpolitiken i sin omvärldsanalys, hade SoS att följa utvecklingen för att kunna fullfölja sitt uppdrag att verka för patientsäkerhet och lika villkor i vård och omsorg, vilket kräver bevakning av den vetenskapliga och samhällsrelaterade utvecklingen inom den egna sektorn. Man kan

uttrycka det så att SoS är beroende av omvärldsanalysen för att kunna fullfölja uppdraget över huvud taget, medan den för RAÄ snarare utgör en möjlighet till förändring och utveckling.

Fanns det då några avgörande skillnader mellan myndigheternas trend- och konsekvensanalyser? Likheterna är att man tror på mer globalisering och internationalisering. EU får ökad betydelse. Det tycks dock som om RAÄ målar upp en mindre problematiserad bild. Det är mer liberalism och privatiseringar i deras framtid jämfört med SoS mer resonerande bild av eventuella hinder för denna utveckling.

När det gäller Räddningsverket (SRV) är det intressant att konstatera att de gör ungefär samma analyser av megatrender 2008 som 1996. Det tyder på att megatrender som globalisering, internationalisering, individualisering och IT:s ökade betydelse har dominerat inom omvärldsanalys åtminstone de senaste 15 åren.

SRV:s omvärldsanalys och framtidsstudier framstår som en relativt framgångsrik verksamhet när man studerar de rapporter som har producerats. Men det går också att inta ett mer kritiskt perspektiv byggt på interna erfarenheter. I SRV fanns en tydlig processbeskrivning, uttalad koppling till strategiskt arbete och verksamhetsplanering, uttalad vilja och engagemang i ledningen, och att jobbet skulle göras i samarbete och dialog med andra. I verkligheten uppfattas omvärldsanalysens ställning mer kritiskt från en av de inblandade: ledningens vilja bara ord, varken tid eller intresse från medarbetare, otydligt behov där PM blir ett bland alla andra, resonemangen på myndigheten blir introverta, intresse eller utrymme för dialoger saknas.¹⁷⁴ Den här typen av kritik har en generell prägel över sig. Många utövare av omvärldsbevakning och omvärldsanalys i statliga myndigheter kan sannolikt instämma i kritiken översatt till den egna myndigheten. Intervjuer med mer än 50 myndigheter ger underlag för en sådan slutsats.

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

7. Sammanfattande analys

Osäkerhet är ett begrepp som nämns i samband med omvärlds- och framtidsanalys. Osäkerheten har under senare år präglats av hotbilder kring klimatet, energi och vatten, pandemier, åldrande befolkningar och terrorism. I så gott som varje omvärldsanalys finns dessa begrepp representerade. Detsamma gäller globalisering, individualisering och konkurrens. Gränslöshet är ett annat tema när det gäller osäkerhet, inte bara till följd av IT utan även som en följd av EU och att gränskontrollerna är borta. Inom omvärldsanalysen efterfrågas ofta nulägesanalys istället för framtidsanalys till följd av utbudet av information och den tilltagande komplexiteten i samhället.

Men om vi har ambitionen att förklara omvärldsanalysens ökade betydelse i statliga myndigheter måste vi betrakta dess framväxt som en process där institutionella faktorer som ger myndigheterna administrativ självständighet, utgör en nödvändig förutsättning. Utvecklingen av informationstekniken har sedan gett nya tekniska möjligheter att bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys vilket ger utrymme för icke-expertter att utföra arbetet. Slutligen har strukturella (och institutionella) förändringar – t.ex. globalisering och EU, som inneburit osäkerhet om framtiden och samhällsförändringarna, uppfattade som risker och hot och ibland som möjligheter – skapat ett behov av omvärldsanalys. En förklaring till omvärldsanalysens ökade betydelse måste utgå från att utvecklingen drivits fram såväl av ökade möjligheter som av ett behov av kunskap.

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

omvärldsanalys. En ståndpunkt är att omvärldsanalysen måste vara placerad på den nivå i organisationen där syftet kan infrias. Det är också viktigt att kompetens och nivå sammanfaller för att undvika missnöje från analytiker på för låg nivå i hierarkin. Det finns också viktiga skillnader mellan att vara analytiker respektive rådgivare. Rollerna kräver olika arbetssätt. Den renodlade analytikern ska ta fram och analysera fakta medan rådgivaren ska bedöma analyserna strategiskt. Dessutom anses det viktigt med olika roller, kompetenser och talanger i en grupp av omvärldsanalytiker. Arbetet med omvärldsanalys är dock ofta en bisyssla till följd av att särskilda enheter utgör en minoritet.

När man tittar närmare på annonser som söker omvärldsanalytiker framstår det som om det egentligen är fråga om olika ”yrken”. Vad som förväntas av en omvärldsanalytiker varierar med sektor, organisations uppdrag och funktionens placering i hierarkin. Högskoleutbildning är normalt ett krav och samhällsvetenskap den är vanligaste bakgrunden. Men detta varierar med sektor. Inom ett antal myndigheter är det utbildningskulturen på myndigheten som avspeglas i vem som utför omvärldsanalys.

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

Utifrån de generella iakttagelserna och de enskilda myndigheter som undersökts är det tydligt att det finns en mångfald när det gäller hur myndigheterna ser på omvärldsanalys och hur de gör omvärldsanalys. Tydlig är en stark känsla hos många myndigheter av att vara påverkade av megatrender och därav ett behov av beredskap och anpassning.

Frågan om omvärldsanalysen som kunskapsområde berördes i flera kapitel. Det anknyter till frågan om kvalitet. De flesta myndigheter som har någon form av omvärldsanalys har använt sig av konsulter. Ett par firmor dominerar. Flera av de metoder som används har myndigheterna erhållit av konsulter. Över huvud taget är området metodfixerat. En iakttagelse är att sekundära källor dominerar i omvärldsanalyser. Det är en samhällsanalys som sällan vänder sig direkt till forskning om samhällsförändring. Det kan handla om tidsbrist men säkert också ett avstånd mellan samhällsforskning och omvärldsana-

lys i myndigheter. Sällan är det forskarutbildade inom samhällsvetenskap som utför omvärldsanalysen i myndigheter. Teoretisk förankring av analyserna i en samhällsvetenskaplig mening finns knappast, trots att man undersöker samhällsförändring. I någon mån är detta förvånande eftersom samhällsförändringens mekanismer och drivkrafter tillhör ett av de mest diskuterade områdena i samhällsvetenskapens historia. I litteraturen har det dock påpekats att det är skillnad mellan omvärldsanalys och forskning, ja även mellan omvärldsanalys och utredningar. Omvärldsanalys är inte forskning heter det. Men myndigheter använder metoder hämtade från forskning. Omvärldsanalysens karaktär av färskvara nödvändiggör dock ytligare och snabbare studier, annars försvinner poängen med analysen. Problemet är kanske att det fortfarande krävs en god kvalitet på analyserna. Annars riskerar man att göra mer skada än nytta.

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

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

Organisationsfrågor utgör en betydande del av undersökningen. Vi kan tala om tre huvudtyper av organisation av omvärldsanalysen: den placeras hos ledningen, den placeras inom en avdelning eller enhet med andra huvuduppgifter, och i ett antal fall finns en egen enhet för

omvärldsanalys. Omvärldsanalys i myndigheter kommer till på i huvudsak tre olika sätt. I några fall kommer ett direktiv från departementet i regleringsbrevet. Vanligen tas dock initiativ i myndighetens ledning. I flera fall har generaldirektören varit drivande för införande av omvärldsanalys. Vanligt är också att det finns en entreprenör i organisationen som driver frågan och som genom sin entusiasm lyckas bygga upp en utvecklad verksamhet. Det är inte ovanligt att verksamheten sjangserar när den drivande personer får andra arbetsuppgifter.

En motkraft för utvecklad omvärldsanalys är ointresse eller tidsbrist. I många myndigheter upplever man att det inte finns tid för omvärldsanalys eftersom man har fullt upp med andra uppgifter. Om generaldirektören dessutom visar ointresse är utsikterna begränsade för den här typen av verksamhet. Ambitionsnivån varierar kraftigt mellan olika myndigheter och inom myndigheter över tid. En hög personalomsättning har ofta bidragit till instabilitet och brist på kontinuitet. Myndigheternas organisering av verksamheten framstår ibland som ett resultat av tillfälligheter.

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

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

Några typiska svårigheter:

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

- Bristande kontinuitet och beroendet av nyckelpersoner.

Men trots allt är det en vanlig uppfattning att omvärldsanalys kommer att öka i betydelse i framtiden.

Slutligen anknyter jag till inledningens diskussion om nyttan med omvärldsanalysen. Vilka funktioner har omvärldsanalys i en myndighet? En indelning som kan göras är att skilja mellan interna funktioner och utåtriktade, eller externa funktioner, som kan vara till nytta för organisationen. Ofta sammanfaller de. De interna funktionerna kan å sin sida delas in i frågor som rör kunskap respektive organisation, ofta sammanflätade. Det som brukar nämnas först i litteraturen är omvärldsanalysens bidrag till bättre beslutsfattande – att den ger kunskapsunderlag till olika typer av beslut, inte minst strategiska beslut och planering. Men kunskap är så mycket mer i en organisation. Omvärldsanalysen kan ge en gemensam kunskapsbas i organisationen, inte minst viktig för att skapa en samsyn som underlättar organisationsförändringar och omprioriteringar. Omvärldsanalysen kan t.ex. inriktas mot benchmarking och undersökningar av ”best practice” för att effektivisera verksamheten. Dessutom kan den ge kunskap som underlättar tjänstemännens dagliga arbetsuppgifter. Socialstyrelsen påpekar också att omvärldsanalysen kan bidra till att organisationen har framförhållning när det gäller kompetensbehov och rekryteringspolicy. Om t.ex. ny teknologi och nya behandlingsmetoder utvecklas internationellt måste myndigheten ha kompetens att utvärdera dessa när de kommer in i vården.

I den dagliga verksamheten kan en myndighet drabbas av politikens ryckighet och tvingas genomföra utredningar med mycket kort varsel. Framförhållning genom att hålla sig ajour när det gäller viktiga frågor som kan bli aktuella, inte minst inom EU, kan underlätta arbetet.

En annan kunskapsfråga är den som är kopplade till hantering av informationsflödet. Omvärldsanalysen försöker hantera detta flöde och se mönster för att på så sätt fungera som ett tidigt varningssystem. Men lika viktigt i stora kunskapsorganisationer är att samla intern information och kunskap, s.k. intern skanning.

Generellt är det en fördel om organisationen har en gemensam världsbild som bygger på kunskap. Men själva metoden att ta fram omvärldskunskap kan också ha den sekundära funktionen att skapa sammanhållning, självförståelse och mening i organisationen. Ofta

skapas interna nätverk för omvärldsanalys där medarbetare från olika avdelningar träffas och analyserar frågor som är mer eller mindre neutrala, som de stora megatrendernas betydelse för utvecklingen och myndigheten specifikt. Om detta arbete sedan leder till visioner och strategier kan en positiv känsla av gemenskap och delaktighet uppstå.

Den framförhållning som omvärldsanalysen kan bidra till i en myndighet kommer särskilt väl till pass vid s.k. mediakriser. Om man är väl förberedd på tänkbara problem och skandaler på områden som myndigheten ansvarar för är sannolikheten att man kommer ur krisen med hedern i behåll större. Kunskap om aktuella skeenden underlättar också dialogen med uppdragsgivaren, vanligen ett departement. Nu har vi glidit över i omvärldsanalysens utåtriktade funktioner. Den mest uppenbara nyttan är att myndigheten har ett dokument, gärna en tryckt omvärldsrapport, att visa upp för omvärlden. Generaldirektören och andra medarbetare kan använda sig av rapporten vid olika externa sammanhang, t.ex. i möten med departement eller vid föredrag. Omvärldsanalysen kan därför användas i konkurrensen om inflytande och resurser inom statsförvaltningen. Det kan uttryckas som att en god omvärldsanalys visar att myndigheten har potential och framförhållning och bidrar till myndighetens anseende. Omvärldsanalys blir en del i vad som har kallats ”reputation management”.

Den externa nyttan kan därför, enligt min mening, sammanfattas med ökat anseende i omvärlden. En myndighets anseende påverkas av många faktorer, men en framgångsrik omvärldsanalys som syns utåt kan bidra. Det är alltid bättre att framstå som proaktiv och framtidsinriktad än det motsatta. Att t.ex. tvingas reagera och stå till svars i media skadar anseendet.

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

Det finns många problem med att bestämma nytta. På många håll i samhället finns det en uppfattning att man måste kunna mäta saker genom att sätta en siffra. Men omvärldsanalys är en verksamhet som ingår i en större process. Att mäta detta kvantitativt och ”objektivt”

ansågs t.ex. av ITPS vara varken praktiskt eller teoretiskt genomförbart. Istället intervjuade man avnämare om de upplevt nytta och hur nöjda de varit med myndighetens prestationer.¹⁷⁵

Finns det några möjliga negativa effekter av omvärldsanalys? Generellt är det bättre att vara informerad än oinformerad, men det finns risker. Ett sådant exempel kan vara att man följer trender utan kritisk analys. En möjlig förklaring till sådant beteende är att man följer varandra av rationella skäl – att göra en felbedömning och gå sin egen väg och misslyckas är värre än att ingå i ett stort kollektivt misslyckande. Organisationer kan också bli så lyhörda för omvärldens förändringar att man glömmer intern kunskap och organisationens uppgift.

¹⁷⁵ Intervju ITPS, 2007-06-07.

8. Avslutning

Framtidsstudierna har av tradition analyserat den kunskapsproduktion om framtiden som tas fram av olika aktörer i samhället. Det finns flera goda skäl till detta. För det första har den som kan definiera framtiden en maktposition och omvärldsanalys kan grundas på strategiskt intresse. För det andra handlar det om kunskap. Det finns en risk att omvärldsstudier grundas på undermåliga analyser eftersom de vetenskapliga kraven har låg prioritet. Exempelvis borde analys och källkritik bli allt viktigare i flödet av lätt åtkomlig information. Sedan 1990-talet har ”evidensbaserat” beslutsfattande alltmer efterfrågats men ofta är omvärldsanalyserna tveksamma ur det perspektivet.

Det finns också anledning att ställa sig frågan vilken betydelse och nytta som omvärldsanalysen har. Idag framställs det som om omvärldsanalys är en nödvändighet för en organisation att överleva. När det gäller myndigheter varierar dock nyttan med verksamheten och uppgifterna, men också med den kvalitet som omvärldsanalysen håller i det enskilda fallet, och inte minst dess ställning i organisationen. Ledningens agerande är av central betydelse och inte sällan ett problem.

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

sig av specifika metoder som liknar forskning men ändå inte är det. Det är en teknikberoende kunskapsform i informationssamhället, men också en kunskapsform som alltmer kommit att utmana samhällsvetenskapens ställning som uttolkare av samhällsförändring och bilderna av framtiden i det offentliga samtalet. En förklaring kan vara ett ökat behov av snabba analyser när förändring och osäkerhet upplevs som ett växande problem.

Stora förändringar som globalisering och internationalisering skapar ett behov av beredskap och anpassning. Detsamma gäller förändringar inom myndigheternas kärnområden, eller IT som ändrar förutsättningarna, men också myndigheternas utsatthet när det gäller omorganisation eller nedläggning. Osäkerheten bidrar till att omvärldsanalys är ett växande fenomen vid myndigheter och mera generellt i samhället. Det finns inget som tyder på en minskad i betydelse i framtiden, tvärtom. Men uppenbart är också att det växande utbudet av information till ett lågt pris genom Internet och datorrevolutionen utgör en stark drivkraft för omvärldsanalysen. Omvärldsanalys växer fram som en allt vanligare kunskapsform i informations-samhället. Men man kan fråga sig om omvärldsanalysen riskerar att bli (eller redan är) en slags "McFuturism" – en "Quick fix" för att förstå mycket komplicerade frågor genom tekniska lösningar, enkla omvärldsanalytiska metoder eller korta utbildningar.

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

Undersökningen tyder på att omvärldsbevakning är en omfattande verksamhet men att systematisk analys av insamlat material på myndigheterna är av mindre omfattning. Tydligt är också att ambitionsnivån varierar kraftigt mellan olika myndigheter beroende av myndighetsslag, storlek och inte minst person. I vissa myndigheter förekom-

mer en systematisk verksamhet med personal inriktad på omvärldsanalys och ibland sammanfaller detta med ambitiös framsynsverksamhet med årsrapporter som analyserar trender och formulerar scenarier. I många myndigheter sker verksamheten helt informellt, inte sällan är det generaldirektören eller en ställföreträdande som sköter uppgiften via sitt eget huvud. Vissa myndigheter ser omvärldsanalys som en typ av framsyn, andra gör ingen sådan koppling.

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

Avslutningsvis – om vi tittar framåt vad ser vi då? Omvärldsanalysen är knappast en tillfällig modefluga. Jag kan se några trender, och det finns säkert fler, som kan förmodas påverka omvärldsanalys och utredande verksamhet. Studien antyder att globalisering och internationalisering ökar behovet av omvärldsanalys. Denna utveckling kan komma att innebära att internationella konsultfirmor blir allt mer involverade i framtids- och omvärldsanalyser i Sverige. Vi ser en sådan utveckling på andra områden. Förmodligen kommer internationella jämförelser att få allt större betydelse och Asiens ökade ekonomiska betydelse innebär att resten av världen alltmer bevakar vad som händer där. Tydligt är också att IT ökar i betydelse som undersökningsobjekt och som verktyg för analyser. Men framförallt måste omvärldsanalysen bli mer prioriterad och professionell om den ska kunna bistå myndigheterna med den nytta som den har potential att bidra med.

Summary

The benefit of foresight activities in government authorities

This report investigates foresight activities in 50 central government authorities in Sweden. The Swedish term for these activities is "omvärldsanalys". In English this corresponds to terms such as strategic intelligence and environmental scanning and many others.¹⁷⁶ Here we use the broad term foresight activities (FA). In this summary we will focus on the central question in the report: what is the benefit of FA? There are many problems with determining benefits. In many parts of society, there is an idea that it is necessary to measure things by quantitative analyses represented in corresponding figures. But FA is an activity that is part of a larger process. To measure benefits as quantitative and "objective" values is not possible. Instead, we interviewed employees involved in FA and analysed documents from government authorities.

FA has internal and external functions for the organisation. The internal functions may be divided into issues of knowledge and issues of organization, often intertwined. In the literature, better decision making is often mentioned as the aim of FA. That is, the aim of FA is to provide a knowledge base for different types of decisions, especially strategic decisions and planning. But knowledge from FA has a broader meaning in an organization. It can provide a common knowledge in the organization, and not least important, it can create a common understanding that facilitates organizational change and change of

¹⁷⁶ Google Translate proposes "business environment analysis" and the translation site tyda.se propose "surrounding world analysis" which is the precise translation of "omvärldsanalys".

priorities. Analysis can for example be directed towards benchmarking and surveys of best practices to streamline operations. In addition, it can provide insights into the ways of facilitating officials' daily tasks. Foresight analyses can also contribute to knowledge of skills needed in the future and thereby influence recruitment policy. For example, The National Board of Health and Wealth has to follow the international development of new technology and new treatments in medicine and the authority needs to avail itself of the adequate skills so as to be able to evaluate the technology and treatment when they come into practise. In this case, the authority needs a future oriented recruitment policy.

Another interesting knowledge issue is the management of information flow. FA tries to manage this flow and looks for patterns in the surrounding world in order to serve as an early warning system. But just as important in large organizations is to gather internal information and knowledge, so-called internal scan. Experts often keep information for themselves for strategic reasons or simply because nobody asks for their insights.

In general, it is advantageous if the organization has a common world view, or common understanding of things, based on knowledge. Such a result may be achieved by means of foresight activities. Internal networks are often created for FA, where employees from different departments or units meet and analyze issues of importance (usually mega trends) for the authority. If this work then leads to visions and strategies, a positive sense of community and participation can occur. An indirect effect of creating common knowledge is the creation of cohesion, self-understanding and a sense of meaning.

There are several external functions and benefits from FA. For example, knowledge from FA can be useful in so-called media crises. If you are well prepared for potential problems and scandals, the damage is eased. Knowledge of current events will also facilitate dialogue with stakeholders, usually the government. The most obvious benefit is that the Authority has a corresponding document, a printed analysis report to present to the world. The Director General and other employees can use the report at various external occasions, such as meetings with the government or in public lectures. Therefore FA can be used in the competition for influence and resources in the state administration. Good intelligence reports show the potential and contribute to the authority's reputation. FA is an important part of what

has been called "reputation management".

It should be noted that the benefits from FA require good quality thereof. The examples of benefits above are a reality in some authorities, but not in the majority. In general they illustrate possibilities rather than actual realities today. In addition, it is obvious that some of the features and utilities discussed can be obtained through activities that have other names than intelligence. Are there any potential negative effects of FA? In general it is better to be informed than uninformed, but there are certain risks involved in the foresight analysis. One such example might be to follow trends without critical analysis. Organizations can become so sensitive to changes in the outside world so that they might forget their own internal knowledge and the organization's task.

Referenser

Intervjuer (myndigheter refererade i rapporten)

Arbetsmiljöverket, Banverket, Ekonomistyrningsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Justitiekanslern, Jämställdhetsombudsmannen, Kammarkollegiet, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Post- och Telestyrelsen, Radio- och TV-verket, Riksantikvarieämbetet, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Tullen och Vinnova.

En uppräknig av samtliga myndigheter som ingått intervjuundersökningen finns redovisade i tabell 2.

Rapporter och utredningar från myndigheter, organisationer och företag

Ds 2004:46, *Tänka om världen*. Rapport från Omvärldsanalysutredningen.

Regeringskansliet: UD.

”FoU-plan 98.” Räddningsverket 1998.

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

”Framtidens risker och säkerhetsarbete.” Räddningsverket 2008.

”Framtidsstudier – erfarenheter och möjligheter: med perspektiv från avdelningen för hållbar samhällsutveckling”, rapport 5495. Naturvårdsverket 2005.

”För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006”, Riksantikvarieämbetet.

”Hur långt är ett snöre? En bok om människor, kommunen och framtiden”, Svenska Kommunförbundet 2002.

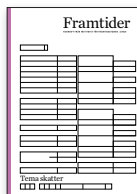
”Hur vill vi ha framtiden då?”, Region Skåne 2005.

- ”Hållbarhetsrådets verksamhetsstrategi 2005.” Hållbarhetsrådet 2005.
- ”People and Connections, Global Scenarios to 2020”, Shell Corp. 2004.
- ”Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket.” PM, Dnr: 012-7451-2003, 23 juni 2006.
- ”Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle.” Räddningsverket 1996.
- ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, 2006-01-20. Socialstyrelsen.
- ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 2 Enkätsvaren 2005-11-22. Socialstyrelsen.
- ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 3 Intervjuerna 2005-11-22. Socialstyrelsen.
- ”Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005.” Socialstyrelsen.
- Sou 2000:98, *Förslag till ny myndighet för omvärldsanalys, utvärdering och statistik*. Stockholm.
- ”Staten i framtiden – Viktiga utvecklingstrender i staten.” En rapport från Fackförbundet ST 2007 [författad av Knut Rexed].
- ”Syntesrapport 2006. Sammanställning av Socialstyrelsens olika omvärldsrapporter 2004–2006.” Socialstyrelsen.
- ”Utbildningsakademiens avsiktsförklaring”, 2004 (www.lr.se).
- ”Verksledningskansliets omvärldsbevakning”, PM, Skolverket, 2006-05-30. www.foresight.gov.uk/horizonscanning.
- ”Vår förvaltning 2010 – i globaliseringens fotspår”, Riksskatteverket 2000.

Litteratur

- Ahlenius, I-B., ”Har Sverige blivit en ’soft state’?” *Bertil Ohlininstitutets skriftserie*, 6. Stockholm 2005.
- Beck, U., *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet*. Göteborg 2000.
- Bell, W., ”The purpose of futures studies”, *The Futurist*, 1997.
- Bohman, S., ”Omvärldsanalys i statliga myndigheter. Framväxt, organisation och arbetsmetoder”, *Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier* 2009:12. Stockholm 2009.
- Castells, M., *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur. Band I: Nätverks-samhällets framväxt*. Göteborg 2000.
- Castells, M., *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur. Band II: Identitetens makt*. Göteborg 2000.
- Choo, C. W., *Information Management for the intelligent organization. The art of scanning the environment* (2nd ed). Medford 1998.
- Choo, C. W., ”Environmental scanning as information seeking and organizational learning”, *Information Research*, 2001.
- De Smedt, P., ”Strategic Intelligence in Decision Making”, in Cagnin, C. et.al. eds., *Future-Oriented Technology Analysis*. Berlin/Heidelberg 2008.
- Frankelius, P., *Omvärldsanalys*. Malmö 2001.
- Furustig, H. & G. Sjöstedt, *Strategisk omvärldsanalys*. Lund 2000.
- Gossas, M & T. Lundqvist, *Ubikvitär framtid? IT-perspektiv på stat och samhälle*. Forskningsrapport 2010/1. Institutet för Framtidsstudier. Stockholm 2010.

- Hamrefors, S., *Spontaneous environmental scanning: putting "putting into perspective" into perspective*. Stockholm 1999.
- Hamrefors, S., *Den uppmärksamma organisationen. Från Business Intelligence till Intelligent Business*. Lund 2002.
- Hylland Eriksen, T., *Ögonblickets tyranni: snabb och långsam tid i informations-samhället*. Nora 2001.
- Irvine, J. & B. Martin, *Foresight in Science: Picking the Winners*. London 1984.
- Jacobsson, B. & G. Sundström, *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö 2006.
- Koselleck, R., *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik*. Göteborg 2004.
- Kristensson Uggla, B., *Slaget om verkligheten. Filosofi – omvärldsanalys – tolkning*. Eslöv 2002.
- Larsson, J., "Den öppna samordningsmetoden. EU:s samordningsmetod av medlemsländernas välfärdssystem", *Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier* 2008:8. Stockholm 2008.
- Lundqvist, T., *Den stora ölkartellen. Branschorganisering och kartellbildning i bryggeriindustrin 1885–1914*. Uppsala 1995.
- Lundqvist, T., "Den samtida omvärldsanalysens framväxt i staten", i Alm, S. & J. Palme, *Fjorton perspektiv på framtiden. Samhälls- och humanvetenskapliga framtidsstudier*. Stockholm 2008.
- Lundqvist, T., "The Emergence of Foresight Activities in Swedish Government Authorities", *Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier* 2009:5. Stockholm 2009a.
- Lundqvist, T., "Strategisk omvärldsanalys vid statliga myndigheter", *Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier* 2009:10. Stockholm 2009b.
- Lundqvist, T. & M. Carlsson, *Framtidspolitiken. Visionen om ett hållbart samhälle i svensk politik*. Stockholm 2004.
- McNeill, J. R., *Någonting är nytt under solen. Nittonhundralets miljöhistoria*. Stockholm 2003.
- Morrison, J. L., "Environmental scanning", in Whitely, M, J Porter & R Fenske (eds), *A primer for new institutional researchers*. Tallahassee, Florida 1992.
- Pagels-Fick, G., *Business intelligence – om organisation, metod och tillämpning*. Stockholm 1999.
- Sennet, R., *Den nya kapitalismens kultur*. Stockholm 2007.
- Sjölund, M., *Att analysera omvärlden och framtiden: om idéer, kritik och praktik* (Ds 1994:116). Stockholm 1994.
- Slaughter, R., "Futures Studies as an Intellectual and Applied Discipline", in Dator, J. (ed), *Advancing Futures*. Westport 2002.
- Slaughter, R., "Futures Concepts", in *Knowledge Base of Futures Studies*, Vols 1–4 on CD-ROM. Foresight International, Brisbane 2000.
- Solberg Søilen, K., *Introduction to private and public intelligence. The Swedish school of competitive intelligence*. Lund 2005.
- Sundström, G., *Stat på villovägar – resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Statsvetenskapliga inst., Stockholms univ. 2003.
- Wallin, G. m fl., *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning*, Stockholm 1999.



Framtider | Tidskrift från Institutet för Framtidsstudier

Prenumerera på Framtider – 4 nummer 100 kr!
Maila namn och adress till:
order@framtidsstudier.se
eller ring 08-402 12 00.

Institutet för Framtidsstudier Forskningsrapporter

- *Omvärldsanalys – till vilken nytta?* Torbjörn Lundqvist (2010/2)
- *Ubikvitär framtid? IT-perspektiv på stat och samhälle*, Markus Gossas och Torbjörn Lundqvist (2010/1).
- *Skogens kontroverser. En studie om plats och politik i norra Sverige*, Karin Beland Lindahl (2009/3).
- *What Future for Social Investment?*, red. Nathalie Morel, Bruno Palier och Joakim Palme (2009/2).
- *European Social Models. Protection and Inclusion*, Joakim Palme, Kenneth Nelson, Ola Sjöberg och Renate Minas (2009/1).



Institutet för Framtidsstudier i samarbete med Dialogos förlag | Serie Framtider

- *Förlorad kontroll. Den ifrågasatta framstegstanken*, Bernt Skovdahl (2010).
- *Frivillig barnlöshet. Barnfrihet i en nordisk kontext*, Kristina Engwall & Helen Peterson (2010)

Institutet för Framtidsstudier | Serie Framtidens samhälle (2006–2008)

- *Fjorton perspektiv på framtiden. Samhälls- och humanvetenskapliga framtidsstudier*, red. Susanne Alm och Joakim Palme (2008).
- *Att göra historia. Vänbok till Christina Florin*, red. Maria Sjöberg och Yvonne Svanström (2008).
- *Den digitala framtiden*, Bernt Skovdahl (2008).
- *Framtiden – om femtio år. Global utveckling och ruralt-urbant i Norden*, Janken Myrdal (2008).
- *Hälsa – makt, tolkning, styrning*, red., Kristina Engwall, Magdalena Bengtsson Levin och Stefanie von Schnurbein (2008).
- *Sverigebilder. Det nationellas betydelser i politik och vardag*, red. Urban Lundberg och Mattias Tydén (2008).
- *Mellan folkbildning och fondrådgivning. Nya perspektiv på pensions-systemet*, red. Urban Lundberg (2007).
- *Sverige i världen – att vända faran till fördel. Åldrandets många möjligheter*, Thomas Lindh (2007).
- *Friskolorna och framtiden. Segregation, kostnader och effektivitet*, red. Anders Lindbom (2007).
- *Staten som vän eller fiende? Individ och samhälle i svenskt 1900-tal*, Marika Hedin, Urban Lundberg, Jens Rydström och Mattias Tydén (2007).
- *Den självstyrande medborgaren? Ny historia om rättvisa, demokrati och välfärd*, red. Christina Florin, Elisabeth Elgán och Gro Hagermann (2007).
- *Children's Work in Everyday Life*, red. Kristina Engwall och Ingrid Söderlind (2007).
- *How Migration Can Benefit Development*, red. Kristof Tamas och Joakim Palme (2006).
- *Den kreativa staten. Framtidspolitiska tendenser*, red. Torbjörn Lundqvist (2006).
- *Sustainable Policies in an Ageing Europe. A Human Capital Response*, red., Thomas Lindh och Joakim Palme (2006).
- *Labour Migrants Unbound?*, Kristof Tamas och Rainer Münz (2006).
- *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*, Markus Gossas (2006).

För beställningar och information om utgivningen:

www.framtidsstudier.se order@framtidsstudier.se 08-402 12 00

Forskningsrapport 2010/2

Allt oftare påstås att varje organisation behöver omvärldsanalys för att kunna fatta rationella beslut och i förlängningen överleva. Budskapet bygger på den snabba samhällsförändringen och sprids av olika intressenter på området: konsulter, självutnämnda omvärldsanalytiker, framtidsforskare, politiker, journalister och många andra. Svenska statliga myndigheter tycks i växande omfattning följa denna tendens i tiden. Men vilken betydelse och nytta har egentligen omvärldsanalysen?

Denna rapport undersöker hur centrala statliga myndigheter arbetat med omvärldsbevakning och omvärldsanalys åren 2005–2007. I underlaget ingår 50 myndigheter. Några får större uppmärksamhet, bland dem Socialstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Räddningsverket.

Ur innehållet:

- omvärldsanalys som begrepp och företeelse
- omvärldsanalysens framväxt
- omvärldsanalytikerns yrkesroll
- hur myndigheter bedriver omvärldsanalys
- omvärldsanalysens funktion och nytta

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

Forskningsrapporten är en del av Institutets programprojekt Framtidsstudier om framtidsstudier.

With an English summary: The benefit of foresight activities in government authorities.



INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSTUDIER
BOX 591, SE-101 31 STOCKHOLM
TELEFON: +46(0)8-402 12 00
E-POST: INFO@FRAMTIDSSTUDIER.SE
WWW.FRAMTIDSSTUDIER.SE
ISBN 978-91-978537-4-3