

Torbjörn Lundqvist
Institutet för Framtidsstudier

Nyckelord: omvärldsanalys,
omvärldsbevakning, offentlig
förvaltning, statliga myndig-
heter

Keywords: strategic foresight,
environmental scanning,
public administration, gov-
ernment agencies

Offentlig förvaltning
Scandinavian Journal of
Public Administration
15(3): 3-24

© Torbjörn Lundqvist och
Förvaltningshögskolan, 2011.
ISSN: 1402-8700
e-ISSN: 2001-3310

Sammanfattning

De flesta myndigheter har någon form av omvärldsbevakning, men en minoritet har särskilda enheter för omvärldsanalys med anställda som gör detta på heltid. Ambitionsnivån varierar kraftigt mellan myndigheter, och i flera fall utförs arbetet av tjänstemän utan erfarenhet eller särskild utbildning på området. Konsulter har varit viktiga för att starta upp omvärldsanalysen och de flesta myndigheter har använt sig av sådana. Verksamheten tenderar att vara mer formaliserad i myndigheter som hanterar frågor kring risker och hot eller är inriktade på analysarbete inom en sektor. När kärnverksamheten i myndigheten är inriktad på nationella frågor eller en begränsad sektor tenderar omvärldsarbetet att vara mer informellt organiserat. Men en tydlig och generell tendens är att verksamheter som rör omvärldsanalys och omvärldsbevakning är i en konstant förändring. Det tycks vara svårt att institutionalisera verksamheten, delvis beroende av att den inte prioriteras, men också på grund av personberoende.

Environmental scanning and analysis in Swedish central government agencies

Most government agencies have some form of environmental scanning, but few have dedicated departments or full-time staff responsible for analysis. The level of ambition varies greatly from one organisation to another, and in several cases activities are delegated to personnel without sufficient experience in the field. Consultants have been important in helping to start the activities, and most agencies have hired them. We note that environment scanning/analysis is more formally organised when authorities' core operations include societal risks and threats, or have analytical purposes. When core activities relate to national issues or a limited sector, environment scanning tends to be more informal. But it also seems to be an activity that is constantly changing. The difficulties in institutionalising these functions, along with a lack of willingness to do so, have proved to be significant.

* **Torbjörn Lundqvist** är docent i ekonomisk historia vid Uppsala universitet och verksam som forskare vid Institutet för Framtidsstudier, Stockholm. Han disputerade på en avhandling om kartellbildning och forskade sedan om arbetsgivarpolitik och konkurrenspolitik, men har under senare år intresserat sig för områden som hållbar utveckling, omvärldsanalys, distansarbete och framtidens IT. Av skrifter som direkt rör offentlig förvaltning kan nämnas Lundqvist, T. (2010) *Omvärldsanalys – till vilken nytta?*, Forskningsrapport 2010/2, Institutet för Framtidsstudier, och Gossas, M. och Lundqvist, T. (2010) *Ubikvitär framtid? IT-perspektiv på stat och samhälle*, Forskningsrapport 2010/1, Institutet för Framtidsstudier.

Inledning

I vår tid sprids budskapet att varje organisation behöver bedriva omvärldsanalys för att kunna fatta rationella beslut, och i förlängningen för att överleva. Budskapet sprids i samhället av intressenter på området: konsulter, självutnämnda omvärldsanalytiker, forskare, politiker, journalister och många andra. Avsikten med den forskning som ligger till grund för artikeln har bland annat varit att försöka ringa in och förstå 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. Med omvärldsanalys avses i den här artikeln insamling, analys och användning av information för att förbättra organisationens beslutsunderlag eller verksamhetsplanering.

Den bakomliggande anledningen till att projektet inleddes var att vi uppfattade att omvärldsanalysen ökat i omfattning. Omvärldsanalysens ökade betydelse i statliga myndigheter sammanfaller med att myndigheterna fått ökad administrativ självständighet, ökad betydelse av så kallad resultatstyrning och New Public Management (Sundström 2003, Rexed 2007). Ett management-tänkande öppnar upp för strategiska förhållningssätt och omvärldsanalys. Men det är fråga om en relativ förändring. Självstyre och ett visst mått av resultatstyrning har en lång tradition i svensk förvaltning. Därutöver har bestämmelser om fördjupad anslagsframställning och fördjupad prövning angett att omvärldsanalys ska genomföras i myndigheter (SFS 1993:134, 1996:882). En annan fråga är kraven på att riskanalyser ska göras i vissa myndigheter (SFS 2007:603). Det finns därför en tendens till styrning av myndigheterna i riktning mot omvärldsanalys. Den här typen av förvaltningspolitiska frågor har inte undersökts utan utgör mer en bakgrund till undersökningen av omvärldsanalys i myndigheterna.

Mer uppenbart är att utvecklingen av informationstekniken har gett nya tekniska möjligheter att bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys vilket ger utrymme för icke-expertter att utföra arbetet. Behovet av omvärldsanalys kan också antas ha vuxit genom strukturella (och institutionella) förändringar – t.ex. globalisering och EU, som inneburit osäkerhet om framtiden och samhällsförändringarna (Jacobsson och Sundström 2006). Om vi vill försöka förstå varför omvärldsanalys vuxit i omfattning bör vi därför utgå från att utvecklingen varit en process av ökade möjligheter och behov av kunskap (Lundqvist 2008 och 2009).

Den här artikeln fokuserar mer på hur man gör i myndigheter snarare än varför omvärldsanalysen ökat i betydelse. För att kunna bidra med ny kunskap på området krävs forskning av det konkreta slaget: att undersöka vad som sker ute på myndigheterna. Bristen på forskning innebär att det saknas generell kunskap om hur omvärldsanalysen sett ut och ser ut i myndighetssfären. Vi antar att en väl fungerande verksamhet på området bidrar till att myndigheter kan fullgöra sina uppgifter på ett effektivare sätt, men vi vet inte. Det kan bero på att fenome-

net är relativt nytt, eller att de discipliner som av tradition studerar staten helt enkelt har andra intresseinriktningar och därför ställer andra frågor.

Syfte och metod

Studien utgör ett inledande försök att omfatta och analysera statliga myndigheter från detta perspektiv. Det är en explorativ studie av omvärldsbevakning, omvärldsanalys och delvis framtidsstudier i centrala statliga myndigheter under de första åren av 2000-talet, med betoning på åren 2005–2007 (se Lundqvist 2010).

I en skrift från 1990-talet kallad *Att analysera omvärlden och framtiden* formulerade Maivor Sjölund (statsvetare och statstjänsteman) ett antal frågor som hon menade skulle kunna ”berika vår kunskap om omvärldsanalysens funktion och förutsättningar” inom den offentliga sektorn (Sjölund 1994, s.34). Hon hade inga svar på dessa frågor, men de utgjorde en inledande utgångspunkt i denna studie.¹ Vi fokuserar särskilt på hur statliga myndigheter organiserat omvärldsanalysen, och de problem som varit förknippade med verksamheten. Sjölund konstaterade att problemen ofta handlat om ”svårigheten att få gehör för och att kunna förankra analysen i den egna myndigheten”. Dessa frågor, men också frågor kring hur omvärldsanalysen är organiserad återkommer ständigt i litteraturen på området (t.ex. Furustig och Sjöstedt 2000, Frankelius 2001, Hamrefors 1999 och 2002, Pagels-Fick 1999). Vi kunde också konstatera att det tycks vara en verksamhet som befinner sig i ständig förändring. Det är också något som uppmärksammats i andra studier. De Smedt menar t.ex att ”strategic intelligence” måste bli bättre ”institutional embedded” när det gäller möjligheter, syfte och legitimitet för att inte bli meningslös och oanvändbar för beslutsfattare (De Smedt 2008, s.89).

Artikeln är baserad på en undersökning av 19 centrala (nationella) statliga myndigheter som representerar viktiga sektorer i samhället.² I ett första urval ingick 50 centrala myndigheter i projektet, fördelade på samtliga departement. Mindre centrala myndigheter hade då valts bort för att göra antalet hanterbart. Några myndigheter som vi betraktade som angelägna att ha med i undersökningen tackade dessutom nej av olika skäl. Av arbeteekonomiska skäl fördelades myndigheterna på mig och Samuel Bohman i projektet för det grundläggande analysarbetet. Denna uppdelning ligger till grund för att 19 myndigheter ingår i denna artikel, men samtidigt finns övriga myndigheter med som ett referensmaterial. En rapport i projektet har översiktligt behandlat hela materialet (Bohman 2009).

Materialet härrör från intervjuer, omvärldsanalys-rapporter, material från myndigheternas hemsidor, och i några fall interna dokument som beskriver processen. Intervjuerna var strukturerade efter ett frågeformulär med 20 frågor, vilka utgick från Sjölundns frågor (se fotnot 1). Via myndigheternas webbsidor eller efter samtal med tjänstemän valdes informanterna. De hade olika positioner i sina organisationer men antingen ansvarade de för eller utförde omvärldsanalysen eller omvärldsbevakningen.

Inledningsvis redogör vi översiktligt hur verksamheten är organiserad vid myndigheterna. Därefter kompletteras denna generella bild med fallstudier i två myndigheter för att konkretisera hur omvärldsanalys kan vara organiserad och utföras. Det är Socialstyrelsen och Riksantikvarieämbetet; myndigheter från helt olika sektorer och med olika upplägg för sin omvärldsanalys. Båda myndigheterna har dock producerat omvärldsrapporter av jämförbart omfång, vilket har möjliggjort en kvalitativ jämförelse av hur två myndigheter arbetar och tänker kring omvärldsanalys. Metoden kan alltså beskrivas som en analys av två typer av kvalitativt material: intervjuer och samtal med företrädare för myndigheter, kompletterat med två fördjupande analyser av myndighetsdokument. Dessutom deltog vi i ett ”nätverk för omvärldsbevakare i staten”, och fick på så vis värdefull information genom informella samtal. Detta deltagande i nätverket som jämbördiga parter var särskilt viktigt i studiens inledande fas.

Vi frågar hur vanligt det är med omvärldsanalys och hur den är organiserad. Eftersom förändring av verksamheten är ett kännetecken för omvärldsanalysen ställer vi även ett antal frågor som rör incitament, drivande och bromsande faktorer för omvärldsanalys, svårigheter i verksamheten, och vad man tror om framtiden för omvärldsanalysen. Inledningsvis förs även en begreppsdiskussion kring omvärldsanalys.

Omvärldsanalys

Termerna omvärldsanalys och omvärldsbevakning betyder olika saker, men i praktiken används de ofta synonymt. Man kan betrakta omvärldsbevakning som ett spårande och insamlande av information som kan analyseras. Begreppen kan då representera olika men sammanlänkande funktioner i en organisation, där omvärldsanalysen befinner sig närmare beslutsfattandet. Av de myndigheter som vi intervjuade var det relativt många som inte alls använde termerna omvärldsanalys eller omvärldsbevakning. Det var en del av verksamheten som inte behövde en särskild beteckning, var en åsikt som framkom. Några myndigheter använde helt egna termer för verksamheten, t.ex. signalspaning. Ett särskilt problem med omvärldsanalys är att det är svåröversatt till engelska, vilket i några fall också påverkat användningen av termer i svenska myndigheter. Exempel på engelska termer som används för snarlika aktiviteter är: monitoring, environmental scanning, environmental analysis, strategic foresight, strategic intelligence, public intelligence, horizon scanning, business intelligence (Morrison 1992, Slaughter 2002, De Smedt 2008, Bell 1997, Solberg Søilen 2005).

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

- att spåra trender och viktiga tilldragelser inom vetenskap, teknik, ekonomi, sociala områden samt politik (inom ett eller flera av dessa områden beroende på verksamhet),
- att definiera potentiella hot, möjligheter eller förändringar till följd av dessa trender och tilldragelser,
- att befrämja en framtidsorientering i tänkandet hos beslutsfattare,
- att uppmärksamma beslutsfattarna på trender som konvergerar eller divergerar, interagerar, växer snabbare eller avklingar (Morrison 1992).

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

Det har sagts att den strategiska omvärldsanalysen ”avser framtagning av beslutsunderlag med hänsyn till den nationella och internationella miljö och situation i vilken en stat/organisation verkar, i syfte att identifiera, formulera och stödja statens/organisationens långsiktiga och övergripande politik, policy och planer” (Furustig och Sjöstedt 2000, s.18). Det råder stor enighet i litteraturen om att omvärldsanalys handlar om bättre kunskapsunderlag i beslutsprocesser. Maivor Sjölund, 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.” (Sjölund 1994, s.5)

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

En stor del av litteraturen på området omvärldsanalys avser företag och behandlar frågor kring organisation och analysmetoder. Omvärldsanalysens syfte anses vara att öka den proaktiva handlingsförmågan genom att förse organisationen med information (Frankelius 2001, Hamrefors 2002). Om inte omvärldsanalysen kan ge stöd för beslutsfattande är den inte motiverad (Furustig och Sjöstedt 2000). 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 (SOU 2000:98). Ett annat exempel är utrikes- och säkerhetspolitiken och den s.k. Omvärldsana-

lysutredningen som syftade till att stärka UD:s kompetens på området (Ds 2004:46).

Många av de resultat som framkommer i forskningen om företagens omvärldsanalys är intressanta även när det gäller andra typer av organisationer. Hamrefors (1999) hävdar t.ex. att organisationen i sig är betydelsefull för effektiv omvärldsanalys. 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. Pagels-Fick (1999) menar att användandet av konsulttjänster minskar organisationens egen förmåga att analysera omvärldsinformation. Flera större konsultföretag inom omvärldsanalys har också valt att använda en stor del av verksamheten till utbildning (Hamrefors 2002).

Osäkerhet är ett begrepp som ofta nämns i samband med omvärlds- och framtidsanalys. Det finns en förlust av sammanhang och inom omvärldsanalysen finns en tendens att den blir nulägesanalys istället för framtidsanalys till följd av utbudet av information och tilltagande komplexitet i samhället. Gränslöshet är ett annat tema när det gäller osäkerhet, inte bara till följd av IT utan även som en följd av EU och att gränskontrollerna är borta. Osäkerheten har under senare år också spåtts på med hotbilder kring klimatet, energi och vatten, pandemier, åldrande befolkningar och terrorism (Kristensson Ugglå 2002). I så gott som varje omvärldsanalys finns dessa begrepp representerade. Detsamma gäller globalisering, individualisering och konkurrens. Ett bra exempel är Räddningsverket som gör ungefär samma analyser av megatrender 2008 som 1996 (”Framtidens risker och säkerhetsarbete”, 2008; ”FoU-plan 98”). Det tyder på att megatrender som globalisering, internationalisering, individualisering och informationsteknikens ökade betydelse har varit centrala i omvärldsanalyser under de senaste 15-20 åren.

Det finns forskning som antyder att sättet på vilket man bevakar sin omvärld påverkas av hur analyserbar man tror att omvärlden är, t.ex. hur snabbt man tror att den förändras. Avgörande är också om omvärlden ses som hotfull eller välgörande. Ser man omvärlden som hotfull ökar man bevakningen. En organisation som tror att man kan analysera omvärlden använder sig av systematisk insamling av information och analys. En organisation som inte tror att omvärlden går att analysera försöker skapa en rimlig tolkning som kan förklara tidigare händelser och föreslå framtida handlingar (Choo 2001). Våra undersökningar visar dock att när det handlar om myndigheter kan styrning ovanifrån också vara en viktig faktor (om regleringsbrevet anger att omvärldsanalys ska utföras), liksom prioriteringar av resursers användning, chefers personliga intressen, myndighetens roll, dess ”utsatthet” m.m. Det tycks som om förenklade generella förklaringar till om och hur omvärldsanalys utförs endast delvis är giltiga för den här typen av verksamhet i myndigheter, vilket i och för sig knappast är förvånande.

Myndigheternas omvärldsanalys

Här beskriver vi kortfattat några av de resultat som griper över de 19 myndigheterna. Vi ställer några grundläggande frågor om var och hur omvärldsanalys utförs. Eftersom detta i huvudsak ska betraktas som en explorativ studie av ett utforskat område har vi fokuserat på att försöka få en generell bild. Många av iakttagelserna manar till mer forskning och i avslutningen återkommer vi i den frågan.

Eftersom förändring av verksamheten tycks vara ett kännetecken för omvärldsanalysen i många myndigheter ställer vi även ett antal frågor som rör incitament, drivande och bromsande faktorer för omvärldsanalys, svårigheter i verksamheten, och vad man tror om framtiden för omvärldsanalysen.

Organisation

Hur vanligt är det med omvärldsanalys i centrala statliga myndigheter? Vår undersökning tyder på att omvärldsbevakning är en omfattande verksamhet men att systematisk analys av insamlat material på myndigheterna är av mindre omfattning. Tydligt är också att ambitionsnivån varierar kraftigt mellan olika myndigheter beroende av myndighetsslag, storlek och inte minst person. I vissa myndigheter förekommer en systematisk verksamhet med personal inriktad på omvärldsanalys och ibland sammanfaller detta med ambitiös verksamhet 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.

Ett sätt att beskriva myndigheternas organisationsstruktur för omvärldsanalys är att kategorisera den som informell, halvformell respektive formell. Med informell verksamhet menar vi omvärldsanalys som är integrerad i övrig verksamhet eller utförs tillfälligtvis. Det är relativt vanligt att myndigheter med en informell omvärldsanalys begagnar sig av andra termer än omvärldsbevakning eller omvärldsanalys. Halvformell organisation innebär i stort att man använder sig av ett internt nätverk eller en omvärldsgrupp. En formell organisation innebär att man har en enhet eller annan form som utför omvärldsanalys av personal på heltid. Vår undersökning utifrån denna indelning resulterade i 5 informella, 9 halvformella och 5 formella organisationer för omvärldsbevakning i de totalt 19 studerade myndigheterna. Med ett större underlag skulle sannolikt informell organisation ha en betydligt större andel.³ Myndigheter med en mer formell organisation åren kring 2007 var ITPS, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Tullverket, och VINNOVA. De här myndigheterna tycks samlas inom områden som har med hot, risk och säkerhet att göra, eller analys och forskning. I flera fall ansvarar de för områden som är starkt påverkade av internationell utveckling när det gäller risker eller när det gäller regleringar. Flera av myndigheterna har också relativt breda ansvarsområden. När det gäller myndigheter med informell organisation är de ofta mindre eller inriktade på nationella frågor. Flera har ett

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

Det finns ingen garanti för att en mer formell organisation fungerar bättre än en mindre formell. Tendensen tycks dock vara att organisationen ofta förändras och att myndigheterna alltmer organiserar omvärldsanalysen. Av de 19 myndigheterna pågick ett förändringsarbete i drygt hälften av fallen.

Omvärldsanalys är svårt, särskilt som den ofta strävar efter en bred förståelse för vart samhället är på väg och vilka konsekvenser detta får för den egna verksamheten och andra aktörers agerande. När samhället förändras snabbt växer behovet av omvärldsanalys, samtidigt gör den snabba förändringen att omvärldsanalysens kvalitet måste bli bättre för att ha något värde. Detta leder till en viss specialisering, vilket kan observeras både i några statliga myndigheter och i konsultverksamhet på området. Men fortfarande domineras många myndigheters insatser på området av ”amatörism”, inte minst genom en relativt hög personalomsättning.⁴ Endast i några få fall anställs personer som är specialister på att studera samhällsförändring för att göra omvärldsanalyser.

En verksamhet i ständig förändring

Det tycks också som att omvärldsanalys är en verksamhet som i sig är i ständig förändring och som söker en grund att stå på. De Smedt menar, som vi såg ovan, att sådan här verksamhet behöver bli institutionellt ”embedded” för att inte bli meningslös. Men varför är det en verksamhet i ständig förändring? Det finns många svar på den frågan. I detta avsnitt visar vi med exempel från de enskilda myndigheterna varför man anser omvärldsanalys viktigt, vilka drivkrafterna är och vilka svårigheter som är förknippade med verksamheten, samt vad man tror om framtidens för omvärldsanalysen. Genom att ställa dessa frågor försöker vi närma oss frågan om förändring.

Varför bör man bedriva omvärldsanalys? Statliga myndigheter känner sig ofta påverkade av megatrender som globalisering och internationalisering och tycks ha ett behov av beredskap eller anpassning. 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 Socialstyrelsen 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 ("Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete", bilaga 3).

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 (Intervju Läkemiddelsverket 2007-05-23). 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" (Intervju ESV 2007-04-12).

Räddningsverket menade i en rapport att det är viktigt att noga följa samhällsutvecklingen eftersom vi inte vet hur det blir framtiden. Det är utvecklingstendenser tio år framåt som undersöks. Man måste förbereda sig för en okänd framtid och skapa beredskap för förändring, heter det. Slutsatsen blir: "Eftersom samhället förändras allt snabbare måste vi först och främst satsa på en effektiv omvärldsbevakning" ("Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle", 1996).

Snabb sektorsförändring kan utgöra ett incitament till omvärldsanalys. Internationellt hände till exempel 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. Detta ledde till att omvärldsanalys infördes (Intervju Banverket 2007-04-17). 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 (Intervju Kronofogdemyndigheten 2007-05-04). Andra exempel på myndigheter som fokuserar på den egna sektorn är JämO, JK och Läkemiddelsverket.

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 komplexa numera och man måste därför vidga ramarna (Intervju Naturvårdsverket 2007-04-19).

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 (Intervju ESV 2007-04-12).

Kammarkollegiet är en myndighet som snarare motiverar varför man inte har en särskild verksamhet som kan kallas omvärldsanalys eller omvärldsbevakning. 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” (Intervju Kammarkollegiet 2007-04-02). Även Skolverket hade en liknande hållning till organiserad omvärldsbevakning (”Verksledningskansliets omvärldsbevakning”, 2007).

Samhällsförändringen är naturligtvis en viktig drivkraft för införande av omvärldsanalys. Det handlar om att ”anpassa” verksamheten till omvärldsförändringar, som Räddningsverket uttrycker det (”Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket”, 2006). Men det är även en organisationsfråga. Vem eller vad har varit drivande eller bromsande för utvecklingen av omvärldsbevakning och analys? 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), 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” (Intervju Tullverket 2007-05-14).

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 överskuld-sättning. Några personer anställdes och fick i uppdrag att genomdriva att funktionen skulle komma igång ute 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” (Intervju Kronofogdemyndigheten 2007-05-04).

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 om-

världsanalys 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 omvärlds-analysgruppen 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 (Intervju Arbetsmiljöverket 2007-10-29). 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 (Intervju Kammarkollegiet 2007-06-12).

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. Han menar att organiserad omvärldsbevakning fungerar effektivt när frågor som är ingens angelägenhet bli allas angelägenhet (Hamrefors 2002, s.113). 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 (Hamrefors 2002, s.115-119,135).

En myndighet 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” (Intervju Lantmäteriverket 2007-06-12). 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.

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, menade han (Intervju Vinnova 2007-04-26).

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 sätter fram ett papper som inte är förankrat (Intervju Banverket 2007-04-17). 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 (Intervju Naturvårdsverket 2007-04-19). 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.

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. Vid en annan myndighet skapade man 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 (Intervju Rikspolisstyrelsen 2007-05-24). Ett år senare genomfördes en omorganisation, delvis till följd av besparingar, och enheten för omvärldsanalys lades ner.

Räddningsverkets omvärldsanalys och framtidsstudier framstår som en relativt framgångsrik verksamhet när man studerar de rapporter som har producerats (t.ex. "Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle" eller "Framtidens risker och säkerhetsarbete"). Men det går också att inta ett mer kritiskt perspektiv byggt på interna erfarenheter. I Räddningsverket fanns en tydlig processbeskrivning, en uttalad koppling till strategiskt arbete och verksamhetsplanering, ett uttalat engagemang i ledningen, och det förutsattes att arbetet skulle göras i samarbete och dialog med andra. I verkligheten uppfattades omvärldsanalysens ställning mer kritiskt från en av de inblandade, som menade att: ledningens vilja var bara ord, tid eller intresse saknades hos medarbetarna, resonemangen på myndigheten blev introverta, intresse eller utrymme för dialoger saknades.⁵ Den här typen av kritik har en generell prägel över sig. Många utövare av omvärldsbevakning och omvärldsanalys i statliga myndigheter kan sannolikt instämma i kritiken översatt på den egna myndigheten.

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 blixtnsnabbt allting” (Intervju Kammarkollegiet 2007-04-02). En mindre myndighet menar att man kommer att arbeta mer proaktivt i framtiden (Intervju JK 2007-04-13). 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” (Intervju Kronofogdemyndigheten 2007-05-04). Naturvårdsverket tror att omvärldsanalys/framtidsstudier kommer att vara en växande verksamhet på verket de närmaste åren, mycket tack vare undervisningen från konsulter (Intervju 2007-04-19). Och Socialstyrelsen menar att myndighetens ”samlade kunskap om och analys av omvärlden och framtiden blir allt viktigare” (”Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005”).

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 att man initierade samarbete kring omvärldsfrågor med systemmyndigheter, departement och andra organisationer.

Två exempel

I detta avsnitt redogör vi kortfattat för hur omvärldsanalysen organiserats och genomförts, och hur själva analyserna kan se ut hos två olika slags myndigheter: Socialstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Det är en fördjupning av frågorna kring hur och varför man organiserar omvärldsanalys. Båda myndigheterna har en halvformell organisation enligt den klassificering vi använder, men samtidigt är det stora skillnader mellan de sätt som de bedriver omvärldsanalysen. Socialstyrelsen har valts eftersom vi ser myndigheten som ett exempel på en ambitiös omvärldsanalys organiserad som ett internt nätverk. Vi jämför med Riksantikvarieämbetet som utförde omvärldsanalysen i ledningskansliet med en mindre referensgrupp. Ett skäl att välja Socialstyrelsen är också att de gjorde en utvärdering av verksamheten som möjliggör fördjupning. Sist men inte minst gjorde myndigheterna likartade rapporter som vi jämför. Här kan vi se konsulternas betydelse, som de flesta myndigheter använts sig av i arbetet med omvärldsanalys. Här berör vi också frågan om vilken kunskap analyserna bygger på, en fråga som egentligen kräver en egen undersökning men som är värd att nämna.

Socialstyrelsen

I Socialstyrelsen organiserades omvärldsarbetet av informationsavdelningen och utgjorde stöd och underlag för generaldirektörens verksamhetsplanering. Omvärldsarbetet angavs syfta till utveckling av omvärldsanalysens struktur och organisation, leda till relevanta och korrekta besluts- och planeringsunderlag, bidra till samordning och intern kunskapsspridning, utveckling och spridning av analysmetoder, och att den integrerades i den normala verksamheten ("Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005").

Mellan 2003-2005 presenterade Socialstyrelsen årliga omfattande omvärldsrapporter. År 2006 gjordes en "syntesrapport" som byggde på tidigare omvärldsrapporter ("Syntesrapport 2006"). Arbetet leddes av en omvärldsgrupp på ca 10 personer med representanter från de olika avdelningarna. Arbetet organiserades av en "omvärldssamordnare" på informationsavdelningen (Intervju 2007-03-06).

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. Här kan vi se hur arbetet med omvärldsanalys togs emot och användes i organisationen, och inte minst hur man ville utveckla verksamheten utifrån erhållna erfarenheter och behov.

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 Socialstyrelsen 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 ("Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete", bilaga 2).

Omvärldsgruppen gjorde även en intervjuundersökning med elva ledande personer inom myndigheten, inkluderat verksamhetsledning 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 verksamhetsövergripande omvärldsarbetets omfattning och organisering var flertalet nöjda.

Hur hade då omvärldsarbetet använts i verksamheten? Man 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 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 verksamheten än i avdelningarnas ledningsgrupper. Några avdelningar använde omvärldsrapporten i arbetet med verksamhetsplaneringen, andra inte. En kommentar var att verksamhetsplanering (VP) 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” (”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 3).

Varför var det viktigt med omvärldsarbete? ”Omvärlden är så rörlig. 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 landstingsledningar, länsstyrelser, kommuner och hos vårdpersonal när de träffas” (Ibid).

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

Fanns det något som saknades i Socialstyrelsens 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 (Ibid).

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 resultatet 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 latenta rivalitet som finns i en organisation.

Omvärldsgruppen kom utifrån utredningen att dra vissa slutsatser och lämna förslag till det framtida omvärldsarbetet vid Socialstyrelsen. 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 (”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”).

I den interna undersökningen om omvärldsarbetet fann man önskemål om mer analys och gruppen menade att detta kunde lösas 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 Socialstyrelsen 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 kunskapsspridningen med internt nyhetsbrev och annat. Omvärldsarbetet skulle förankras bättre i verksamheten 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.

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’” (Ibid).

Riksantikvarieämbetet

Kulturen är ett område där omvärldsrapporterna är relativt många. Riksantikvarieämbetet 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 verksamhetssektariatet, 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 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” (”För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006”). 2006 års omvärldsanalys 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. Riksantikvarieämbetet fick försöka tolka uppdraget, vilket gav en del frihet. En tänkbar 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 (Intervju Riksantikvarieämbetet 2007-04-03).

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 (Ibid).

Metoden som används beskrivs som ”trendspaning med trendvärdering, drivkrafts- och konsekvensanalys”. Man sade sig arbeta utifrån ”omvärldsanalysens grundmetodik” (”För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006”). Inspirationskällor, utöver konsulten Futuresense, utgörs av omvärldsanalyser från Region Skåne, Svenska Kommunförbundet, Riksskatteverket och

oljaolaget Shell.⁶ Det kan konstateras att Riksantikvarieämbetet snarare vänder sig till andra omvärldsanalyser än till forskning.

Myndigheten kunde också dra nytta av de omvärldsanalyser som gjordes av sex länsstyrelser 2006⁷, särskilt Skåne nämns. Länsstyrelserna fick för detta arbete ta del av Riksantikvarieämbetets kunskap på området, så som ”definitioner och exempel på omvärldstrender och omvärldskartor samt de SWOT-mallar⁸ som togs fram i samband med projektet Agenda Kulturarv” (”För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006”).

Analysernas upplägg och innehåll

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

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

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

En viktig förklaring till de skillnader vi ser mellan de båda myndigheternas analyser ligger i uppdraget och i myndigheternas olika uppgifter. Medan Riksantikvarieämbetet främst skulle förmedla synpunkter för utveckling av kulturpolitiken i sin omvärldsanalys, hade Socialstyrelsen att följa utvecklingen för att kunna fullfölja sitt uppdrag att verka för patientsäkerhet och lika villkor i vård

och omsorg, vilket kräver bevakning av den vetenskapliga och samhällsliga utvecklingen inom den egna sektorn. Man kan uttrycka det så att Socialstyrelsen är beroende av omvärldsanalysen för att kunna fullfölja uppdraget över huvud taget, medan den för Riksantikvarieämbetet snarare utgör en möjlighet till förändring och utveckling.

Avslutande diskussion

Artikeln bygger på en explorativ undersökning av omvärldsbevakning och omvärldsanalys i statliga myndigheter. Grundläggande frågor gäller organisation av verksamheten och varför man bedriver den, de problem och svårigheter som förknippas med omvärldsanalys, inte minst svårigheten att institutionalisera omvärldsanalys.

Någon form av verksamhet som innebär bevakning eller analys av omvärlden finns vid de flesta myndigheter men ambitionsnivån varierar kraftigt. Fem av de undersökta myndigheterna bedriver en slags informell verksamhet. Bland de myndigheter som försöker organisera verksamheten har nio stycken halvformell organisation, medan ytterligare fem har en mer formell organisation. De senare samlas huvudsakligen bland myndigheter som hanterar hot, risk och säkerhet, eller inom analys och forskning. Myndigheter med informell organisation är ofta mindre eller inriktade på nationella frågor och har i flera fall ett begränsat och klart definierat ansvarsområden. Mer formaliserad omvärldsanalys kommer till på i huvudsak tre olika sätt. I ett antal myndigheter ingår omvärldsanalys i kärnverksamheten och i några fall kommer ett direktiv från departementet i regleringsbrevet. Annars är det vanligt att initiativ tas i myndighetens ledning. I flera fall har GD varit drivande för införande av omvärldsanalys. I några fall finns en entreprenör i organisationen som driver frågan och som genom sin entusiasm lyckas bygga upp en utvecklad verksamhet. Det är inte ovanligt att verksamheten trappas ned när den drivande personer får andra arbetsuppgifter. När verksamhet åter startat upp har det ofta gjorts med oerfarna medarbetare, vilket bidragit till konsultberoendet. Men det faktum att kunniga personer flyttat mellan myndigheter har också inneburit spridning av kunskap på området, liksom samarbete mellan myndigheter i nätverk. Den personliga faktorn är viktig. En hög personalomsättningen inom denna verksamhet har dock bidragit till instabilitet. Arbetet med omvärldsanalys är ofta en bisyssla till följd av att särskilda enheter utgör en minoritet. Det bidrar också till den obalans som finns mellan insamling av information och analys. Exempel på andra vanliga problem är dålig förankring i organisationen eller hos ledningen, och spridningen av individuell omvärldsinformation i organisationen. Över tid tycks det vara svårt att behålla kontinuiteten och institutionalisera omvärldsanalys i verksamheten. Trots sådana problem är det en vanlig uppfattning bland det tillfrågade att omvärldsanalys kommer att öka i betydelse i framtiden.

När det gäller analysernas innehåll är det slående hur likartat olika myndigheter behandlar megatrender som globalisering, internationalisering och individualisering. Förklaringen kan vara konsultberoendet. Myndigheterna har expert-

kunskap på sina sakområden och använder konsulter för att tolka de stora frågorna om samhällsförändring, snarare än att vända sig till samhällsforskningen. Det har ofta inneburit svag teoretisk förankring av megatrendanalysen. Konsulterna har dock haft stor betydelse för områdets utveckling i myndigheterna. Men mycket mer än så är det svårt att uttala sig om utan mer forskning. Sannolikt finns det både positiva och negativa effekter.

Det man kan önska av ny forskning på området är djuplodande fallstudier som undersöker omvärldsanalysens betydelse för bland annat beslutsfattande och verksamhetsplanering, men också för kunskapsnivån i organisationen. Flertalet av de studier som finns avser andra typer av organisationer, men det som utmärker myndigheter är att de verkar i en politisk miljö. Det mest anmärkningsvärda och förvånande är dock det stora beroendet av individer som denna typ av verksamhet uppvisar. Om en myndighet prioriterar omvärldsanalys eller inte tycks i flera fall vara beroende av GD:s inställning eller om det råkar finnas en drivande person i organisationen.

Referenser

Rapporter, utredningar och förordningar

- Ds 2004:46, *Tänka om världen*. Rapport från Omvärldsanalysutredningen. Stockholm: Fritzes.
- ”FoU-plan 98”, Räddningsverket, 1998.
- ”Framtidens risker och säkerhetsarbete: slutrapport – mars 2008”, Räddningsverket, 2008.
- Förordning (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (SFS).
- Förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. (SFS).
- Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (SFS).
- ”För framtidens kulturarvsarbete. Omvärldsanalys 2006”, Riksantikvarieämbetet 2006.
- ”Hur långt är ett snöre? En bok om människor, kommunen och framtiden”, Svenska Kommunförbundet, 2002.
- ”Hur vill vi ha framtiden då?”, Region Skåne, 2005.
- ”People and Connections, Global Scenarios to 2020”, Shell Corp. 2004.
- ”Processen för forskning och omvärldsanalys vid Räddningsverket”, PM, Räddningsverket, Dnr: 012-7451-2003, 23 juni 2006.
- Rexed, Knut (2007) ”Staten i framtiden – Viktiga utvecklingstrender i staten. En rapport från Fackförbundet ST”, Statstjänstemannaförbundet.
- ”Räddningsverket och framtiden – människa och samhälle”, Räddningsverket, 1996.
- ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, PM, Socialstyrelsen 2006-01-20.
- ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 2 Enkätsvaren, Socialstyrelsen, 2005-11-22.

- ”Socialstyrelsens framtida omvärldsarbete”, bilaga 3 Intervjuerna, Socialstyrelsen, 2005-11-22.
- ”Socialstyrelsens omvärldsrapport 2005”. Rapport, Socialstyrelsen, 2005.
- Sou 2000:98, *Förslag till ny myndighet för omvärldsanalys, utvärdering och statistik*. Stockholm: Fritzes.
- ”Syntesrapport 2006. Sammanställning av Socialstyrelsens olika omvärldsrapporter 2004-2006”, PM, Socialstyrelsen 2006.
- ”Verksledningskansliets omvärldsbevakning”, PM, Skolverket 2007.
- ”Vår förvaltning 2010 – i globaliseringens fotspår”, Riksskatteverket, 2000.
www.foresight.gov.uk/horizonscanning.

Litteratur

- Bell, Wendell (1997) *Foundations of futures studies. Human science for a new era. Vol. 1: History, purposes, and knowledge*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Bohman, Samuel (2009) ”Omvärldsanalys i statliga myndigheter. Framväxt, organisation och arbetsmetoder”, *Institutet för Framtidsstudier, Arbetsrapport 2009:12*. Stockholm.
- Choo, Chun Wei (2001) ”Environmental scanning as information seeking and organizational learning”, *Information Research*, 7:1.
- De Smedt, Peter (2008) ”Strategic Intelligence in Decision Making”, in *Future-Oriented Technology Analysis*, eds. Cagnin, Cristiano et.al. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Frankelius, Per (2001) *Omvärldsanalys*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Furustig, Hans & Sjöstedt, Gunnar (2000) *Strategisk omvärldsanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Hamrefors, Sven (1999) *Spontaneous environmental scanning. Putting ”putting into perspective” into perspective*. Stockholm: EFI.
- Hamrefors, Sven (2002) *Den uppmärksamma organisationen. Från Business Intelligence till Intelligent Business*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2006) *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Kristensson Ugglå, Bengt (2002) *Slaget om verkligheten. Filosofi – omvärldsanalys – tolkning*. Eslöv: B. Östlings bokförlag Symposion.
- Lundqvist, Torbjörn (2008) ”Den samtida omvärldsanalysens framväxt i staten”, i *Fjorton perspektiv på framtiden. Samhälls- och humanvetenskapliga framtidsstudier*, red. Alm, Susanne & Palme, Joakim. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Lundqvist, Torbjörn (2009) ”The Emergence of Foresight Activities in Swedish Government Authorities”, *Institute for Futures Studies, Working Paper 2009:5*. Stockholm.
- Lundqvist, Torbjörn (2010) *Omvärldsanalys – till vilken nytta?* Forskningsrapport 2010/2. Institutet för Framtidsstudier. Stockholm.

- Morrison, James L. (1992) "Environmental scanning", in *A primer for new institutional researchers*, eds. Whitely, Merideth A., Porter, John D. & Fenske, Robert H. Tallahassee, Florida: The Association for Institutional Research.
- Pagels-Fick, Göran (1999) *Business intelligence – om organisation, metod och tillämpning*. Stockholm: Industrilitteratur.
- Sjölund, Maivor (1994) *Att analysera omvärlden och framtiden: om idéer, kritik och praktik*. Stockholm: Fritzes.
- Slaughter, Richard (2002) "Futures Studies as an Intellectual and Applied Discipline", in *Advancing Futures*, ed. Dator, James. Westport, Conn.: Praeger.
- Solberg Søilen, Klaus (2005) *Introduction to private and public intelligence. The Swedish school of competitive intelligence*. Lund: Studentlitteratur.
- Sundström, Göran (2003) *Stat på villovägar – resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Stockholm: Stockholms universitet.

¹ Sjölunds frågor: "Varför görs omvärldsanalyser? Vad används de till? Fungerar de som beslutsunderlag för politiskt beslutsfattande om verksamhetens framtid? Hur vanligt är det att organisationer gör omvärldsanalyser? Vilka metoder används i analysarbetet? Hur förankras omvärldsanalysarbetet internt i den egna organisationen? Vilka gör analyserna? Ledningens roll i analysarbetet? Genomförs analyserna förutsättningslöst eller är det snarare planering mot givna mål?"

² Arbetsmiljöverket, Banverket, Ekonomistyrningsverket, ITPS, Justitiekanslern, Jämställdhetsombudsmannen, Kammarkollegiet, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Tullverket och VINNOVA.

³ För närmare beskrivning av kategorierna, se Bohman 2009, där 50 myndigheter ingår vilket ger en annan fördelning på de olika kategorierna, med en betydande övervikt för informell organisation.

⁴ Personalomsättningen blev tydlig vid de möten som hölls i Nätverket för omvärldsbevakare i staten.

⁵ Presentation av Räddningsverkets omvärldsanalys vid seminarium, Nätverket för omvärldsbevakare i staten.

⁶ "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.

⁷ I regleringsbrevet till länsstyrelserna pekades sex län ut för att göra omvärldsanalyser angående det regionala kulturmiljöarbetets utveckling.

⁸ SWOT-analys innebär att man undersöker styrkor, svagheter, möjligheter och hot (strengths, weaknesses, opportunities, threats) i och för en organisation.