

Utländska direktinvesteringar- kan vi minska risken?

Scenarioanalys som verktyg mot okända säkerhetshot: En
metodologisk studie om den nära framtiden

Abstract

The deteriorating security situation in and around Sweden has, in recent years, accentuated the need to further regulate foreign direct investments in domains that are regarded as important to national security. A new law aimed at this problem has been in effect since December 2023.

The question is if this law is sufficient to, in the perspective of the near future, secure important sectors from threats that are unknown today. This paper examines the complexity surrounding national security legislation. It attempts to present a method that can be used by relevant authorities to identify previously unknown challenges posed by foreign direct investments. The method is an adaptation of classic theories from the field of, and adjacent to, scenario analysis, but in a narrower scope than traditionally used. The proposed method aims to be a contribution to the management of future risk by guiding stakeholders to envision future challenges in a new way, beyond what is possible with traditional methods, such as prognosis.

Nyckelord: scenarioanalys, säkerhetspolitik, wack, direktinvesteringar, säkerhetshot

Antal ord: 9983

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Forskningsfråga och vetenskaplig relevans.....	2
1.2	Avgränsningar	2
2	Bakgrund	3
2.1	Scenarioanalys – en inledning.....	5
2.1.1	Wicked problems.....	6
3	Teori	8
3.1	Upprinnelsen: Royal Dutch Shell.....	8
3.2	Scenarioanalys- en osorterad verktygslåda	9
3.3	Scenarioanalys – tillämpningar och kritik.....	10
3.3.1	Moderna tillämpningar av scenarioanalys.....	10
3.3.2	Validitet och kritik	12
3.4	What-if analys	14
4	Metodutveckling	15
4.1	Metodsteg	15
5	Tillämpning	18
5.1	Inledande förutsättningar.....	18
5.1.1	Scenariokonstruktion.....	19
5.1.2	Inledande what-if analys	21
5.1.3	Identifiera drivande nyckelfaktorer	22
5.1.4	Påverkansanalys	22
5.1.5	Riskbedömning.....	23
5.1.6	Uppföljning	23
6	Slutsatser och sammanfattning	24
7	Referenser	26

1 Inledning

De senaste årens försämringar i det säkerhetspolitiska klimatet påverkar stora delar av det svenska samhället. Till synes legitima affärsintressen kan dölja en aktörs ambition att få tillgång till svensk skyddsvärd verksamhet, information eller kunskap. För att försöka möta detta hot har Sverige antagit en lagstiftning som skall begränsa utländska aktörers möjlighet att investera i det som anses vara skyddsvärd verksamhet. Frågan är dock komplicerad med flera olika inblandade aktörer; såväl nationella som regionala aspekter samt en omvärld i ständig förändring.

I en säkerhetspolitisk kontext i allmänhet, och den nu rådande i synnerhet, kan det finnas anledningar att försöka identifiera eventuella svagheter i en lagstiftning innan en potentiell antagonist gör det. Att invänta att skyddsvärd information redan har riskerats, eller gått förlorad, för att sedan i efterhand korrigera lagrum eller metoder är ett riskabelt tillvägagångssätt, med höga insatser. Bakom begreppet skyddsvärd verksamhet kan i många fall dölja sig flerårigt arbete med teknik och kunskap i världsklass. Det är värden som tar tid att bygga upp men som förloras desto snabbare. Det skulle alltså behövas en metod för att på ett strukturerat sätt försöka analysera framtiden och därigenom ge de berörda aktörerna möjlighet att agera, antingen rent faktiskt, eller genom en höjd medvetenhet för att möta tidigare okända sårbarheter.

Denna uppsats syftar till att undersöka om man med teorierna kring scenarioanalys kan utveckla en metod för att försöka förstå hur verkansgraden hos lagstiftning med säkerhetspolitiska syften kan komma att utvecklas över tid. Uppsatsen gör inte anspråk på att presentera en allomfattande och utprövad metod för scenarioanalys i en ny kontext utan ska ses som ett bidrag till diskussionen hur man kan angripa komplexa problem. Själva operationen, analysen, behöver göras av de som har god insyn i processerna. Uppsatsen har en försiktig teori- och metodutvecklande ansats syftande till att belysa alternativa sätt att analysera en kommande utveckling. Detta görs genom att presentera en konsolidering av metoder ur scenarioanalys och "what-if?" analys som i sina ursprungliga syften är betydligt mer omfattande.

Att tidigt försöka belysa vilka sårbarhetsvektorer samhället kommer att behöva hantera för att skydda svenska intressen i en nära framtid är ett arbete som, om än komplext, är förknippat med tydliga risker om det *inte* lyckas. För att göra det än mer komplicerat så kommer påverkansfaktorerna ta sig olika form om man jämför exempelvis lokal/regional- och nationell nivå. Det som framstår som gynnsamt regionalt kan vara problematiskt nationellt och vice versa. Det är svårt att skapa sig en uppfattning utan att fastna i ämnesspecifika detaljer som begränsar analysen. Den här uppsatsen syftar till att visa hur statens olika aktörer kan samlas runt en metod för att undersöka hur deras perspektiv utvecklas i kontexten kring utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet.

Syftet med den framtagna metoden är att beskriva en möjlig framtid där alla relevanta statliga aktörer kan känna igen sig och samtidigt kunna hantera en utveckling som antingen behöver motverkas eller uppmuntras.

1.1 Forskningsfråga och vetenskaplig relevans

Den centrala forskningsfrågan som den här uppsatsen ämnar försöka svara på är:

”Kan teorier ur scenarioanalys tillsammans med metoder ur what-if? analys skapa förutsättningar för att analysera om säkerhetspolitisk lagstiftning i en nära framtid är omfattande nog för att skydda Sverige även mot utmaningar som idag inte är kända?”

Metodpraktikan (Esaiasson m.fl., 2017) beskriver att man kan framställa sitt forskningsproblem som antingen ett samhällsligt uppkommet, eller ett inomvetenskapligt problem. Det förstnämnda utgår från en observation av samhället där det finns en uppenbar fråga som kan besvaras av den aktuella forskningen medans det inomvetenskapliga problemet belyser begränsningar och kontroverser i tidigare forskning.

Den här uppsatsen innehar karaktärsdrag ur båda grenarna, där det samhällsligt uppkomna problemet är de nya, och till del okända, säkerhetshot vi ställs inför i en allt mer digitaliserad, globaliserad värld där det dessutom pågår krig i närområdet. Inomvetenskapligt så finns det ett utrymme att studera hur en tillämpning av scenarioanalys i ett detaljerat fall, med kortare tidshorisont, kan se ut. Traditionellt används de här teorierna för att försöka förutsäga större händelser, samhälls- eller världsomvälvande, i ett tidsomfång som är betydligt längre. Tillämpningen i det här fallet bygger på tesen att även i det kortare perspektivet, och i en mer riktad frågeställning, är komplexiteten så stor att teorierna skulle kunna vara relevanta för att ge nya insikter.

1.2 Avgränsningar

Syftet med den metoden som presenteras är att den skall användas av en målgrupp med stor detaljkunskap i säkerhetskänsliga områden som rör utländska intressen samt svenska sårbarheter. Det gör att både själva utförandet som resultatet blir känsligt. Metoden kommer att presenteras översiktligt men med vissa exempel för att öka förståelsen.

2 Bakgrund

Den lagstiftning som ligger som fundament för den här uppsatsen är Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar ("UDI-lagen"). Lagen trädde i kraft så sent som i december 2023. Den syftar till att på ett koordinerat sätt, via central myndighetsinverkan, reglera vissa utländska¹ aktörers möjlighet att investera i svensk skyddsvärd verksamhet. Behovet av lagstiftningen har accentuerats av den försämrade säkerhetssituationen och har dessutom katalyserats av ett antal medialt omtalade fall där utländska aktörer visat intresse för strukturer i Sverige som faller under begreppet säkerhetskänsliga men som tidigare inte varit skyddade mot uppköp.

Ryssland står just nu för det tydligaste hotet mot svensk säkerhet. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) släppte i december 2022 en rapport som beställts av regeringen syftande till att öka kunskapsläget kring ryska investeringar och ekonomiska intressen i Sverige. Rapporten är en ögonblicksbild av läget under 2022 baserat på öppna källor och beskriver bland annat hur ett hundratal företag i Sverige ägs eller kontrolleras direkt av ryska medborgare (Almén m.fl., 2022). Detta är såklart intressant i sig självt men mer tänkvärt ur den här uppsatsens perspektiv är vad som sker, eller kan ske, utanför den relativt begränsade offentliga insyn det finns i exempelvis ägandestrukturer. Även FOI berör detta i sina slutsatser och konstaterar att:

"...det finns brist på information rörande utländska medborgares ekonomiska aktiviteter i Sverige vilket innebär att det troligtvis finns ett stort mörkertal rörande ryskt ägande och ekonomiska intressen." (Almén m.fl., 2022).

En ytterligare slutsats i rapporten var ett konstaterande att Sverige vid den tiden saknade en lagstiftning som reglerade utländska ekonomiska intressen i Sverige. UDI-lagen kan till del sägas svara upp mot denna slutsats även om den i många avseenden är mer omfattande.

De ryska intressen som beskrivs i FOIs rapport är i nuläget, särskilt på grund av de sanktioner som införts mot Ryssland efter invasionen av Ukraina, under särskild granskning i både nationell och internationell kontext. Det finns ett antal områden där Ryssland agerar i Sverige, både offentligt kända som beskrivs väl i FOIs rapport, samt även dolt där den detaljerade bilden upprätthålls, och skyddas, av försvars- och säkerhetsmyndigheterna. Att försöka se bortom dessa kända områden för att kunna identifiera framtida hot är relevant för att försöka undvika förluster av skyddsvärden. Detta behov förstärks av Rysslands erkända färdighet att verka inom det abstrakta hybridområdet där gränsdragningarna är svåra och

¹ Vad som i detta fall i juridisk mening avses med begreppet "utländsk" definieras i §4 lag 2023:560

där en utsatt part inte nödvändigtvis inser att de är drabbade förrän skadan är skedd, om ens alls.

Förutom Ryssland och Iran pekas även Kina ut som ett hot mot svensk säkerhet och svenska intressen (Säkerhetspolisen, 2024). I den kinesiska kontexten är läget också komplext med en mäktig stat som Sverige eftersträvar goda relationer med men som har strategiska intressen som inte nödvändigtvis är förenliga med svenska. I närtid har kinesiska försök att etablera sig på den svenska marknaden resulterat i medial uppmärksamhet och ansträngda diplomatiska relationer. Ett exempel är när den kinesiska teknikjätten HUWAEI ville etablera sig som en central spelare i det svenska 5G nätet. I det fallet restes farhågor om hur svenska säkerhetsintressen kunde vara hotade om etableringen fick genomföras och den kinesiska parten nekades slutligen tillträde till upphandlingen. Detta fall är intressant eftersom det belyser hur en utländsk aktör försöker skapa sig strategiska värden i andra länder inom ramen för den öppna marknadens spelregler. HUAWAI försökte sedan överpröva beslutet i svensk domstol, något som i slutändan misslyckades (Förvaltningsrätten i Stockholm, 2021). Att det i dagsläget kan anses vara en strategisk position att uppbära en central funktion i det svenska 5G-systemet är det nog få som bestrider men vad nästa strategiska mål för kinesiska investeringar kommer att vara är inte lika tydligt. Det finns också kinesiskt ägande av bolag som inte berör skyddsvärd verksamhet utan är att betrakta som legitim internationell praxis i en globaliserad värld. Kinesiska Geely äger exempelvis en stor majoritet av Volvo Cars, vad kan det få för påverkan för svenska intressen när Volvo bedriver högspecialiserad forskning som kan betecknas som världsunik? Ur den kontexten är det relevant att diskutera om den nya lagen är tillräcklig för att hindra skyddsvärda förluster ur ett bredare perspektiv för att förekomma snarare än att förekommas.

Lagen om utländska direktinvesteringar beskriver 7 olika samhällssektorer som skyddsvärda:

1. *samhällsviktig verksamhet,*
2. *säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),*
3. *prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av kritiska råvaror eller av metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning,*
4. *behandling i stor omfattning av känsliga personuppgifter eller av lokaliseringsuppgifter i eller genom en vara eller tjänst,*
5. *tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel,*
6. *tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för sådana produkter, och*

7. *Forskning om eller tillhandahållande av produkter eller teknik inom framväxande teknologier eller annan strategiskt skyddsvärd teknologi eller verksamhet med förmåga att tillverka eller utveckla sådana produkter eller utveckla sådan teknik.*

Om ägarförutsättningarna i företag som verkar inom dessa sektorer ändras på ett sätt som stipuleras i lagen så måste en anmälan ske till utpekad granskningsmyndighet (Inspektionen för strategiska produkter – ISP). Ett granskningsärende kan mynna ut i att investeringen tillåts, att den tillåts med förbehåll, eller helt förbjuds (ISP, 2024). Vid en granskning har ISP *skyldighet* att samverka med fem ytterligare myndigheter² inom säkerhetsfären samt *möjlighet* att inhämta underlag från ytterligare 27 myndigheter om så skulle behövas.

Verksamhetsbredden bland de berörda sektorerna som lagen omfattar indikerar både att det är ett omfångsrikt arbete att granska nyinvesteringar men också utmaningen i att omhänderta utveckling inom respektive fält. Utöver behovet av fackkunskap så tillkommer dessutom svårigheter med att förstå komplexa företagsstrukturer och ägarförhållanden.

2.1 Scenarioanalys – en inledning

”Scenarios are attempts to describe in some detail a hypothetical sequence of events that could lead plausibly to the situation envisaged.”

(Kahn & Wiener, 1967)

Det har genom historien alltid funnits en vilja att förutspå framtiden. Anledningarna kan vara många men två av de mest framträdande är troligtvis att man vill tjäna pengar, det vill säga anpassa sin organisation för framtida förändringar, eller att man vill förutspå vad en motståndare (eller potentiell motståndare) kan orsaka för skada, dvs militär planering. Båda dessa planeringsfunktioner är intresserade av att fatta så strategiskt fördelaktiga beslut som möjligt men begränsas samtidigt av den komplexitet som frågor om framtiden innebär. En metod som exempelvis prognostisering kan vara användbar i vissa avseenden men blir snabbt otillräcklig då den bygger på en matematisk, i vissa avseenden linjär ökning som inte är tillräcklig för att omhänderta bredare förändringar eller oförutsedda utvecklingar. Här fyller scenarioanalys en funktion där prognostisering möter en vidare intellektuell ansats, en framsynthet, för att kunna skapa en framtidsbild med större djup (Mitchell, 2020). Att skapa scenarier för att försöka förutspå framtiden är i sin

² Försvarmakten, Försvarets materielverk, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Säkerhetspolisen.

enklaste form en del av det mänskliga psyket och ett naturligt sätt för oss att hantera osäkerheter (Van der Heijden, 2002, s. 121).

Scenarioanalys har sedan 60-talet haft en naturlig plats i organisationsutveckling och även i den vetenskapsgren som på engelska benämns *future studies*, eller på svenska, *framtidssudier*. Dessa vetenskapliga grenar härstammar till stor del från Herman Kahns pionjärlika värv inom området, inledningsvis med militära förtecken på RAND-Cooperation under 50-talet och därefter med civil inriktning på hans Hudson Institute (Van der Heijden, 2002). Kahn hade, likt flera av sina efterföljare i området, både ett utvecklat sinne för planering men också ett, i vetenskapliga kretsar ovanligt, konstnärligt intellekt (Skovgaard Petersen, 2023). Det senare är viktigt då det belyser en skillnad mellan scenarioanalys och traditionell vetenskap eftersom scenarier syftar till att vidga mottagarens tankebanor utanför vad traditionell prognostisering klarar av. Det är den här faktorn som skiljer den kvalitativa scenarioanalysen från mer traditionellt kvantitativa vetenskapsgrenar men också det som gör det möjligt att teckna alternativa, men initierade, framtidsbilder.

Det har författats otaliga uppsatser och vetenskapliga artiklar om scenarioanalys och till viss del även om dess tillförlitlighet och nytta. Sedan 60-talet har företeelsen utvecklats, omformats och diskuterats utan att någon egentlig rådande ordning, eller för den delen erkänd konsensus, har etablerats (Bradfield m.fl., 2005). Om man därtill lägger alla de företag som livnär sig på att sälja egna, eller andras, metoder för att med scenarier analysera framtiden så är resultatet närmast att likna vid en smältdegel. Vad är det då som gör att användandet av scenarier i perioder ändå ökar i popularitet? Sannolikt beror det på vårt inneboende behov av att bygga strategier för en okänd framtid. Problemen som vi inser att vi behöver kunna hantera är så komplexa att rent prognosticerande och därigenom helt vetenskapliga metoder helt enkelt inte är tillräckliga. Dessa problem kan te sig så invecklade att de i dessa sammanhang beskrivs som *wicked problems*.

2.1.1 Wicked problems

Begreppet *wicked problem* introducerades under sent 60-tal och definierades ursprungligen som ett problem som är dåligt formulerat, med motstridiga ingångsvärden och där olika aktörer med divergerande intressen möts (Churchman, 1967). I modern tid har begreppet utvecklats och kan nu sägas omfatta komplexa samhällsutmaningar där politiker och experter tenderar att vare oense om lösningen. Ett tydligt och talande exempel på ett modernt *wicked problem* är Covid-19 pandemin (Bennessved & Olsson, 2024). Även om det fanns vetenskapligt framtagna planer för virusutbrott så blev den globala hanteringen av Covid-19 ett exempel på när politiker och experter hamnar på olika sidor om ett problem. Hanteringen hade varit mycket svår att förutsäga och innefattade många fler variabler än de rent medicinska. I realiteten kan ett *wicked problem* bli så svårhanterligt, och sakna tydliga svarsalternativ, att problemlösningen tillslut

landar i en ideologisk, värderingsdriven diskussion, något som obönhörligen öppnar för konflikt (Bennesved & Olsson, 2024).

Som beslutsfattare kan man finna sig mitt i ett wicked problem och då inte ha något annat val än att försöka hantera det på bästa sätt utifrån rådande omständigheter. I motsats till det så kan man utifrån förtänksamhet konstatera att vissa sektorer är extra utsatta för den här typen av utmaningar och därför arbeta med att försöka öka medvetenheten kring dessa i förväg. Här kommer alltså scenarioanalysen in för att utöka tankerummet hos de som har att hantera de aktuella frågorna och på det sättet göra dem mer beredda när, eller om, något sker. Utvecklingen behöver inte bli exakt som scenarierna utmålar men bara genom att ha tänkt i andra banor så är systemet mer förberett. Ju mer djuplodande analys man kan göra av sitt scenario, ju mer troligt är det att det går att identifiera vilka drivande nyckelfaktorer som har påverkat skeendet i en viss riktning, för att sedan ha uppsikt över dessa faktorer.

I säkerhetspolitisk kontext kan utländska investeringar sägas ha karaktären av ett wicked problem. Det är svårt att identifiera vilka parter som finns med på spelplanen; deras motiv är otydliga eller direkt antagonistiska men samtidigt väl dolda och svåra att sätta fingret på. Samtidigt finns en inneboende konflikt där politiker i den region som är föremål för en utländsk investering ser positiva möjligheter kopplat mot arbetstillfällena och tillväxt samtidigt som man på nationell nivå ser risker och hot. Detta blev tydligt då Karlshamns kommun under 2017 lät upplåta plats för mellanlagring av rör som skulle användas till den delvis ryskägda gasledningen Nord Stream 2. I det fallet så valde Karlshamns kommun att acceptera uppgårelsen medan Gotlands kommun tackade nej till samma erbjudande. Regeringen och säkerhetsmyndigheter avrådde från affären av säkerhetsskäl och båda kommunerna hade tillgång till samma underlag och rekommendationer. Detta belyser hur en till synes begränsad säkerhetspolitisk diskussion kan anta formen av ett wicked problem. I fallet med rörledningen så tillhörde intressant nog samtliga parter samma politiska parti men trots det så blev resultatet något som kan betecknas som ”icke önskvärt” ur en nationell kontext eftersom Karlshamns kommun tackade ja, stick i stäv med regeringens tydliga önskan.

3 Teori

Scenarios are powerful because they help those who read them to visualize in more concrete and human terms-to emotionally connect with-what might otherwise be only an abstract trend, a line on a graph. They make far more vivid the potential consequences of current trends or proposed actions.

(Hammond, 2000)

3.1 Upprinnelsen: Royal Dutch Shell

De moderna teorierna kring scenarioanalys härstammar i många avseenden på idéer från den franske ekonomen Pierre Wack (1922-1997) och hans arbete på det holländska oljebolaget Royal Dutch Shell. Wack formaliserade inom ramen för sin anställning på oljebolaget Shell under ett antal år ett sätt att tänka för att utmana beslutsfattare kring möjliga framtida utvecklingar. Arbetet på Shell började i slutet av 60-talet och bar frukt redan under oljekrisen 1973 då Shell var mer förberedda än övriga oljebolag med ökade marknadsandelar som följd (Shell, 2013, s. 7).

Wack beskriver att skillnaden mellan scenarioanalys och traditionell prognostisering var att i den sistnämnda läggs all kraft på att komma så nära framtiden som möjligt (Wack, 1985). Detta innebar problem för Shell då deras projekt, med exempelvis omfattande projektering av oljefyndigheter, hade längre tidshorisonter än de 6 år som den vid tiden aktuella prognostiseringen åstadkom. Genom att bredda synfältet kunde man tvinga beslutsfattare att ta till sig händelseutvecklingar som inte nödvändigtvis syftade till att vara ett försök att spå framtiden utan snarare en väl underbyggd möjlighet. För att sedan ge önskad kontrast till ett scenario behöver det sedan ställas mot andra, väl diversifierade scenarier. I det första genomförandet på Shell användes totalt 6 olika händelseutvecklingar, något som Wack sedermera erkände var för många (Wack, 1985). Sedan dess används två till fyra scenarier per område (Shell, 2013).

Scenarioanalys har sedan slutet på 60-talet använts kontinuerligt av Shell för att provocera nya tankar kring en omvärld i ständig förändring. Den senaste iterationen utkom 2023 och utgår från två scenarier: ”Sky 2050” och ”Archipelagos”. Dessa scenarier beskriver en framtid där målet att hålla den globala uppvärmningen till 1,5°C lyckas, respektive inte lyckas (Shell, 2023).

3.2 Scenarioanalys- en osorterad verktygslåda

Scenarioanalys som företeelse är ett spretigt fält, inte utan inneboende utmaningar. Inledningsvis kan man konstatera att det finns både tydliga teoretiska komponenter såväl som handfasta rent metodologiska. De teoretiska byggstenarna är tydligast i de skedena av scenariobyggandet då en möjlig framtid skall kontextualiseras. Detta görs med hjälp av en vid bredd av teorier, oftast med tyngd i det område som scenarierna gäller, exempelvis makroekonomi och geopolitik inom företagsvärlden eller underrättelser i den militära kontexten.

När det gäller metoder så finns det också olika sätt att angripa scenarierna beroende på vilket fokus eller målbild som arbetet syftar till. Från företagsvärlden kan vi hämta två metodexempel där den ena representeras av det tidiga arbetet på Royal Dutch Shell som leddes av Pierre Wack. I det här arbetet samlade han ett antal individer med varierande bakgrund för att sätta ihop scenarierna. När de var klara lades scenarierna sedan fram till chefsledet för övervägande. Även om processen var viktig så lades fokus på slutresultatet, de färdiga scenarierna, och de tankeutmanande verklighetsbilder som chefsledet fick ta del av.

I det andra perspektivet så är det själva processen som är det viktiga (Van der Heijden, 2005). Om syftet är att utveckla en hel organisation snarare än att peka ut möjliga strategiska vägval så är ett brett deltagande i framtagandet av scenarierna nödvändigt. Processerna blir komplexa, tidskrävande och omfattande men måste så få vara för att nå det önskvärda resultatet: att organisationen som helhet lär sig. Detta perspektiv på scenarioanalys där organisationen lär sig under arbetet refereras ibland till som en ”processnytta” på svenska (Bennesved & Olsson, 2024).

Under de år som scenarioanalys har utvecklats har det antagit många skepnader och tolkningar. En relativt accepterad grund är dock att man i dess mest okomplicerade form kan dela upp scenarioanalys i två tydliga spår. Den ena, den intuitiva, kan sägas utgå från Pierre Wack och bygger bland annat på kreativa tekniker och kvalitativa expertinslag. Den andra tankeskolan, den formella, är mer kvantitativ och rationell. Den kan exemplifieras med det arbetet som görs inom exempelvis miljöforskning där ett sätt att utveckla sina scenarier är att extrapolera trender och nyttja datasimuleringar (van Notten m.fl., 2003).

Ett sätt att tydliggöra och konkretisera dessa idéer är att ta intryck från den typologi som Lena Börjesson et al publicerade i den vetenskapliga tidskriften Futures (2006). Den identifierar tre olika kategorier av scenarioarbete som alla utgår från vilken typ av frågeställning man söker svaret på: ”vad kommer att hända?; vad kan hända? samt hur kan vi nå ett specifikt mål? (Börjeson m.fl., 2006). När man landat i sin frågeställning hävdar författarna att det sedan finns tre olika typer av scenarier att jobba med som motsvarar frågeställningarna: prediktiva, explorativa och normativa. De prediktiva scenarierna, som svarar på frågeställningen ”Vad kommer att hända”, har en mer formell prägel där prognoser spelar en viss roll. De syftar till att belysa en inte allt för omvälvande utveckling utan kan exempelvis ge antydningar om ränteförändringar under en treårsperiod. I den här modellen gör man avstamp i tydliga kausala mekanismer

som oftast stöds av historiska data. Den normativa scenariomodellen bygger på ett önskat slutläge och därefter görs scenarioansatser med utgångspunkt i att antingen förändra nuvarande läge alternativt att nuvarande läge effektivt förhindrar önskad utveckling (Börjesson m.fl., 2006). Den kvarvarande metoden, det explorativa, syftar till att utifrån ett större scenarium kunna belysa en möjlig utveckling som inte nödvändigtvis är prognosticerbar. Den här modellen lämpar sig väl för säkerhetspolitiska utmaningar då den tillåter utrymme för mer omfattande och komplexa förändringar än i det prediktiva scenariot. Avslutningsvis så delar Börjesson et al upp det explorativa scenariot i två undergrupper, den externa och den strategiska, där det externa fokuserar på faktorer utanför vår kontroll och det strategiska utgår från aktiviteter vi själva väljer för att därefter följa in i framtiden.

Daniel Jonsson vid FOI har i sin rapport ”Att använda scenarier i planering för civilt försvar” (2017) gjort en ansats att bygga vidare på Börjesson et al och tar fram en metodik för scenariokonstruktion som både omhändertar de klassiska teorierna och skapar en kontext för totalförsvarsanalys, men utan att vara så allomfattande som de klassiska metoderna som härstammar ur organisationsutveckling. Jonsson belyser att just eftersom Sverige har en lång historia av fred så har de relevanta aktörerna inom dagens totalförsvaret svårt att omfatta alla de osäkerheter som ett ytterligare försämrat säkerhetsläge innebär. Ett sätt att hantera dessa osäkerheter är genom explorativa scenarier vars utrymme för just komplexitet lämpar sig väl. Ju komplexare ämnet blir, desto mer behöver man dock acceptera att scenariobyggandet kräver mycket arbete i en iterativ process för att bibehålla sin relevans och trovärdighet (Jonsson, 2017).

3.3 Scenarioanalys – tillämpningar och kritik

3.3.1 Moderna tillämpningar av scenarioanalys

Utöver tillämpningen i företagsvärlden så finns det ytterligare exempel då scenarioanalys använts. Dessa exempel syftar till att belysa bredden på användningsområdena men även en kraftigt varierande grad av komplexitet.

Det första exemplet är Förenta Nationerna som 2005 valde att adressera det ständigt växande hotet från HIV/AIDS på den afrikanska kontinenten. Man valde att ta fram tre olika scenarier för att illustrera möjliga utvecklingar fram till 2025. Den här tillämpningen av scenarier är intressant eftersom, till skillnad från i företagsvärlden, där målgruppen är riktad till en ledningsfunktion, så var målgruppen i detta fall global. Eftersom AIDS/HIV ansågs vara ett världsomspännande problem så omfattade målgruppen ett brett spann från regeringar och makthavare till hjälporganisationer. Man valde att använda några av de kända byggblocken för scenariokonstruktion varav ett är att varje scenario ges ett namn som inte bara fastnar hos läsaren utan också signalerar den

underliggande logiken³ (Van der Heijden, 2005, s. 260). Resultatet byggde på att ett av de tre scenarierna var en extrapolering av det rådande läget; ett kunde beskrivas som en positiv utveckling; och ett var en negativ utveckling (UN, 2005). På så sätt kunde man illustrera olika framtidsbilder för läsaren att bilda sig en uppfattning om.

Ett ytterligare exempel på nyttjande av scenarioanalys är i Singapore där man använt, och utvecklat teorierna sedan 1980-talet då man blev inspirerad av scenarioarbetet på Shell. Singapore, med sitt speciella läge, sina begränsade naturtillgångar och relativt moderna statsbildning stod inför unika utmaningar. Efter att tidigt ha tagit hjälp av Shell så har Singapore idag en väl utvecklad statsapparat som fortfarande i stor omfattning använder scenarier för att identifiera och konkretisera antagningar om omvärlden och kommande vägval (Singapore, 2011). All viktig planering i den offentliga sfären bär spår av scenarioanalys och myndigheter och ministerier är alla införstådda i relevant terminologi och tillvägagångssätt, med flertalet nationella scenarioplaneringsaktiviteter varje år (Singapore, 2011).

Ur svensk kontext så har metoderna kring scenarioanalys länge omfamnats av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI (innan 2001- FOA). Eric Bergelin beskriver i sin doktorsavhandling 2023 hur civila vetenskapsmän, i nära samarbete med amerikanska RAND, från 1960-talet och framåt, utvecklade tekniker och metoder som kom att driva en förändring och modernisering av synen på militärt planeringsarbete. För första gången deltog civila experter i flera olika delar av militär planering koordinerat av Försvarsdepartementet. Denna förändring spred sig sedan vidare och kom sedermera att reformera hela den svenska statsförvaltningen, ett som Bergelin beskriver det, kunskapsgenombrott. Möjligheterna kom sig ifrån att det kalla krigets neutralitetspolitik inte begränsade det vetenskapliga samarbetet med västmakterna på samma sätt som exempelvis det militära (Bergelin, 2023).

I modern tid så har FOI fortsatt att utveckla sitt arbete med scenarioanalys, syftande till, bland annat, att stödja Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSBs, uppdrag att utveckla den svenska krisberedskapen. Det här gemensamma arbetet har nyligen analyserats och de aktuella tillämpningarna får en viss kritik (Bennessved & Olsson, 2024) som behöver beaktas i vår metodutveckling.

En ytterligare vetenskaplig artikel skrevs 2023 av Andreas Moberg vid Göteborgs Universitet. I sin artikel beskriver Moberg en metod som han benämner SAIL (Scenario Analysis In Law) vars syfte är att komplettera de traditionella sätten att genomföra juridiska fallstudier med en metod grundad på teorier ur scenarioanalys. Det största syftet med metoden, hävdar Moberg, är att den till skillnad från en traditionell juridisk fallstudie är mindre känslig för partiskhet hos forskaren. Moberg nämner bland annat studier av fall där det juridiska systemet ställs inför stora utmaningar, exempelvis vid stora samhällspåfrestningar som

³ De tre scenarierna fick följande namn: Tough choices: Africa takes a stand; Traps and legacies: The whirlpool; Times of transition: Africa overcomes.

pandemier, svåra naturkatastrofer och likande som ett tänkbart användningsområde för metoden (Moberg, 2023). Mobergs metod är intressant och närbesläktat till den här uppsatsens kärnämne men har ett fokus på det juridiska systemet som helhet.

3.3.2 Validitet och kritik

Det finns anledning att beröra en del av den kritik som riktats mot scenarioanalys. En av utgångspunkterna kring kritiken bygger på möjligheterna att säkerställa validiteten. För att validiteten skall vara god måste man kunna säkerställa att en undersökning har mätt det som man verkligen försatt sig att mäta (Torsten Thurén, 2019, s. 49). Till skillnad från prognostisering som strävar mot att komma så nära framtiden som möjligt, och följaktligen med relativ lätthet låter sig jämföras med facit, så är det grundläggande syftet med scenarioanalys ett annat, vilket inte låter sig mätas lika lätt. Eftersom ett av syftena med scenarioanalys är att utmana beslutsfattare att tänka i nya, alternativa banor behöver validiteten bedömas utifrån den kontexten. Ett trovärdigt scenario måste alltid bygga på etablerad vetenskap inom aktuell område vilket kan sägas ge validitet åt processen.

För att vidga synsätten så bygger scenarier på den möjliga, den *plausibla*, framtiden snarare än beräkning av, eller förlängningar på, dagens linjaler (Wilkinson & Kupers, 2014, s. 81).

De klassiska idéerna om vetenskaplig validitet och reliabilitet är inte direkt tillämpbara i den här uppsatsens metodutveckling då metoden inte låter sig prövas, och därigenom replikeras. Anledningen till det är att även om metodstegen hämtar sin legitimitet ur etablerad vetenskap så är genomförandet i vissa steg av processen i mångt och mycket beroende av kreativt tänkande. Övärderligt i den här processen, men med begränsade möjligheter att replikeras och därmed föremål för viss kritik, är det mer att likna vid en konstform än strikt vetenskap (Wright m.fl., 2019). Den vetenskapliga grunden för uppsatsen hämtas i stället ur teoretisk förankring i den litteratur som finns kring kärnämnet scenarioanalys- med beaktande av kritiken.

Den här uppsatsens utgångspunkt är att fall kan härstamma ur scenarioanalys så länge de bedöms vara troliga, plausibla, i förhållande till ett avgränsat område. Med avgränsat avses här ett scenarioarbete vars omfång motsvaras av avdelade resurser. I de fall scenarioanalys används fullt ut, exempelvis inom Shell eller i Östaten Singapores styrning så blir såklart arbetet bakom scenarierna väldigt komplext (Singapore, 2011). I den här tillämpningen behöver kloka avgränsningar göras för att inte själva scenariot ska bli övermäktigt. Det är också det som kan anses vara ett nytt sätt att se på de här områdena. Klart är dock att om metodiken skall äga någon relevans så måste scenarierna vara så pass trovärdiga att de kan utgöra en god grund för vidare analyser.

Det kan vara värt att ta med sig att en del av kritiken mot scenarioanalys är just att man måste vara försiktig med en allt för snäv avgränsning då det kan innebära att man väljer bort delar av helheten på ett sätt som kan sägas vara

snarast godtycklig. Den här utgångspunkten, som härstammar från scenarioanalysens barndom, hävdar att man inte kan tämja delar av ett wicked problem utan måste ta sig an hela problemet. Det finns annars risk att man kan komma lura mottagaren att tro att det svåra problemet är löst när det i själva verket är reducerat till mindre delar- men som helhet olöst. Detta förfarande, hävdar man, är omoraliskt då det implicit innebär att man är oärlig med sin, icke kompletta, lösning och därigenom utsätter mottagaren för risk (Churchman, 1967). Om man tar fasta på den här kritiken så går det alltså inte att ta sig an ett komplext problem i delar utan endast som helhet. I fallet med säkerhetspolitisk utveckling så kan man argumentera för att det blir ett nästintill omöjligt uppdrag producera och bearbeta scenarier som är allomfattande i den komplexa miljön som säkerhetspolitik innebär. Man skulle till och med kunna argumentera för att en sådan allomfattande ansats är praktiskt och intellektuellt omöjlig att ta sig an och därmed blir likaledes otillräcklig eller, för att använda Churchmans ordval, omoralisk. Även Peter Bennesved och Matilda Olsson är inne på en liknande slutsats i sin genomlysning av det moderna svenska projektet med scenarier som utgick ur FOI och MSBs arbete. I den Nationella risk och Förmågebedömningen (NRFB), som var det övergripande arbete vari scenarier användes valde man att arbeta med det som beskrivs som ”värsta-troliga” scenarier. Dessa var få till antalet (ibland endast ett) och de utgick ifrån det som var det värsta tänkbara. Det var wicked problems så som Churchman beskrev det *men* nådde inte i mål just för att det värsta troliga scenariot istället blev en begräsning i processen för att det utslöt andra möjliga händelseutvecklingar (Bennesved & Olsson, 2024). Det finns mer kritik från NRFB att återge kopplat till scenarioarbete men kontentan kan sammanfattas som att metodvalet i processen hämmades av externa, mer praktiska och förvaltningstekniska faktorer snarare än sund teoretisk underbyggnad.

Lärdomarna att ta med sig från kritiken mot scenarioanalys är flera. Först av allt så kan man konstatera att Churchmans synpunkt att man måste adressera hela sitt problem för att arbetet inte ska bli korrupt kan äga viss relevans även i nutida arbeten men det måste hanteras genom att formulera sin fokusfråga på ett sätt så att det blir hanterbart. Det blir en typ av avgränsning men en nödvändig sådan eftersom våra wicked problems behöver adresseras även om de är omfångsrika. Det behöver dock finnas säkerhetsmekanismer i analysen som tillser att den inte blir bristfällig. Den mest uppenbara är att vårt wicked problem, eller den fokusfråga som blir utgångspunkten för vårt scenarioarbete, är så pass genomarbetad så att den har en chans att omhändertas i den efterföljande analysen. En allt för omfattande fråga riskerar att resultera i analyser som tagit genvägar medan en för smal fråga genererar felaktiga slutsatser kring problemets omfattning. En ytterligare säkerhetsmekanism är att scenarierna har en klok teoretisk grund samt att man involverar en så bred bas av intressenter som möjligt (Wright m.fl., 2019). Det betyder i vår kontext att det scenarioarbete med säkerhetspolitiska förtecken som föreslås för att undersöka framtida utveckling av UDI-lagen måste samla en tillräcklig bredd av kompetenser för att bibehålla legitimiteten. Om det visar sig svårt att samla rätt kompetenser så behöver man sannolikt snäva ner sin fokusfråga ytterligare.

Det går inte att undvika att konstatera att resultatet av det här arbetet kan bli att scenarier inte lämpar sig för den här typen av analyser utan lämpar sig bättre åt fall där abstraktionsnivån är ännu högre. Det finns många fallgropar och utrymme för att processen blir partisk längst med vägen. Detta skall dock vägas mot det högst reella säkerhetspolitiska hot som vi står inför. Även om det kan vara problematiskt så är det värt att undersöka om metoderna skulle kunna öka vår förståelse för de hot som vi står inför, men inte ännu fullt ut förstår.

3.4 What-if analys

När scenarioarbetet har genererat möjliga framtida händelseutvecklingar så behöver de analyseras på ett strukturerat sätt. En what-if- analysmodell syftar till att metodiskt omhänderta scenarierna genom att jobba sig bakåt för att identifiera drivande nyckelfaktorer i de olika fallen. What-if analysen delar genetik med scenarioanalysen och har också använts i underrättelsesfären för att försöka förutse framtida utvecklingar. Styrkan med metoden är att den grupp som ska göra analysen inte behöver lägga tid på att diskutera hur sannolik en händelseutveckling är, utan påbörjar sitt arbete med antagandet att något redan har hänt. Detta undantar risken för att fastna i en skendiskussion om *sannolikheten* att någonting inträffar, något som lätt kan bli stridbart då det antyder att någon part kan ha misslyckats (Zulauf, 2024).

Randolph Phearson och Richard Heuer (2021) hävdar att What-if analys lämpar sig främst vid tre tillfällen. Inledningsvis i fall då analysgruppen har en tydligt inpräntad mental bild av en viss utveckling som därigenom motverkar deras kreativa tänkande kopplat mot alternativa händelseutvecklingar. Därefter lämpar sig metoden om ämnet är förknippat med mycket stridigheter inom analysgruppen och det i sig gör att det inte går att komma framåt i tänkandet utan att fastna i detaljer. Den tredje tillämpningen, som är mest relevant i den här kontexten, är då det finns behov av att belysa en oväntad men möjlig händelseutveckling och därefter försöka klarlägga anledningarna bakom. Genom att göra detta kan man identifiera det som engelska benämns ”key driving factors” eller ”key drivers” vilket kan översättas till drivande nyckelfaktorer vars förekomst man sedan ska hålla uppsikt efter för att kontrollera om verkligheten går åt ett icke önskvärt (eller önskvärt) håll (Pherson & Heuer, 2021).

4 Metodutveckling

I det här avsnittet presenteras ett förslag på hur scenarioteori tillsammans med what-if analys skulle kunna användas för att studera möjliga utvecklingar för lagen om utländska direktinvesteringar. Metoden skall ses som ett försök att ta teorier kring scenarioanalys och what-if analys och anpassa dem till en ny kontext. Det kan te sig som en inkongruent tillämpning när teorier ur scenarioanalys ska anpassas för en mindre omfattande tillämpning än vad som är de sedvanliga. Eftersom det säkerhetspolitiska problemet i grunden är så komplext, och utrymmet för senfärdighet i analys är litet, så är argumentet att det finns behov av en scenariotillämpning även om den skiljer sig från det omfattande arbetet som exempelvis Wack såg framför sig.

Det är viktigt att betona skillnaden mellan att utveckla metoden från att göra själva analysen. Analysen låter sig inte göras i det här formatet eftersom grundläggande information som behövs för att göra den inte är offentligt tillgänglig. Utlåtanden ingående i handläggningsprocessen från exempelvis Säkerhetspolisen eller Försvarmakten omfattas näst intill i sin helhet av sekretess och är därför inte tillgängliga som underlag. Det kan även vara värt att påtala att om dessa underlag hade varit tillgängliga, och en ordentlig analys genomförts av en analysgrupp med god insikt i de relevanta processerna, enligt den metodik som beskrivs så torde även resultatet bli skyddsvärt. Det hade gett en god grund för en antagonist som vill förstå det svenska lagrummet med tillhörande granskningssystem med dess identifierade svagheter. Den typen av inblick vill man förneka en motståndare. Även i litteraturen kring what-if analys varnas det för att en komplett analys, korrekt utförd, blir mycket kraftfull och således direkt skadlig om den skulle falla i motståndarens händer (Pherson & Heuer, 2021).

4.1 Metodsteg

Metoden som kommer att presenteras är influerad av teorierna kring scenarioanalys som beskrivits tidigare samt de lite mer handgripliga uppföljande metoderna från what-if analys. Som utgångspunkt för de olika stegen har inspiration kring what-if analys tagits från två håll. Det ena är en av den Amerikanska underrättelsetjänstens CIAs grundläggande introduktioner i yrkeskunskap (CIA, 2009) och den andra är *Structured analytic techniques for intelligence analysts* (Pherson & Heuer, 2021). Dessa två publikationer berör

what-if analys ur ett underrättelseperspektiv. Metoden nedan kan ses som en konsolidering av de två varianterna men med scenarioteori invävt.

1. **Scenariokonstruktion.** Inledningsvis skapas minst två scenarier som rör divergerande händelseutvecklingar kopplat till ämnet. Scenarierna bör vara explorativa och externa (Börjeson m.fl., 2006). Genom att välja denna karaktär på vårt scenario så omhändertar vi två karakteristika som beskriver UDI-lagen, dels det externa där vi bedömer att det är aktörer som är utanför vår kontroll som påverkar skeendet samt det explorativa som ger oss möjlighet att utforska utanför det predikterbara. Utgångspunkten för scenariobyggandet är att enas kring den grundläggande strukturella basen som scenariot skall byggas runt. Detta beskrivs i den engelska litteraturen som "focal question" vilket på svenska översätts till "fokusfråga". Denna är grundläggande i inledningen av scenario-konstruktionen då det är fokusfrågan som skall agera som både ett figurativt staket, som håller scenarierna från att vandra för långt utanför den aktuella kontexten, och som ankare för att se till att relevansen bibehålls (Rasmus, 2014). Fokusfrågan skall vara så kort som möjligt men samtidigt inte vare sig för snäv i sin konstruktion, eller för allmänt hållen, eftersom det är hämmande för det försatta arbetet. Viktigt är också att fokusfrågan innehåller avgränsningar, både tematiska men också i exempelvis tid och rum (Jonsson, 2017). Fokusfrågan är navet för hela scenarioskedet.
2. **Inledande what-if analys.** Detta steg påbörjas vid det fullbordade faktum som genererats av scenarierna i steg 1. Utifrån fait accompli identifieras förlopp inuti scenarierna där bedömningen är att händelser eller skeenden av stor betydelse finns och där det finns behov av djupare analys. Dessa steg kan vara samma i de olika scenarierna även om utfallen är olika. Insyn i processerna är väsentligt och detaljerna i de olika stegen måste vara kända. Olika aktörers expertkunskap behövs för att kunna särskåda de olika scenarierna på detaljnivå för att sedan kunna gå vidare med nästa steg.
3. **Identifiera drivande nyckelfaktorer.** I det här steget skall enskilda faktorer identifieras och isoleras. Drivande nyckelfaktorer är variabler som på ett eller annat sätt har stort inflytande över utvecklingen av scenariot. Det finns ingen begränsning i vad variablerna kan vara, så länge de följer den grundläggande scenariodoktrinen att vara plausibla. Eftersom det är en förfinad lista av drivande nyckelfaktorer som kommer att bli ett av de viktigaste resultaten av analysen så är det värt att låta analysgruppen bearbeta det här steget med ihärdighet. En kombination av ämneskunskap och tänkande utanför boxen är väsentligt för arbetet men behöver inte besittas utav samma individ.
4. **Påverkansanalys.** I det här steget samlas de olika drivande nyckelfaktorerna i respektive analys. De vägs mot varandra för att pröva vilken/vilka som har störst påverkan på slutresultatet. Syftet med steget är att förstå om små förändringar i nyckelfaktorerna påverkar utfallet och på så vis identifiera vilka som kräver mest uppmärksamhet.

5. **Riskbedömning.** I det här steget skall scenarierna och resultaten från tidigare steg ställas mot en mer konventionell riskbedömning. Sannolikheten för att något skall inträffa ställs emot konsekvensen av det inträffade. De osäkerheter som naturligt finns med i analysen tas med i beräkningen.
6. **Uppföljning.** De nyckelfaktorer som identifierats syftar till att öka medvetenheten som hot som kan uppenbara sig på något längre sikt. Detta belyser också metodens syfte då dessa hot, i allt för stor utsträckning, har en tendens att trängas undan av mer omedelbara och påtagliga faror en verksamhet har att hantera på daglig basis (Van der Heijden, 2005). Det är därför viktigt att etablera tydliga procedurer för att med relevant regelbundenhet följa upp om tendenser till identifierade nyckelfaktorer börjar visa sig. Detta är mest relevant i icke önskvärda scenarier då de oftast drivs av utvecklingar som vi inte styr över själva, exempelvis en antagonistisk aktör.

5 Tillämpning

Det här avsnittet kommer att gå igenom de olika stegen presenterade i kapitel 3 i ett tänkbart genomförande. Bristen på faktisk data om processerna kring UDI-lagen kommer av nödvändighet att driva ett visst antal antaganden. Vissa steg kommer också att behöva bli förenklade, exempelvis själva scenarioskopandet som i princip kan bli precis hur omfattande som helst. Till viss del så berörs även scenariodelen av brist på offentlig information då kunskap om förutsättningarna är en av grundpelarna att bygga sina scenarier på. Det finns även anledning att fundera kring de personliga egenskaperna som besitts av de som utgör scenariogruppen. I vissa fall går det att hitta individer som både besitter djup ämneskunskap och samtidigt har en förmåga att producera scenarier som är såväl utmanande som troliga men med gränsande till avantgardistiska attribut. I avsaknad av individer som är begåvade med denna relativt specifika profil behöver sannolikt våra scenarier tas fram av en grupp där de *kollektiva* egenskaperna motsvarar behoven av såväl djup detaljkunskap som ”intellektuell konstnärlighet”. Analysgruppens sammansättning kommer också påverka det som kallas processnyttan, det vill säga det mervärdet av själva arbetet som uppnås då en grupp genomför scenarioskopandet. En mer dynamisk grupp ger med naturlighet ett mer dynamiskt arbete.

5.1 Inledande förutsättningar

För att driva exemplet så utgår vi från en analysgrupp som utgörs av kompetenser med tyngdpunkt på granskningsmyndigheten (ISP). Uppdragsgivaren, analysgruppens motpart, är lagstiftaren. Även expertis ur de myndigheter som utsetts att stödja ISPs arbete med UDI-lagen kommer att spela en tydlig roll, framförallt i what-if analysen.

Det första ramverket som måste vara definierat innan skapandet av fokusfrågan kan inledas är hur omfattande hela arbetet skall vara. Här krävs det att det finns en tydlig uppfattning om vad scenarioanalys har för styrkor och begränsningar. En allt för snäv tidsram kopplat till ett allt för omfångsrikt scenario kommer göra slutprodukten missvisande. Ett omfångsrikt scenariobyggande kräver mycket resurser för att bli intellektuellt robust. Omvänt så kan man då säga att med begränsade resurser behöver scenariobyggandet vara så pass spetsigt att det fortfarande omhändertar de scenariotekniska byggstenarna men avgränsas för att bibehålla legitimiteten. Detta är sannolikt det svåraste steget i den här metoden. Kan vi inte hitta en relevant avgränsning finns det risk att de scenarier som blir grunden för den vidare analysen är intellektuellt begränsade, antingen för att de inte är tillräckligt djupt studerade, eller för att de drivits fram med bias orsakade av

scenariogruppens medlemmar. Risken för bias, dvs att scenariot medvetet eller omedvetet påverkas i en viss riktning på grund av skaparnas egna erfarenheter eller expertis, ökar i en kontext där resurserna inte är i samklang med omfattningen på scenariobyggandet.

För att metoden ska kunna beskrivas på sätt som gör den förståelig så kommer stegen i vissa fall exemplifieras. Här uppenbarar sig balansgången mellan att å ena sidan stegvis beskriva en metod, det vill säga konceptualisering, och å andra sidan i allt för stor grad skildra resultatet av stegen, operationalisering. I den här uppsatsen skall, i de fall en operationalisering beskrivs, det endast ses som ett sätt att ge färg åt beskrivningarna. Det faktiska innehållet, resultatet av metoden, måste som beskrivits tidigare tas fram av ämnesområdets kännare.

5.1.1 Scenariokonstruktion.

Det inledande steget i scenariokonstruktionen är avgörande för att metoden skall kunna användas fullt ut. Om inte scenariot har tillräcklig verkshöjd så kommer den efterföljande analysen sannolikt inte kunna finna tillräckligt underlag. Arbetet med scenariokonstruktionen utgår från fokusfrågan som, i den här tillämpningen, där arbetet är mer fokuserat i tid och rum, blir extra viktig.

Först när analysgruppen är tillfreds med fokusfrågan kan man fortsätta scenariokonstruktionen på ett målinriktat sätt. Om analysen görs på uppdrag av någon extern part eller en övre ledningsnivå bör fokusfrågan dialogiseras med denna för fastställa att inriktningen stämmer överens med frågeställarens krav. I vårt typfall så är det lagstiftarens syfte med analysuppgiften som bör säkerställas. En inledande fokusfråga utarbetas av analysgruppen och exemplifieras med följande fråga:

- *Klarar statsförvaltningen av att skydda svenska säkerhetsintressen från skadliga utländska förvärv inom ramen för mandatperioden?*

Fokusfrågan är konstruerad utifrån de grundläggande scenariotekniska byggstenarna. Det finns en utmanande underton där det antyds att staten kanske inte kan omhänderta en av dess viktigaste uppgifter- skyddet av det egna landet och dess invånare. Frågan är spetsig så till vida att den pekar ut skadliga utländska förvärv, men inte begränsande i att utpeka en särskild sektor eller namngiven utländsk aktör. Användningen av begreppet statsförvaltning pekar ut en målgrupp med ansvar i frågorna och ger en annan tydlighet än ett mer generellt begrepp som exempelvis "staten". Slutligen finns det en invisning om aktuell tidsperiod där den aktuella tiden ligger bortanför det prognosticerbara men ändå inom scenariobyggandets rimlighet. Användandet av begreppet mandatperiod signalerar att det är lagstiftaren som vill ha möjlighet att utvärdera lagen inom ramen för gällande parlamentariska realitet, något som skulle kunna vara en drivande avgränsning.

Efter att fokusfrågan är antagen av analysgrupp och uppdragsgivare vidtar scenariokonstruktionen. Även i detta fall så genomförs själva hanterverket utifrån analysgruppens sammansättning. Har analysgruppen en sammansättning som

medger att den kan driva scenarioskopandet internt så är det en möjlighet som självklart kommer att öka förståelsen för scenarierna inför analysarbetet. Det finns dock en risk att analysgruppen, om de är uttalade ämnesexperter inte har alla förutsättningar att se bortom den gällande ordningen och på så vis begränsar scenariernas explorativa natur. Mest sannolikt så behöver externa individer engageras för att göra scenarierna så fullödiga som möjligt. Antingen skapar man en extern scenariogrupp eller så kompletterar man befintlig analysgrupp med ytterligare kompetenser.

I detta skede finns det därmed all anledning att engagera det som i scenariosamhället refereras till som ”remarkable people”. Företeelsen remarkable people, sannolikt myntat av, eller i sfären runt, Pierre Wack på Shell spelar en viktig men även till del abstrakt roll i scenariobyggandet. På svenska saknas en etablerad översättning till remarkable people trots att det spelar en signifikant roll i det som skiljer ett scenario från exempelvis en prognos. Med tanke på vad remarkable people bidrar med i processen så anförs att ett lämpligt svensk begrepp kan vara en person med ett *banbrytande intellekt (BI)*. Rollen som ett BI fyller är *inte* som expert inom det aktuella ämnet utan snarare som katalysator åt scenarioskopandet syftande till att uppmuntra originalitet, och i vissa avseenden excentricitet. En tydlig mall för ett BI finns inte men denne kan ha studerat angränsande ämnen för att kunna ge ett vidare perspektiv, den har sannolikt viss insyn i det aktuella fokusområdet men det viktigaste är förmågan att kunna stöpa om en varande diskussion för att ge nya perspektiv. Ett BI har både förmågan till både nyfiket, fritt tänkande och den intellektuella spänsten att kontextualisera tänkandet in i scenarioprocessen (Van der Heijden, 2005). Om man har möjligheten så kan det vara värt att ta in flera BI med olika bakgrunder för att verka som tvärdisciplinära fritänkare.

Som tidigare berörts så kan ett scenarioarbete bli nästintill obegränsat i sitt omfång och erfarenheterna från bland annat FOI är att allt för omfattande och offensiva scenarier (”värsta troliga”) sannolikt missar målet (Bennesved & Olsson, 2024). Det betyder att vi, i den här mer avgränsade metoden, behöver vara uppmärksamma på att scenarierna har en rimlig, men samtidigt relevant, omfattning. Exempel på bredden i scenarierna som vårt typfall skulle kunna landa i är:

- Ett scenariobaserat case-study där en specifik ansökan om tillstånd för utländska direktinvesteringar har godkänts alternativt icke godkänts i respektive scenario.
- Två scenarier som beskriver hur lagen har tillämpats dels för restriktivt, och dels för tillåtande. I det enda stiger nationellt och internationellt tryck som ett resultat av försämrat investeringsklimat, i det andra ser man hur säkerhetskänslig verksamhet övertagits av utländska intressen.
- Ett scenario där en utländsk part med omfattande offensiver i det diplomatiska och juridiska rummet i allt väsentligt har lyckats runda lagstiftningen och ett scenario där liknande resultat uppnåtts via ombud i det dolda.

- En utländsk aktör har visat intresse för en sektor som inte omfattas i dagens lagstiftning men där Sverige ligger i framkant exempelvis AI eller kvantteknologi.

Även om exemplen ovan är konstruerade för att rama in metoden så ger de en fingervisning om den typen av djup som kan vara relevant att undersöka i vårt typfall.

I vårt typfall så har nu analysgruppen enats kring tydliga och divergerande scenarier som genererats utifrån fokusfrågan. De har utmanats av en eller flera BI och de har redovisats för uppdragsgivaren. Scenarierna är producerade och har ett anpassat detaljdjup för att tydligt presentera en bild av ett framtida läge. Detta framtida läge blir nu startpunkten för what-if analysen.

5.1.2 Inledande what-if analys

En What-if analys påbörjas som tidigare nämnts alltid med ett antagande att någonting redan har ägt rum. I typfallet så har vi våra scenarier att utgå ifrån. Det här analyssteget kräver att experter från de berörda aktörerna får möjlighet att ta del av scenarierna och därefter utvärdera dem utifrån sin funktions perspektiv. I våra typfallsscenarier som rör utländska investeringar kan en naturlig utgångspunkt vara de handläggningssteg som sker under granskningsprocessen. Inledningsvis kan det vara en god idé att betrakta problemet (scenariot) i en bredare sammanslutning, exempelvis med hela analysgruppen. När man gått igenom de samlade intrycken delar man lämpligen upp sig i mindre disciplinärt uppdelade grupper. I det efterföljande arbetet tittar man i detalj på det läge som scenariot leder till och försöker i så hög detaljupplösning som möjligt se vilka beslut, vägval, händelser eller aktörer som har gjort att man har hamnat i det presenterade slutläget. I vårt typfall så kan man tänka sig att det finns grupper som analyserar scenariot ur olika perspektiv. Man kan tänka sig juridiska perspektiv; geopolitiska; inrikespolitiska; klimatomställning; teknikutveckling; exploatering av naturresurser, diplomatiska påtryckningar osv. Analyser som rör sig utanför berörda myndigheters expertisområde bör ändå omhändertas så långt som det är praktiskt möjligt. Komplexiteten i de säkerhetsshot som utländska investeringar innebär för Sverige visar sig sannolikt ganska tidigt i arbetet med dessa scenarier och föranleder därmed en bred ansats i analysarbetet. För att What-if analysen skall kunna bära frukt är det viktigt att fokusera på vad som händer i varje steg av scenariot. I vårt fall bör steg i granskningsprocessen, företrädesvis på myndighetsnivå genomlysas för att förstå vilka faktorer som påverkat scenariot i den aktuella riktningen.

5.1.3 Identifiera drivande nyckelfaktorer

I detta steg i processen så har ett antal olika what-if analyser genomförts av olika ämnesgrupper. Beroende på hur vårt typfall ser ut i detalj kan dessa grupper vara disciplinärt uppbyggda (exempelvis jurister; poliser, kommunala representanter) eller från de myndigheter som är delaktiga i UDI-lagens prövningsprocess. Mest sannolikt är det sistnämnda eftersom de är naturliga huvudintressenter i den här processen. Det viktigaste är att what-if analysen har genomförts av personer med tillräcklig fackkunskap för att kunna ta sig an scenarierna. Om kunskapen kring de berörda processerna är för grund så kommer med all säkerhet de identifierade nyckelfaktorerna bli otillräckliga eller rent av missvisande.

Steget med att identifiera drivande nyckelfaktorer är det steg som levererar det mest konkreta resultatet i hela det här arbetet (undantaget den tidigare omnämnda processnyttan som är av mer abstrakt natur). I varje what-if analys går man nu igenom vilka enskilda identifierbara moment, exempelvis processteg, politiska beslut, internationell utveckling eller liknande som har varit väsentliga för just det aktuella scenariots utveckling i just det fält som analytikern eller analysgruppen verkar.

5.1.4 Påverkansanalys

Om arbetet har genomförts i olika grupper så bör man i detta steg väga gruppernas identifierade nyckelfaktorer mot varandras. I det här steget skall processen förstås som iterativ där lärdomar dras från andras arbeten och de egna nyckelfaktorerna förfinas eller justeras. Strävan bör vara att skruva på nyckelfaktorerna för att se hur det kan tänkas påverka utvecklingen.

I slutskedet av det här steget kan man välja att ytterligare konsolidera nyckelfaktorerna och på så vis få färre, men mer omfattande, alternativt nöja sig med de man har som sannolikt är något mer disciplinärt färgade, något som styrs av hur analysgrupperna har varit uppbyggda. Eftersom det är viktigt att i senare skede följa upp de identifierade nyckelfaktorerna så behöver de vara i ett antal, och omfattning som gör uppföljning möjlig på den organisationsnivå som är relevant. I detta steg är det också viktigt att ta hänsyn till att nyckelfaktorerna kan vägas mot hur mätbar eller observerbar förändringen är. Ju abstraktare nyckelfaktor, ju svårare kommer det bli att överblicka om den håller på att besannas, vilket är ett av huvudsyftena. Å andra sidan kan en allt för teknisk nyckelfaktor endast äga relevans i högspecialiserade verksamheter, inte att förakta i sak, men i den här kontexten behöver de vara lättare att omhänderta och följa upp.

Ett antal nyckelfaktorer har nu identifierats och förfinats. De nyckelfaktorer som anses vara de mest centrala benämns drivande nyckelfaktorer. De drivande nyckelfaktorerna är resultatet av hela arbetet och skall ge alla inblandande i analysen, oavsett vilken myndighet eller disciplin som representeras, en bild av scenariots utveckling och nu även vilka faktorer som krävs för att den möjliga utvecklingen ska äga rum, samt vad som behöver följas upp över tid. De drivande

nyckelfaktorerna kan spänna över ett brett fält men har gemensamt att de behöver bevakas för att ge utrymme för åtgärder när de indikerar en oönskad utveckling.

Det bör noteras att en komplett what-if analys kring scenarier i svensk säkerhetspolitik innehållandes sammanställningar och analyser bör spridas restriktivt. Eftersom den innehåller kvalificerade bedömningar om svagheter och sårbarheter kan den ur ett perspektiv ses som en manual att åstadkomma exakt det den är konstruerad för att motverka. Självklart kan och bör nyckelfaktorer brytas ner till bevakningspunkter som inte innehåller samma tyngd och förståelse men analysen som helhet bör spridas restriktivt (Barry Zulauf, 2024).

5.1.5 Riskbedömning

Riskbedömningsfasen syftar till att analysera de identifierade drivande nyckelfaktorerna utifrån sannolikhet och konsekvens. Processen är väletablerad och syftar till att placera ut nyckelfaktorerna på en skala där de som innebär både en allvarlig konsekvens *och* har en hög sannolikhet att inträffa ses som de mest oroande. I de fall man får faktorer som passar in i den bedömningen behöver sannolikt åtgärder vidtagas direkt. Det är dock mindre sannolikt eftersom sådana faktorer, av mer akut karaktär, sannolikt fångas upp av andra metoder än denna. Det skall dock inte uteslutas att faktorer med både hög risk och hög sannolikhet identifieras och behöver omhändertas. Därefter kommer samtliga faktorer följa på en fallande skala allt eftersom konsekvenserna och sannolikheterna minskar.

5.1.6 Uppföljning

Efter att riskbedömning har genomförts så kvarstår ett antal drivande nyckelfaktorer som inte rankats så högt i riskbedömningen att de resulterar i en omedelbar åtgärd. Det är dock avgörande att dessa följs upp för att ge tidiga indikationer på att en händelseutveckling som beskrivits i scenarioarbetet och analyserats i what-if analysen börjar realiseras. Hur detta omhändertas i detalj är svårt att svara på eftersom det styrs till fullo av faktorer som karaktären på nyckelfaktorn, vilken nivå eller myndighet som ansvarar och de resurser som krävs för uppföljningen.

6 Slutsatser och sammanfattning

I denna uppsats görs en ansats att svara på frågan om ”...teorier ur scenarioanalys tillsammans med metoder ur what-if? analys skapa förutsättningar för att analysera om säkerhetspolitisk lagstiftning i en nära framtid är omfattande nog för att skydda Sverige även mot utmaningar som idag inte är kända?” För att svara på frågan beskrivs de teoretiska byggblocken som utgör scenarioanalys samt den historia och nutida relevansen av ämnet. Syftet har varit att undersöka om dessa teorier därefter går att justera till en ny men oprövad tillämpning, i detta fall en metod i 6 steg.

Redan inledningsvis så konstaterades det att eventuella slutsatser endast kommer vara på metodologisk nivå då det inte finns tillräckligt tillgängligt underlag för att genomföra den faktiska analysen. Detta inledande konstaterande visade sig vara korrekt och ju längre arbetet fortskred ju tydligare blev det att för att genomföra en analys enligt den metod som presenteras så krävs djup detaljkunskap i de berörda ämnena men även en god förståelse för processerna bakom scenarioanalys. Det faktumet kommer att bli den första slutsatsen.

En ytterligare slutsats är att scenarioanalys är ett ämne med många fallgropar och som kräver mycket av den analysgrupp som skall genomföra arbetet både för att få ett tillräckligt djup i fackkunskaperna men även för att själva scenarioarbetet kräver viss respekt och handlag för att undvika att hamna i ett läge där resultatet snarare blir missvisande. Sammansättningen av analysgruppen, kompletterat av banbrytande intellekt, är västenligt för att nå framgång.

Det är av stor betydelse att det läggs kraft på att hitta en fokusfråga som både omhändertar den nödvändiga bredden som krävs för att metoderna skall fungera, men samtidigt är tillräckligt spetsig för att kunna ge ett resultat. En allt för bred fråga riskerar att bli ohederlig då den omfattar ett omfång som sedan inte kan täckas in i den efterföljande analysen. Att hitta en korrekt och balanserad fokusfråga i kommer sannolikt vara den svåraste uppgiften. Ett visst mått av intuition och konstnärlighet kommer alltid att krävas för att genomföra ett scenarioarbete, något som alltid kommer öppna för vetenskaplig kritik och diskussion. En acceptans, internt och externt, för dessa tillvägagångsätt är en tydlig framgångsfaktor.

Finns det då alls något syfte med att försöka analysera en lagstiftning likt UDI-lagen med hjälp av dessa teorier? Svaret på den frågan ligger sannolikt i det grundläggande ämnet, säkerhetspolitiken, och dess inneboende komplexitet. Att utländska direktinvesteringar kan vara ett hot mot Sverige är klarlagt men hur det hotet kommer utvecklas är oklart. Ämnet är diffust och har många inneboende variabler som inte är uppenbart lämpliga för traditionell prognostisering. Om reflektionerna kring utländska direktinvesteringar mynnar ut i att det man står inför faktiskt är ett wicked problem så kan detta vara ett sätt att angripa det, och på så vis vara mer förberedd inför en möjlig- men okänd framtid.

Ett naturligt nästa steg i det här ämnet är att försöka omfamna de realiteter som oundvikligen behöver hanteras inom ramen för en analys enligt den metod som presenterats. Det behöver klargöras om de resurser som krävs för att göra analysen på ett acceptabelt sätt står i proportion till de ökade insikter som finns att vinna. Oundvikligen så finns en rationalitet som behöver beaktas och den är än viktigare i det här fallet då en felaktig analys kan få exponentiellt större negativa konsekvenser. Det kanske är bättre att hantera problem allt eftersom de dyker upp än att leva med en bild av hoten som är otillräckligt analyserad.

Sammanfattningsvis så kan svaret på forskningsfrågan sägas vara att teorier ur scenarioanalys kan bidra till att identifiera okända hot i en nära framtid men verktygen behöver användas under kontrollerade och eftertänksamma former för att inte riskera att bli missvisande. Att noga välja omfång på sitt scenarioarbete blir den viktigaste lärdomen för att lyckas.

7 Referenser

- Almén, O., Malmlöf, T., & Lusua, J. (2022). *Ryska investeringar och ekonomiska intressen i Sverige* (FOI-R-5377--SE; s. 62). FOI.
- Bennesved, P., & Olsson, M. (2024). Scenarioanalys, wicked problems och krisberedskapsplanering. *Statsvetenskaplig tidskrift, Vol 126 Nr 1*.
- Bergelin, E. (2023). *Planeringsforskningens genombrott: Försvarets forskningsanstalt och det globala kalla krigets planeringsexperter*. Uppsala universitet.
- Bradfield, R., Wright, G., Burt, G., Cairns, G., & Heijden, K. V. D. (2005). The origins and evolution of scenario techniques in long range business planning. *Futures, 37*(8), 795–812. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2005.01.003>
- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.-H., Ekvall, T., & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures, 38*(7), 723–739. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2005.12.002>
- Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Science, 14*(4), B-141. <https://doi.org/10.1287/mnsc.14.4.B141>
- CIA. (2009). *A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis*. US Government. <https://www.cia.gov/static/955180a45afe3f5013772c313b16face/Tradecraft-Primer-apr09.pdf>
- Förvaltningsrätten i Stockholm, 24231-202378-21 (Förvaltningsrätten i Stockholm 22 juni 2021). https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/forvaltningsratten_stockholm/pm/24231-20_-2378-21.pdf

- Hammond, A. L. (2000). *Which world?: Scenarios for the 21st Century* (1st pbk. ed). Island Press.
- ISP. (2024). *Handläggningsprocessen*. <https://isp.se/utlandska-direktinvesteringar/uppdraget-som-granskningsmyndighet/handlaggningsprocessen/>
- Jonsson, D. (2017). *Att använda scenarier i planering för civilt försvar*.
- Kahn, H., & Wiener, A. J. (1967). The Use of Scenarios. I *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years (adaptation)*. Macmillan.
<https://www.hudson.org/technology/the-use-of-scenarios>
- Mitchell, B. (2020). Scenario Planning for the Twenty-first-Century Military Strategist. *Wild Blue Yonder*. <https://www.airuniversity.af.edu/Wild-Blue-Yonder/Article-Display/Article/2161592/scenario-planning-for-the-twenty-first-century-military-strategist/>
- Moberg, A. (2023). Scenario Analysis in Law. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 136(2–3), 200–233. <https://doi.org/10.18261/tfr.136.2-3.2>
- Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns, & Lena Wängnerud. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (5:e uppl.).
- Pherson, R. H., & Heuer, R. J. (Red.). (2021). *Structured analytic techniques for intelligence analysis* (Third edition). SAGE, CQ Press.
- Rasmus, D. W. (2014, september 21). *How to Write a Good Scenario Planning Focal Question—Serious Insights*. <https://www.seriousinsights.net/how-to-write-good-focal-question/>
- Shell. (2013). *40 years of Shell scenarios*. https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/scenarios/what-are-the-previous-shell-scenarios/new-lenses-on-the-future/earlier-scenarios/_jcr_content/root/main/section_2095191679/promo/links/item0.stream/1652

289755448/a0e75f042fee5322b72780ee36e5ba17c35a4fc6/shell-scenarios-40yearsbook080213.pdf

Shell. (2023). *The Energy Security Scenarios*.

Singapore. (2011). *Conversations for the future*. Public Service division, Prime Minister's Office. <https://www.csf.gov.sg/files/media-centre/publications/conversations-for-the-future.pdf>

Skovgaard Petersen, C. (2023, juli 27). *The Eccentric World of Herman Kahn*. Farsight. <https://farsight.cifs.dk/the-eccentric-world-of-herman-kahn/>

Säkerhetspolisen. (2024). *Säkerhetspolisen 2023/2024*. Säkerhetspolisen.

Torsten Thurén. (2019). *Vetenskapsteori för nybörjare* (3:e uppl.). Liber AB.

UN (Red.). (2005). *AIDS in Africa: Three scenarios to 2025*. Joint United Nations Programme on HIV, AIDS.

Van der Heijden, K. (Red.). (2002). *Sixth sense: Accelerating organizational learning with scenarios*. Wiley.

Van der Heijden, K. (2005). *Scenarios: The art of strategic conversation* (2nd ed). John Wiley & Sons.

van Notten, P. W. F., Rotmans, J., van Asselt, M. B. A., & Rothman, D. S. (2003). An updated scenario typology. *Futures*, 35(5), 423–443. [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(02\)00090-3](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(02)00090-3)

Wack, P. (1985). Scenarios: Uncharted waters ahead. *Harvard Business Review*, 63(5), 73–89.

Wilkinson, A., & Kupers, R. (2014). *The essence of scenarios: Learning from the Shell experience*. Amsterdam University Press.

Wright, G., Cairns, G., O'Brien, F. A., & Goodwin, P. (2019). Scenario analysis to support decision making in addressing wicked problems: Pitfalls and potential. *European*

Journal of Operational Research, Volume 278, Issue 1, Pages 3-19.

<https://doi.org/10.1016/j.ejor.2018.08.035>.

Zulauf, B. (Director). (2024, februari 5). *Interview with Randolph Pherson.*

<https://www.youtube.com/watch?v=UZmkYWvmeEE>