

Strategisk ledelse af integrerede mellemsektororganisationer. Overvejelser om forudsætninger og funktion

At være eller ikke være

- det er det strategiske spørgsmål

Af Runólfur Smári Steinthorsson

Resumé

Formålet med denne artikel er at give indsigt i forudsætninger og principper, der er karakteristiske for strategisk ledelse af organisationer, der er placeret i grænseområdet mellem den private sektor, den offentlige sektor og den frivillige sektor.

I artiklen argumenteres, at der er tegn på, at forudsætningerne og principperne ved strategisk ledelse af nævnte organisationer er markant anderledes end grundlaget, aktiviteterne og forholdene, der gør sig gældende ved strategisk ledelse af både offentlig og privat virksomhed.

I artiklen afklares hvilken slags organisationer findes i grænseområdet mellem disse tre sektorer, organisationernes særlige ledelseslogik karakteriseres og til sidst fremhæves en antagelse om organisationernes grundlæggende funktion.

Erfaringer fra

Det islandske Eksportråd

Det islandske Eksportråd blev etableret i 1986 med sigte på at knytte alle industrier og de offentlige myndigheder sammen i en stærk organisation. Idéen var at skabe forudsætninger for samarbejde mellem interessenterne inden for eksportområdet, bl.a. for at arbejde for en bred forankring af strategiske tiltag og strukturændringer inden for eksportområdet med henblik på

Strategisk ledelse af integrerede mellemsektororganisationer. Overvejelser om forudsætninger og funktion

At være eller ikke være

- det er det strategiske spørgsmål

Af Runólfur Smári Steinthorsson

Resumé

Formålet med denne artikel er at give indsigt i forudsætninger og principper, der er karakteristiske for strategisk ledelse af organisationer, der er placeret i grænseområdet mellem den private sektor, den offentlige sektor og den frivillige sektor.

I artiklen argumenteres, at der er tegn på, at forudsætningerne og principperne ved strategisk ledelse af nævnte organisationer er markant anderledes end grundlaget, aktiviteterne og forholdene, der gør sig gældende ved strategisk ledelse af både offentlig og privat virksomhed.

I artiklen afklares hvilken slags organisationer findes i grænseområdet mellem disse tre sektorer, organisationernes særlige ledelseslogik karakteriseres og til sidst fremhæves en antagelse om organisationernes grundlæggende funktion.

Erfaringer fra

Det islandske Eksportråd

Det islandske Eksportråd blev etableret i 1986 med sigte på at knytte alle industrier og de offentlige myndigheder sammen i en stærk organisation. Idéen var at skabe forudsætninger for samarbejde mellem interessenterne inden for eksportområdet, bl.a. for at arbejde for en bred forankring af strategiske tiltag og strukturændringer inden for eksportområdet med henblik på

at øge den islandske eksport. Det blev fastlagt, at organisationen skulle være åben for alle der eksporterer, deres foreninger, det offentlige og for andre erhvervstilknyttede organisationer.

Med denne opbygning fik eksportrådet en meget speciel placering i den samfundsøkonomiske organisering. Organisationens opbygning svarede til en forening, fordi det offentlige, alle relevante interesseorganisationer og private eksportvirksomheder i alle brancher kunne opfattes som medlemmer af eksportrådet. Det blev også konstateret, at organisationens aktivitets- og funktionsområder var mange og forskellige. Organisationens finansiering var også speciel, idet driftsmidlerne dels kom gennem afgifter, der blev pålagt virksomhederne fra central side, dels som kontingenter og dels som tilskud fra det offentlige. Det kunne også konkluderes, at organisationens funktion ikke direkte var afhængig af en indtægtsdrivende virksomhed (Steinhorsson 1989).

Set i bakspejlet må det konstateres, at organisationens drift og dennes udvikling ikke har levet op til ambitionerne om den eksportstrategiske og strukturpolitiske rolle. Der udviklede sig i eksportrådet en enighed om at fokusere alene på at udvikle organisationen som en servicevirksomhed, der skulle betjene enkelte virksomheder, grupper af virksomheder og brancher. Samtidig blev der lagt større vægt på eksportrådets indtægtsdrivende virksomhed. Denne udvikling må vurderes i lyset af de heterogene interesser der er samlet i eksportrådet.

Ovennævnte eksempel tyder på, at der er fare for, at organisationens naturlige rolle bliver holdt nede, hvis det lykkes for

den del af interessenterne, der ikke er interessererede i større ændringer, at etablere en dominerende koalition, der sætter linien i organisationens arbejde. Man kan konstatere, at beslutningen om, at eksportrådet først og fremmest skulle fokusere på at yde service til medlemmerne, specielt til medlemmer, der kunne betale for ydelsen, reducerede det mandat, som organisationens centrale enhed havde for at kunne fungere som katalysator i en udvikling inden for eksportområdet. Ved at gøre relationen mellem eksportrådet og medlemmerne til en kommerciel transaktion blev afstanden mellem organisationen og medlemmerne også øget.

Det som undrede var, hvorfor, man i en organisation som Det islandske Eksportråd besluttede at gå væk fra de idealer og intentioner, der i begyndelsen var lagt til grund for organisationens virke. Hvorfor lykkedes det ikke for organisationen at leve op til de forventninger, der er udtrykt ved etableringen? Hvilken ledelsesmæssig forklaring kan der være på, at organisationen ikke fik udviklet en evne til bred mobilisering af sine medlemmer og direkte interessenter?

En eksplorativ undersøgelse af danske erhvervsråd

Ovennævnte pilotstudium gav anledning til at undersøge nærmere, hvilken slags organisation Det islandske Eksportråd kan henregnes til og hvilke forudsætninger og principper der kan ses som karakteristiske for strategisk ledelse af denne.

I den videre undersøgelse (se Steinhorsson 1995), der blev anlagt som en eksplorativ kvalitativ caseundersøgelse, blev forudsætningerne og principperne for

strategisk ledelse af denne organisations-type undersøgt nærmere.

Danske erhvervsråd blev valgt som cases, til dels fordi erhvervsrådene svarede på mange måder til Det islandske Eksportråd, og til dels fordi erhvervsrådene havde arbejdet med strategiske planer, der var offentligt tilgængelige. Det betød også meget, at erhvervsrådene var meget positivt indstillede over for deltagelse i undersøgelsen.

Undersøgelsens formål var at finde frem til en bedre forståelse af de aktiviteter og forhold, der ser ud til at være vigtige i forbindelse med strategisk ledelse af den type af organisation som både erhvervsrådet og eksportrådet eksemplificerer med henblik på at give et bidrag, der indeholder en afklaring af hvilken slags organisation, der er tale om, en beskrivelse af de karakteristiske træk i organisationens strategiske ledelse samt en forklaring på hvorfor organisationen ledes, som den gør.

På baggrund af undersøgelsen kan man i realiteten sætte spørgsmålstegn ved, om ledere af organisationer som eksportrådet har haft muligheder for at gøre brug af begreber og modeller af strategisk ledelse, der er udviklet med udgangspunkt i en forståelse for deres multikontekstuelle forankring og indsigt i den hovedopgave, som organisationer af denne type som regel er etablerede for at realisere.

Det kunne nemlig konstateres på baggrund af det gennemførte litteraturstudium (Steinhorsson 1995), at der findes meget få retningslinier, modeller og forestillinger, der systematisk er udviklet på baggrund af de forudsætninger og principper, der er karakteristiske for strategisk ledelse af organisationer så som eksport-

rådet. Som led i at råde bod på denne situation resulterede den nævnte undersøgelse af de danske erhvervsråd i en fremstilling af nogle modeller og begreber, der antages at kunne være til hjælp i afklaring af sådanne organisationers karakteristiske strategiske ledelsestræk.

Formålet med den nærværende artikel er således at præsentere undersøgelsens bidrag, dels klassifikationsmodellen, der giver en mulighed for at positionere organisationen i den samfundsøkonomiske organisering på en anden måde end tidligere, dels at fortælle om den særlige ledelseslogik, der antages for at være karakteristisk for organisationer af denne type og dels at introducere en forestilling om organisationens grundlæggende funktion.

Set i lyset af disse bidrag kan man netop antage, at de problemer som ledelsen, medarbejderne og medlemmerne af organisationer som erhvervsråd har med den strategiske ledelse af organisationen kan blive forstærket, hvis aktørerne ikke er opmærksomme på den grundlæggende funktion og den særlige ledelseslogik, der er karakteristisk for denne type af organisation, såvel som organisationens karakter og naturlige placering i den samfundsøkonomiske organisering.

Erhvervsrådet som en integreret mellemsektororganisation

Det viste sig ved den empiriske undersøgelse af erhvervsrådene, at de har medlemmer eller direkte interessenter, der kommer fra de tre hovedsektorer i den samfundsmæssige opbygning, dvs. den private sektor, den offentlige sektor og den frivillige sektor. Et af formålene med undersøgelsen blev derfor at finde frem til

en klassifikationsmodel og en begrebsdannelse, der specielt ville tage hensyn til den sektormæssige placering og specielt de forskelle, der findes inden for genstandsfeltet.

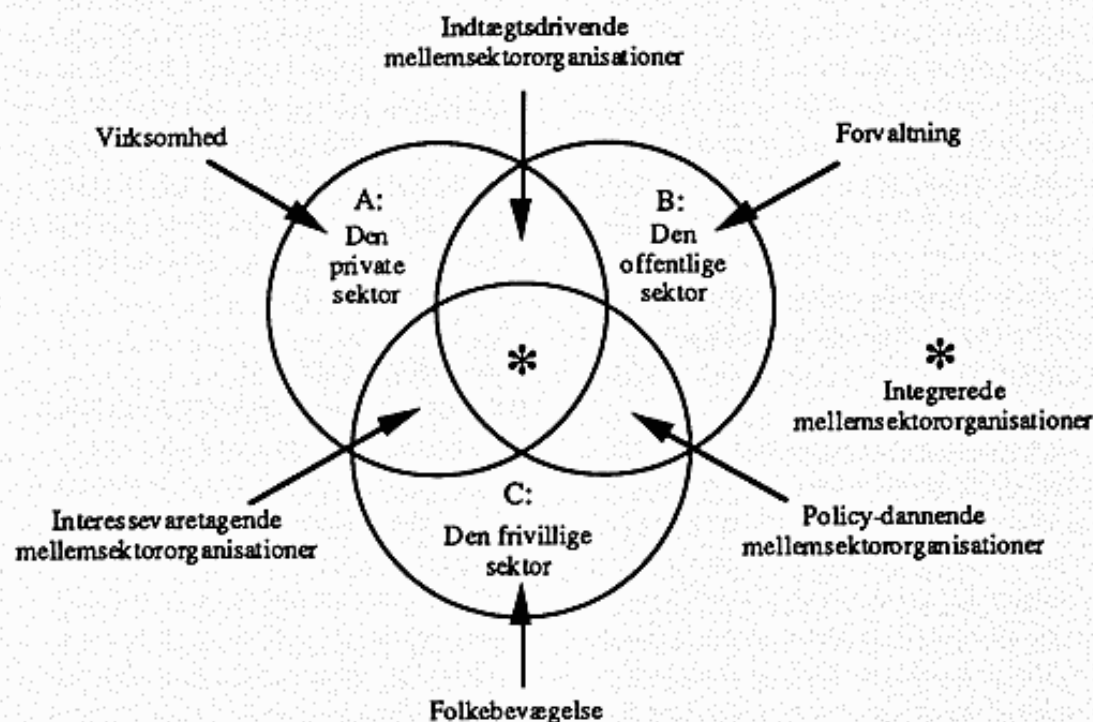
I stedet for at fremhæve relativ simple og målbare dimensioner peges på fire analyseområder, der må tages op til vurdering med henblik på at afklare, hvilken slags organisation et erhvervsråd kan karakteriseres som: a) organisationens formelle ejerforhold, b) organisationens opbygning og den kontekstuelle forankring der manifesteres i organisationens arbejde, c) organisationens ressourcemæssige forhold i bred forstand, og d) karakteren af organisationens aktivitet i den samfundsøkonomiske organisering.

Det antages, at en bred afklaring af ejerforholdene, den manifesterede medlems-

kontekstuelle forankring og således organisationens legitimitetsbase, samt ressourcerforholdene og de karakteristiske aktiviteter i de organisationer, der er placeret mellem de tre samfundsøkonomiske sektorer, kan føre til en afklaring af lighederne og forskellene blandt disse og dermed en afklaring af organisationens specifikke mellemsektorelle placering.

Ved hjælp af klassifikationsmodellen konkluderes, at organisationer som eksportråd og erhvervsråd kan defineres som mellemsektororganisationer, dvs. sammen sluttede organisationer, »der på flere niveauer omfatter en forening af kræfter og ressourcer fra organisationer (og individer), der kommer fra (en), to eller flere sektorer i den samfundsøkonomiske opbygning« (Steinthorsson 1995:99).

Figur 1. Klassifikationsmodel: Syv idealtyper af samfundsmæssig organisering



En mellemsektororganisation ses derfor som en organisation, der er placeret i de grå zoner eller de grænseområder, der er mellem to eller tre af følgende sektorer: den private sektor, den offentlige sektor og den frivillige sektor, hvilket indebærer, at deres sektorelle placering og kontekstuelle forankring er af stor meningskabende betydning, der efterfølgende afspejles i organisationens aktiviteter og strategiske afklaring.

Ifølge modellen er der muligt at skelne mellem fire klasser af mellemsektororganisationer. Disse er interessevaretagende-, policydannende-, indtægtsdrivende-, eller integrerede mellemsektororganisationer.

Interessevaretagende mellemsektororganisation

En interessevaretagende mellemsektororganisation er som regel en medlemsbaseret forening, der består af relativt ensartede, ligestillede medlemmer. De nærmeste eksempler på interessevaretagende mellemsektororganisationer er de, som i praksis benævnes interesseorganisationer, f.eks. brancheorganisationer.

Det karakteristiske er, at der er tale om foreninger eller selvejende sammenslutninger af interessenter, der kommer fra den private sektor og/eller den frivillige sektor, der primært er bidragsfinansieret og etableret for at varetage medlemmernes interesser og forsøge at påvirke de betingelser, som medlemmerne arbejder under i én for dem positiv retning.

Policy-dannende mellemsektororganisation

En policy-dannende mellemsektororganisation befinder sig derimod i grænseom-

rådet mellem den offentlige sektor og den frivillige sektor. Denne organisation er som regel ikke foreningslignende, og medlemmerne (borgerrepræsentanterne) bliver som regel enten valgt eller udpeget til at deltage i organisationens aktivitet, f.eks. en dialog, der er idéskabende, retningsdannende, lovgivende og regelsættende for bl.a. det offentliges virksomhed.

Som eksempler på mellemsektororganisationer af denne type kan nævnes de adskillige udvalg, nævn, styrelser, råd og ting, der findes i spændingsfeltet mellem det offentlige og den frivillige sektor.

Indtægtsdrivende mellemsektororganisation

Man kan opfatte halvoffentlige organisationer, f.eks. statsejede organisationer, som indtægtsdrivende mellemsektororganisationer. Her kan man også placere andre statsinstitutioner, som ikke direkte er relateret til den offentlige forvaltning, og som i et vist omfang er finansieret af klientbetaling. Man kan evt. også placere organisationer, som private skoler og private hospitaler som indtægtsdrivende mellemsektororganisationer i de tilfælde, hvor staten er forpligtet til at bidrage med en stor del af indtægten.

Med udgangspunkt i organisationens opbygning og den kontekstuelle forankring kan man konstatere, at der ikke er tale om foreningsopbygning. Medlemskonteksten er som regel kun det offentlige, idet der er ikke nogen anden direkte interessent, der står på lige fod med det offentlige. Den øverste myndighed i statsejede organisationer er som regel også en borgmester eller en minister.

Indtægtsdrivende mellemsektororganisationer har således ikke nogen relation til den frivillige sektor, idet organisationen er placeret i spændingsfeltet mellem den private sektor og den offentlige sektor.

Integreret mellemsektororganisation
Den fjerde og sidste klasse af mellemsektororganisationer benævnes integreret mellemsektororganisation, idet den består af medlemmer, der kommer fra alle tre sektorer. Det karakteristiske for denne type af mellemsektororganisation er kompleksiteten i dens opbygning. Til forskel fra den indtægtsdrivende mellemsektororganisation og den policydannende mellemsektororganisation er den som regel medlemsbaseret og foreningslignende.

Det offentlige indgår ikke direkte som medlem, men empirisk set kan det konstateres, at det offentlige har status som medlem. Der indgår repræsentanter fra det offentlige, som deltager i udviklingen af arbejdet på lige fod med medlemsrepræsentanter. Af denne grund kan der sættes et vist lighedstegn mellem medlemmer og direkte interessenter ud fra den forståelse, at der i begge tilfælde er tale om interessenter, der deltager i organisationens arbejde på lige fod.

Den integrerede mellemsektororganisation er karakteriseret ved en heterogen, kontekstuel forankring. Der er som regel mange medlemskontekster, dvs. grupper af relativt ensartede medlemmer, der kan identificeres, og relationerne til disse sammenhænge er varierende og komplekse. Medlemmerne og de direkte interessenter er som regel aftagerne af organisationens ydelser.

Den integrerede mellemsektororganisation er på grund af sin heterogene karakter ikke en interessevaretagende organisation i den traditionelle forstand. Organisationen arbejder derimod gerne med innovationsopgaver, der er af samfundsmæssig interesse, hvilket kan forklares ved at dens opgave i høj grad er at udvikle og bidrage til bedre vilkår for hele medlemskredsen og dermed alle sine direkte interessenter. Den integrerede mellemsektororganisation arbejder derfor gerne som et bindeled og brobygger mellem de forskellige aktører inden for det område, som organisation arbejder på.

Ud fra denne karakteristik af sammenvævede aspekter og forhold, der illustrerer de forskellige ejerforhold, den varierende medlemskontekstuelle forankring, de forskellige ressourcekilder og de forskelligartede aktiviteter, kan man slutte, at organisationer som eksportråd og erhvervsråd kan ses som integrerede mellemsektororganisationer.

En afklaring som denne, af hvilken slags organisation der er tale om, er en vigtig strategisk ledelsesmæssig forudsætning. I praksis er en forståelse for organisationstypen og dennes meningssammenhænge et vigtigt udgangspunkt for ledelsens valg af egnede teoretiske forestillinger til brug ved fastlæggelse og realisering af den hovedopgave, som medlemmerne ønsker. Teoretisk giver den et udgangspunkt for en nærmere afklaring af den ledelseslogik, der er karakteristisk for organisationstypen.

Ledelseslogikken i integrerede mellemsektororganisationer

Spørgsmålet om relevansen for en udforskning af de aspekter og forhold, der er

karakteristiske for strategisk ledelse af integrerede mellemsektororganisationer må også ses i sammenhæng med den viden, der har været samlet om, hvordan disse organisationer ledes og organiseres.

Ud fra litterære undersøgelser har Wortman (1979, 1988) påpeget, at i slutningen af 70'erne var det generelt set sparsomt med litteratur om strategisk ledelse af nonprofit organisationer. Siden da har forskningsområdet mødt stigende interesse (Stone & Crittenden 1993), specielt inden for den tredje sektor (Anheier & Seibel 1990, Butler & Wilson 1990, Fischer & Cole 1993, Hammack & Young 1993, Nutt & Backoff 1992), men der findes meget få studier som specifikt er rettet mod en afklaring af forudsætningerne og principperne for strategisk ledelse af mellemsektororganisationer (Steinthorsson 1995).

Situationen indenfor forskningsområdet peger dels på, at der findes få studier og teoretiske bidrag om strategisk ledelse af mellemsektororganisationer og dels, at der er en stigende forståelse for at teoriudviklingen må tage udgangspunkt i organisationernes kontekstuelle forankring og den der afledte rolle og målsætningsproblematik (Pettigrew et al 1992, Rainey 1989, Ring & Perry 1985). Dette indebærer, at de første skridt i en afklaring af den ledelseslogik, der kan antages for at være karakteristisk for integrerede mellemsektororganisationer, må bygge på en eksplorativ empirisk undersøgelse af ledelsesarbejdets faktiske konkretisering i sådan en organisation.

Med begrebet ledelseslogik (Berg 1989, Berg & Jonsson 1991) forsøges der netop at få fat i den forståelse, fornuft og de meningssammenhænge, der ligger bag de

ledelsesmæssige processer og strukturer, der er blevet udviklet efterhånden i organisationer. Formålet med afklaring af ledelseslogikken er derfor at finde frem til det sammenvævede mønster af relevante aspekter og forhold, som afspejler og udtrykker de centrale forudsætninger og principper, der ligger bag den ledelsesform og de forestillinger, der er udviklet for at lede organisationen.

Da inspirationskilden til afklaringen af ledelseslogikken i integrerede mellemsektororganisationer måtte være empirisk, blev det også nødvendigt at finde frem til en analyseramme, der kunne bruges til at afsløre de karakteristiske aspekter og forhold.

Strategisk ledelse - en analyseramme

Generelt set har strategisk ledelse været karakteriseret som et interdisciplinært og flertydigt forskningsområde (McGee & Thomas 1986). Området er derfor kendetegnet ved anlæggelse af mange perspektiver og teoriretninger (Chaffee 1985, Johnson 1987, Berg og Jonsson 1991).

Udviklingen og udvidelsen inden for området fra strategisk planlægning til strategisk udvikling og til strategisk ledelse har medført, at relevante ledelsesaspekter og -forhold er blevet inddraget i begrebet. I den nyere strategilitteratur (Rabin et al 1989, Grant 1991, Berg og Jonsson 1991) fremhæves det, at vægten i teorierne har flyttet sig fra planlægnings- og eksternt-analytisk orientering til en strategisk tankegang hos medarbejderne, såvel som det erkendes, at organisationer kan og må skabe fremtiden ved aktiv indsats.

Udvidelsen fra strategisk planlægning til strategisk ledelse kan også ses ud fra de

dimensioner, der er fremtrædende i de teoretiske forestillinger. Eksempelvis har den teoretiske fremstilling, der har været karakteriseret som design skolen (Andrews 1987, Christensen et al 1982), gennemgående haft en substansorientering, mens deskriptive teorier (Mintzberg 1988) har fokuseret på ændringsprocesser. Fortolkningsbaserede teorier (Johnson 1987, Berg og Jonsson 1991) har til gengæld manifesteret behovet for en kontekstuel afklaring.

For at få et greb om de empiriske manifestationer på strategiske ændringer har Pettigrew (1985, 1988) og Whipp et al (1988) fremhævet, at det er hensigtsmæssigt at undersøge strategisk ledelse ud fra indholds-, proces- og kontekstdimensioner. Denne tredimensionelle forestilling kan man også finde hos De Wit & Meyer (1994).

I Steinhörsson (1995) bliver det derimod fremhævet, at strategisk ledelse kan undersøges og karakteriseres ud fra fire dimensioner, der så antages for at kunne bruges som en analyseramme for de komplekse aspekter og bestanddele, der søges belyst. Disse dimensioner er eksistensdimensionen, indholdsdimensionen, procesdimensionen og kontekstdimensionen.

Dette indebærer, at eksistensdimensionen introduceres som en ny dimension i forhold til den hidtidige udvikling. Hensigten med forestillingen om denne dimension er at gøre det lettere at få fat i aspekter og forhold, der er af idémæssig karakter. Eksistensdimension antages for at være af fundamental betydning for strategisk ledelse, idet den ideelt set omfatter den politiske og ideologiske begrundelse for, hvorfor organisationen eksisterer og

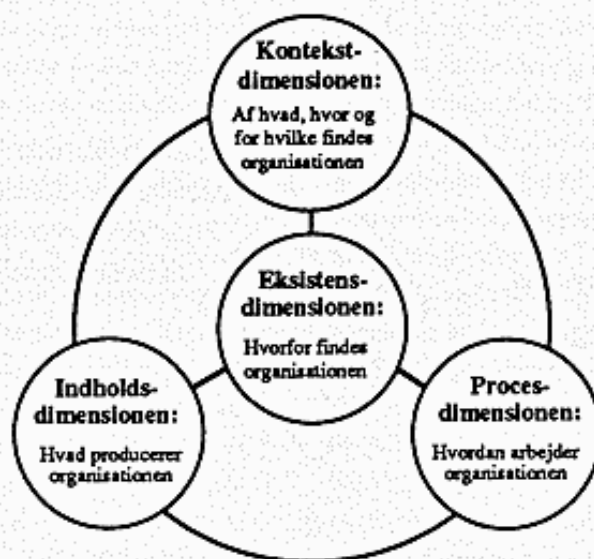
hvilke aktiviteter, der vurderes som værende legitime. Ved at være opmærksom på denne dimension bliver spørgsmålet om f.eks. organisationens legitimitet og organisationens identitet fremhævet.

Med indholdsdimensionen er der fokuseret på konkretiseringen af, hvad det er, som organisationens aktivitet skal resultere i. Ved en forståelse af denne dimension har man f.eks. en mulighed for at se nærmere på organisationens aktiviteter, dens aktivitetsmæssige placering og arbejdets efficiens. Ved at være opmærksom på procesdimensionen er det så muligt at se nærmere på, hvordan organisationen ledes strategisk, f.eks. gennem en undersøgelse af den konkretiseringsproces og de aktivitetsmønstre, der kendetegner den organisatoriske aktivitet. En afklaring af de aspekter og forhold, der falder under kontekstdimensionen, medfører så, at vigtige strategiske sammenhænge, som af hvad, med hvem, hvor og for hvilke en organisation arbejder, bliver fremhævet.

Som følge af denne forståelse af hvad strategisk ledelse omfatter ses betegnelsen som udtryk for de centrale aktiviteter og forhold, der er og har været med til at præge og konkretisere: grundlaget for organisationens eksistens, aktiviteterernes retning, arbejdsresultaterne, samt de fremgangsmåder og sammenhænge organisationen benytter sig af, befinder sig i, og består af i en given tidsperiode.

Denne forestilling og de nævnte dimensioner er tænkt som en åben analyseramme af fænomenet strategisk ledelse. Analyserammen er således ikke relateret til en bestemt organisationstype. Det kommer så an på hvilken slags organisation, der undersøges, hvilke aspekter og forhold

Figur 2. Fire dimensioner på strategisk ledelse.



under de nævnte dimensioner der er karakteristiske for organisationstypen, som så i sammenvævet form giver udtryk for den ledelseslogik, der er karakteristisk for de organisationer, der undersøges, så som Det islandske Eksportråd og de danske erhvervsråd.

Evnen til multi-kontekstuel mobilisering

På grundlag af den empiriske undersøgelse og den nødvendige teoretiske analyse konkluderes det, at ledelseslogikken, der antages for at være karakteristisk for integrerede mellemsektororganisationer, består i evnen til multikontekstuel mobilisering.

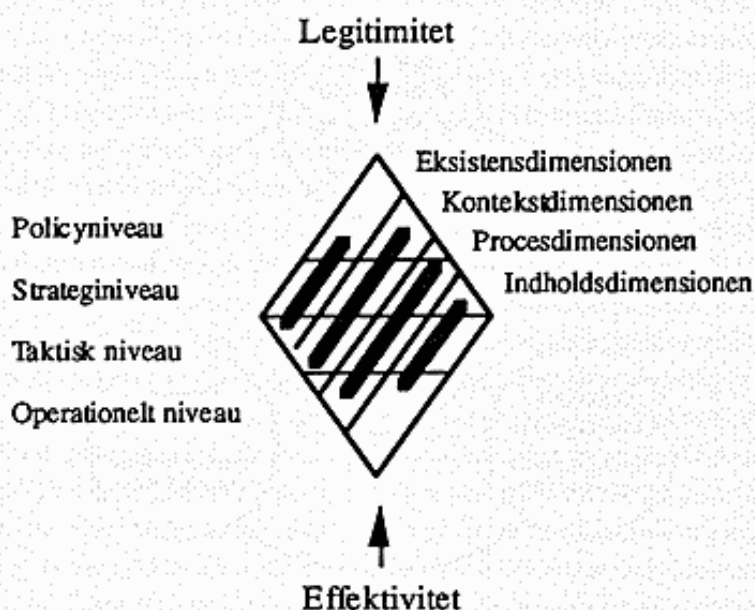
Med betegnelsen multikontekstuel mobilisering fremhæves der, at organisationens kræfter og ressourcer kommer fra forskellige sammenhænge. Det, at organisationen har mange medlemmer, der kommer fra heterogene medlemskontekster,

indebærer at det er specielt vigtigt at være opmærksom på de mange meningsammenhænge, der gør sig gældende i den strategiske ledelsesproces.

I mobiliseringsprocessens dynamik udvikles eksistensgrundlaget gennem den aktive energitilførsel og meningsdannelse, der finder sted. Ydelserne afklares, tilbydes og produceres i det nødvendige kontekstuelle samspil samtidig med, at processen manifesteres i handlingsmønstre og erfaringerne institutionaliseres i rutiner og specifikke adfærdsmønstre.

For at nå til denne konklusion blev de empiriske manifestationer på de nævnte dimensioner - konkretiseret som organisationens eksistensgrundlag, aktivitetsgrundlag, karakteristiske fremgangsmåder og strategiske sammenhænge - vurderet i forhold til de klassiske ledelsesmæssige niveauer: policyniveauet, strateginiveauet, det taktiske niveau og det operationelle niveau.

Figur 3. En illustration af ledelseslogikken i en integreret mellemsektororganisation.



Denne brug af de ledelsesmæssige niveauer er inspireret af Berg og Jonsson (1991), der illustrerer, at forudsætningerne og principperne, der ligger bag strategisk ledelse af forvaltninger, folkebevægelser og virksomheder, manifesteres forskelligt i forhold til ledelsesniveauerne (se også fig. 4).

Som fremhævet i Steinhörsson (1995) har opdelingen i de ledelsesmæssige niveauer længe været til stede i det strategiske sprogbrug. En måde at se på relationerne mellem niveauerne er at anskue medlemmernes beslutninger på policyniveauet som grundlag for organisationen, mens beslutninger på strateginiveauet vil være truffet på baggrund af det grundlag. Det konkluderes derfor, at policyniveauet omfatter de aspekter, der kæder kontekstdimensionen og eksistensdimensionen sammen, mens strateginiveauet kæder eksistens-, indholds- og procesdimensionerne sammen.

Undersøgelsen af de danske erhvervsråd viste, at aspekter og forhold, der kan relateres til kontekstdimensionen, er meget centrale, og at de sammenvævede sammenhænge kan observeres på flere af de nævnte niveauer i kraft af en multikonktextuel mobilisering, der finder sted. Aspekter, der er relateret til kontekstdimensionen, kunne således observeres på samtlige niveauer (se fig. 3).

Hvis de karakteristiske ledelsestræk er vurderet i lyset af de fire ledelsesnivauer, ser det ud til, at aktiviteterne og interaktionen i en integreret mellemsektororganisation manifesteres specielt på det strategiske og det taktiske niveau.

De få manifestationer, der kan relateres til policyniveauet, er forbundet med aspekter, der sammenkæder eksistens- og kontekstdimensionen. Derved får kontekstdimensionen også en overordnet stilling, da der før medlemmerne beslutter sig

til at etablere en mellemsektororganisation, ikke er tale om en organisation. Det er således medlemmernes beslutning om at være med til organisationens etablering, ligesom det er deres dominerende opfattelser af organisationens rolle og aktiviteter, der først og fremmest afspejler policyniveauet.

Aspekter og forhold, der kan relateres til policyniveauet, er konkretiseret i organisationens eksistensgrundlag, der i grundtræk forklarer de dominerende opfattelser om, hvorfor organisationen bliver etableret, hvilken rolle den skal spille, hvordan og med hvilke resultater. Eksistensgrundlaget kan også karakteriseres som interessenternes grundlæggende aftale. Da, der er tale om, at en integreret mellemsektororganisation har mange medlemmer og direkte interessenter, der kommer fra forskellige sammenhænge, er afklaringen af eksistensgrundlaget som regel præget af modstridende holdninger og heterogene interesser. Afklaringen af eksistensgrundlaget er derfor en proces, der må antages at være præget af en vis konkurrence mellem forskellige holdninger og interesser, der føres ved hjælp af politiske virkemidler.

Det, der gør, at aktiviteterne i en integreret mellemsektororganisation ikke manifesterer sig på policyniveauet i større grad end antydnet, er, at eksistensgrundlaget formuleres meget bredt og ofte i et neutralt sprog. Der fokuseres på udviklingen af et bestemt område og fremstillingen af ydelser, der generelt set kan være til gavn for det lokale samfund. Eksistensgrundlaget afspejler som regel en fokus på ligevægt mellem interessenterne med henblik på at få skabt og realiseret et sam-

arbejde. Eksistensgrundlaget afspejler konkretiseringen af organisationens virksomhed, og det er derfor præget af en pragmatisk holdning og en bevidsthed om organisationens multikonksekstuelle sammenhænge, der virker for at fremme medlemmernes følelse af tilhørighed til det bestemte område, som organisationen arbejder indenfor.

Eksistensgrundlagets brede karakter tyder på, at en mangel på slagkraft er indbygget i organisationen, og opbygningen tyder også på, at ledelsen af organisationen er svagt stillet. Dette behøver dog ikke at være rigtigt. Eksistensgrundlagets store omfang giver organisationen en mulighed for at udvikle sig, og denne udvikling kan alene ske gennem en succesrig mobilisering af de kræfter og den kompetence, der findes blandt medlemmerne. Udviklingen af organisationen og den videre afklaring af aktiviteterne er derimod afhængig af organisationens evne til at aktivere medlemmerne. Dette afspejler betydningen af bevidstheden og behovet for en klarhed om de strategiske sammenhænge. Samtidig er der meget, der tyder på, at organisationen behøver at udvikle metoder og forbindelser, der fremmer den nødvendige dialog mellem medlemmerne.

Organisationen arbejder med brede aktivitetsområder, som f.eks. at understøtte, skabe og tiltrække udvikling. Den arbejder også projektorienteret og ofte på tværs af lokalsamfundets politikområder. Ligeledes fokuserer den på at opnå tætte relationer til interessenterne, ofte på det personlige plan, hvor der lægges vægt på et kendskab til deres forskellige kompetencer og behov. Den integrerede mellem-

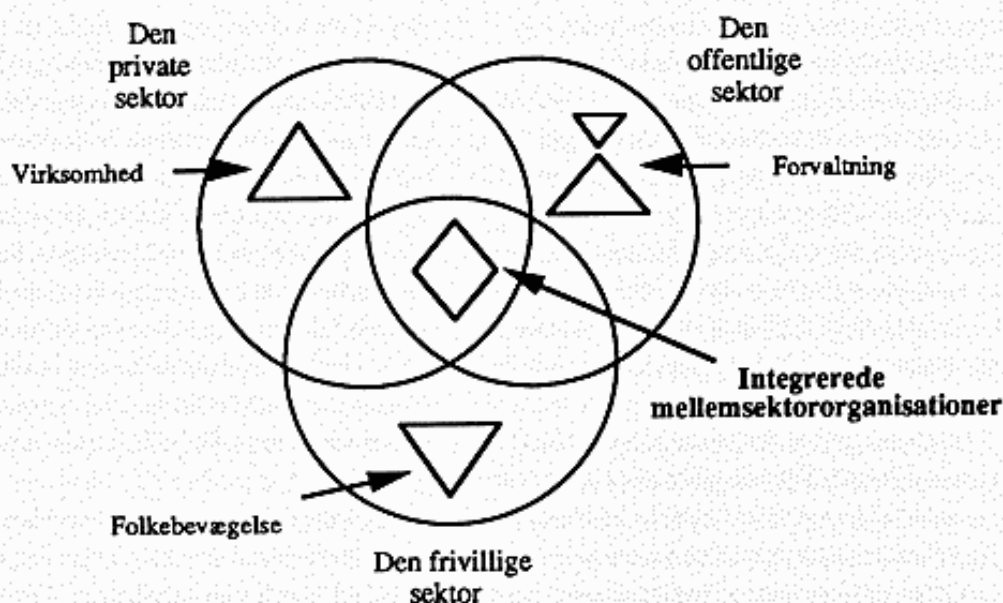
sektororganisation forsøger at imødekomme disse behov uden dog at arbejde mod andres interesser.

Eksistensgrundlaget konkretiseres derfor nærmere i prioriterede strategier. Denne prioritering sker gerne med hjælp fra interessenterne, f.eks. gennem en planlagt proces, konferencer og mødeaktiviteter. Den integrerede mellemsektororganisation bruger tit denne prioritering til at legitimere, at den ikke beskæftiger sig med visse områder eller bestemte sager, der eventuelt kunne bringe medlemmernes sammenhold i fare.

Organisationen involveres ofte i aktiviteter, der opstår ad-hoc. Det sker tit, specielt fordi den integrerede mellemsektororganisation ofte har et overblik, som medlemmerne mangler. Dermed bidrager organisationen ofte til gennemførelse af opgaver i det lokale samfund, der ellers ville falde mellem to stole. Som regel arbejder organisationen udadtil som repræsentant for området i sager, der specielt vedrører organisationens aktivitetsområde. Dette gælder også formidlingen af kontakter mellem lokale medlemmer og udefrakommende interessenter.

Figur 4. Ledelseslogikker i den samfundsøkonomiske organisering.

(Det fremhæves at symbolerne for virksomheden, forvaltningen og folkebevægelsen er hentet fra Berg og Jonsson 1989.)



Selv om organisationen holder en lav profil, er der noget, der tyder på, at organisationen fremmer udviklingen af en vision for området. Derfor forsøger organisationen som regel at forhindre en udvikling, der evt. kunne reducere områdets fremtidsmulig-

heder. Både organisationens samfundsorientering og dens opmærksomhed på de lokale aktiviteter, der ellers ville gå medlemmerne forbi, er aspekter, der har indflydelse på organisationens interne legitimitet og troværdighed i det lokale samfund.

Erfaringerne tyder på, at en integreret mellemsktororganisation gør rigtigt i at prioritere aktiviteter, der fører til endogen udvikling fremfor aktiviteter, der tiltrækker investeringer til organisationens arbejdsområde. Dette kan man f.eks. forstå i lyset af organisationens ressourcemæssige situation. Som nævnt er det et kendetegn, at organisationen har meget små driftsmidler og derfor er organisationens kapacitet, isoleret set, relativt begrænset. Derimod indebærer organisationens karakter af en frivillig organisation, der er manifesteret i organisationens foreningsopbygning og samfundsøkonomiske placering, at organisationen har mulighed for at involvere medlemmerne og de direkte interessenter i arbejdet og trække på deres kræfter. Dette gælder specielt i sager, der har en intern fokus. Det er derfor meget vigtigt for organisationen at gøre arbejdet synligt overfor medlemmerne med henblik på at få deres respekt og etablere en forbindelse til interessenterne.

Samtidig kan man konstatere, at organisationens aktiviteter i højere grad er præget af processen snarere end af indholdet, hvilket understreger ledelsesarbejdets svage manifestation på det operative niveau. Det er ofte organisationens opgave at opretholde processen. Da organisationen arbejder langsigtet, er det ofte svært for ledelsen at pege på direkte resultater. Ligeledes er det karakteristisk, at organisationen træder ud eller giver slip på et projekt så hurtigt, der er andre til at bringe arbejdet videre.

En måde at konkretisere organisationens resultater er at se på omsætningen af de projekter, som organisationen har fået igangsat og antallet af de kontakter, som

organisationen har fået formidlet. Men en kvantitativ afklaring som denne antages for at være alt for enkel. Det antages også for at være forkert at vurdere arbejdets resultat ud fra et snævert organisationsperspektiv. Mellemsktororganisationens arbejde er ikke rettet mod at sikre organisationens overlevelse. Arbejdet er primært lokalsamfundsorienteret, og organisationens hovedopgave er at fremme udviklingen hos medlemmerne og bidrage til øget velfærd i det lokale samfund. Det er ikke antallet af kontakter eller gennemførte projekter, der er afgørende, men derimod den læreproces - udviklingen af know how - som er igangsat, og resultatet af det samarbejde mellemsktororganisationen har været med til at udvikle.

Dermed er det ikke organisationens effektivitet, dvs. de konkrete resultater eller organisationens eksterne legitimitet, der er afgørende. Det, der er afgørende, er bl.a. evnen til at fremme den interne forankring både vedrørende rekruttering af medlemmer og i forbindelse med konkretiseringen af eksistensgrundlaget. Organisationens evne til at skabe enighed om og tilslutning (»commitment«) til et bredt eksistensgrundlag er en vigtig del af den multikontekstuelle mobilisering, som er nødvendig for at fremme organisationens arbejde og områdets udvikling.

Den integrerede mellemsktororganisation er derfor kontaktopsøgende i sin fremtræden; en medhjælper og sparringspartner, der lægger vægt på at informere sine medlemmer om relevante sager og få dem aktivt involveret i aktiviteter, der kan være med til at hjælpe dem og bringe det lokale område nærmere den fremtidige stilling og velfærd, der tilsigtes.

Integreret mellemsektororganisation som stakebroker

En integreret mellemsektororganisation sætter i lyset af sin foreningsopbygning fokus på nærmiljøet. Det kan konstateres, at organisationen gerne står for en kortlægning af de institutioner og kompetencer (Winter 1987), der findes i det lokale område som et led i at opbygge en viden til brug af formidling om de erhvervs- og samfundsmæssige forhold, der gør sig gældende i området. Samtidig gør en organisation af denne karakter en indsats for at følge med i den generelle udvikling, specielt vedrørende sager, der kan antages at få konsekvenser for det lokale område og endda for det enkelte medlem. En vidensopbygning af denne karakter må ses som et led i organisationens forsøg på at udvikle en nødvendig kompetence for at kunne give bidrag til og inspirere medlemmerne.

Det er også gennem formidling af forskelligt know-how i forskellige sammenhænge, at organisationen kan manifestere sig som aktør i den lokale udvikling. Maskell 1994 har f.eks. fremhævet behovet for »gensidigt samspil mellem virksomheder og deres regionale tilhørsforhold« specielt fordi »forklaringer på virksomheders udvikling fletter sig sammen med forklaringer på udviklingen i virksomhedernes omgivelser« (1994:148).

Integrerede mellemsektororganisationer er som regel etablerede for at bidrage til udviklingen inden for et bestemt samfund. En forståelse og indsigt i dette samfund er en vigtig forudsætning for, at organisationen kan mobilisere sine omgivelser. Ved koordineringen af den strategiske konkurrence (Johnsen 1993), udviklingen af eksistensgrundlaget (Steinthorsson

1989), og den relevante koalitionsdannelse (Nutt & Backoff 1992) er det således vigtigt at tage hensyn til mulige koblinger af de multikontekstuelle aspekter: f.eks. mulighederne for anvendelse af »cross skills« (Christensen 1987), transmissionsmekanismerne og den kompetente kapital (Maskell 1994), der afspejles i områdets »business system« (Lane 1991). Arbejdet må også gennemføres i lyset af den inerti, der gør sig gældende både på det organisatoriske og på det regionale plan (Klausen 1990, Maskell 1994).

Den refererede empiriske undersøgelse viser, at udviklingen af mellemsektororganisationens troværdighed også i høj grad foregår på det personlige plan. Dette sker ofte meget bevidst gennem en kontaktopsøgning, der finder sted forskellige steder. Denne opsøgende fremgangsmåde ser ud til at være nødvendig, fordi medlemmerne ikke altid er helt klare over, rent konkret, hvorfor en mellemsektororganisation har været etableret, eller hvordan organisationens arbejde kan gavne den enkelte virksomhed.

Mellemsektororganisationens kontaktopsøgning har derfor flere formål. Et besøg fra organisationen manifesterer, hvor vigtig medlemmet er for den integrerede mellemsektororganisation. Gennem denne kontaktopsøgende adfærd gør organisationen en indsats for at frigøre de kræfter og idéer, der findes blandt medlemmerne både til gavn for det lokale område og for udviklingen af samarbejdet blandt interessenterne. Omsorg over for interessenterne er således en vigtig forudsætning for den nævnte multikontekstuelle mobilisering og den strategiske ledelse af den integrerede mellemsektororganisation.

En vigtig forklaring på hvorfor integrerede mellemsektororganisationer findes, er den kendsgerning, at der ofte mangler et forum for aktiviteter, der er rettet imod afklaring og udvikling af kompetencerne i det lokale samfund. Dette forum gør det muligt for medlemmerne og interessenterne i det lokale samfund at komme lidt væk fra deres egen hverdag og se på området ud fra nye perspektiver og synsvinkler. Men det er ikke nok at skabe rammerne. Der skal som regel mere til at få igangsat samvirke og en kreativ proces. Der er behov for en katalysator, der er opsøgende, idéudvekslende, motiverende og medvirkende i den lokale udvikling.

Det konkluderes derfor på baggrund ovennævnte karakteristiske strategiske ledelsestræk, at den grundlæggende funktion, som en integreret mellemsektororganisation varetager, kan betegnes som en stakebroker-funktion. Dermed antages, at den vigtigste forudsætning for organisationens strategiske ledelse er at se den som stakebroker.

En integreret mellemsektororganisation som stakebroker anses således for at være »en organisation (et kollektiv), der på baggrund af stabile, interaktive og multikontekstuelle relationer med sine medlemmer, direkte interessenter og andre relevante interessenter fungerer som opsøgende idé- og kontaktformidler, bindeled og brobygger med henblik på at igangsætte og vedligeholde udveksling- og samarbejdsprocesser mellem sine medlemmer og relevante interessenter, der forhåbentlig bidrager til øget velfærd i det lokale samfund« (Steinhorsson 1995:324).

Forestillingen om den integrerede mellemsektororganisation som stakebroker har

først og fremmest været inspireret af resultaterne fra den nævnte empiriske undersøgelse, hvilket specielt kommer til udtryk i konklusionen ovenfor om, hvor vigtigt det er for organisationen at udvikle en evne til at fremme en multikonktextuel mobilisering. Som fremhævet tager organisationen sin form igennem den dialog, der fører til afklaring og konkretisering af organisationens strategiske sammenhænge, dens eksistensgrundlag, aktivitetsgrundlag og de karakteristiske fremgangsmåder, der er udviklet i organisationens arbejde.

I denne konkretiseringsproces anses opfattelsen om stakebrokerfunktionen for at være meget central. Dermed antages det, at opfattelsen af den integrerede mellemsektororganisation som stakebroker er grundlæggende i en vellykket koordinering af organisationens arbejde. At se organisationen som stakebroker er derfor af grundlæggende betydning for at forstå forudsætningerne og principperne, som gør sig gældende ved strategisk ledelse af integrerede mellemsektororganisationer.

Summary

The aim of this article is to give an insight into the conditions and principles characteristic of the strategic management of the organisations in the borderland between the private, public, and voluntary sectors.

There are indications that the prerequisites and principles of strategic management of those organisations are markedly different from the framework, activities, and conditions that apply to strategic management of both public and private enterprises.

The article clarifies which kinds of organisation can be found in the borderland

between the three sectors, and a characteristic is given of their particular management logic.

Finally, a theory on their basic function is advanced.

Litteratur

Andrews, K.R.: *The Concept of Corporate Strategy*. Third Edition, Irwin, Homewood, IL, 1987.

Anheier, H., & Seibel, W. (eds): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: De Gruyter, 1990.

Berg, P.O.: »Ledelse - det (post)moderna management begreppet«, i J.F. Bakka (red) *Ledelselärens verksted*. København, Dafolo, 1989.

Berg, P.O. og Jonsson, C.: *Strategisk ledning på politiska marknader*. Opinionsbildning och intern förankring förvaltningar och folkrörelseorganisationer. Lund, Studentlitteratur, 1991.

Butler, R.J. & Wilson, D.C.: *Managing Voluntary and Nonprofit Organizations*. London, Routledge, 1990.

Chaffee, E.E.: »Three Models of Strategy«, in *Academy of Management Review*, 10, (1), 89-96, 1985.

Christensen, P.R.: »Industriell fleksibilitet og lokalisering i et netværksperspektiv«, i *NordRefo*:4, 1987.

Christensen, C.R., Andrews, K.R., Bower, J.L., Hamermesh, R.G., Porter, M.E.: *Business Policy. Text and Cases*. 5th.ed. Homewood, Irwin Inc., 1982.

between the three sectors, and a characteristic is given of their particular management logic.

Finally, a theory on their basic function is advanced.

Litteratur

Andrews, K.R.: *The Concept of Corporate Strategy*. Third Edition, Irwin, Homewood, IL, 1987.

Anheier, H., & Seibel, W. (eds): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: De Gruyter, 1990.

Berg, P.O.: »Ledelse - det (post)moderna management begreppet«, i J.F. Bakka (red) *Ledelseslærens værksted*. København, Dafolo, 1989.

Berg, P.O. og Jonsson, C.: *Strategisk ledning på politiska marknader*. Opinionsbildning och intern förankring förvaltningar och folkrörelseorganisationer. Lund, Studentlitteratur, 1991.

Butler, R.J. & Wilson, D.C.: *Managing Voluntary and Nonprofit Organizations*. London, Routledge, 1990.

Chaffee, E.E.: »Three Models of Strategy«, in *Academy of Management Review*, 10, (1), 89-96, 1985.

Christensen, P.R.: »Industriell fleksibilitet og lokalisering i et netværksperspektiv«, i *NordRefo*:4, 1987.

Christensen, C.R., Andrews, K.R., Bower, J.L., Hamermesh, R.G., Porter, M.E.: *Business Policy. Text and Cases*. 5th.ed. Homewood, Irwin Inc., 1982.

- De Wit, B. & Meyer, R. (eds): *Strategy: Process, Content, Context: An International Perspective*. Minneapolis, St. Paul, West Publishing Co., 1994.
- Fisher, J.C. & Cole, K.M.: *Leadership and Management of Volunteer Programs: A Guide For Volunteer Administrators*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Grant, R.M.: *Contemporary Strategy Analysis: Concepts, Techniques, Applications*. Cambridge, Basil Blackwell, 1991.
- Hammack, D.C. & Young, D.R. (eds.): *Nonprofit Organizations in a Market Economy: Understanding New Roles, Issues, and Trends*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Johnsen, E.: *Strategisk analyse og syntese: En kvalitativ metode*. København, Handelshøjskolen Forlag, 1993.
- Johnson, G.: *Strategic Change and the Management Process*. Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- Klausen, K.K.: *Organisatorisk inerti og mikrodynamiske processer*. Ph.D. afhandling, Handelshøjskolen i København, Samfundslitteratur, 1990.
- Lane, C.: *European Business Systems: Britain and Germany Compared*. Working Paper. University of Cambridge, 1991.
- Maskell, P.: *»Industrial dynamik og regional inerti«*, i *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 3, 1994.
- McGee, J. & Thomas, H.: *»Strategic Group Analysis and Strategic Management: Patterns and Trends in Existing Studies«*, in J. McGee, & H. Thomas (eds), *Strategic Management Research: A European Perspective*. Chichester, John Wiley & Sons, 1986.
- Mintzberg, H.: *»Opening up The Definition of Strategy«*, in J. B. Quinn, H. Mintzberg & R.M. James (eds), *The Strategy Process: Concepts, Contexts, and Cases*. Englewood Cliffs N.J., Prentice Hall, 1988.
- Nutt, P.C. & Backoff, R.W.: *Strategic Management of Public And Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers Inc., 1992.
- Pettigrew, A.M.: *»Contextualist Research: A Natural Way to Link Theory and Practice«*, i E. Lawler, et al (eds). *Doing Research That is Useful in Theory and Practice*. San Francisco, Jossey Bass, 1985.
- Pettigrew, A.M. (ed): *The Management of Strategic Change*. Oxford, Basic Blackwell, 1988.
- Pettigrew, A., Ferlie, E. & McKee, L.: *Shaping Strategic Change: Making Change in Large Organizations - The Case of the National Health Service*. London, Sage, 1992.
- Rabin, J., Miller G.J. & Hildreth W.B. (eds): *Handbook of Strategic Management*. New York, Marel Dekker Inc., 1989.
- Rainey, H.G.: *»Public Management: Recent Research on the Political Context and Managerial Roles, Structures and Behaviours«*, in *Journal of Management*, 15, (2), 229-250, 1989.
- Ring, P.S. & Perry, J.L.: *»Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints«*, i *Academy of Management Review*, 10, (2), 276-286, 1985.
- Steinhorsson, R.S.: *»Strategisk ledelse af multikonkretuelle organisationer: Forudsætninger og muligheder«*. Cand.merc. hovedopgave. Handelshøjskolen i København, 1989.
- Steinhorsson, R.S.: *Strategisk ledelse af integrerede mellemsektororganisationer. En empirisk/teoretisk analyse af hvordan erhvervsråd ledes strategisk*. Ph.d. afhandling (5.95). Handelshøjskolen i København, 1995.
- Stone, M.M. & Crittenden, W.: *»A Guide to Journal Articles on Strategic Management in Non-profit Organizations, 1977-1992«*, in *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 4, no. 2, Winter, 1993.
- Winter, S.: *»Knowledge and Competence as Strategic Assets«*, i D. Teece (ed.), *The Competitive Challenge*, Cambridge, 1987.
- Whipp, R., Rosenfeld, R. & Pettigrew, A.: *»Understanding Strategic Change Processes: Some Preliminary British Findings«*, i A.M. Pettigrew (ed), *The Management of Strategic Change*. Oxford, Basic Blackwell, 1988.
- Wortman Jr, M.S.: *»Strategic Management: Not-For-Profit Organizations«*, i D.E. Schendel & C.W.Hofer (eds.) *Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning*. Boston, Little, Brown and Company, 1979.
- Wortman Jr, M.S.: *»Strategic Management in Nonprofit Organizations: A Research Typology and Research Prospectus«*, in J.H. Grant (ed.) *Strategic Management Frontiers*. Greenwich, CT: JAI Press, 1988.