

De strategische odyssee van sociale economie organisaties

Alternatieve reisroutes naar Ithaka

Toen Odysseus zijn terugtocht aanvatte, was het doel van zijn reis duidelijk: een behouden aankomst in zijn geliefde en vol trots uitgebouwde koninkrijk Ithaka. Veel minder duidelijk was de route waarlangs hij zijn gekoesterde levenswerk moest bereiken. De woelige en onvoorspelbare waters van de Middellandse Zee met de vele misleidende en levensbedreigende hindernissen maakten van zijn terugtocht een hachelijke onderneming. Misschien typeert dit Griekse epos nog het best hoe beleidsverantwoordelijken de lange termijn overleving van hun gekoesterde en vol zorg uitgebouwde sociale economie organisatie proberen te bewerkstelligen. De strategische eindbestemming is duidelijk, het complexe hindernissen parcours waarlangs ze dit proberen te realiseren veel minder. Dat is althans de conclusie van het voorliggende artikel waarin we de onderzoeksresultaten bespreken van een eerste, verkennend onderzoek naar de strategische beleidsvorming binnen Vlaamse sociale economie organisaties. Aan de hand van een vijftal gevalstudies typeren we de alternatieve wijzen waarop ze hun strategische beleidsproces vorm geven.

Inleiding

Sociale economie organisaties zijn reeds enige tijd het voorwerp van wetenschappelijk onderzoek, zo ook in Vlaanderen. Enerzijds zijn er de onderzoeksinitiatieven waarin de sector centraal staat. Concreet kan gedacht worden aan de systematische inventarisatie van kengetallen, de ontwikkeling van

sectorale monitors en de evaluatie van het juridisch of wetgevend kader. Anderzijds zijn er de onderzoeksinitiatieven waarin de organisaties zelf centraal staan. Hierbij gaat het om onderzoek over de eigenheid, de finesses en de bijzondere beleidsvraagstukken binnen het management van sociale economie organisaties. Het in dit artikel beschreven onderzoeksproject sluit aan bij dit tweede of laatste type van onderzoeksinitiatieven. Het betreft een eenjarig onderzoeksproject binnen het Steunpunt Werk en Sociale Economie (WSE) over de procesmatige vormgeving van het strategische beleid in Vlaamse sociale economie organisaties (De Mey & Vallet, 2009).¹ Concreet werden er vijf verkennende gevalstudies gerealiseerd. Elke gevalstudie werd opgebouwd rond de volgende, viervoudige probleemstelling. Ten eerste, welke contextuele factoren hebben een invloed gehad op de evolutie van de strategische beleidsvorming? Ten tweede,

welke evolutie doet zich – onder invloed van de contextuele factoren – voor inzake de conceptuele invulling(en) en/of ‘verschijningsvorm(en)’ van strategische beleidsvorming? Ten derde, welke evolutie doet zich vervolgens voor inzake de procesmatige kenmerken van de strategische besluitvorming? Welke kenmerken en/of fasen en/of instrumenten, methoden en technieken kunnen

we hierin onderscheiden? En ten vierde, wat zijn de algemeen ervaren problemen, knelpunten en moeilijkheden en hoe zouden deze ondervangen kunnen worden?

Het is belangrijk om op te merken dat we bij de invulling van het concept 'strategische beleidsvorming' starten vanuit een pragmatische werkdefinitie waarin we de strategische beleidsvorming typeren aan de hand van een viertal kenmerken. Elk beleid en elk hieraan gekoppeld beleidsproces dat gelijktijdig aan deze kenmerken voldoet, beschouwen we dan ook als 'strategisch' van aard. Concreet gaat het om het gebruik van een lange termijnvisie (i.e. meer dan een jaar), een geïntegreerde organisatiefocus (i.e. de gevolgen hebben betrekking op de hele of integrale organisatie), een expliciete omgevingsfocus (i.e. een profilering van de organisatie ten opzichte van haar externe omgeving en vice versa) en bewuste beleidskeuzes (i.e. niet 'toevallig' en 'vrijblijvend' ten opzichte van meestal omvangrijk ingezette middelen). Zoals we dadelijk zullen zien, past deze definitie bij een welbepaalde vormgeving van het strategisch beleidsproces, namelijk deze volgens het zogenaamde klassieke, rationele paradigma. Indien de verzamelde data evenwel aangeven dat de bestudeerde gevalstudies additionele of andere accenten hanteerden, dan worden deze uiteraard geregistreerd en verwerkt in de onderzoeksresultaten.

Voor wat ten slotte de structuur van het voorliggend artikel betreft, bekijken we in een eerste paragraaf de belangrijkste kenmerken van het onderzoeksopzet. Achtereenvolgens staan we stil bij de onderzoeksmethode, het theoretisch kader, de onderzoeksgroep en de dataverzameling. Vervolgens behandelen we de onderzoeksresultaten. Achtereenvolgens en analoog met de probleemstelling gaat het respectievelijk over de vaststellingen met betrekking tot de beïnvloedende of contextuele factoren, de conceptuele invulling, de procesmatige vormgeving en de ervaren plus- en minpunten. De laatste categorie onderzoeksresultaten benadrukken alvast het leerproces waarin de meeste van de betrokken sociale economie organisaties zich momenteel bevinden. Vermoedelijk zullen deze evaluatieve bedenkingen de toekomstige vormgeving van de strategische beleidsvorming mee beïnvloeden.

Het onderzoeksopzet

De onderzoeksmethode

Het bestuderen van de strategische beleidsvorming binnen sociale economie organisaties in Vlaanderen is qua onderzoeksfocus vrij nieuw. Daarom vertoont het gerealiseerde onderzoek een uitgesproken verkennend karakter. Omwille van dit verkennend karakter opteren we voor een kwalitatieve in plaats van kwantitatieve onderzoeksmethode en voor een exploratieve in plaats van falsifiërende aanpak. In het bijzonder kiezen we voor de zogenaamde gefundeerde theoriebenadering, voor sommigen beter bekend als de Grounded Theory (zie onder andere Glaser, 1994; Strauss, 1967; Strauss & Corbin, 1990; Wester, 1995; Maso & Smaling, 1998). Binnen deze benadering opteren we voor de tweede variant. Hierdoor wordt het inductieve ontwikkelingswerk – weliswaar gedeeltelijk en beperkt – gestuurd door enkele zinvolle en bruikbare theoretische raamwerken. In tegenstelling tot de kwantitatieve onderzoekstraditie leiden ze echter niet tot de constructie van een strak ex-ante vastgelegd analysekader met hieraan gekoppelde en te falsifiëren onderzoekshypothesen, maar wel tot enkele interessante, inspirerende handvaten die de onderzoekers kunnen helpen bij de exploratie van de complexe en grotendeels onbekende sociale werkelijkheid. In dit opzicht spreken we dan ook over een theoretisch inspiratiekader.

Het theoretisch inspiratiekader

Zoals hiervoor aangehaald kent het onderzoeksproject geen 'zuiver' inductief verloop. Bestaande, weliswaar algemene theoretische raamwerken en eerder gerealiseerd onderzoek hebben immers onze exploratieve verkenningstocht beïnvloed. In het bijzonder gaat het om drie besluitvormingsparadigma's die vanuit de meer algemene organisatie-theorie sowieso een aanzienlijke invloed hebben gehad op het vakgebied strategisch management (zie verder). Het onderscheid tussen deze drie paradigmatische alternatieven heeft betrekking op enkele fundamentele verschillen in de wijze waarop het proces van strategische beleidsvorming plaats grijpt. Een mogelijk probleem met deze literatuur is echter dat ze een overwegend abstract en algemeen theoretiserend karakter heeft, wat een concrete of

praktische toepassing bemoeilijkt. Er bestaan dus voldoende wetenschappelijke publicaties en boeken waarin de theoretische principes worden toegelicht, maar slechts zeer weinig publicaties waarin de concrete managementmatige sturingsimplicaties aan bod komen. Aan de hand van eigen onderzoek hebben we alvast een poging ondernomen om de drie alternatieven meer te concretiseren. Deze situeren zich echter hoofdzakelijk binnen de context van publieke organisaties, meer bepaald binnen Vlaamse lokale besturen en federale penitentiaire instellingen (zie onder andere Vallet 2007 a, b en c; Vallet, Marchand & Stouthuysen, 2008; Vallet, 2009). Het gerealiseerde en toekomstige onderzoek zal ons hopenlijk in staat stellen om een gelijksoortige concretisering te realiseren voor de Vlaamse sociale economie organisaties.

Het is in dit artikel niet de bedoeling om uitgebreid stil te staan bij dit algemeen paradigmatisch referentiekader – de onderzoeksresultaten verdienen immers de meeste aandacht – maar we vatten wel de belangrijkste conceptuele en procesmatige kenmerken kort samen. Respectievelijk gaat het om de kenmerken van het zogenaamde klassieke, rationele paradigma; het gedragsmatige, incrementele paradigma en het stakeholders paradigma.

Het theoretisch concept strategie

De drie paradigmatische benaderingen verschillen vooreerst qua definitie of conceptuele invulling. Op de vraag 'wat verstaan we precies onder de strategie van een organisatie?' geven ze dan ook een ander antwoord.

Volgens het klassieke, rationele paradigma wordt de strategie van een organisatie gedefinieerd als een formeel beleidsplan dat beantwoordt aan vier kenmerken, namelijk het is toekomstgericht (i.e. met een expliciete lange termijnfocus) en geïntegreerd (i.e. geldig is voor de hele organisatie), het heeft een expliciete externe focus (i.e. het plan heeft betrekking op trends en evoluties in de externe omgeving) en het maakt expliciete, bewuste keuzes (i.e. de strategie als intentionele blauwdruk met ingrijpende gevolgen voor ingezette middelen) (Selznick, 1957; Chandler, 1962; Sloan, 1963; Ansoff, 1965; Andrews, 1971; Porter, 1980). Organisaties die niet beschikken over zo een formeel plan

beschikken als zodanig niet over een strategie en evenmin over garanties voor een lange termijnoverleving en 'succes'. Deze effectiviteitgerelateerde uitspraak is zeer kenmerkend voor het klassieke, rationele paradigma.

In het gedragsmatige, incrementele paradigma wordt de strategie eerder gedefinieerd als een soort van dominant gedragspatroon waarin zowel sprake is van een intentionele, bewust vooropgestelde strategie als van een zogenaamde 'spontane' niet geplande maar wel gerealiseerde strategie. Om de strategie van een organisatie te achterhalen moeten er dus niet enkel formele toekomstplannen worden geconsulteerd die de gewenste of intentionele strategie bevatten, maar moet er evenzeer een analyse plaatsgrijpen van het heden en het verleden, en dus van de tijdens de opeenvolgende jaren daadwerkelijk gerealiseerde beleidskeuzes en acties. Deze 'therapeutische' definitie sluit alvast aan bij de overwegend gedragswetenschappelijke achtergrond van haar grondleggers (i.e. psychologen, sociologen). Het dominante gedragspatroon verwijst naar de zogenaamde unieke maar tegelijkertijd ook complexe en moeilijk te voorspellen persoonlijkheid van een organisatie, mutatis mutandis te vergelijken met deze van een individu (Lindblom, 1959; Mintzberg, 1994; Quinn, 1978). De strategie identificeren gebeurt niet zozeer vanuit de idee 'meer kansen creëren op succes', maar wel 'meer begrip en inzicht opbouwen om zo genuanceerd, responsief en met kennis van zaken te kunnen sturen'.

Een gelijkaardige definitie geldt voor het stakeholders paradigma, met dit verschil dat het stakeholders paradigma de expliciete invloed erkent vanwege interne en externe 'belanghebbenden' op zowel de intentionele als de spontane strategie (Freeman, 1984; Freeman & Reed, 1983). Het stakeholders paradigma heeft dus expliciet oog voor de identiteit en de types van stakeholders die het strategisch beleidsproces beïnvloeden, hun respectievelijke machtsbronnen en vooral hun politiek gedrag waarmee ze dit doen. Volgens het stakeholders paradigma komt de strategische besluitvorming als zodanig terecht in een belangengeladen spanningsveld of 'politieke arena'. Sommige aanhangers beweren zelfs dat daardoor de organisatie niet (meer) bestaat, maar eerder een smeltkroes vormt van verschillende, conflicterende belangengroepen. Het spreekt voor zich dat de strategie in

dergelijke omstandigheden een vrij complex en waardegeladen gegeven is.

Het theoretisch strategisch beleidsproces

De drie paradigmatische benaderingen verschillen eveneens qua procesmatige vormgeving. Op de vraag 'hoe komt het strategische beleidsproces tot stand?' geven ze dan ook opnieuw een ander antwoord.

Volgens het klassieke, rationele paradigma komt de strategische beleidsvorming tot stand via een strak stappenplan met een uitgesproken lineair, sequentieel karakter (i.e. er worden geen stappen overgeslagen en de volgorde is welbepaald),² een vaste cyclische doorlooptijd (bijvoorbeeld telkens 3 jaar), een dominante rol van het topmanagement en het gebruik van een zeer uitgebreide instrumentenkoffer die hoofdzakelijk bestaat uit uniforme, generieke en 'best practice' instrumenten³ (Selznick, 1957; Chandler, 1962; Sloan, 1963; Ansoff, 1965; Andrews, 1971; Porter, 1980).

Volgens het gedragsmatige, incrementele paradigma verloopt de strategische beleidsvorming daarentegen niet volgens een lineair sequentieel stappenplan maar volgt het eerder een flexibel, responsief en dynamisch patroon van (potentiële) strategische activiteiten in functie van een veranderende context (i.e. het complexe mensbeeld en de onvoorspelbare en dynamische omgeving). Verder kan de doorlooptijd van de stappen variëren in de loop van de tijd, is er eerder sprake van een 'open' rolverdeling die onder meer afhangt van de organisatiecultuur/structuur en/of op basis van de competenties van de betrokken verantwoordelijke. Bij het instrumentarium wordt er veel meer gebruik gemaakt van maatwerk (Lindblom, 1959; Mintzberg, 1994; Quinn, 1978).

Volgens het stakeholders paradigma verloopt de strategische beleidsvorming evenmin volgens een strak, lineair sequentieel stappenplan maar volgt het eerder een flexibel patroon te vergelijken met een 'aftastende evenwichtsoefening' tussen de belangrijkste stakeholders (Freeman, 1984; Freeman & Reed, 1983). Zowel de doorlooptijd als de rolverdeling worden bepaald door het dynamisch spel van machtsbronnen, machtsverhoudingen en politiek

gedrag (i.e. onderhandelen, lobbyen, enzovoort). Tot slot wordt er net zoals bij het gedragsmatige, incrementele paradigma gepleit voor meer maatwerk, zei het dan wel om tegemoet te komen aan de wensen en noden van de belangrijkste stakeholders.

De onderzoeksgroep of steekproef

De keuze van een kwalitatieve onderzoeksmethode heeft logischerwijze implicaties voor de kenmerken van de in het onderzoek betrokken sociale economie organisaties. In kwalitatief onderzoek gaan onderzoekers immers op zoek naar onderzoeksobjecten (i.e. gevalstudies) die onderling zoveel mogelijk van elkaar verschillen. Dit garandeert immers een voldoende genuanceerde en 'rijke' ontwikkeling. Hoe meer verschillende sociale economie organisaties, hoe groter de kans om verschillende wijzen van strategische beleidsvorming en verschillende beïnvloedende factoren te ontdekken.

Ideaaltypisch komen de verschillen tot stand via een steekproeftrekking volgens de principes van de 'constant comparatieve methode' (Glaser, 1994; Strauss, 1967; Strauss & Corbin, 1990; Wester, 1995; Maso & Smaling, 1998). Na de analyse van een eerste gevalstudie wordt er een tweede of nieuwe gevalstudie gezocht die qua kenmerken of profiel (i.e. onderzoeksresultaten) aanzienlijk verschilt van de eerste. Dit proces herhaalt zich tot er een zekere verzadiging optreedt in de vastgestelde verschillen. In het voorliggende onderzoek hebben we de werkwijze van de constant comparatieve methode echter niet gevolgd. De beperkte projectduur liet dit helaas niet toe. In plaats hiervan hebben we gekozen voor een meer pragmatische benadering waarbij we op voorhand bepalen waarin we de betrokken gevalstudies van elkaar willen laten verschillen. Het gaat om kenmerken die vermoedelijk een vrij grote en/of directe impact hebben op het bestudeerde onderzoeksvoorwerp, namelijk de invulling of vormgeving van de strategische beleidsvorming. Op basis van eerder gerealiseerd onderzoek binnen het Steunpunt Werk en Sociale Economie vermoeden we dat het strategisch beleidsproces van sociale economie organisaties vooral wordt bepaald door een drietal kenmerken, namelijk de juridische vormgeving (i.e. vennootschap,⁴ vzw), de omvang (i.e. aantal medewerkers) en het aantal

gecombineerde werkvormen.⁵ Gegeven de verschillende combinatiemogelijkheden van deze drie kenmerken bestaat de 'ideaaltypische' onderzoeksgroep uit een twaalfstal gevalstudies. Maar omwille van de beperkte onderzoekstijd (i.e. een jaar) en het niet steeds vinden van geschikte gevalstudies per ideaaltypische combinatie⁶ werd de uiteindelijke doelgroep verengd tot een vijftal gevalstudies.

Concreet gaat het om de volgende Vlaamse sociale economie organisaties⁷:

- De beschutte werkplaats Mariasteen te Hoogdele (vzw, 720 medewerkers, combinatie beschutte werkplaats, arbeidszorg organisatie, dienstencheque bedrijf);
- Het bedrijvencentrum WEB te Turnhout (vzw, 85 medewerkers, combinatie leerwerkbedrijf, sociale werkplaats, kringloopcentrum, lokale diensteneconomie, dienstencheque bedrijf en adviesbureau);
- De kringloopwinkel Teleshop te Aalst (vzw, 65 medewerkers, combinatie kringloopcentrum, leerwerkbedrijf en dienstencheque bedrijf);
- Het strijk- en huishoudatelier 't Gerief te Herentals (CVBA-VSO, 50 medewerkers, combinatie invoegbedrijf, dienstencheque bedrijf en arbeidszorg organisatie);
- De drukkerij De Wrikker te Berchem (CVBA, 8 medewerkers, combinatie participatieve en milieuvriendelijke coöperatieve)

De dataverzameling

De keuze van een kwalitatieve onderzoeksmethode heeft eveneens gevolgen voor de dataverzameling. Hoe meer verschillende databronnen, hoe groter de kans op een ruime, complementaire en zo 'rijke' dataset. In totaal worden er dan ook twaalf half gestructureerde interviews afgenomen, dertig interne documenten geanalyseerd en acht websites geconsulteerd.⁸

Om een antwoord te vinden op de viervoudige probleemstelling hebben we bij deze multi-methode dataverzameling gebruik gemaakt van een halfgestructureerde vragenlijst die de vorm aannam van een scenario schema.⁹ Hierin werden vooreerst vragen gesteld over de huidige conceptuele invulling van de strategische beleidsvorming. Op deze wijze maakten we de geïnterviewde(n) vertrouwd

met onze pragmatische werkdefinitie. Vervolgens vroegen we naar de historische evolutie en belangrijke 'scharniermomenten' van het strategisch beleidsproces. Deze werden bijkomend gevisualiseerd aan de hand van een historisch stroomdiagram. In dit tweede gedeelte stelden we eveneens vragen naar de invloed van belangrijke contextuele factoren, dat wil zeggen factoren die een belangrijke invloed hebben gehad op het verloop en de vormgeving van de beleidsvorming. Daarna overliepen we in een derde deel elke fase van het historisch stroomdiagram afzonderlijk en vroegen we achtereenvolgens naar de specifieke conceptuele invulling binnen deze fase, de specifieke contextuele factoren die deze fase sterk hebben beïnvloed en de algemene proceskenmerken van de toenmalige strategische beleidsvorming. In een laatste deel stonden we stil bij de algemene evaluatie van elke fase, dat wil zeggen de ervaren problemen en moeilijkheden bij de realisatie van het toenmalige strategische beleidsproces.

Ten slotte werden de verzamelde data geanalyseerd en ondergebracht in diverse, overzichtelijke analyseschema's (onder andere een historisch stroomdiagram, een paradigma gekoppeld analyseschema).¹⁰ Eerst werden de afzonderlijke gevalstudie analyses gerealiseerd, daarna de gevalstudie vergelijkende of cross-case analyses.¹¹

De onderzoeksresultaten... de strategische reisroutes verkend

De hieronder besproken onderzoeksresultaten hebben allen betrekking op de gevalstudie vergelijkende analyses. Samen formuleren ze het antwoord op de viervoudige probleemstelling van het onderzoeksproject (zie inleiding).

De invloed van contextuele factoren

Bij de bespreking van de onderzoeksresultaten met betrekking tot de contextuele factoren maken we een onderscheid tussen externe en interne factoren. De eersten hebben betrekking op gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan in de omgeving of dus buiten de grenzen van de betrokken sociale economie organisatie. De tweede categorie factoren heeft betrekking op de typische kenmerken

van de sociale economie organisatie, inclusief het door haar ontwikkelde 'interne' beleid.

Voor wat de *externe factoren* betreft, stellen we vooreerst vast dat beleidsmaatregelen getroffen door de Vlaamse en/of federale overheid in alle vijf de gevalstudies en in de meeste opeenvolgende fasen van de strategische beleidsvorming vaak en steeds expliciet worden aangehaald als belangrijke externe invloeden. Het vermoeden is dan ook groot dat een dergelijke uitgesproken invloed eveneens geldig is voor de overige organisaties binnen de Vlaamse sociale economie sector, maar toegegeven verder – falsifiërend – onderzoek zal moeten uitwijzen of dit daadwerkelijk het geval is.

Indien we de aard en de invloed vanwege dit overheidsbeleid verder in detail bekijken, dan trekken drie meer specifieke vaststellingen onze aandacht. Ten eerste stellen we vast dat de aard en de hoedanigheid van dit overheidsbeleid een zeer divers en sterk wisselend karakter vertoont doorheen de tijd. In organisatiethoretische termen is er dus duidelijk sprake van een zeer dynamische institutionele omgeving. Mogelijks is dit ook de reden waarom de aard en hoedanigheid van de strategische beleidsvorming, inclusief de invulling van de strategische paradigma's, eveneens sterk evolueert binnen de bestudeerde gevalstudies (zie verder).

Ten tweede stellen we vast dat de overheidsmaatregelen die een directe invloed hebben op de strategische beleidsvorming van de betrokken sociale economie organisaties, een uitgesproken financieel karakter vertonen. Anders gesteld, van zodra overheidsmaatregelen directe implicaties hebben voor en/of gekoppeld worden aan de financiële geldstromen, reserves en middelen van de sociale economie organisaties, heeft dit via de gestelde voorwaarden onmiddellijke gevolgen voor de strategische keuzes die deze organisaties maken. Strategische keuzes gebeuren dus grotendeels in functie van het bekomen van deze financiering. Dit uitgesproken 'financieel responsieve' strategische beleid van de bestudeerde sociale economie organisaties heeft tot gevolg dat trends inzake de overheidsfinanciering directe gevolgen hebben voor trends inzake de strategische beleidsvorming. Zo tekent er zich in de loop van de tijd een duidelijke trend af van ad hoc financiering (1982-1999) naar (meer) structurele financiering (1999-2004) naar (meer)

concurrentiebevorderende financiering (2004-2008). Deze trend heeft directe gevolgen voor het gevoerde strategische beleid dat enigszins parallel hiermee evolueert van een 'ad hoc'-achtige, sterk veranderende beleidsvorming (i.e. gedragsmatige, incrementele paradigma) naar een (meer) stabiele, formele beleidsvorming (i.e. klassieke, rationele paradigma) naar een omgevings(actor)gevoelige beleidsvorming (i.e. stakeholders paradigma). Hierbij moeten we echter onmiddellijk opmerken dat de bestudeerde sociale economie organisaties de respectievelijke vormgevingen niet sequentieel maar eerder cumulatief opbouwen en dat ook andere, interne invloeden maken dat de uiteindelijk vastgestelde trend inzake de strategische beleidsvorming meer complex en 'conglomeraat' is dan zojuist gesuggereerd (zie verder). Een laatste opmerking die we bij deze tweede vaststelling wensen te maken heeft betrekking op de keerzijde van de medaille. Het uitgesproken reactieve karakter van de strategische beleidsvorming beperkt zich vaak tot het bekomen van de financiering en het (enkel) inwilligen van de verplichte voorwaarden, zelden tot bredere, meer diepgaande beleidskeuzes of reflecties.

Ten derde stellen we vast dat de overheidsmaatregelen die een directe invloed hebben op de strategische beleidsvorming gesitueerd worden op verschillende bestuursniveaus, met name het Vlaamse, federale en Europese bestuursniveau. Dit leidt tot een uitermate complex kluwen van gelijktijdige, maar vaak naast elkaar staande impulsen die het integrale strategische beleidsproces van de sociale economie organisaties in diverse – soms zeer uiteenlopende – richtingen aansturen. Als gevolg van het hiervoor aangehaalde uitgesproken 'financieel responsieve' strategisch beleid, riskeert het onderling niet samenhangend geheel van overheidsmaatregelen de sociale economie organisaties finaal te sturen naar een even weinig samenhangende en vooral sterk veranderende korf van strategische beleidsvorming. Het strategische beleidsproces krijgt in alle bestudeerde gevalstudies een zeer hybride en voor de onderzoekers soms ook zeer moeilijk te identificeren en te typeren karakter.

Tot slot merken we nog op dat er naast het overheidsbeleid ook een aantal andere factoren de strategische beleidsvorming beïnvloeden. Hieronder rekenen we bijvoorbeeld de initiatieven van belangorganisaties zoals de Koepel van Vlaamse

Kringloopcentra (KVK) of het Vlaams Overleg voor Sociale Economie (VOSEC). Het middenveld heeft dus duidelijk ook een impact op de wijze waarop de betrokken sociale economie organisaties hun strategische beleidsvorming modelleren. Indien een koepelorganisatie bijvoorbeeld via studiedagen en publicaties veel aandacht besteedt aan SWOT-analyses, dan nemen de hieraan participerende sociale economie organisaties deze methodiek daarna gemakkelijk over in de eigen beleidsvorming.

Tot zover de invloed vanwege de externe factoren. Wanneer we vervolgens stilstaan bij de *interne factoren*, dan kunnen we op basis van de onderzoeksresultaten stellen dat de invloed vanwege de (organisatie)interne factoren niet te onderschatten is. In de betrokken gevalstudies worden ze doorheen de evolutie van de strategische beleidsvorming immers vaak en ook expliciet aangehaald. In dit opzicht hebben ze naast het hiervoor aangehaalde overheidsbeleid eveneens een belangrijke impact op de strategische beleidsvorming van de bestudeerde sociale economie organisaties. Laten we vervolgens de aard en de invloed vanwege de interne factoren meer gedetailleerd in kaart brengen. Vier vaststellingen binnen de bestudeerde gevalstudies trekken onze aandacht.

Vooreerst stellen we vast dat de aard en het karakter van de interne factoren zeer divers is. In tegenstelling tot de externe factoren is er niet een bepaalde factor of invloed (i.e. overheidsbeleid) dominant aanwezig.

Ten tweede is er de groep van interne factoren die we zelf als onderzoekers zouden typeren als de groep van de 'structureel-juridische' invloeden. Concreet betreft het kenmerken en/of wijzigingen aangebracht in de juridische vorm (bijvoorbeeld overstap van WEB naar een vzw structuur) en de organisatiestructuur (bijvoorbeeld reorganisaties, herstructureringen). De invloed vanwege de juridische vorm heeft betrekking op het feit dat een andere rechtsvorm andere wettelijke verplichtingen met zich meebrengt ten opzichte van vooral de formele en reglementaire kenmerken en verplichtingen binnen de strategische beleidsvorming. Een structurele herschikking of uitbreiding van functies, diensten, coördinatiemechanismen en formele machtsverhoudingen heeft dan weer gevolgen voor de structurele kenmerken van de strategische

beleidsvorming (bijvoorbeeld welke functies beschikken over strategische besluitvormingsbevoegdheden?). Historische trends of lijnen tekenen zich niet direct af. Hoogstens stellen we vast dat het aantal reorganisaties en herstructureringen – weliswaar beperkt – toeneemt naarmate we verder evolueren in de bestaansgeschiedenis van de sociale economie organisatie. Mogelijks heeft dit te maken met een eerder natuurlijk of normaal fenomeen dat samenhangt met de groei of omvang van de organisatie. Naarmate de organisatie groeit, dringen zich veranderingen inzake de organisatiestructuur logischerwijze op. Dit brengt ons bij een volgende interne factor die we bij de bestudeerde organisaties en over de fasen heen vaak aantreffen, namelijk de invloed vanwege de groei en/of omvang van de sociale economie organisaties. Een toename van de omvang in vooral het aantal werknemers en tewerkgestelde doelgroepen noodzaakt vooral omwille van de beheersbaarheid aanpassingen inzake de strategische beleidsvorming. Veranderingen inzake de strategische beleidsvorming zijn dan niet zozeer keuzes maar wel 'noodzakelijkheden'.

Tot slot is er nog de invloed vanwege welbepaalde personen of individuen. Doorheen de evolutie en bestaansgeschiedenis van de bestudeerde sociale economie organisaties stellen we vast dat de persoonlijkheid vanwege bestuurders, managementfuncties, leidinggevenden en medewerkers een belangrijke impact kan hebben op de wijze waarop de strategische beleidsvorming wordt aangestuurd. Veranderingen van personen en individuen brengen dan ook veranderingen teweeg in de wijze waarop de strategische beleidsvorming vorm krijgt. Volledigheidshalve merken we op dat dit zowel het gevolg kan zijn van een bewuste aanwervingspolitiek – de aanwervingsprocedure richt zich expliciet tot strategisch andersdenkende en/of strategisch meer onderlegde kandidaten – als van een spontane ontwikkeling waarbij strategische koerswijziging pas nadien uit onverwachte beslissingen blijkt.

De conceptuele invulling

Wanneer we vervolgens stilstaan bij de wijze waarop de betrokken sociale economie organisaties de strategische beleidsvorming typeren en definiëren dan kunnen we vooreerst besluiten dat er veel begripsverwarring en onduidelijkheid bestaat. Doorgaans

vinden de geïnterviewde leidinggevenden het moeilijk om het begrip strategische beleidsvorming te definiëren en is het voor hen ook helemaal niet duidelijk wat hieronder precies wordt verstaan binnen de eigen organisatie. Hierdoor is het voor de onderzoekers niet eenvoudig om te achterhalen welk(e) paradigma(s) er precies bij deze conceptuele invulling domineert(ren). Op zich is dit wel een interessante vaststelling. Dit impliceert immers dat de begrippen strategie en strategische beleidsvorming als algemeen begrip wel gekend zijn maar dat de precieze betekenis ervan toch (zeer) onduidelijk is en zelden intern wordt uitgeklaard. De kans is dan ook reëel dat de verschillende beleidsverantwoordelijken elk iets anders verstaan onder de strategie en de strategische beleidsvorming en dat dit in zijn totaliteit resulteert in een vrij hybride panaché van betekenissen en zo interne begripsverwarring onder de leidinggevenden.

Niettegenstaande – of misschien wel juist omwille van – deze moeilijke duiding stellen we vervolgens vast dat er bij de conceptuele invulling duidelijk sprake is van een gelijktijdige combinatie van de drie paradigma's. De bestudeerde sociale economie organisaties gebruiken gelijktijdig zowel kenmerken van het klassieke, rationele als van het gedragsmatige, incrementele en het stakeholders paradigma. Een uitgesproken, consistente en in de tijd sequentiële keuze voor een van hen is duidelijk niet het geval. Op zich is dit opnieuw een interessante vaststelling. Aangezien elk paradigma immers een andere, soms zelfs tegengestelde aansturing van het strategische beleidsproces impliceert, kan zo een gelijktijdige hybride conceptualisering mogelijk leiden tot sterk conflicterende sturingsopvattingen en sturingspraktijken.

Hoewel de drie paradigma's tegelijkertijd in combinatie voorkomen, kunnen we ten derde wel vaststellen dat de conceptuele invulling volgens het stakeholders paradigma blijkbaar de meeste aandacht en navolging krijgt over alle gevalstudies en fases heen. In tweede instantie volgt de conceptuele invulling volgens het gedragsmatige, incrementele paradigma en slechts in derde en laatste instantie volgt de conceptuele invulling volgens het klassieke, rationele paradigma. In dit opzicht definiëren de betrokken organisaties het concept strategische beleidsvorming dus eerder als een proces dat zowel bestaat uit en resulteert in een formeel,

intentioneel lange termijn plan als een spontaan gegroeid dominant gedragspatroon waarvan de keuzes en beleidsprioriteiten worden bepaald binnen een complex spanningsveld van diverse actoren of stakeholders die niet noodzakelijk dezelfde belangen en zo verwachtingen stellen ten aanzien van de organisatie.

Een volgende vaststelling heeft betrekking op een evolutie in de loop van de tijd. Hoewel we zeker geen uitgesproken trend kunnen identificeren, zien we wel dat de conceptuele invulling volgens het klassieke, rationele paradigma toeneemt en/of meer eenduidig wordt. Een mogelijke verklaring hiervoor kunnen we terugvinden in een meer algemene trend die zich sinds de jaren '80 voordoet. Zeker binnen de profit sector maar ook met enige vertraging binnen de publieke en de social profit sector stellen we een sterke toename en zelfs dominantie vast van het rationele, klassieke paradigma. Vanuit de wens om te komen tot een heldere, transparante, navolgbare en zo controleerbare aansturing en vanuit de overtuiging dat dit enkel kan via de strakke, mechanistische en instrumentmatige aansturing van het klassieke, rationele paradigma is de dominantie snel gerealiseerd. De opkomst of liever overname van het klassieke, rationele paradigma in de publieke en social profit organisaties is bovendien sterk ingegeven vanuit de overtuiging dat het professionalisme en zo ook de effectiviteit en efficiëntie van dit soort van organisaties toeneemt indien ze de managementpraktijken vanuit de profit sectoren overnemen (cfr. het zogenaamde Nieuwe Publiek Management). De motivatie hiervoor is echter grotendeels terug te voeren tot een politiek ideologisch discours waar we in dit artikel niet verder op zullen ingaan omdat dit niet echt het voorwerp is geweest van het onderzoeksproject.¹²

Een laatste vaststelling heeft betrekking op de verschillen die er bestaan tussen de types van sociale economie organisaties. Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen we besluiten dat er in feite geen uitgesproken verschillen bestaan inzake de conceptualisering van de strategische beleidsvorming. Het enige wat we eventueel kunnen vaststellen is dat naarmate de sociale economie organisatie groeit en dus de omvang groter wordt, de conceptuele invulling volgens het klassieke, rationele paradigma zijn intrede doet. In de beginfase of in kleine(re) sociale economie organisaties is het klassieke, rationele

paradigma niet of ondergeschikt aanwezig. Een mogelijke verklaring hiervoor kunnen we terugvinden in de wens of nood aan beheersbaarheid. Een groeiende of grote organisatie vereist mogelijks een grotere beheersbaarheid en controleerbaarheid, wat meer aan bod komt bij het klassieke, rationele paradigma. Tot slot kunnen we stellen dat we geen noemenswaardige verschillen hebben gevonden op basis van de juridische rechtsvorm.

De proceskenmerken ... fasen, methoden, technieken en instrumenten

Een groot deel van de onderzoeksresultaten heeft vervolgens betrekking op de typische proceskenmerken van de strategische beleidsvorming. Hierover kunnen we diverse conclusies trekken.

Ten eerste stellen we vast dat het opnieuw vrij moeilijk is voor de onderzoekers om op basis van de verkregen informatie een eenduidige en vooral volledige toewijzing of koppeling te realiseren aan de drie paradigma's. De reden is in tegenstelling tot de conceptuele duiding niet zozeer een onduidelijk begrippenkader, maar wel een gebrek aan informatie en zicht door de betrokken leidinggevendenden op het precieze karakter van het proces. Het is duidelijk dat het systematisch in kaart brengen en analyseren van het eigen strategisch beleidsvormingsproces voor hen geen evidentie is. De meesten ervaren de halfgestructureerde interviews en documentanalyses als interessant, maar het is nieuw en eigenlijk vormt het interview voor velen vaak de start van een gerichte informatie zoektocht nadien. In dit opzicht kunnen we besluiten dat een volgende, meer diepgaande en breder in de organisatie ingebedde bevraging waarbij meerdere beleidsverantwoordelijken betrokken worden en samen, in confrontatie, de nodige informatie bijeenbrengen en onderling aftoetsen, zeer nuttig en zelfs aangewezen is. Het onderzoekproject is eigenlijk te nieuw voor de betrokken sociale economie organisaties om op basis van een beperkt aantal interviews reeds een volledige reconstructie van de feiten te maken. Ze hebben elk te weinig informatie en/of hebben te weinig momenten ingebouwd waarop ze expliciet reflecteren over hun strategische beleidsvorming, zodanig dat een volgende stap, namelijk de koppeling aan de paradigma's, voor sommigen net iets te vroeg komt.

Niettemin zijn de meeste leidinggevendenden wel geïnteresseerd in de paradigmatische analysebril en ervaren ze deze ook als praktisch nuttig en zinvol. Het biedt hen alvast de nodige handvaten om op een systematische en genuanceerde wijze te kijken naar de eigen strategische beleidspraktijk.

Daarnaast stellen we, analoog met de onderzoeksresultaten inzake de conceptuele duiding, vast dat er opnieuw sprake is van een gelijktijdige combinatie van de drie paradigma's. De bestudeerde sociale economie organisaties gebruiken gelijktijdig zowel proceskenmerken van het klassieke, rationele als het gedragsmatige, incrementele en het stakeholders paradigma. Een uitgesproken, consistente en in de tijd sequentiële keuze voor een van hen is duidelijk niet het geval. Op zich is dit opnieuw een interessante vaststelling. Aangezien elk paradigma immers een andere soms zelfs tegengestelde aansturing van het strategische beleidsvormingsproces impliceert, kan zo een gelijktijdige toepassing mogelijks leiden tot sterk conflicterende sturingsopvattingen en sturingspraktijken. Het strategische beleidsproces riskeert een stukje op drift te slaan, tenzij er zeer bewust wordt gezocht naar toch haalbare combinatiemogelijkheden en dus een gerichte 'integratie' (bijvoorbeeld sequentieel in de tijd, binnen afzonderlijke beleidsdomeinen of prioriteiten). Maar deze laatste vereist de aanwezigheid van goed uitgebouwde en ontwikkelde strategische competenties binnen elk paradigma, iets waarvan er in geen van de bestudeerde sociale economie organisaties nu reeds sprake is. Omwille van de sterke operationele werkdruk en de voortdurende zorg om vooral in te spelen op de diverse, wisselende vereisten van de financierende overheden (zie hiervoor bij de externe contextuele factoren), is er sowieso geen aandacht of ruimte geweest voor een systematische en grondige ontwikkeling van de strategische competenties bij de respectievelijke leidinggevendenden en beleidsverantwoordelijken. Laat staan dat ze genuanceerd konden ontwikkeld worden in functie van de drie paradigma's.

Hoewel de drie paradigma's tegelijkertijd in combinatie voorkomen, kunnen we ten derde wel vaststellen dat de proceskenmerken volgens het stakeholders paradigma en het gedragsmatige, incrementele paradigma blijkbaar de meeste aandacht en navolging krijgen over alle gevalstudies en fasen

heen. Slechts in derde en laatste instantie volgen de proceskenmerken van het klassieke, rationele paradigma. Daarin is vooral en bijna enkel het gebruik van een lineair sequentieel stappenplan het kenmerk dat wordt toegepast of overgenomen. De dominante tendens vastgesteld bij de conceptuele invulling zet zich dus duidelijk verder bij de invulling van de proceskenmerken. In dit opzicht valt er binnen de sociale economie organisaties alvast een – onbewuste? – interne consistentie vast te stellen tussen de conceptuele duiding enerzijds en de proceskenmerken anderzijds. Op zich een interessante vaststelling. Een vraag die we vervolgens kunnen stellen, maar op basis van de huidige informatie helaas nog niet kunnen beantwoorden, luidt: in hoeverre worden de proceskenmerken reeds correct en dus professioneel toegepast? Is het bijvoorbeeld zo dat de identificatie en gerichte aan- en/of bijsturing van de diverse stakeholders, hun respectievelijke machtsbronnen en politiek gedrag gebeuren conform de geplogendheden en richtlijnen van het stakeholders paradigma? Of gebeurt het eerder op basis van ‘het eigen gevoel’ of ‘naar best vermogen’ en dus de mogelijkheden die zich aandienen? In het kader van een *professionele* strategische beleidsvorming is dit alvast een belangrijke vraag.

Een volgende vaststelling heeft betrekking op een evolutie in de loop van de tijd. Hoewel we eigenlijk geen uitgesproken trend kunnen identificeren, zien we wel dat de proceskenmerken volgens het klassieke, rationele paradigma beperkt toenemen of meer eenduidig worden doorheen de integrale levensloop van sociale economie organisaties (zie de historische stroomdiagrammen). Maar toegegeven, deze trend is eigenlijk zeer zwak en alvast nog zwakker dan bij de conceptuele invulling. Een mogelijke verklaring voor deze weliswaar zwakke trend kunnen we waarschijnlijk opnieuw terugvinden in de meer algemene trend die zich sinds de jaren '80 voordoet. Indien beleidsverantwoordelijken recente publicaties raadplegen over hoe de strategische beleidsvorming er uitziet of moet uitzien, dan is de kans groot dat ze terecht komen bij de uitgesproken ‘rationeel gekleurde’ literatuur.

Een vijfde vaststelling heeft betrekking op de verschillen die er bestaan tussen de types van sociale economie organisaties. Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen we besluiten dat er in feite

geen uitgesproken verschillen bestaan inzake de proceskenmerken van de strategische beleidsvorming.

Wanneer we vervolgens stilstaan bij de toepassing van elk paradigma apart dan kunnen we nog een aantal additionele paradigmaspecifieke conclusies trekken.

Voor wat het klassieke, rationele paradigma betreft, stellen we vast dat er zeker in de beginfasen heel wat moeilijkheden bestaan voor zowel de onderzoekers als voor de beleidsverantwoordelijken om eenduidige conclusies te trekken naar het al dan niet voorkomen van het klassieke, rationele paradigma. Niettemin stellen we vast dat er relatief veel of alvast meer aandacht uitgaat naar de eerste fasen van de strategische cyclus dan naar de laatste fasen. Concreet hebben de eerste fasen betrekking op de bepaling van de missie en de omgevingsanalyse en de laatste fase op de opvolging van de gerealiseerde acties. De daartussen liggende fasen krijgen in de feiten duidelijk veel minder en zelfs geen aandacht. Tot slot kunnen we opmerken dat in vergelijking tot de talrijke theoretische richtlijnen met betrekking tot de te gebruiken, instrumenten methoden en technieken, de feitelijke toepassing ervan doorgaans beperkt tot zeer beperkt is. Kortom, de procesmatige invulling volgens de richtlijnen van het klassieke, rationele paradigma is uiteindelijk beperkt.

Voor wat vervolgens het gedragsmatige, incrementele paradigma betreft, kunnen we besluiten dat er beduidend minder onduidelijkheden en moeilijkheden bestaan om eenduidige conclusies te trekken. We stellen vast dat in vergelijking tot de theoretische kenmerken van het gedragsmatige incrementele paradigma vooral het impliciete en informele karakter van bijvoorbeeld de missie en de strategische doelen veel aandacht krijgt, evenals de flexibele bijsturingen in functie van de zich voordoende veranderingen.

Voor wat ten slotte het stakeholders paradigma betreft, kunnen we besluiten dat ook hier het trekken van eenduidige besluiten eerder gemakkelijk is. Naar analogie met de theoretische invulling van het stakeholders paradigma is er veel aandacht voor de aard en identiteit van de stakeholders, voor dilemma's en belangenconflicten, voor hiermee samenhangende

informatiefilters en voor bijsturingen in functie van het beoogde draagvlak (i.e. compromissen).

Ervaren plus- en minpunten... een evaluatie

Een laatste reeks van onderzoeksresultaten heeft betrekking op de ervaren plus- en minpunten van de strategische beleidsvorming door de betrokken beleidsverantwoordelijken van de bestudeerde sociale economie organisaties. Naar analogie met de voorgaande onderzoeksresultaten hebben we hun ervaringen toegewezen aan de drie paradigma's. Op deze wijze krijgen we een zicht op de voor- en nadelen die de beleidsverantwoordelijken ervaren met betrekking tot de toepassing van de drie paradigma's in hun eigen organisatie. Ze geven ons indirect ook informatie over de ervaren en gepercipieerde toepasbaarheid en wenselijkheid binnen de bestudeerde sociale economie organisaties.

Wanneer we stilstaan bij de onderzoeksresultaten dan kunnen we opnieuw diverse conclusies trekken.

Ten eerste bekijken we de opmerkingen gemaakt ten aanzien van het klassieke, rationele paradigma. Over alle gevalstudies en fasen heen kunnen we stellen dat er enerzijds opmerkingen worden gemaakt over het toch niet zo consistent navolgen van de principes, geplogendheden en richtlijnen van het klassieke, rationele paradigma. Deze bemerkingen zijn te interpreteren als zelfkritiek en suggesties voor de eigen beleidsverantwoordelijken tot een verbetering en een meer correcte of professionele toepassing van het klassieke, rationele paradigma. Concreet gaat het over:

- Er bestaat wel een *formeel plan*, maar dat is in de feiten niet altijd toekomstgericht;
- Er bestaat wel een strategische *omgevingsanalyse* maar de toepassing ervan gebeurt te fragmentarisch en niet systematisch of te beperkt (bijvoorbeeld geen grondige marktanalyse, geen grondige kostprijsberekening);
- Er bestaan wel formele doelen, maar er doen zich in de feiten problemen voor bij het consistent doorvertalen van de strategische naar de tactische en operationele doelen;
- Er bestaan reeds indicatoren maar de uitbouw en het gebruik van een omvangrijke of alles dekkende *indicatorenset* in het kader van een strategische controle moet zeker verder worden uitgebouwd;

- Gerealiseerde reorganisaties zorgen er alvast voor
 - en zijn dus blijkbaar nodig om ervoor te zorgen
 - dat het topmanagement haar strategische verantwoordelijkheden in de feiten opneemt. Een *dominante sturing door de top* vraagt dus om een explicitering van strategische bevoegdheden en wijzigingen in de machts- en gezagsverhoudingen binnen de organisatiestructuur.

Anderzijds zijn er bemerkingen die eerder wijzen op redenen waarom het niet versus wel wenselijk is om het klassieke, rationele paradigma te gebruiken binnen de eigen organisatie. Deze bemerkingen kunnen geïnterpreteerd worden als in overweging te nemen contingentiefactoren bij het wel of niet toepassen van het klassieke, rationele paradigma. Concreet gaat het over:

- Het gebruik van een strakke *vaste doorlooptijd* kan resulteren in een logge en zo trage dynamiek van de integrale strategische beleidsvorming;
- Maar de *formele aanpak* zorgt daarentegen alvast ook voor meer structuur in het werkoverleg (bijvoorbeeld installatie van een werkvergadering, dagelijks bestuur). De invoering van de principes van het klassieke, rationele paradigma gaat blijkbaar in de feiten gepaard met een uitklaring van de formele organisatiestructuur (zie ook rol van het topmanagement hiervoor) wat soms ook leidt tot een snellere beleidsvorming;
- De aanwezigheid van een *formeel jaartijks beleidsplan* leidt tot een jaarlijkse evaluatie en zo een gerichte opvolging van de implementatie;
- De eventuele aanwezigheid van een *consistente doelencascade* zorgt alvast voor duidelijke verwachtingen, rechtvaardigheid en samenhang;
- De formele aanpak en vooral de ontwikkeling van een *formele strategische indicatorenset* vergemakkelijkt en vereenvoudigt ook het bekomen van noodzakelijke of gewenste kwaliteitslabels.

Vervolgens zijn er de bemerkingen met betrekking tot het gedragsmatige, incrementele paradigma. Ook hier treffen we enerzijds bemerkingen aan die we kunnen interpreteren als zelfkritiek en suggesties voor de eigen beleidsverantwoordelijken tot een verbetering en een meer correcte of professionele toepassing van het gedragsmatige, incrementele paradigma. Concreet gaat het over:

- Het *informele karakter* en de *open rolverdeling* worden niet noodzakelijk benut om te komen tot gestage veranderingen en een dynamisch

- strategisch beleid. Indien het topmanagement bijvoorbeeld niet geïnteresseerd is, kunnen veranderingen (gemakkelijk) een stille dood sterven;
- Een *open rolverdeling* heeft soms tot gevolg dat conflicten en fricties tussen bijvoorbeeld de vrijwilligers- en werknemersopvattingen over de strategische missie sterk naar de oppervlakte komen. Indien dit niet (tijdig) op een correcte of constructieve wijze wordt ondervangen, kan dit leiden tot problemen en weerstand binnen de strategische beleidsvorming.

Net zoals bij de bemerkingen ten aanzien van het klassieke, rationele paradigma, treffen we ook bij het gedragsmatige, incrementele paradigma bemerkingen aan die eerder het karakter hebben van in overweging te nemen contingentiefactoren bij het wel of niet toepassen van het gedragsmatige, incrementele paradigma. Concreet gaat het om:

- Dankzij de *algemene principes* van het incrementele paradigma kunnen problemen snel worden opgelost. De principes faciliteren in dit opzicht alvast een uitgesproken *responsief* strategisch beleid;
- Vooral de snelle veranderingen in de regelgeving vereisen een flexibele bijsturing van de strategie. De principes van het gedragsmatige incrementele paradigma faciliteren alvast een *snelle bijsturing* in functie van een wijzigend juridisch kader;
- Verder faciliteert het responsieve strategisch beleid ook een uitgesproken *anticiperend* in plaats van reactief strategisch beleid;
- Dankzij de *open rolverdeling* krijgen diverse medewerkers (bijvoorbeeld de teamleden) de nodige informatie of input over de strategische beleidsbeslissingen. Het gedragsmatige incrementele paradigma leidt hierdoor mogelijks tot een grotere betrokkenheid;
- De *open rolverdeling* gebaseerd op competenties leidt tot een professionele strategische sturing en zo ook een gestage strategische kennisontwikkeling;
- De *algemene principes* van het gedragsmatige incrementele paradigma faciliteren experimenten en leerprocessen.
- Dankzij de *open rolverdeling* is er ook sprake van veel vrijheid en doorgroeikansen voor de medewerkers.

Ten derde is er nog het stakeholders paradigma. Voor wat enerzijds de bemerkingen betreft die we

kunnen interpreteren als zelfkritiek en suggesties voor de eigen beleidsverantwoordelijken tot een verbetering en een meer correcte of professionele toepassing van het stakeholders paradigma, worden de volgende vaststellingen opgetekend:

- Het commitment of de *betrokkenheid* vanwege de externe en interne *stakeholders* ten opzichte van de integrale organisatie is in de feiten geen vanzelfsprekendheid en moet tijdig bewaakt, bijgestuurd en gegarandeerd worden;
- Een interne *rolverdeling* waarbij er expliciet wordt rekening gehouden met preferenties en belangen heeft soms tot gevolg dat dilemma's tussen bijvoorbeeld de raad van bestuur, de directie en de medewerkers sterk naar de oppervlakte komen. Indien dit niet (tijdig) op een correcte, constructieve wijze wordt ondervangen kan dit leiden tot problemen en conflicten binnen de strategische beleidsvorming;
- De externe *rolverdeling* wordt in de feiten soms bemoeilijkt door 'dubbele' rollen (bijvoorbeeld de dubbele rol van de VDAB) of concurrentiegerichte invloeden vanuit partnerships (bijvoorbeeld tenders). Dit tot een goed einde brengen, vergt de aanwezigheid en ontwikkeling van bijzondere sturingscompetenties;
- De informatiedoorstroom naar alle interne stakeholders verloopt niet altijd feilloos. In dit opzicht worden niet altijd alle *belangen* van alle *stakeholders* automatisch of degelijk behartigd;
- Ongelijke *machtsverhoudingen* tussen interne en externe stakeholders maakt dat niet altijd alle belangen van alle stakeholders automatisch en degelijk worden behartigd (bijvoorbeeld vrijwilligers);
- De afwezigheid van *machtsbronnen* bij interne en externe stakeholders maakt dat niet altijd alle belangen van alle stakeholders automatisch en degelijk worden behartigd en dat de veronderstelde bijdrage aan de strategische beleidsvorming kan worden opgeleverd (bijvoorbeeld zwakke financiële expertisemacht binnen de raad van bestuur).

Daarnaast zijn er de bemerkingen die eerder het karakter hebben van in overweging te nemen contingentiefactoren bij het wel of niet toepassen van het stakeholders paradigma. Concreet gaat het om:

- Dankzij de *open rolverdeling* worden diverse stakeholders (bijvoorbeeld de teamleden) direct betrokken bij de strategische beleidsbeslissingen.

- Het stakeholders paradigma leidt hierdoor mogelijk tot een grotere betrokkenheid;
- Doordat het paradigma de aandacht en gevoeligheid voor externe stakeholders prikkelt, resulteert het stakeholders paradigma in gerichte, bewuste contacten met belangrijke actoren waaronder de VDAB en OCMW. In dit opzicht leidt het stakeholders paradigma tot de ontwikkeling van een vrij 'open' in plaats van 'gesloten intern op zichzelf gerichte' organisatie.

Tot zover de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de afzonderlijke paradigma's. Een vierde conclusie heeft betrekking op evoluties doorheen de tijd. Op basis van de verzamelde informatie kunnen we stellen dat er geen uitgesproken trend waarneembaar is in de ervaren plus- en minpunten. Het is dus niet zo dat bepaalde voor- en nadelen toenemen of afnemen in de loop van de tijd. Mogelijks wordt deze vaststelling beïnvloed door het feit dat de identificatie van de kenmerken van de strategische beleidsvorming een vrij nieuwe en moeilijke oefening was voor de betrokken sociale economie organisaties. Het identificeren van plus- en minpunten is daardoor eveneens vrij nieuw en moeilijk, laat staan hierin bepaalde trends detecteren.

En eenzelfde redenering gaat ten slotte op voor de invloed vanwege de types van sociale economie organisaties. Op basis van de onderzoeksresultaten zien we geen echte of uitgesproken verschillen. Maar, de vernieuwende status van het onderzoeksproject kan hier mogelijk een verklaring bieden.

Conclusie

In het voorliggende artikel hebben we de alternatieve wijzen geïnventariseerd waarop beleidsverantwoordelijken de strategische beleidsvorming binnen hun sociale economie organisatie vorm geven. Het betreft een eerste verkennend onderzoek waarbij een drievoudige paradigmatische benadering de nodige inspiratie en houvast biedt. Concreet gaat het om het klassieke, rationele paradigma, het gedragsmatige, incrementele paradigma en het stakeholders paradigma.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt alvast dat er in de betrokken sociale economie organisaties geen sprake is van een aanwezige traditie inzake

zelfevaluatie en interne zelfreflectie over de strategische beleidsvorming. Zoals onder meer blijkt uit de analyse van de contextuele factoren hebben andere aandachtspunten en beleidsprioriteiten voornamelijk verbonden aan de elementaire – financiële – overleving van de eigen organisatie dit tot op heden vaak belemmerd. In dit opzicht lijkt de strategische beleidsvorming wel degelijk op deze van een woelige en turbulente odyssee.

Verder blijkt het gebruik van de drievoudige paradigmatische benadering erg zinvol, niet enkel voor de onderzoekers maar evenzeer voor de beleidsverantwoordelijken. Hoewel de conceptuele en procesmatige kenmerken van de drie paradigma's doorgaans gelijktijdig worden gecombineerd, stellen we vast dat er binnen deze combinaties een duidelijke dominantie bestaat van het stakeholders paradigma en het incrementele paradigma. Mogelijks sluiten vooral deze paradigma's goed aan bij het typische karakter en de eigenheid van sociale economie organisaties. Het klassieke, rationele paradigma komt veel beperkter voor, hoewel we bij de conceptuele invulling vaststellen dat het belang ervan langzaam aan toeneemt.

Bij de evaluatie van de strategische beleidsvorming stellen we ten slotte vast dat de leidinggevenden enerzijds opmerken dat de theoretische kenmerken van de drie paradigma's niet zo consistent worden nagevolgd. Dit inspireert hen alvast tot een meer correcte of professionele toepassing van elk paradigma naar de toekomst toe. Anderzijds maken de leidinggevenden ook tal van reflecties over omstandigheden waarin ze de toepassing van elk paradigma wel of niet verkiezen. In dit opzicht stimuleert het gerealiseerde onderzoek alvast het leerproces dat zich in nagenoeg alle betrokken sociale economie organisaties manifesteert. De kusten van het gegeerde Ithaka komen daardoor mogelijk sneller dichterbij.

Ten slotte formuleren we nog enkele beleidsaanbevelingen. Ten aanzien van de sociale economie organisaties zijn we geneigd te pleiten voor een meer bewuste, expliciete en systematische analyse en duiding van de eigen strategische beleidsvorming. Hiermee leggen ze alvast de basis voor een (meer) professionele en naar de toekomst toe slagvaardige organisatie. Het gebruik van het in dit artikel centraal geplaatste paradigmatische analysekader

stimuleert alvast een meervoudige en zo ook een genuanceerde en kritische kennisontwikkeling ter zake. Ten aanzien van de Vlaamse overheid pleiten we voor een tweevoudige faciliterende rol. Enerzijds is er de ondersteuning ten aanzien van de strategische kennisontwikkeling. De Vlaamse overheid zou kennisplatforms en discussiefora kunnen oprichten om het in dit artikel aangehaalde leerproces 'collectief' of dus op sectorniveau te ondersteunen. Op deze wijze zou ze bijdragen tot de algehele professionalisering van de integrale sociale economie sector in Vlaanderen. Anderzijds is er de institutionele context en het probleem van de versnipperde en sterk veranderlijke politieke beleidsvorming. Via initiatieven gericht op een grotere samenhang, interne consistentie en stabiliteit kan de Vlaamse overheid zorgen voor de noodzakelijke contextuele 'rust'. Als zodanig stelt ze sociale economie organisaties in staat om zich op een meer diepgaande en vooral duurzame wijze toe te leggen op een van de meest fundamentele beleidsprocessen in hun organisatie.

Nathalie Vallet
Universiteit Antwerpen

Noten

1. Het onderzoeksproject liep van februari 2008 tot februari 2009.
2. Achtereenvolgens gaat het om de fase van de visie, de missie, de strategische omgevingsanalyse, de strategische doelen, de strategische acties en de strategie-implementatie.
3. Bij wijze van voorbeeld gaat het om het gebruik van een zogenaamde SWOT-analyse, SMART-criteria en een Balanced Scorecard (BSC).
4. Het gaat hoofdzakelijk over de volgende drie vennootschapsvormen: NV, BVBA en CVBA.
5. Het gaat hoofdzakelijk om de werkvormen: invoegbedrijven, beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen, arbeidszorg organisaties, buurt- en nabijheidsdiensten (lokale diensteneconomie), kringloopcentra, leerwerkbedrijven en dienstencheque bedrijven.
6. Zo is bijvoorbeeld het aanbod in de populatie van grote vennootschappen (zeer) beperkt.
7. Zie ook paragraaf 1.4 en bijlage I van het onderzoeksrapport De Mey en Vallet (2009).
8. De half gestructureerde interviews beperkten zich tot de leidinggevendenden op het topmanagement niveau van de organisaties (onder andere algemeen directeur, personeelsdirecteur, directeur strategie, coördinator).
9. Zie ook bijlage II van het onderzoeksrapport De Mey en Vallet (2009).
10. Zie ook hoofdstuk 2 en bijlage II van het onderzoeksrapport De Mey en Vallet (2009).
11. Zie ook hoofdstuk 3 van het onderzoeksrapport De Mey en Vallet (2009).
12. Geïnteresseerde lezers kunnen hiervoor terecht in een bijdrage verschenen in het Handboek management in de Sociale Economie, uitgegeven bij Politeia (najaar/winter 2010).

Bibliografie

- Andrews, K. 1971. *The Concept of Corporate Strategy*. Homewood Illinois: Irwin.
- Ansoff, I. 1965. *Corporate Strategy*. London: Penguin.
- Chandler, A. 1962. *Strategy and Structure*. Cambridge MA: MIT Press.
- De Mey, R. & Vallet, N. 2009. *Strategische beleidsvorming in sociale economie organisaties ... een paradigmatische verkenning*. Leuven/Brussel: Steunpunt WSE/Departement WSE.
- Freeman, R.E. 1984. *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, R.E. & Reed, D.L. 1983. Stockholders and Stakeholders: a New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, 25(3), 88-106.
- Glaser, B.G. 1994. *More Grounded Theory Methodology: a Reader*. Mill Valley CA: Sociology Press.
- Lindblom, C.E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Maso, I. & Smaling, A., 1998. *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.
- Mintzberg, H. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New Jersey: Prentice Hall.
- Porter, M.E. 1980. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.
- Quinn, J.B. 1978. Strategic Change: Logical Incrementalism. *Sloan Management Review*, herfst, 7-21.
- Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*. New York: Harper en Row.
- Sloan, A.P. 1963. *My Years with General Motors*. London: Sedgewick en Jackson.
- Strauss, A.L. 1967. *Qualitative Analysis for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Strauss, A.L. & Corbin, J. 1990. *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques*. London: Sage Publications.

- Vallet, N. 2007a. Strategische besluitvorming in Vlaamse stadsbesturen. Het praktisch belang van een veelzijdig theoretisch referentiekader. *Bestuurskunde*, 16(1), 80-90.
- Vallet, N. 2007b. Het opstellen van een Lokaal Sociaal Beleidsplan, de klassieke rationele planningsbenadering voorbij. *Praktijkids management voor lokale besturen*, 76, augustus, 179-203.
- Vallet, N. 2007c. *Strategisch management in publieke organisaties ... de vlag die vele ladingen dekt*. SIGMA reeks voor social en public management. Universiteit Antwerpen, Brussel.
- Vallet, N., Marchand, K. & Stouthuysen P. 2008. Stadsinnovatieprojecten in Vlaamse steden: op zoek naar succesvolle planningspraktijken. *Bestuurskunde*, 17(4), 85-97.
- Vallet, N. 2009. Maatwerk in strategische beleidsvorming ... een paradigmatisch experiment. Een gevalstudie in het penitentiair Schoolcentrum Hoogstraten. *Vlaams tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 14(1), 24-39.
- Vallet, N. (forthcoming). De strategische beleidsvorming in sociale economie organisaties. Het kritisch en genuanceerd verhaal over drie strategische muzes. *Managementboek sociale economie*. Brussel: Politeia.
- Wester, F. 1995. *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Bussum: Coutinho.