

# *Metaorganisationer - identitet och auktoritet*

**Göran Ahrne**

Tel: 08 674 74 18

E-post: goran.ahrne@sociology.su.se

**Nils Brunsson**

Tel: 08 736 97 41

E-post: nils.brunsson@hhs.se

**SCORE**

(Stockholms Centrum för forskning om offentlig sektor)

106 91 Stockholm

Score Rapportserie 2001:6

ISBN 91-974176-2-9

ISSN 1404-5052

## **Metaorganisationer: Identitet och auktoritet**

### **Sammanfattning**

Teorier om organisationer förutsätter vanligen implicit eller explicit att organisationerna har individer som medlemmar. Ändå finns det ett stort antal organisationer vars medlemmar inte är individer utan andra organisationer. Många av dessa är ett slags föreningar och kan kallas metaorganisationer. I uppsatsen används bl a Svenska kommunförbundet, Industri-

förbundet och EU som exempel på metaorganisationer. Metaorganisationer utgör en viktig form för reglering, både nationellt och internationellt. I uppsatsen diskuteras varför metaorganisationer bildas, hur de hanterar likhet och olikhet mellan medlemmarna inbördes och mellan medlemmarna och metaorganisationen själv, samt vilka problem metaorganisationsationer möter när det gäller att utöva auktoritet över sina medlemmar.

## INNEHÅLL

<b><u>Inledning</u></b> .....	<b>3</b>
<b><u>Tre plus tre metaorganisationer</u></b> .....	<b>6</b>
<i><u>Kommunförbundet</u></i> .....	7
<i><u>Industriförbundet</u></i> .....	9
<i><u>EU</u></i> .....	10
<b><u>Att bilda metaorganisationer</u></b> .....	<b>12</b>
<b><u>Identitet: Likhet och olikhet i metaorganisationer</u></b> .....	<b>14</b>
<i><u>Likhet mellan metaorganisationen och dess medlemmar</u></i> .....	15
<i><u>Likhet mellan medlemmarna</u></i> .....	17
<i><u>Att skapa likhet</u></i> .....	20
<i><u>Olikheter mellan medlemmarna</u></i> .....	21
<i><u>Att balansera mellan likhet och olikhet</u></i> .....	22
<b><u>Auktoritetsproblem i metaorganisationer</u></b> .....	<b>26</b>
<i><u>Resurser och finansiering</u></i> .....	29
<i><u>Ledarskap</u></i> .....	30
<i><u>Beslutsprocesser</u></i> .....	32
<b><u>Några slutsatser</u></b> .....	<b>35</b>
<b><u>Referenser</u></b> .....	<b>40</b>

## **Inledning**

Organisationer kan interagera med varandra på många sätt (Grandori 1997, Brunsson och Olsen 1998). De kan ha utbyten med varandra inom ramen för system som har likheter med den idealtypiska marknaden. De kan också utforma nätverk med intensivt och långvarigt samarbete mellan köpare och säljare (Håkansson och Johanson 1998). Organisationer kan upprätta kontrakt med varandra för tidsbegränsade former av samarbete i projekt (Lundin och Söderholm 1995). Organisationer kan också samarbeta för att sätta upp gemensamma regler i form av standarder (Tamm Hallström 2000). Organisationer kan också samarbeta genom att bilda en ny formell organisation där de samarbetande är medlemmar.

Det är den senare formen av interaktion vi skall behandla i denna uppsats, dvs formella organisationer där medlemmarna utgörs av organisationer i stället för individer. Sådana organisationer kan kallas organisationer av organisationer eller överorganisationer.

Vi urskiljer tre huvudformer av formell organisation: staten, företaget och föreningen (jfr Polanyi 1968, Sjöstrand 1985, Forssell 1992, Ahrne 1994,). Organisationer av alla dessa typer kan sammansluta sig i "överorganisationer". Men överorganisationen själv kan också anta någon av dessa tre former. Den kan t ex vara en förening. Denna förening kan i sin tur bestå av stater (som t ex FN och EU), av företag (som en branschförening) eller av föreningar (som t ex LO). Sådana överorganisationer kallas ofta i praktiken för föreningar men också för federationer, förbund eller associationer, litet olika inom olika verksamhets- och språkområden. Överorganisationen kan också vara en stat. En stat kan t ex ha andra stater som medlemmar. En sådan organisation brukar i statsvetenskaplig litteratur och i praktiken kallas federation. Överorganisationen kan också vara ett företag som äger andra företag. Denna typ av överorganisation kallas ofta koncern. Och flera företag, stater eller föreningar kan gå samman och äga ett gemensamt företag. Det senare företaget blir då en slags överorganisation till de andra.

I den här uppsatsen skall vi behandla överorganisationer i föreningsform. Denna speciella form av överorganisation skall vi kalla metaorganisation. Metaorganisationer har föreningens drag av självständiga medlemmar som formellt är fria att utträda ur organisationen och som har krav på inflytande som är någorlunda likställt med övriga medlemmars. Det är faktorer som skiljer dem från de två andra huvudformerna, stater och företag. I stater och koncerner är medlemsorganisationerna inte med frivilligt på samma sätt som

de är i en metaorganisation. Organisationer måste precis som individer juridiskt tillhöra åtminstone någon stat, och i en koncern kan inte medlemsföretagen självständigt välja att lämna koncernen. Dessutom finns i koncerner och stater betydligt klarare hierarkiska förhållanden och färdigdefinierade maktrelationer. När organisationer tillsammans äger företag så avgör ägandeandelar mycket av hierarkin.

Organisering i metaorganisationer är vanligt i vår tid och hänger ofta samman med globaliseringsprocesser (The New Regulation, 2000). Vi har en lång rad internationella metaorganisationer. Några exempel är FN och EU som organiserar stater, IATA som organiserar flygföretag eller FIFA som organiserar nationella fotbollsförbund. Men metaorganisationer är inte något nytt fenomen och inte heller bara något som hänger samman med globalisering. Det har funnits nationella metaorganisationer mycket länge: exempelvis kommunförbund, branschorganisationer för företag, eller fackliga metaorganisationer som t ex LO.

Metaorganisationer är ett fenomen som är lite undersökt och teoretiserat, särskilt i jämförelse med all forskning som handlar om organisationer med individer som medlemmar. Ofta ses metaorganisationer som individorganisationer; organisationens kansli kan t ex ses som den egentliga organisationen med personalen som medlemmar, medan de organisationer som är medlemmar i juridiskt avseende ses som denna individorganisations omgivning. Ibland leder den bristande teoretiseringen till en rätt förvirrad diskussion. Det är vanligt att man blandar ihop medlemmarnas form med metaorganisationens. I Kommunförbundet har man diskuterat om förbundet är på väg att bli en "överkommun". Men Kommunförbundet är ingen kommun utan en förening. På liknande sätt diskuteras ofta om EU är "överstatligt" eller "mellanstatligt". Vi tror inte att någon av dessa beteckningar är särskilt goda beskrivningar av vilken typ av samarbete mellan stater som EU utgör. EU är en typisk metaorganisation med dess speciella identitets- och auktoritetsproblem.

Metaorganisationer kan inte bara förstås som en form av samarbete. De kan också ses som en form av reglering (Ahrne, Brunsson och Garsten 2000). De som vill sätta regler för andra organisationer kan göra det genom att utfärda i princip frivilliga regler, standarder. De kan också skapa ett kontrakt med den som de vill reglera i vilket parterna åtar sig att följa vissa regler. Andra kan också regleras genom att de förmås ingå i en metaorganisation. Metaorganisationer kan sägas innebära en högre grad av organisering än standarder och kontrakt (Brunsson 1999). En metaorganisation kan sätta

tvingande regler, direktiv för medlemmarna. Att man följer vissa direktiv kan vara villkoret för att man över huvud taget skall bli medlem i metaorganisationen. Och vill man kvarstå som medlem måste man följa också tillkommande direktiv. Metaorganisationen har också i princip tillgång till ett eget permanent auktoritativt centrum som kan avgöra tvister och utfärda sanktioner. En metaorganisation kan också liksom alla organisationer samla och kontrollera egna resurser samt erbjuda ett permanent forum för kontakter mellan medlemmarna.

Fenomenet metaorganisationer reser många intressanta empiriska och teoretiska frågor. Varför bildas metaorganisationer? Varför väljer man inte andra former av samarbete eller reglering? Varför slår organisationerna inte sig samman i en ny individorganisation istället för att bli medlemmar i en metaorganisation? När skapar de blivande medlemmarna metaorganisationen och när skapar metaorganisationen sina medlemmar? Vad händer med organisationer när de blir medlemmar av en ny organisation? Hur kan både metaorganisationen och dess medlemmar upprätthålla sin egen organisatoriska identitet? Hur fungerar en metaorganisation jämfört med en individorganisation: vilka skillnader finns ifråga om beslutsprocesser, demokrati, ledning, resurstillgång mm? När blir metaorganisationen starkt beroende av sina medlemmar och när är medlemmarna mer beroende av metaorganisationen? Varför blir en del metaorganisationer starka och betydelsefulla och andra svaga och betydelselösa. I vilken utsträckning är metaorganisationer förstadier till sammanslagningar av organisationer i nya organisationer med individer som medlemmar?

Det finns alltså många intressanta frågor. I denna uppsats skall vi diskutera ett litet urval av dem. En viktig fråga är vilka motiven är för att bilda metaorganisationer. Motiven för bildandet kan i hög grad påverka hur organisationerna fungerar. En annan viktig fråga avser förhållandet mellan metaorganisationen och dess medlemmars identitet. Metaorganisationer kräver en viss grad av likriktning mellan medlemmarna samtidigt som medlemmarna ofta önskar behålla mycket av sin särart. En tredje fråga vi skall ta upp gäller hur auktoriteten upprätthålls i en organisation som består av organisationer, dvs hur beslutsprocesser och styrning hänger samman med de ingående medlemsorganisationernas motiv för att vara med, deras egna maktresurser och deras egen status. Metaorganisationer kan förväntas ha stora och speciella auktoritetsproblem därför att medlemmarna är organisationer med krav på att själva utgöra auktoritativa centra. Hur kan en organisation av organisationer hålla ihop? Vi skall föra diskussionen utifrån ett antal empiriska exempel i

form av fallstudier av sex metaorganisationer. Tre av dessa organisationer är rätt välkända: Industriförbundet, Kommunförbundet och EU. Tre är nog mindre kända: SIB, SPUR och ASTE.

### **Tre plus tre metaorganisationer**

I detta avsnitt ska vi presentera en del grundläggande uppgifter om de tre metaorganisationer som vi specialstuderat: Kommunförbundet, Industriförbundet och EU. Syftet med detta är bland annat att underlätta den vidare läsningen. Urvalet av dessa tre metaorganisationer bygger på att vi var intresserade av att ha med metaorganisationer som hade olika typer av medlemmar. I EU är medlemmarna stater, i Kommunförbundet är medlemmarna kommuner och i Industriförbundet var medlemmarna ursprungligen företag. Efter några årtionden ombildades dock Industriförbundet så att dess medlemmar kom att bestå av branschförbund, dvs andra metaorganisationer. Därför kan man också se Industriförbundet som en meta-metaorganisation. Vi ville också att de tre metaorganisationerna skulle vara relativt etablerade för att vi skulle kunna se en viss dynamik i deras utveckling. Dessa organisationer studerades med flera metoder. Organisationernas presentation av sig själva i stadgar och informationsmaterial var en kunskapskälla. Intervjuer med personer som innehaft ledande poster i organisationerna genomfördes också. Slutligen har vi också tagit del av andras beskrivningar av dessa organisationers historia.

I den fortsatta texten kommer vi också att referera till tre andra metaorganisationer som vi beskrivit tidigare (se Ahrne, Brunsson och Garsten, 2000). I jämförelse med EU, Industriförbundet och Kommunförbundet är dessa tre både mindre och nyare. Svenska Personaluthyrnings- och Rekryteringsförbundet (SPUR) är en branschorganisation med rötter från sextiotalet. Medlemmarna är företag inom personaluthyrningsbranschen som bl a binder sig att följa SPURs etiska regler. The Association of Schools of Technology in Europe (ASTE) bildades i början av nittiotalet. I ASTE utgörs medlemmarna av ett tiotal ledande tekniska högskolor i Europa. De erbjuder en liknande utbildning som leder fram till en examen med gemensamt namn. Svenska Innebandyförbundet (SIBF) bildades 1982. Medlemmar i SIBF är innebandyklubbare i Sverige och organisationen anordnar turneringar mellan medlemmarna och sätter regler för hur innebandy skall spelas. SIBF är i sin tur medlem av Svenska Riksidrottsförbundet.

## *Kommunförbundet<sup>1</sup>*

Historien för det som numera heter Kommunförbundet kan föras tillbaka till år 1908. Då bildades Svenska Stadsförbundet. Bildandet skedde vid en kommunal kongress, som bland andra initierades genom CSA (Centralförbundet för Social Arbete) som tillkom 1903. Inspiration till bildandet kom också från England och Danmark där liknande organisationer redan fanns. CSA:s medverkan antyder att ett viktigt motiv för bildandet av Stadsförbundet var engagemang i "den sociala frågan" och ett utökat samarbete för att finna lösningar på olika typer av sociala problem sammanhängande med urbanisering. Stadsförbundet organiserade från början så kallade "stadssamhällen", vilket innefattade städer, köpingar och municipalsamhällen. Rikets flesta städer anslöt sig till förbundet redan från början, men det dröjde till början av 1930-talet innan alla städer var anslutna till Stadsförbundet. Däremot var bara knappt hälften av köpingarna med från början och en ännu mindre andel municipalsamhällen.

Ursprunget till Kommunförbundet finns dock även i Svenska Landskommuners Förbund som bildades 1919. Även vid bildandet av detta förbund var CSA aktiva initiativtagare. I detta förbund var både landskommuner och köpingar medlemmar. Köpingar kunde således vara med i båda förbunden och deras medlemsavgifter delades mellan de bägge förbunden. Inte heller i landskommunernas förbund var uppslutningen total. Från början var knappt var femte landskommun med i förbundet; på trettioåret var andelen omkring två tredjedelar.

Som framgår har det inte varit helt givet vilka som skulle vara medlemmar, vad medlemmarna skulle ha gemensamt. Denna oklarhet i de bägge förbunden förstärktes 1963 då Svenska Landskommuners förbund även tillät städer att bli medlemmar. Bakgrunden var att städer genom statliga beslut kommit att inkorporera delar av tidigare landskommuner. I förlängningen av dessa processer med förändrade gränser mellan stad och land slogs de båda förbunden 1968 samman till Svenska Kommunförbundet med total uppslutning av landets kommuner. Dessutom finns länsvisa kommunförbund som formellt är

---

<sup>1</sup> Beskrivningarna av Kommunförbundet, Industriförbundet och EU bygger på empiriska studier utförda av Elisabet Lindberg och Susanna Rydmark. De har intervjuat centrala personer i Kommunförbundet och Industriförbundet samt studerat informationsmaterial från alla tre organisationerna. De har när det gäller Kommunförbundet och EU också studerat forskningsrapporter och andra beskrivningar och analyser av personer utanför organisationerna. Lindbergs och Rydmarks rapporter refereras i litteraturförteckningen.

fristående från det centrala Kommunförbundet. Idag diskuteras en sammanlagning mellan Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Vid bildandet av de två förbunden tycks det viktigaste motivet ha varit önskan om ett ökat samarbete mellan städer eller mellan landskommuner. Man ville bland annat öka möjligheterna att utbyta upplysningar om vad som hände i övriga städer i landet när det gällde reformarbete inom det sociala området. Detta tänktes även kunna sporra till en tävlan mellan städerna. Svenska Landskommunernas förbund hade en väl utbyggd konsulentverksamhet som skulle vara kommunerna till hjälp. Samarbetet bestod också i upprättande av statistik över kommunala verksamheter och i ett omfattande kurs- och konferensutbud (Palmstierna, 1933; Ramel, 1998). Ett sentida exempel på samarbete är syftet att ta fram nyckeltal för kommunala verksamheter. Ett annat viktigt samarbetsområde har gällt arbetsgivarfrågor med samordnade löneförhandlingar och standardisering av löner.

Redan från bildandet av de två förbunden fanns dock också motivet att skapa ett skydd mot statligt inflytande i kommunerna. Mycket tyder på att detta motiv blivit viktigare på bekostnad av önskan om samarbete. Alltefter som kommunsammanslagningar skett och kommunerna fått mer egna resurser har behovet av konsulentverksamhet och utbyte av upplysningar minskat. Verksamheten i Kommunförbundet är idag betydligt mer utåtriktad och då framför allt mot staten. Samtidigt har det konstaterats att samarbetet mellan kommunerna lett till ett skydd mot statlig inblandning. Troligtvis skulle kommunerna idag "ha varit underställda en mera vittgående statsuppsikt om inte Kommunförbundets rekommendationer och övriga verksamhet satt påtagliga spår" (Landström, 1968:222; jfr Lönn, 1952). Men det är framför allt från slutet av sjuttioalet som Kommunförbundet explicit framhållit uppgiften att bevaka den kommunala självstyrelsen (Ramel, 1998). Och det var inte förrän 1989 som förbundets ändamålsparagraf lyfte fram uppgiften att stödja och utveckla den kommunala självstyrelsen.

Motiven för medlemskap i Kommunförbundet kan idag dock framstå som något diffusa. I samband med diskussionerna om ett eventuellt samgående med Landstingsförbundet framkom att det kunde vara svårt att se tydliga resultat av förbundets insatser och vissa företrädare för kommunerna har sagt sig vara tveksamma till vad man får ut av sin avgift till förbundet. Som nämnts har det också talats om förbundet som en "överkommun". Det är ett uttryck för farhågor att metaorganisationen skall bli för stark i förhållande till sina medlemmar.



## *Industriförbundet*

Industriförbundet är bara två år yngre än Svenska Stadsförbundet. Initiativet till bildandet av Industriförbundet togs vid ett möte anordnat av Svenska Teknologföreningen våren 1909 av en representant från Stora Kopparberg. En interimskommitté bildades med medlemmar från svenska storföretag. Kommittén skickade ut en inbjudan att gå med. När förbundet bildades 1910 blev sammanlagt 234 företag medlemmar. 1918 var 1 214 företag medlemmar i förbundet.

Från början definierades potentiella medlemmar som "svenska enskilda industriidkare och industriella företag samt föreningar för särskilda industrigrenar". Och det var ett förbund för tillverkningsföretag. Även om initiativet till bildande kommit från några få storföretag har förbundet hela tiden varit öppet för såväl stora som små företag. På småföretagssidan har det dock också funnits konkurrerande metaorganisationer.

Under senare år har dock Industriförbundets definition av potentiella medlemmar vidgats. Detta har motiverats med att gränserna mellan industri- och tjänsteproduktion blivit otydligare och att många nya tjänsteföretag har industrin som kunder. Denna utvidgning i synen på medlemskategorier har bland annat inneburit att det bildats branschförbund för såväl management-konsulter som IT-företag.

En viktig förändring i Industriförbundets organisationsstruktur inträffade 1941 då man införde stadgeändringar som innebar att det endast är branschföreningar, som är medlemmar i Industriförbundet. Alla företag är direktmedlemmar i en branschförening och dessa tog också över det administrativa arbetet med att driva in medlemsavgifter från medlemsföretagen och att sköta direktkommunikationen med branschens företag. De olika branschföreningarna är metaorganisationer som har företag som medlemmar. Och Industriförbundet i sin tur är en metaorganisation som har andra metaorganisationer som medlemmar. Detta har medfört att det uppkommit en större likhet mellan Industriförbundet och dess medlemmar än mellan branschförbunden och dess medlemmar.

Det utåtriktade motivet för att bilda en metaorganisation tycks ha varit betydligt viktigare för Industriförbundet än för Svenska Stadsförbundet. Det främsta syftet var tydligt uttalat "ett bevakande av industrins gemensamma intressen". Och man skulle "inför statsförvaltningen framställa industriens önskemål och härigenom söka fylla den brist, som förefinnes genom de industriella synpunkternas ringa representation i lagstiftning och förvaltning".

Man ville också motarbeta onödig inblandning från staten. Industriförbundets roll som en utåtriktad lobbyorganisation har renodlats i och med arbetsfördelningen mellan branschföreningar och förbund. Frågor som Industriförbundet arbetat med under åren har alltså gällt industrins villkor i stort. Skattefrågor har alltid varit viktiga, men även sådant som energifrågor och senare miljöfrågor. I samband med folkomröstningen om kärnkraft 1980 engagerade sig Industriförbundet som aldrig tidigare i den politiska debatten. I intervjuerna med representanter för Industriförbundet betonades att lobbyverksamheten är riktad mot regeringskansliet och mot politiker.

Industriförbundet engagerade sig dock redan från början även i frågor som skulle kunna underlätta interaktion och samarbete mellan företag. Det fanns ett sådant motiv till bildandet, som gick ut på att skapa bättre villkor för industrin i största allmänhet genom utbildning och konsultverksamhet. Man kunde till exempel hjälpa enskilda företag med uppläggnings av moderna administrationssystem. Förbundet engagerade sig också för att förbättra såväl den tekniska som den ekonomiska utbildningen i landet. Man har också medverkat vid utarbetandet av industriella standarder.

Under år 2001 har Industriförbundet gått samman med Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF) och bildat meta-organisationen Svenskt Näringsliv.

## *EU*

Uppkomsten av EU måste förstås mot bakgrund av det andra världskriget. I slutet av 1940-talet pågick en intensiv diskussion om önskvärdheten och möjligheterna av att bilda något i stil med Europas förenta stater. Det fanns bland många äldre politiker en stark medvetenhet om faran i nationalism och många önskade därför skapa en federal statsbildning i Europa för att undvika nya krig. I EU-sammanhang hänvisas det ofta till italienaren Altiero Spinelli och hans arbete redan i början av 40-talet för att föra fram en tanke om ett "federalistiskt" Europa, dvs en stat med stater som medlemmar. I slutet av 40-talet fanns det ett antal organisationer i Europa som förde fram olika idéer om hur Europa skulle kunna integreras. Långt ifrån alla var dock federalister. I stället föreslog de olika slags metaorganisationer. I Haag hölls 1948 en Europakongress som samlade 713 delegater inklusive många forna premiärministrar och andra kända politiker. I stort sett tycks tanken om en Europastat ha lidit ett knappt nederlag vid denna kongress och istället bildades en relativt svag metaorganisation. Resultatet av Europakongressen blev att Europarådet kom till i maj 1949. (Mazey, 1996:28-29; Viklund, 1997:22).

Europarådet var alltså en besvikelse för federalister i framför allt Frankrike och Beneluxländerna och rådet beskrevs senare av en ledande och inflytelserik federalist som den mest räddhågade och impotenta av internationella organisationer (Viklund, 1997:23). Det är mot bakgrund av denna besvikelse som man kan förstå förslaget om en kol- och stålunion i första hand mellan Frankrike och Tyskland. Förslaget kom från Frankrike och initierades av två franska politiker (Jean Monnet och Robert Schuman). I denna organisation, som snabbt också kom att omfatta Italien, Holland, Belgien och Luxemburg, överlämnade dessa stater sin beslutanderätt över ett begränsat område, dvs sina befogenheter att bestämma i frågor som påverkar produktion och distribution av kol och stål till en "Hög myndighet". Själva kol- och stålunionen tillkom i april 1951. Uppgivet av auktoriteten inom detta mycket begränsade politikområde var ändå på sätt och vis en liten framgång för dem som ville ha en starkare metaorganisation. Möjligheten att successivt utöka antalet områden fanns levande (Viklund, 1997:23-24).

I första hand handlade kol- och stålunionen om ett utökat samarbete och en integration för att undvika krig mellan staterna. Men det är också viktigt för att förstå hur denna organisation var möjlig att se den mot bakgrund av det internationella läget och den ökade upplevelsen av hot från Sovjetunionen (Mazey, 1996:26). Förhandlingarna om en kol- och stålunion fick också en skjuts av att Koreakriget bröt ut 5 dagar efter att förhandlingarna hade inletts (juni 1950) (Viklund, 1997:24). På senare år har EU uppträtt utåt i militära sammanhang.

Kol- och stålunionen blev i många avseenden starkare över tiden och bytte namn flera gånger för att i skrivande stund kallas Europeiska unionen. Fem viktiga organ har funnits hela tiden i organisationen även om dessa uppgifter successivt har förändrats: ett ministerråd, en kommission (från början "Hög Myndighet"), ett parlament med från början 78 medlemmar, en korporativ konsultativ kommitté och en domstol (Mazey, 1996:30). Den komplicerade beslutsstrukturen i EU kan förstås som ett resultat av den spänning mellan metaorganisationens auktoritet och de ingående organisationernas önskan och behov av autonomi och en egen identitet som återfinns i alla metaorganisationer. Redan från början ville många att EU skulle bli en stark metaorganisation, mycket starkare än Europarådet. EU-historien har sedan utmärkts av diskussioner och förhandlingar mellan medlemsorganisationerna om graden och arten av meta-organisationens auktoritet i förhållande till medlemsorganisationernas autonomi. Idén om en framtida omvandling från metaorganisation till federativ stat är också fortfarande levande.

### **Att bilda metaorganisationer**

Motiven för att bilda en metaorganisation har sällan varit entydiga. Vi har tidigare skiljt mellan inre eller yttre motiv (Ahrne, Brunsson och Garsten, 2000). Ett inre motiv att etablera en meta-organisation kan vara en önskan om att underlätta samarbetet mellan medlemsorganisationerna genom att till exempel utforma gemensamma regler för samarbete och samspel. Det var bakgrunden till bildandet av SIBF.

Andra motiv har att göra med vad metaorganisationen kan uppnå utåt. För det första kan medlemmarna önska profilera sig mot omvärlden, uppnå en särskild status som skiljer dem från andra. Ett viktigt syfte med ASTE och dess examen var att visa omvärlden att medlemmarna och deras utbildning var av hög klass. För det andra så kan motivet vara att metaorganisationen skall handla på ett sätt som påverkar andra. Det är t ex vanligt att metaorganisationer grundas för att formulera och driva medlemmarnas ståndpunkter mot andra, i t ex lobbyingkampanjer. Detta var ett viktigt syfte bakom bildandet av Industriförbundet. Metaorganisationen kan också skapas för att åstadkomma gemensam handling gentemot andra, t ex som NATO samordna medlemmarnas militära insatser gentemot en gemensam fiende. Syftet kan också vara att skydda medlemmarna från inblandning utifrån. Ett viktigt motiv att bilda SPUR var att undvika statlig inblandning i branschen.

Medlemsorganisationernas beroende av utomstående auktoriteter kan både minska och öka genom skapandet av en metaorganisation. Metaorganisationen kan kanske bättre stå emot påtryckningar utifrån än enskilda medlemmar. Å andra sidan får den som vill styra alla medlemmarna en bra kanal i metaorganisationens ledning - det finns ju nu ett gemensamt auktoritativt centrum som kan utnyttjas. Genom bildandet av Kommunförbundet har kanske en mer direkt styrning av kommunerna från statens sida kunnat undvikas, vilket kan betyda antingen att Kommunförbundet snarare än staten styr eller att staten styr effektivare genom att påverka Kommunförbundets ledning

I praktiken finns ofta flera motiv med som upprinnelse till bildande av meta-organisationer. Det kan också med tiden ske en förskjutning av dessa motiv så att motiv som var viktiga vid bildandet ersätts eller överskuggas av andra motiv. Som framgår av våra tidigare beskrivningar gäller det alla våra tre gamla organisationer Kommunförbundet, Industriförbundet och EU.

För att bilda en organisation behövs inte bara motiv utan också medlemmar. I en individorganisation spelar det ofta liten roll exakt vilka medlemmarna är. Det är oftast inte särskilt viktigt exakt vilka som är anställda i ett företag

(utom vissa nyckelpersoner) eller exakt vilka personer som är med i en förening. Medlemmarna är ganska lätt utbytbara. I metaorganisationer som dem vi undersökt är det däremot mycket viktigt exakt vilka medlemmarna är; de konstituerar sin organisation på ett helt annat sätt än individer i en individorganisation. Om vissa kommuner står utanför Kommunförbundet påverkar det starkt vår bild av förbundet. Vilka stater som är med i EU är viktigt både för vad unionen är och vad den kan göra. Byter vi ut t ex Frankrike och Storbritannien och sätter in Polen och Ryssland i stället så har det stor betydelse. Om verkstadsföreningen ginge ur Industriförbundet skulle det vara en mycket viktig händelse i förbundets liv. Till skillnad från vad som gäller individorganisationer behöver ett sådant här starkt beroende av vissa medlemmar inte hota organisationens långsiktiga överlevnad: organisationer kan ju i princip och i motsats till individer ha obegränsad livslängd.

Beroendet av vissa medlemmar gör det omöjligt att bilda en viss typ av metaorganisation utan att just vissa bestämda organisationer väljer att bli medlemmar. Det försvårar bildandet. Å andra sidan kan motiven att inte gå med vara svaga. Ofta föreslås en metaorganisation med en uppgift och en medlemssammansättning som är unik. Det finns då ingen konkurrerande organisation. När väl en viss typ av metaorganisation bildats är det svårt att bilda en ny med samma inriktning och samma medlemsbas. Det "sociala utrymmet" (Ahrne och Papakostas, 2001) är så att säga redan upptaget. Metaorganisationer kommer därför ofta - om än långtifrån alltid - att sträva efter och få relativt starka monopol. Exempelvis har det nuvarande Kommunförbundet monopol liksom de tidigare förbunden för städer och landskommuner, som ju byggde på ett annat sätt att kategorisera medlemmar. Sådana monopol hotas i första hand av att nya kategoriseringar slår igenom och känns mer relevanta, men dessa nya kategorier (t ex kommuner i stället för städer) ger lätt upphov till nya monopol.

När konkurrensen mellan olika metaorganisationer är obefintlig eller ytterst begränsad har de potentiella medlemmarna inget val mellan olika metaorganisationer utan valet står bara mellan att vara med eller inte vara med. Detta gäller t ex EU. Även om man kan säga att EU:s uppkomst var ett alternativ till Europarådet så kan man idag inte säga att stater som inte vill vara med i EU gör det för att de hellre vill vara med i någon annan, konkurrerande metaorganisation. Det begränsade valet för den potentiella medlemmen ökar sannolikheten att en viss metaorganisation verkligen får medlemmar.

Dessutom framstår ofta medlemskapet som något mer attraktivt än utanförskapet. Organisationer kan välja att gå med i en metaorganisation för säkerhets

skull och av rädsla för att stå utanför snarare än på grund av ett starkt positivt intresse av metaorganisationen. Paradoxalt nog gör det att det blir lätt att få medlemmar och att det därför blir lätt att bilda metaorganisationen.

En ytterligare orsak till att det ofta är lätt att snabbt bilda metaorganisationer är just att man inte behöver leta efter medlemmarna eftersom de är välkända. Dessutom har ju dessa redan ackumulerat resurser. Det behöver inte heller vara frågan om särskilt många medlemmar eller särskilt stora resurser för att en metaorganisation ska kunna bildas. Ett medlemskap i en metaorganisation handlar, åtminstone från början, sällan om särskilt mycket engagemang eller resurser (jfr van Waarden, 1992).

Ibland skapar metaorganisationen sina egna medlemmar. Internationella organisationer skapar t ex ofta nationella organisationer som skall vara medlemmar i den internationella (Boli och Thomas, 1999). Det innebär att man måste skapa flera organisationer men det innebär också att man inte är beroende av existerande organisationer, som ju skulle kunna välja att inte bli medlemmar.

Skall man bilda en metaorganisation av existerande organisationer underlättas antagligen det om man vänder sig till en kategori av organisation som är allmänt vedertagen, t ex kommuner eller stater. Det verkar "naturligt" att sådana skall tillhöra samma metaorganisation och att det skall finnas en metaorganisation för dem. Ibland kan metaorganisationer uppstå genom att det uppstår nya distinktioner och kategorier, t ex synen att det inte längre fanns städer och köpingar osv gav underlättade bildandet av Kommunförbundet. Ibland vill emellertid de som bildar metaorganisationen bygga den på nya, inte så accepterade kategorier eller t o m genom bildandet få genomslag för en ny kategori. SPUR däremot byggdes upp på en dåligt känd kategori - i själva verket var en huvuduppgift hos SPUR att skapa kategorin seriösa personaluthyrningsföretag och få den kategorin allmänt känd och accepterad. SPURs tillkomst och fortsatta styrka är beroende av att den kategorin accepteras av andra.

### **Identitet: Likhet och olikhet i metaorganisationer**

Metaorganisationer är i hög grad baserade på likhet. Dels finns det likheter mellan metaorganisationen själv och dess medlemmar, dels finns det likheter mellan medlemmarna inbördes. Det finns förstås också olikheter mellan organisationerna. Vad som är likt och olikt påverkar hur metaorganisationerna fungerar. Det är temat för detta avsnitt.

### *Likhet mellan metaorganisationen och dess medlemmar*

En grundläggande likhet mellan medlemmarna i metaorganisationen och metaorganisationen själv är att de alla är organisationer. Det är en central skillnad mot individorganisationer, där ju medlemmarna är individer medan organisationen är något helt annat. Denna skillnad kan förväntas ha stor betydelse för hur metaorganisationer fungerar i jämförelse med individorganisationer. I alla organisationer uppstår konkurrens mellan organisationens och medlemmarnas krav på identitet och auktoritet. Individens och organisationens krav på identitet och auktoritet ser dock något olika ut. I metaorganisationer liknar medlemmarnas krav mer den överordnande organisationens. Vi kan också förvänta oss att sätten att hantera konkurrensen ser åtminstone delvis olika ut i individorganisationer och metaorganisationer.

Övriga likheter mellan metaorganisationen och dess medlemmar kan variera. Ofta finns det en hel del olikheter. Det vanliga är att metaorganisationen har en annan grundform, andra uppgifter, andra resurser, kompetens, struktur och funktionssätt än medlemsorganisationerna. Det gäller i hög grad en av våra organisationer, Kommunförbundet. Kommuner är organisationer baserade på staten som organisatorisk form och med en speciell rättslig status, medan Kommunförbundet är en privat förening i rättslig mening. Kommunerna sysslar i första hand med lokalt avgränsad samhällsservice, medan Kommunförbundet bedriver t ex lobbying och rådgivning. Det är en viktig poäng med Kommunförbundet att det innehar en annan kompetens än medlemmarna. Kommunförbundets resurser är mikroskopiskt små i förhållande till medlemmarnas samlade resurser. Däremot finns det vissa likheter mellan ledningen i Kommunförbundet och den i kommunerna; ledamöter i kongressen och styrelsen utses på partipolitiska grunder liksom fullmäktige och styrelse i kommunerna.

I EU är medlemmarna stater, men EU är som nämnts ingen stat utan en internationell samarbetsorganisation. EU förfogar över mycket resurser men de är ändå ytterst små i förhållande till medlemmarnas resurser. EUs arbetsuppgifter liknar däremot i många fall staters - EU samlar t ex in och delar ut pengar till olika grupper. De flesta tjänstemän inom EU har erfarenhet från anställningar inom stater. Ledningen av EU liknar delvis också dess medlemmars ledning: EU har t ex liksom medlemmarna ett politiskt sammansatt parlament och i likhet med vissa medlemmar en slags författningsdomstol.

Ibland är det terminologi snarare än innehåll som utgör likhet mellan metaorganisationen och dess medlemmar. EU har visserligen ett parlament men dess uppgifter och formella maktbas är annorlunda än medlemmarnas parlament. Industriförbundets chef kallas för verkställande direktör men dennes roll är, som vi skall se, annorlunda än den som en verkställande direktör i ett aktiebolag har.

Ibland är medlemsorganisationerna föreningar, som i t ex SIBF. Då har medlemmarna och metaorganisationen samma grundform. I en typ av metaorganisation är likheterna mellan medlemmarna och organisationen särskilt stora, nämligen i meta-metaorganisationer. Det är metaorganisationer där medlemmarna också är metaorganisationer. Industriförbundet är som nämnts en sådan meta-metaorganisation, vars medlemmar är olika branschförbund, t ex Verkstadsföreningen. Branschförbunden är liksom Industriförbundet föreningar och metaorganisationer, de har uppgifter som liknar Industriförbundets uppgifter och de har en liknande organisationsstruktur och resurser i samma storleksordning. Likheterna mellan Industriförbundet och dess medlemsorganisationer blir särskilt påfallande om man jämför med förhållandet mellan medlemmarna och deras medlemmar. Medlemmarna i branschorganisationerna är ju företag, och t ex AB Ericsson är t ex mycket olika Verkstadsföreningen i alla de avseenden som nämnts här.

Hur omfattande och av vilket slag likheterna är mellan metaorganisationen och dess medlemmar kan förväntas ha stor betydelse för hur relationerna mellan dem ser ut, vilka problem som uppstår och därmed för hur metaorganisationen fungerar. Ju mer lika metaorganisationen och dess medlemmar är, desto mer kan de konkurrera med varandra och ju mer osäker blir deras respektive tillvaro. Kommunförbundet har en mer stabil ställning än Industriförbundet och dess medlemmar eftersom likheterna mellan medlemmar och metaorganisation är mindre i Kommunförbundet än i Industriförbundet. Det är inte självklart att Industriförbundet behövs - dess uppgifter kanske skulle kunna skötas av medlemsförbunden lika bra. Alternativt men av samma skäl skulle kanske medlemsförbunden kunna avskaffas och Industriförbundet sköta all verksamhet. Det var den ursprungliga organisationsformen.

I Kommunförbundet är det däremot mycket svårt att tänka sig att förbundet skulle kunna sköta alla medlemmarnas uppgifter och ganska svårt att se att medlemmarna skulle kunna sköta Kommunförbundets uppgifter. Det senare har typiskt nog varit aktuellt bara i de fall medlemmarna har haft resurser och kompetens som liknar Kommunförbundets - de största kommunerna har ibland hotat att lämna organisationen, eftersom de tycker att de själva klarar



av att lösa de uppgifter (lobbying, utredningar osv) som Kommunförbundet står för. På liknande sätt har det inom Industriförbundet varit ett problem att stora företag lobbade direkt mot staten och inte gått via förbundet.

Likhet mellan metaorganisation och medlemmar skulle i extrema fall kunna leda till att metaorganisationen upplöses eller till att medlemsorganisationerna läggs ner och metaorganisationen blir en individorganisation. En hypotes är att ju mer EU blir lik de enskilda medlemsstaterna, desto större blir konflikterna mellan EU och dess medlemmar. Sådana konflikter skulle på sikt kunna leda till en kraftig försvagning av EU eller av dess medlemmar.

### *Likhet mellan medlemmarna*

Det är inte bara likheter och olikheter mellan metaorganisationen och dess medlemmar som är av intresse utan också likheter och olikheter mellan medlemmarna inbördes. De metaorganisationer vi studerat är baserade på likheter mellan medlemmarna. För att bli medlem måste man ha vissa egenskaper gemensamma med övriga medlemmar.

Detta är ganska vanligt även i föreningar som organiserar individer, men vi tror att det är ännu vanligare bland metaorganisationer. Det finns individorganisationer av föreningstyp där "alla" kan bli medlemmar (även om det brukar finnas någon geografisk avgränsning). Det brukar räcka med att den som vill bli medlem lovar att följa några gemensamma regler eller skriver under på några gemensamma mål. Vi tror det är svårt att finna exempel på sådana metaorganisationer.

"Alla" kan vara medlemmar i en individorganisation därför att det trots allt tal om att individer är unika finns parallella, kraftfulla föreställningar om att de är lika (lika värda, samma behov, i grunden lika bakom fasaden osv). För organisationer vill vi hävda att idén om att alla är lika är en mer ovanlig föreställning som är relativt sen och som mest finns hos organisationsexperter (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). Organisationer ses oftare som genuint olika och en metaorganisation tvingas alltid att ta ställning till olikhet. De potentiella medlemmarna ser i grunden olika ut. Om inte alla organisationer skall få vara med (någon sådan metaorganisation finns nog inte) så måste man bestämma vilka. Vanligen utgår man då från att medlemmarna trots sina olikheter skall ha vissa gemensamma drag för att kunna bli medlemmar; metaorganisationen organiserar en viss typ av organisationer. Ofta finns

geografiska avgränsningar till t ex Sverige eller Europa. Är organisationen global brukar det särskilt framhållas.

I såväl Kommunförbundet som Industriförbundet är de medlemsgrundande kategorierna fundamentala för medlemmarnas identitet - de uppfattar sig som i första hand just kommuner och branschförbund. Kategoritillhörigheten kan också antas vara relativt stabil. Den är också tydlig.

För medlemmarna i Industriförbundets branschförbund är den konstituerande kategorin svagare - det är inte säkert att alla ingående företag tycker att deras branschtillhörighet är så viktig. Den är inte heller så entydig och säkert konstant som medlemskapet i en viss branschorganisation tyder på. Det kan skapa en viss osäkerhet om medlemskapet: sannolikheten ökar för att medlemmar kan välja att utträda ur organisationen. Metaorganisationer som bygger på kategorier som inte är allmänt accepterade, otydliga eller som inte varaktigt är fundamentala för medlemmarnas identitet löper risk att inte kunna rekrytera eller behålla de medlemmar den önskar.

Att vara en viss typ av organisation räcker ofta inte för att bli medlem. Medlemmen måste också säga sig dela ett visst intresse eller följa gemensamma regler. SPUR är ett exempel - för att vara medlem måste man vara ett uthyrningsföretag men alla uthyrningsföretag får inte vara med utan bara utan bara de som följer SPURs etiska regler för uthyrningsföretag. För att vara med i EU måste man (hittills) vara en europeisk stat, men de flesta europeiska stater är inte med i EU.

Vad som är viktiga likheter i metaorganisationen beror på vad som är den centrala uppgiften. Om syftet med metaorganisationen är att tydliggöra medlemmarnas status så måste förstås medlemmarna åtminstone framstå som lika i det avseende som skapar statusen. Alla SPURs medlemmar skall följa SPURs etiska regler; alla ASTEs medlemmar skall vara skolor med hög nationell status. Det räcker dock med skenbara likheter - sådana som ses utifrån; det viktiga är att synas följa de etiska reglerna, inte nödvändigtvis att göra det i praktiken.

Om idén med metaorganisationen är att den skall uppträda utåt på medlemmarnas vägnar är likhet inte lika fundamental. Men ett sådant uppträdande underlättas dock av att medlemmarna har liknande intressen att försvara och att de har liknande behov av att metaorganisation uppträder utåt. Sannolikheten för det är i många fall högre om medlemmarna är någorlunda lika. Små kommuner i Kommunförbundet hade t ex inte riktigt samma

intressen och behov som stora, något som minskade möjligheterna att lobba på vissa områden.

Om metaorganisationen skall underlätta interaktion mellan medlemmarna så måste det också finnas vissa likheter. EUs militära operationer underlättas om det finns likheter i kommandoordningar och materiel bland de deltagande arméerna. Spel mellan olika sportklubbar i en organisation som SIBF kräver stora likheter mellan medlemmarna. Likheter kan vara ett sätt att undvika konkurrens mellan medlemmarna och att hantera krav från utomstående eller medlemsorganisationernas egna medlemmar. I en priskartell sätter företagen samma priser för att inte köparna skall få för mycket makt. Inom EU diskuteras en gemensam lägsta skattenivå för att undvika skattekonkurrens mellan medlemmarna och för att (får man förmoda) undvika klagomål från de enskilda staternas medborgare på för höga skatter i det egna landet. Skall metaorganisationer som Kommunförbundet erbjuda medlemmarna service så är det förstås en poäng att den service medlemmarna behöver inte är helt olika. Att storstadskommunerna hade mindre behov av service än de andra kommunerna var ett skäl till att de var mer tveksamma till medlemskap.

Både samarbete internt mellan medlemmarna och gemensamt agerande utåt kan gynnas av en slags administrativ likhet. Det är en likhet som inte behöver vara konstituerande: man kanske får bli medlem även om man inte har samma slags administrativa system. Men samarbetet inom metaorganisationen underlättas om alla medlemmar har liknande system eller åtminstone beteckningar för t ex ledning. Det kan t ex bidra till att alla representanter från de olika medlemmarna har samma mandat hemifrån. Rent tidsmässig samordning av utbyte av ledningarna hos medlemmarna kan av samma skäl underlätta metaorganisationens arbete. Schweiz har inte så lätt att passa in i metaorganisationer som FN eller EU, eftersom denna stat är annorlunda organiserad - och kanske inte ens är en stat - vilket bl a gör att centralmakten inte har det mandat som den har i de flesta andra stater. Sådana här administrativa likheter planeras och styrs ibland av metaorganisationen, ibland uppstår den eftersom enskilda medlemmar finner för gott att anpassa sig till majoritetens administrativa former.

Slutligen behöver tendenser till likhet inte ha en direkt funktionell förklaring av den typ som vi angivit ovan. Som nämnts är organisationer fora för sina medlemmar - ställen där medlemmarna träffas och umgås. Medlemmar som umgås intensivt med varandra får lätt att imitera varandra och kan utveckla gemensamma normer. Mycket av diskussionerna i samband med Industrieförbundets möten avsåg utbyte av erfarenheter mellan företagsledare i andra

frågor än Industriförbundets uppgifter. Den fredsbevarande tanken i EU verkar delvis bygga på idén att EU är ett forum för kontakter mellan medlemmarna.

### *Att skapa likhet*

Även om likheter är viktiga i metaorganisationer så betyder det inte att det är lätt att skapa dem. Möjligheterna till likriktning är störst när man bildar organisationen och när man rekryterar nya medlemmar. Man tar med sådana organisationer som är lika i centrala avseenden. När väl organisationer blivit medlemmar är det betydligt svårare att likrikta dem. Ledningen i en metaorganisation har i allmänhet inte något självklart mandat att omforma sina medlemmar. Som kommer att framgå i nästa avsnitt är metaorganisationens auktoritet över medlemmarna starkt begränsad, vilket gör det svårt att planera och styra ökad likriktning. Organisationer antas vanligen ha rätt att bevara det mesta av sin mycket komplexa särart även om de väljer att gå med i en metaorganisation. Skulle de inte vilja ha den rätten ligger det närmare till hands att smälta samman organisationer till en ny individorganisation snarare än att bilda en metaorganisation.

Möjligheterna till likriktning är betydligt större i en individorganisation. Där är ledningens auktoritet större samtidigt som individer som tidigare nämnts är mer lika och framför allt mer flexibla än organisationer. Ledningen kan lättare planera och styra individer både så att de utför lika och olika handlingar utan att individernas identitet blir i grunden ifrågasatt.

Möjligheterna att skapa likheter varierar emellertid även vid bildandet av en metaorganisation. Störst är möjligheterna när metaorganisationen själv kan skapa sina medlemmar. Det är t ex vanligt att internationella organisationer initierar bildandet av nationella medlemsorganisationer. (Eller så går det till som i SIBFs fall: en nationell organisation bildar en internationell som i sin tur bildar nationella.) Denna strategi ger metaorganisationen mycket goda möjligheter att utforma de nya medlemmarna så att de passar organisationen, så att medlemmarna har de likheter, både konstitutiva och administrativa och andra, som metaorganisationen föredrar. När Industriförbundet skapade ett nytt medlemsförbund inom IT-området försökte man få till stånd förbund som var ungefär lika stort som de andra förbunden och som liknade dessa i form och stadgar.

Andra metaorganisationer får acceptera medlemmar som redan finns. Ibland kan dessutom metaorganisationen ha rätt liten kontroll över vilka som blir

medlemmar. Vissa metaorganisationer utformas så eller står under så stort omvärldstryck att de inte kan hindra andra som uppfyller kraven att bli medlemmar. Man har rätt att bli medlem. Kommuner har rätt att gå med i Kommunförbundet. Skulle Kommunförbundet begränsa rätten att gå med skulle organisationen antagligen tappa mycket i legitimitet hos dem den vill påverka. En grundläggande idé i FN är att alla stater skall vara med och det uppstår därför problem om man vill utesluta någon. I sådana här fall blir metaorganisationen ganska svag och kan få acceptera en hel del olikhet mellan medlemmarna.

I andra fall finns ingen rätt att bli medlem utan metaorganisationen kan ställa krav på dem som vill bli medlemmar, bl a att de skall ha vissa likheter med tidigare medlemmar. EU arbetar på det sättet. När, som i EUs fall, det är populärt att bli medlem och metaorganisationen kan klara sig bra utan fler medlemmar blir organisationens makt över ansökarstaterna stor och betydligt större än över dem som redan är medlemmar. Organisationens och dess likhetsprinciper hotas inte heller i någon större utsträckning av nya medlemmar. Det är de nya medlemmarna som får anpassa sig efter de gamla i stället för tvärtom.

Att skapa metaorganisationer kan alltså vara ett sätt att skapa likheter på ett organisatoriskt fält. DiMaggio och Powell (1983) urskiljde tre mekanismer med vilka likheter uppstår på organisatoriska fält, genom imitation, gemensamma normer eller genom tvång. Scott (1991) kompletterade den bilden genom att ange ytterligare sätt. Ingen av dessa författare har emellertid tagit upp metaorganisationer som likriktare. Metaorganisationer är ytterligare en form som utgör en blandning av frivillighet och tvång: det är frivilligt att vara med i metaorganisationen men metaorganisationen kan som alla organisationer sätta tvingande direktiv. Tillsammans med standarder (Brunsson och Jacobsson 2000) och kontrakt (The New Regulation 2000) utgör metaorganisationer vanliga likhetsskapande mekanismer på organisatoriska fält.

### ***Olikheter mellan medlemmarna***

Samtidigt som metaorganisationer bygger på någon slags grundläggande likhet mellan medlemmarna och det finns tendenser till administrativ likhet, så tolererar många metaorganisationer dramatiska olikheter mellan sina medlemmar i andra avseenden. Något annat skulle ofta vara svårt eftersom organisationer som nämnts ovan tenderar att vara högst olika. Tydliga sådana olikheter som ofta tolereras gäller resurser och antalet medlemmar i medlems-

organisationerna. Både USA och Trinidad är medlemmar i FN. Malta med en BNP på cirka 3,5 miljarder USD och en befolkning understigande 400 000 personer är påtänkt som medlem i EU, en organisation där Tyskland, en av världens mest folkrika och resursstarka stater, är medlem. Göteborgs stad som har ca 45 000 anställda är medlem i samma kommunförbund som Valdemarsviks kommun med omkring 500 kommunalanställda.

Olikheterna mellan medlemmarna i en metaorganisation kan i viktiga avseenden vara betydligt större än olikheterna mellan individer i en individorganisation. (jfr van Waarden, 1992:526). Det gäller sådant som skillnader i makt, styrka samt omfattning och tillgång till resurser. Även individer skiljer sig åt i sådana avseenden, men inte i samma skala. Och när det gäller skillnader i storlek mellan medlemsorganisationer går knappast ett sådant resonemang att överföra till individer. Här handlar det t ex om antalet medborgare i stater eller om antalet anställda i ett företag.

Stora olikheter mellan medlemsorganisationerna leder lätt till att medlemmarna får olika intressen och olika behov av metaorganisationen. Det kan i sin tur bli leda till att de olika väl tolererar organisationens strävanden att skapa likheter hos medlemmarna.

Det kan också finnas stora olikheter i hur medlemsorganisationerna fungerar internt. Det finns som nämnts ovan tendenser till vissa likheter i administrativ struktur, men processer inom medlemmarna kan vara nog så olika. Medlemmarna kan fungera olika internt, bara de är lika i kontaktytan till metaorganisationen. Om kontaktytan är stor så blir kraven på likhet större. EU har utvecklats mot allt större kontaktytor mellan medlemmarna och metorganisationen och kraven på likhet är nog större än hos medlemmarna i Verkstadsföreningen där kontaktytan är betydligt mindre.

### ***Att balansera mellan likhet och olikhet***

Även om många olikheter mellan medlemmarna sålunda tolereras så är likhet mellan medlemmarna viktigt för en metaorganisation. Samtidigt är medlemmarna också organisationer som har sina speciella uppgifter och speciella idéer om hur verksamhet och form skall se ut. De kan också tycka att det ligger ett egenvärde i att kunna visa upp en egen profil eller i att låta de egna preferenserna styra. De behöver liksom metaorganisationen en egen identitet. Metaorganisationer måste därför gå en balansgång mellan alltför stora krav på likhet, som kan störa medlemmarnas speciella verksamhet och identitet, och

alltför små, som kan hindra metaorganisationen att fullgöra sina uppgifter eller ge den en tydlig identitet.

Om t ex EU driver likriktningskrav gentemot medlemmarna för hårt får dessa svårt att hävda att de är självständiga stater med egna profiler och egen bestämmanderätt och de som värnar om nationalstaten kommer då att motsätta sig sådana likriktningskrav. Samtidigt så kommer EU att få en tydlig egen profil, att bli en organisation med tydlig identitet på bekostnad av sina medlemmar. Om EU inte lyckas med sin likriktning så kanske det försvårar interaktionen mellan medlemmarna, t ex i form av den gemensamma marknaden, eller så försvåras gemensamma militära aktioner från EUs sida. EU kan då uppfattas som svagt och betydelselöst. Om SPUR inte lyckas genomdriva särskilt många gemensamma regler för medlemmarna så förlorar SPUR mycket av sin profil som förbund för de seriösa uthyrningsföretagen. Men ju fler regler SPUR sätter upp desto svårare får medlemmarna att profilera sig gentemot varandra på marknaden.

För metaorganisationen erbjuder situationen lätt ett dilemma. Om likriktningskraven är för hårda är det risk att medlemmar som värnar om sin egen identitet lämnar organisationen. Om likriktningskraven är för små kanske metaorganisationen blir så svag att många medlemmar inte tycker att de har någon större nytta av den och därför inte är beredda att satsa mycket resurser på den eller t o m överger den. Balansen mellan kraven på likriktning och kraven på medlemmarnas egen identitet kan vara nog så skör. En organisation som EU tenderar att kritiseras både för att vara för svag och för stark.

Konflikten mellan metaorganisationens krav på likheter mellan medlemmarna och medlemmarnas krav på att vara olika kan vara olika stark. Konflikten styrka beror på vilket område metaorganisation kräver likriktning på, hur stort det området är och hur detaljerade kraven på likriktning är. Det beror också på hur stora skillnader det finns mellan medlemmarna i utgångsläget. Vi kan anta att det är lättare för medlemmarna att acceptera likheter som redan finns, likheter som avser perifera verksamhetsområden för dem, likheter som avser mindre områden samt mindre detaljerade krav på likhet.

Det går relativt lätt att tillfredsställa både medlemmarna och metaorganisationen när medlemskap i metaorganisationen inte fordrar att medlemmarna kraftigt tvingas ändra sin grundläggande identitet och när verksamheten i metaorganisationen inte avser den verksamhet som är central och avgörande för identiteten hos medlemmarna. Medlemmarna i Industriförbundets branschföreningar är industriföretag vars huvuduppgift är att producera varor och tjänster. Inom detta område finns det både traditioner och krav på olikhet.

Verksamheten inom t ex Verkstadsföreningen, t ex lobbying, kan uppfattas som ganska perifer och inträdeskraven i verkstadsföreningen stämmer med och snarast förstärker medlemsföretagens existerande identitet. Det är relativt lätt att bygga en metaorganisation på dessa grunder och få acceptans för både likheter och olikheter. Om Verkstadsföreningen skulle kräva gemensam prissättning hos medlemsföretagen skulle man bryta mot åtminstone många utomståendes krav på olikhet. Däremot är ett gemensamt uppträdande på löneområdet lättare eftersom karteller och likhet där är mer accepterat. Helt oproblematiskt är dock inte situationen för Verkstadsföreningen. Lobbying är något som stora medlemsföretag också sysslar med och dessa kan ha särskilda intressen att lobba för. Det finns risk att de inte accepterar att Verkstadsföreningen alltid framför vad Verkstadsföreningen anser är de gemensamma intressena eller att Verkstadsföreningen alls lobbar.

Inom Industriförbundet däremot är situationen annorlunda. Där sysslar alla medlemmarna (branschföreningarna) med samma typ av verksamhet, där lobbying är en central del. De skiljer sig främst vad avser vilka medlemmar de har. Här är det inte självklart att det går så lätt att förena likhet och olikhet. När olika medlemmar har olika intressen och åsikter så blir det svårt för Industriförbundet att agera i lobbyingfrågor.

Som vi beskrivit tidigare kan det finnas likheter inte bara mellan medlemmarna i en metaorganisation utan också mellan medlemmarna å ena sidan och själva metaorganisation å den andra. Om likheterna ökar mellan metaorganisationen och dess medlemmar så finns det risk att metaorganisationen inte uppfattas vara någon bra lösning. Det kan ligga nära till hands att ifrågasätta själva konstruktionen med en metaorganisation. Borde man inte i stället upplösa medlemmarna som organisationer och i stället bilda en stor organisation där metaorganisationens tidigare medlemmar kanske på sin höjd blir avdelningar i den nya organisationen? Om dessutom medlemmarna är starkt likriktade är ju poängen med att bevara dem som självständiga organisationer än mindre.

Industriförbundets medlemmar och Industriförbundet självt är påfallande lika. Industriförbundet har ju samma eller liknande grundläggande form, struktur och uppgifter som medlemsföreningarna och skulle kunna arbeta med samma saker. Branschförbunden verkar inte vara helt nödvändiga; de fanns ju inte heller från början. Branschförbunden kan resonera på motsvarande sätt: de kanske kunde sköta sitt på egen hand utan att vara medlemmar i en metaorganisation - vad tillför egentligen metaorganisationen?



Ju mer EU blir lik sina medlemmar och ju mer medlemmarna blir lika varandra, desto svårare blir det att svara på frågan varför man inte lika gärna kan bilda en individorganisation, t ex en stat, av EU och avskaffa såväl medlemmarna som EUs karaktär av metaorganisation. Det finns ju flera saker som kan ses som fördelar med en individorganisation framför en metaorganisation. Ledningens styrmöjligheter ökar antagligen, ansvarsfördelningen blir klarare och det blir enklare att styra bl a fördelningen av likheter och olikheter bland organisationens olika avdelningar.

I Kommunförbundet fanns det på sextio- och sjuttio-talet tendenser till stark likriktning av kommunerna. Kommunförbundet upplevdes av vissa som ett slags ombud för staten. Det väckte kritik i kommunerna. Här fanns emellertid liten risk att Kommunförbundet skulle bli en individorganisation - den hade en helt annan form och andra uppgifter än de kommuner som var medlemmar och kunde knappast sköta deras uppgifter. Snarare var det staten som skulle vara alternativet - den hade en lämplig form och om det ändå inte skulle vara någon skillnad mellan kommunerna kunde ju staten ta över verksamheten.

Metaorganisationer hotas inte bara av för mycket eller för litet likhet utan också av "fel" likhet, dvs likheter som inte råder mellan alla medlemmar utan bara mellan några. Om det finns grupper av medlemmar som i något viktigt avseende är inbördes lika men olika andra grupper av medlemmar så finns det risk att det utgör ett incitament att splittra den existerande metaorganisationen i flera mindre. Sådana mindre metaorganisationer bygger då på fler likheter än den ursprungliga - både de som finns i den ursprungliga organisationen och de som tillkommer i den nya - och kan kanske därför bli starkare. Inom Kommunförbundet har det funnits undergrupper av typ mindre kommuner och storstadskommuner som samarbetat särskilt intensivt med varandra inom förbundets ram. Samtidigt har det funnits ett visst hot om att dessa medlemmar skulle kunna bilda egna metaorganisationer som bättre skulle kunna tillvarata just deras intressen. Länsförbunden har på liknande sätt kunnat ses som konkurrenter till det nationella förbundet. I debatten om EU finns det förhoppningar eller farhågor om att de stater inom EU som samarbetar om en gemensam valuta skulle kunna utvecklas till en särskild medlemsgrupp som inte delar "stora" EUs problem och lösningar.

Motvikten mot en uppsplittring av en metaorganisation kan bestå i att flera mindre metaorganisationer visserligen blir mer homogena men också av mindre storlek och av den anledningen kanske mindre resursrika och mindre mäktiga och ibland relativt mer kostsamma. Dessutom kan medlemmarna i en mindre organisation påverka färre andra medlemmar och de får färre att

samarbeta med. Många metaorganisationer måste väga storlek och olika storleksfördelar mot likhet och likhetsfördelar. Städernas och landskommunernas förbund slogs ihop till Kommunförbundet när skillnaderna minskade mellan städer och landskommuner och de alla kallades kommuner - man kunde bevara en nästan lika hög likhet som i de ursprungliga metaorganisationen (men bara nästan - se ovan) men ändå få en större metaorganisation.

Ett annat, mindre konfliktfyllt sätt att hantera likheter mellan enbart vissa medlemmar är att likheterna blir underlag för en andra metaorganisation som existerar sida vid sida med den första utan att konkurrera med den. Många företag i ett län kan t ex tillhöra Verkstadsföreningen samtidigt som de tillhör länets företagarförening, men detta behöver inte innebära att någon av metaorganisationerna eller medlemskapet däri ifrågasätts. Så länge metaorganisationerna inte har liknande uppgifter hotar de inte varandra.

### **Auktoritetsproblem i metaorganisationer**

Auktoritet handlar om en organisations grepp över medlemmarna och hänger samman med dess möjligheter till styrning och kontroll av verksamheten. Auktoritet hänger också samman med sådant som motivation och lojalitet. Mekanismer för kontroll, styrning och motivationsskapande blir annorlunda när det inte handlar om individer utan om andra organisationer. Både grunden för auktoriteten och dess utövande kan antas skilja sig åt. Förhållandet mellan organisationer och metaorganisationer kan inte förstås på samma sätt som förhållandet mellan individer och organisationer, vilket hänger samman med de skilda grunder för likhet och olikhet som vi diskuterat ovan. Det kan ofta råda en större konkurrens mellan metaorganisationen och de ingående organisationerna än mellan organisationer och deras individuella medlemmar. Medlemsorganisationerna kan många gånger själva utföra en del eller alla av metaorganisationens uppgifter. Till exempel kan som vi sett stora företag själva lobba gentemot politiker och regering utan inblandning av Industrieförbundet. Metaorganisationen är ju inte ensam om sin förmåga till organiserad handling. Medlemmarna är då inte helt beroende av metaorganisationen för sådan handling och det är alltid möjligt att fråga om inte det metaorganisationen vill göra hellre bör göras av medlemmarna själva.

Dessutom råder konkurrens mellan metaorganisationens ledning och medlemmarnas ledningar. Alla ledningarnas existensberättigande ligger i att de skall ha auktoritet över något. Ett totalt överlämnande av auktoritet till någon part skulle antingen innebära att metaorganisationen lades ner eller att

det bildades en individorganisation. Situationen skapar en knepig balansgång mellan auktoritet för medlemsorganisationerna och för metaorganisationen.

Det är inte heller säkert att någon har särskilt bra kontroll av vad olika parter skall ha auktoritet över. Enskilda medlemmar i medlemsorganisationen har nu flera auktoritativa centra att välja mellan när de vill få sina krav genomförda: får de mothugg av den egna ledningen kan de gå till metaorganisationens ledning eller kanske till andra medlemmars ledningar. Medborgare i stater som tillhör EU kan försöka påverka sin egen statsledning direkt, via EU eller via andra statsledningar. Det kan skapa ett tryck för beslut på olika nivåer som inte ledningarna nödvändigtvis kan kontrollera särskilt väl. Detsamma gäller för utomstående parter som vill styra enskilda medlemmar - de har flera auktoritativa centra att gå till och som kanske kan spelas ut mot varandra.

Det är också vanligt att medlemsorganisationer har mer kollektiva resurser till sitt förfogande än vad den organisation de är medlemmar i har. Detta är en betydligt mer ovanlig situation i individbaserade organisationer, även om den inte är helt otänkbar i dessa heller. Om medlemsorganisationerna är resursstarkare än metaorganisationen, hur kan de då vara beroende av medlemskapet? Att åtminstone de flesta medlemsorganisationer är resursstarkare än sin metaorganisation understryker bara deras behov av självständighet och svårigheten att samordna medlemsorganisationerna. Detta medlemsorganisationernas övertag i fråga om tillgång till materiella resurser är en inbyggd källa till bristande auktoritet i de allra flesta metaorganisationer.

I många individorganisationer är motiven för att vara med och beroendet mellan medlem och organisation starkare än i metaorganisationer. Det gäller framför allt organisationer där medlemmen får sin utkomst. Metaorganisationer däremot har för det mesta inte någon avgörande betydelse för medlemmarna, t ex för deras försörjning med resurser. De liknar mer sådana individorganisationer som politiska partier eller frivilligorganisationer, som för de flesta medlemmar kanske inte är så betydelsefulla.

Däremot har många metaorganisationer, som tidigare beskrivits, ofta ett slags monopol inom sitt område. Det är mer ovanligt för individorganisationer. Det är därför ofta lättare för en individ att lämna en vanlig organisation än det är för en medlemsorganisation att lämna en metaorganisation. För individer som lämnar en organisation, till exempel säger upp sig från sitt arbete eller lämnar ett politiskt parti, finns det oftast något annat alternativ. När det gäller metaorganisationer står dock valet främst mellan att vara med eller inte vara med i någon metaorganisation alls inom ett visst område. Och ofta finns nog en rädsla för utanförskapet. Metaorganisationens monopol kan i

vart fall förklara varför det är betydligt mindre omsättning av medlemmar i de flesta metaorganisationer än i de flesta individorganisationer.

Det är emellertid inte bara medlemmarna som är beroende av metaorganisationen; metaorganisationen är i än högre grad beroende av medlemmarna. Metaorganisationen kan ju inte ha vilka medlemmar som helst utan måste ha just vissa, lätt identifierade medlemmar. Om få kommuner vill vara med i Kommunförbundet är det ett allvarligt hot mot förbundet och dess möjligheter att verka. Det är en stor skillnad mot de flesta individorganisationer där det för det mesta är ganska lätt att ersätta medlemmar som slutar med nya medlemmar.

Vi får alltså en situation där framför allt metaorganisationen men också dess medlemmar i hög grad försöker bevara medlemskapet. Organisationsmedlemmarna väljer i liten utsträckning att utträda när de är missnöjda. I stället kan de förväntas försöka påverka organisationens inriktning i desto högre utsträckning. Organisationer som på detta sätt utsätts för försök till "protest" (Hirschman 1972) av olika medlemmar med olika uppfattning får svårare auktoritetsproblem än de organisationer som genom "sorti" utvecklas till klubbar för likasinnade. Auktoritet är inget problem där alla är överens, men det blir viktigt när det gäller att hantera konflikter.

I förra avsnittet pekade vi på att olikheterna mellan medlemmarna i metaorganisationer kan vara mycket stora, större än mellan individer i en individorganisation. Detta kan för det första leda till att de verkligen får olika intressen och uppfattningar, vilket gör frågan om auktoritet central. För det andra kan olikheterna skapa problem, eftersom modellen för organisering av metaorganisationer utgår från en modell för organisering av individer, nämligen föreningen. I detta koncept ligger att alla medlemmar har ett grundläggande lika värde. Detta försvagar auktoriteten i metaorganisationer både ifråga om hur man ska fatta beslut och i fråga om vad man ska fatta beslut om. Det är också svårt att tänka sig att försöka ordna någon formell hierarki i termer av medlemsorganisationer. Det givna och första är väl att alla medlemsorganisationer måste behandlas som likvärdiga.

Det finns alltså en hel del som talar för att auktoriteten i metaorganisationer är svag. Vi nämnde tidigare när vi diskuterade bildandet av metaorganisationer att de kräver ganska lite av medlemsorganisationerna och att metaorganisationens verksamhetsområde inte täcker en särskilt stor del av det som medlemsorganisationen sysslar med. Därför kanske det inte heller krävs särskilt mycket auktoritet i metaorganisationer: särskilt inte från början. Möjligen kan det vara så att logiken gör att metaorganisationer så småningom

kommer att kräva mer och mer av sina medlemsorganisationer om till exempel metaorganisationen kan få egna inkomster och om medlemsorganisationernas beroende av metaorganisationen ökar.

Vi ska nedan diskutera frågan om auktoritet närmare och samtidigt ge empiriska exempel från de organisationer vi studerat. Vi skall för det första se till hur metaorganisationen får sin resurser och hur olika medlemsorganisationer bidrar till dess resurser. Vi ska för det andra också se hur detta påverkar ledarskapet i metaorganisationer. Därefter ska vi diskutera förhållandet mellan auktoritet, makt och resurser i termer av beslutsprocesser och principer för beslutsfattande.

### ***Resurser och finansiering***

En orsak till den svaga auktoriteten i metaorganisationer är att de oftast till allra största delen finansieras direkt av medlemsorganisationerna. De har sällan några direkta inkomster och framför allt inte från början. Dessutom förblir oftast metaorganisationens sammanlagda resurser betydligt mindre än de resurser som enskilda medlemsorganisationer förfogar över. Visserligen kan det också vara fallet i individbaserade organisationer att enskilda medlemmar förfogar över resurser som överstiger de resurser som en organisation som han eller hon är medlem i förfogar över, men detta är ytterst ovanligt. Individorganisationer i föreningsform, t ex sk frivilligorganisationer, har ofta ett betydligt större antal medlemmar än metaorganisationer. Många metaorganisationer har bara ett fåtal medlemmar och det torde vara ovanligt att metaorganisationer har över tusen medlemmar, något som är vanligt i individbaserade frivilligorganisationer. Genom det stora antalet medlemmar kan många individbaserade frivilligorganisationer få ihop rätt ansevärd resurser. Alternativet för många frivilligorganisationer med få medlemmar är att försöka få pengar från andra källor, till exempel från stater eller genom att skaffa sponsorer. När det gäller metaorganisationer antar vi att sådana arrangemang är sällsynta.

Det är heller inte lätt att fördela inkomster och utgifter mellan medlemmarna i metaorganisationer. Kommunförbundets verksamhet finansieras i sin helhet av medlemskommunerna som betalar olika mycket. Från början baserades avgifterna på städernas invånarantal. Numera är det fråga om skattebasen. Avgifterna tycks inte ha skapat några större konflikter. Finansieringen efter medlemmarnas ekonomiska bärkraft sägs vara anknuten till en tanke om en solidarisk finansiering. Antagligen missgynnar finansieringsprinciperna de

större kommunerna. Att skillnader mellan medlemsorganisationer i fråga om tillgång till resurser också skapar skilda beroendeförhållanden till metaorganisationen blir här tydligt. Det mindre kommunerna har hela tiden varit mer beroende av förbundet än de större. Och det har som nämnts också varit i de största kommunerna, Göteborg och Stockholm, som det någon gång kommit på tal att aktualisera ett utträde ur Kommunförbundet med motivet att man inte får tillräckligt mycket för de pengar som medlemskapet kostar.

I Industriförbundet har avgifterna förändrats många gånger. År 2000 betalades en avgift i förhållande till förädlingsvärdet. Många anser att de små företagen inte betalar i proportion varken till storlek eller inflytande. De som klagat mest på avgiftssystemet har varit de medelstora företagen, som menar att förbundet subventionerar såväl stora som små företag.

Inom branschförbunden har det dock framför allt funnits vissa problem att rekrytera småföretag: "Varför ska vi vara med och betala det här? Det kan väl de stora betala" har varit ett vanligt argument. Dessutom finns det ett särskilt förbund för småföretag, som idag har namnet Företagarna. De nyligen rekryterade IT-företagen ifrågasatte efter två år sitt medlemskap och de övervägde att lämna förbundet. Men förbundsledningen lyckades övertyga dem att de hade fått valuta för pengarna.

EU finansieras till 15 % med tullavgifter. Annars är finansieringen i relation till staternas BNP. Budgetprocessen är relativt kontroversiell och det är vissa stater som tjänar pengar på medlemskapet medan andra förlorar. Här finns en kontroversiell omfördelning mellan stater.

### *Ledarskap*

Att medlemsorganisationerna har större resurser än metaorganisationen och också ett stort behov av självständighet återspeglar sig i fråga om ledarskap. I en individbaserad organisation är det självklart att en ledare av något slag har en auktoritet och status, som sällan kan ifrågasättas av medlemmarna. Mandatet hos en ledare i en individbaserad organisation är ofta tydligt. Ledarskap kanske också förutsätter att man leder individer. I en metaorganisation däremot blir tanken på ledarskap problematisk. Åtminstone finns där potentiellt en stark konkurrens mellan de enskilda organisationernas ledare och metaorganisationens ledare. Dessutom har ofta medlemsorganisationens ledare betydligt mer resurser att förfoga över.

Inom EU är det väl relativt tydligt att enskilda regeringschefer har högre status än vad till exempel EU-kommissionens ordförande har, även om vissa ordföranden haft en viktig roll. Det har länge talats om behovet av att ge EU en tydligare ledargestalt. Man behöver något som kan matcha USA:s president i auktoritet. Mot den bakgrunden är det intressant att det från och med 1974 informellt vuxit fram ett regelbundet samarbete mellan medlemsstaternas stats- eller regeringschefer i det som kommit att kallas det Europeiska rådet (Viklund, 1997: 95). Detta råd har alltmer kommit att betraktas som det högsta EU-organet. Europeiska rådets verksamhet formaliserades något genom Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget. Detta står i kontrast mot ökad status för EU-kommissionens ordförande.

I intervjuerna med personer som suttit i ledningen för Industriförbundet talade flera om näringslivets företagsledare som "kungar" och att man får status och auktoritet efter antalet "underställda". Storföretagsledarna kunde ibland behandla Industriförbundets ledare som om dessa var underställda tjänstemän, och företagsledarna upplevdes också som besvärliga och snåla med beröm. Flera av de intervjuade sade att ledare för Industriförbundet måste vara mer lyhörda och demokratiska än vad som är brukligt i stora industriföretag, som är mer hierarkiska. En tidigare direktör i Industriförbundet beskrev företag som kommandoorganisationer "där det blir som styrelse och VD säger, basta", och där man dessutom nästan alltid har resurser att genomföra det man beslutar. I motsats till detta satte han Industriförbundet och "politiken"; "så är inte fallet ju närmare man kommer politiken". Han menar att Industriförbundet befinner sig i en skärningspunkt mellan två system. Det händer ofta att otåliga företagsledare tycker att det går för långsamt eftersom de inte förstår Industriförbundets dilemma.

Ledning har också att göra med ansvar. I alla organisationer koncentreras ansvaret till ledningen eftersom ledningen anses styra organisationen. En svag auktoritet betyder därför lätt att ansvaret blir mer utspädd. I metaorganisationer blir det lätt oklart vem som har ansvaret både för metaorganisationens handlingar och för medlemmarnas. Är EUs krigsinsatser EUs ansvar eller är det den svenska regeringens ansvar eftersom den både fört in Sverige som medlem i EU och inte motsatt sig EUs handlingar? Är svensk politik som bestämts av beslut inom EU den svenska regeringens eller EU-ledningens ansvar? Sådana oklarheter om ansvar leder lätt till att ansvar utkrävs på den nivå där det är lättast att göra så. Inom EU är det oftast inom de enskilda medlemsstaterna.

## ***Beslutsprocesser***

Metaorganisationer möter problem både i fråga om hur beslut ska fattas och hur de olika medlemsorganisationernas inflytande ska fördelas och i fråga om vad man ska besluta om. Här finns många gemensamma fenomen i metaorganisationer: alltför stora representativa organ om medlemmarna är många, diskussioner om ett demokratiskt underskott och viktning av inflytande beroende på storlek (samt hur man ska mäta storleken). Detta leder ofta till en betoning av konsensusbeslut, möjligheter till veto eller till idéer om subsidiaritet, att antalet beslut som metaorganisationen fattar begränsas. Eftersom metaorganisationen har begränsad auktoritet, det ofta råder osäkerhet om vad metaorganisationen egentligen har mandat att fatta beslut om och det ofta är svårt att komma överens så utfärdar man dessutom sällan bindande direktiv utan man arbetar istället med frivilliga standarder.

I det sammanslagna Kommunförbundet var från början varje kommun garanterad minst ett ombud vid kongressen. De större kommunerna kompenenserades till viss del för ett större invånarantal genom att få utse fler ombud. Kongressen bestod då av drygt 600 ombud. Under den första tiden sades det att kongressens utformning gynnade de små kommunerna. Från 1976 minskades antalet kongressombud till 401 och alla kommuner blev inte längre representerade. Representationen fastställs länsvis genom att varje län utgör en valkrets. Numera förs det dock diskussioner om bristande demokrati i förbundet och det framhålls ibland att de mindre kommunerna kommer i kläm i det gällande valsystemet. Frågan om representation har också aktualiserats inför ett eventuellt samgående med Landstingsförbundet.

Industriförbundet löste sitt problem med att medlemmarna är och bör vara många genom att man skapade ett stort antal branschföreningar, som var och en var en metaorganisation, som i sin tur bildade meta-metaorganisationen Industriförbundet. Men det finns ändå kritik som t ex går ut på att småföretagen har för mycket makt därför att det finns för många småföretagare i olika styrelser, eller att de tvärtom har för litet för att småföretagare inte har råd och tid att engagera sig i förbundsfrågor.

I EU är representationsfrågan löst på olika sätt i olika "organ". I EU-kommissionen har idag (2001) varje stat var sin kommissionär, men de fem största staterna har två stycken. I EU-parlamentet har varje stat i stort sett antal representanter i relation till invånarantal, men det finns en viss överrepresentation för mindre stater. De diskussioner som fördes vid EU-toppmötet i Nice i december 2000 och de beslut som fattades samt den kritik som riktats mot



dessa handlade bland annat om förändringar i medlemsrepresentationen när EU får fler medlemsorganisationer. På sikt kommer de mindre staternas representation att minska och fördelningen av representanter kommer att i ökad utsträckning bli proportionell mot befolkningen (se Torstensson, 2001).

När det gäller beslutsprinciper har Kommunförbundet i huvudsak drivit frågor som gagnat alla kommuner och det framhålls ofta att man arbetar med konsensusbeslut. På sextioalet drev förbundsledningen linjen att förbundet endast skulle engagera sig i frågor där man kunde uppnå enighet. Under vissa tider har dock förbundet varit mer konfliktorienterat med partipolitik som utgångspunkt. Under åttiotalet var det en period med mycket ”11 för och 10 emot-beslut”. Ledande företrädare undrade vilken nytta det var med sådana beslut om de avsåg vilken hållning Kommunförbundet skulle inta utåt. Eftersom utomstående kunde ta reda på röstsiffrorna så skulle de också se oenigheten och kanske fästa litet avseende vid ställningstagandet. Den som är emot ett beslut tycker sig kanske också vara friare att driva sin egen linje utåt i konflikt med metaorganisationens majoritet än den som deltagit i eniga beslut. Förbundet har dock under senare år arbetat för att minska partipolitikens inflytande och därmed konflikterna. Vid vissa tillfällen har man avstått att driva frågor där oenigheten varit stor (t ex i frågan om skatteutjämning mellan kommuner). När en ny ordförande skulle väljas under 90-talet krävde många parter besked om huruvida konsensuslinjen skulle fortsätta att gälla. Den nye ordförandens uppfattning var att det är bättre att förbundet inte yttrar sig alls i frågor där partiernas ståndpunkter är så åtskilda att det inte är meningsfullt att söka konsensus.

Inom Industriförbundet finns likaså en gammal konsensustradition. I en intervju sägs: "Konsensus är ledstjärnan, börjar man bråka i en sådan här organisation så faller den sönder". I en annan intervju görs en jämförelse med EU, där man säger att i EU ska man inte lägga allt för många tunga beslut i EU-parlamentet. "Ska det fungera så är konsensus kittet i all sådan här verksamhet".

Inom EU infördes 1966 en regel om vetorätt efter att Frankrike under de Gaulles tid som president tidvis dragit sig ur samarbetet. Innebörden av vetorätten var att ett medlemsland skulle kunna hindra majoritetsbeslut om vitala nationella intressen stod på spel. Möjligen var denna vetoregel en förutsättning för en utvidgning av EU. Hade till exempel England gått med utan en sådan regel?

Under slutet av 80-talet och fram till Maastrichtfördraget 1991 diskuterades och fastslogs till sist som en konsekvens av den inre marknaden också en

uppmjukning i fråga om vetoregeln. Den upplevdes av somliga som en bromskloss och ett hinder för fortsatt ”integration”. Lösningen på problemet att relatera representationsprinciper till innehållet i beslut var en uppdelning i tre ”pelare”: frågor som gällde den inre marknaden tillhör den första pelaren och i sådana frågor finns i fördraget en bestämmelse om kvalificerad majoritet och dessutom fick parlamentet medbestämmanderätt på ett antal områden. I den andra (utrikes- och säkerhetspolitik) och den tredje pelaren (inrikespolitik, rättsliga och polisiära frågor) var dock beslutsprincipen fortfarande enighet (jfr Johansson, 1999:11). Några frågor flyttades 1999 från den tredje till den första pelaren, bl a yttre gränskontroll, invandring och asylfrågor.

Inom EU talas också om subsidiaritetsprincipen, dvs att man inte i onödan skall lägga beslut i metaorganisationen utan de enskilda medlemmarna skall ha kvar sin beslutsrätt i frågor som inte påverkar metaorganisationen eller andra medlemmar i den. Även inom Industriförbundet finns subsidiaritetsprincip. Uttrycket användes av en tidigare förbundsdirektör i en intervju. Det handlade om att låta branschorganisationerna själva handha frågor som rör deras specifika områden, medan förbundet koncentrerar sig på frågor som är generella för näringslivet.

Industriförbundet har dessutom antagit en policy att alltid stötta konsumenterna (köparna) i tvister. Detta är ett ytterligare sätt att hantera konflikter. Det innebär att det finns en överordnad ideologi i metaorganisationen som tar över enskilda medlemmars intressen i konfliktsituationer.

Det är troligt att problemet med var beslut ska fattas blir större och mer akut ju större likhet det finns i verksamheten mellan metaorganisationen och medlemsorganisationerna. Det finns då en reell konkurrens mellan metaorganisation och medlemmar. Både i EU och i Industriförbundet finns det numera en ganska stor likhet mellan verksamheten i metaorganisationen och i medlemsorganisationerna. I metaorganisationer där verksamheten skiljer sig mycket mellan själva metaorganisationen och medlemsorganisationerna, som i Kommunförbundet eller som i förhållandet mellan branschförbund och medlemsföretag, uppstår inte detta problem lika lätt.

I inriktningen på konsensusbeslut och därmed också i förlängningen i behovet av veto ligger också att beslutsprocesserna i metaorganisationer sker relativt öppet och att alla deltagande organisationer oftast inför sina egna medlemmar deklarerar sina ståndpunkter. I längden kan inte en medlemsorganisation bevara sin status som en självständig organisation om den ständigt blir överkörd i beslutsprocessen i en metaorganisation. Varje medlemsorgani-

sation måste (nästan) alltid få något att visa upp för sina medlemmar och det blir nödvändigt med kompromisser (Johansson, 1999:11).

Samma problematik som vi diskuterat ovan avspeglar sig också i på vilket sätt beslut formuleras dvs om auktoriteten upprätthålls genom obligatoriska direktiv eller genom frivilliga standarder. Det är slående att det endast tycks ha varit i fråga om avtalsfrågor gällande arbetsgivarfunktioner som kommunerna enligt Kommunförbundets stadgar varit förpliktade att följa förbundets beslut. Övriga beslut har endast varit standarder och kallats rekommendationer. Sådana standarder har ibland dessutom varit ganska vagt formulerade. I EU formuleras en stor mängd regler som standarder och inte som direktiv; det vimlar av rekommendationer, vitböcker och liknande.

Det kan också variera i vilken utsträckning metaorganisationens regler följs. Kommunförbundets standarder har enligt många uppgifter i stort sett accepterats och följts och många kommuner har till och med sett dessa standarder som direktiv likställda med lagar. I fallet EU är det dock mer osäkert om reglerna följs. Både när det gäller direktiv och standarder finns här ett stort utrymme för "de-coupling" (se Richardson, 1996).

### **Några slutsatser**

Organisering handlar framför allt om att koordinera många människors verksamhet och att ackumulera kollektiva resurser. Syftet är att på detta sätt öka individernas handlingskapacitet.

Om organisationer skulle samarbeta en längre tid och inte endast, som vi antytt i inledningen till denna rapport, genom kontrakt eller i nätverk utan ha ett långvarigt samarbete tycker man att det vore självklart att de skulle slå ihop sina resurser och gå samman för att därmed öka sin styrka och sin handlingskapacitet.

Det intressanta med metaorganisationer är dock att det är fråga om ett långvarigt samarbete mellan ett antal organisationer utan att man slår sig samman i en enda ny stor organisation. Istället bildar man en organisation av organisationer. En viktig fråga att ställa sig inför fenomenet metaorganisation är alltså varför man inte fusionerar och slår sig ihop och skapar en större individbaserad organisation istället för att skapa denna form av organisering bestående av andra organisationer.

Skillnaden mellan metaorganisationer och "normala" organisationer är att de förra har medlemmar som så att säga är av samma karaktär som de själva.

Så är det uppenbart inte med individorganisationer. Nyckeln till förståelsen av metaorganisationer är vad det betyder för organisering att medlemmarna är andra organisationer och inte individer och dessutom alltså den första frågan varför man över huvudtaget kommer på idén att organisera organisationer.

Man kan också diskutera om inte ett svar på denna fråga skulle kunna vara att det faktiskt inte är rimligt att se metaorganisationer som organisationer. Om så vore fallet skulle problemet försvinna. Men vi finner att det är mycket som talar för att metaorganisationer verkligen bör förstås som en form av organisationer. De har tydliga gränser i fråga om medlemskap, de har egna kollektiva resurser och de har regler och bestämmelser för beslutsprocesser, medlemskap och användningen av resurserna och de utövar kontroll över medlemmarna. De är också aktörer. Vi menar alltså att man skall förstå metaorganisationer som organisationer och vi kan inte se vad de annars skulle vara. Det som skiljer metaorganisationer från andra organisationer är dock medlemmarnas karaktär.

En första och kanske mest grundläggande skillnad mellan att ha individer som medlemmar och att ha organisationer har att göra med frågeställningen om varför man inte går samman, vilket måste betyda att medlemsorganisationerna i sig själva har något viktigt att bidra med som skulle gå förlorat om de slogs samman. Medlemsorganisationerna behövs just som organisationer och inte bara i kraft av de individuella medlemmar och de kollektiva resurser de har. I detta ligger också att medlemsorganisationerna måste kunna fortsätta att fungera som självständiga organisationer, att ha en egen identitet och auktoritet som organisation och inte bara som medlem av en viss metaorganisation trots att de samtidigt är medlemmar av en annan organisation. Genom denna formlikhet uppstår en potentiell konflikt mellan medlemsorganisation och metaorganisation. Någon riktigt motsvarande konflikt finns inte i individbaserade organisationer.

Det är inte helt lätt att alltid tydligt beskriva motivet för medlemsorganisationernas självständiga existens. Bland de fall vi studerat är det lättast i fallet Svenska Innebandyförbundet. För att skapa en spänning i ett svenskt mästerskap i innebandy måste man kunna se de olika klubbarna som självständiga organisationer. Det skulle knappast vara lika spännande med ett mästerskap mellan lokalavdelningar av Svenska innebandyförbundet. Omvänt kan vi säga att ju mer överlappning det finns mellan själva verksamheten i metaorganisationen och vad medlemsorganisationerna gör desto större blir otydligheten i motivet för medlemsorganisationernas självständiga existens och desto mer konfliktpotential kan det finnas mellan metaorganisation och medlemsorgani-

sation. I fallet innebandy är det helt klart att Svenska innebandyförbundet inte sysslar med att spela innebandy. Av de fall som vi studerat är det i EU som det finns en tendens till överlappning mellan metaorganisationens och medlemsorganisationernas verksamhet.

Men vad är det då som driver medlemsorganisationer att gå samman i en ny organisation utan att slå sig ihop och förenas? I vår analys har vi skiljt mellan två huvudsakliga skäl. Det ena motivet handlar om att man vill skapa ökade möjligheter till interaktion mellan medlemsorganisationerna som i Svenska Innebandyförbundet eller i EU. Det andra motivet handlar om att man tillsammans med vissa andra organisationer vill skapa en gemensam bild utåt eller att man vill framföra gemensamma budskap till eller krav på omvärlden. Samtidigt kan man vilja skapa ett skydd mot omvärldens inblandning i den gemensamma verksamheten. Det problematiska i metaorganisationen ligger i att medlemsorganisationerna samtidigt vill bevara sin autonomi som självständiga organisationer och underordna sig auktoriteten i en metaorganisation.

I metaorganisationer blir de enskilda medlemmarnas identitet som organisationer viktigare än i de flesta individorganisationer. Medlemsorganisationerna är välkända och ofta kan de vara mer kända än själva metaorganisationen. Många metaorganisationer är förvånansvärt anonyma (typiskt är att de betecknas genom förkortningar EU, FN, SAF, LO, FIFA etc, vilket i och för sig också förekommer vad gäller vanliga organisationer, men det är ändå vanligare att individbaserade organisationer har något egennamn).

De enskilda medlemsorganisationernas betydelse framhävs också av att metaorganisationer sällan består av särskilt många medlemsorganisationer. Det rör sig ofta om ett tiotal eller högst några hundra medlemmar även om en metaorganisation indirekt kan omfatta åtskilliga miljoner människor och till och med i fallet FN en stor del av jordens befolkning. Genom att medlemsorganisationernas egen identitet är viktig och att de är välkända blir de också svårare att byta ut. En eventuell stor förändring av medlemmarna skulle få betydande konsekvenser för hur metaorganisationen uppfattas. I själva verket tycks dock omsättningen av medlemsorganisationer vara närmast obefintlig i de flesta metaorganisationer. Till detta bidrar också att metaorganisationer i praktiken oftast verkar ha monopol på organiseringen inom ett visst område. Det finns sällan något val för medlemsorganisationerna att så att säga byta metaorganisation. Valet står oftast mellan att vara med eller inte vara med. En sådan monopolställning borde teoretiskt leda till att metaorganisationen kunde ha ett starkt grepp över medlemmarna, men så är knappast självklart fallet.

Hittills har vi summerat några förhållanden och omständigheter som kommer ur att det finns en grundläggande likhet mellan metaorganisationen och medlemsorganisationen i det att de är organisationer, vilket påverkar organiseringsprocessen. Men det faktum metaorganisationens medlemmar är organisationer och inte individer kan också leda till att det finns större olikheter mellan medlemmar om de är organisationer än om de är individer. Även om metaorganisationer alltid organiserar organisationer som uppvisar någon typ av likhet sinsemellan, till exempel att de är innebandyklubbar eller kommuner i Sverige, så finns det andra dimensioner på vilka olikheterna kan vara betydande. Här är det fråga om skillnader av en storleksordning som inte så lätt kan tänkas mellan de individuella medlemmarna i en vanlig organisation. Det rör sig här om skillnader i storlek mellan olika stater i EU i fråga om antalet invånare eller om motsvarande skillnader mellan kommunerna i Kommunförbundet. Det kan också röra sig om betydande skillnader i medlemsorganisationernas egna kollektiva resurser. Här är det intressant att notera att de flesta medlemsorganisationer i de flesta metaorganisationer generellt sett förfogar över betydligt mer resurser än själva metaorganisationen, vilken oftast, och särskilt från början, får sina resurser direkt från medlemsorganisationerna.

Tillsammans med den grundläggande spänningen mellan metaorganisationer och medlemmar på grund av formlikheten skapar sådana dramatiska skillnader mellan medlemmarna en del karakteristiska drag i metaorganisationer. Auktoriteten över medlemmarna är ofta svag och man tenderar att fatta beslut enligt konsensusprinciper. På grund av storleksskillnader är det svårt att hitta självklara representationsprinciper. I grunden är metaorganisationer en slags föreningar där alla medlemmar borde vara lika värda, vilket också borde vara en konsekvens av deras krav på självständighet. Samtidigt kan detta framstå som orimligt om storleksskillnaderna mellan medlemmarna är betydande. Det kan över huvud taget vara svårt att veta vad demokrati skulle betyda i en metaorganisation, eftersom idén om demokrati utgår från självständiga individer och inte från självständiga organisationer.

Även ledarskapet kan bli problematiskt i metaorganisationer om de självständiga och ofta resursstarkare medlemmarna redan har starka ledare. Medlemmarnas ledare har ofta högre status än metaorganisationens ledare, vilken ofta är betydligt mer anonym och okänd. Trots dessa brister i beslutskapacitet och i möjligheter till auktoritet och ledarskap kan vi dock inte se att metaorganisationer skulle vara några särskilt bräckliga organisationer. Tvärtom tycks de vara förvånansvärt stabila och beständiga, vilket ytterligare

understryker att teorier för individorganisationer inte är tillräckliga för att analysera metaorganisationer.

## Referenser

- Ahrne, G., 1994, *Social Organizations*. London: Sage.
- Ahrne, G. Brunsson, N. och Garsten, C., 2000, Standardizing through Organization. I Brunsson, N. och Jacobsson, B. m fl *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Ahrne, G. och Papakostas, A., *Inertia and innovation*. Stockholm: Score Working Paper 2001:5.
- Boli, J. och Thomas, G, 1999, INGOs and the Organization of World Culture. I Boli, J. och Thomas, G. (red.) *Constructing World Culture. International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.
- Brunsson, N. och Olsen, J. P. (red.), 1998. *Organizing Organizations*. Bergen: Fagbogforlaget.
- Brunsson, N., 1999, Standardization as Organization. I Egeberg, M. och Læg Reid, P. (red.) *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Brunsson, N. och Sahlin Andersson, K., 2000, Constructing Organizations, The Example of Public Sector Reform. I *Organization Studies*, 21, 721-746.
- DiMaggio, P.J. and Powell, P.P., 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Forsell, A., 1992, *Moderna tider i sparbanken*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Grandori, A., 1997, An organizational assessment of interfirm coordination modes, *Organization Studies* 18, 897-923.
- Hirschman, A., 1972, *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Håkansson, H. och Johanson, J., 1998, The Network as a Governance Structure: Interfirm Cooperation Beyond Market and Hierarchies. I Brunsson, N. och Olsen, J. P. (red.) *Organizing organizations*. Bergen: Fagbogforlaget..
- Johansson, K-M., 1999, Inledning: Sverige och det europeiska integrationsprojektet. I Johansson, K-M. (red.) *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Landström, S-S., 1968, Kommunförbunden. I Wallin, G. (red.) *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lindberg, E., 2000, *Kommunförbundet som metaorganisation*. Stockholm: Sociologiska institutionen.
- Lundin, R. A. och Söderholm, A., 1995, A theory of the temporary organization, *Scandinavian Journal of Management*, 11, 437-455.
- Lönn, G., 1952, Svenska landskommunernas förbund, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 22, 331-350.



- Mazey, S., 1996, The development of the European Idea: From sectoral integration to political union. I Richardson, J. (red.) *European Union. Power and Policy-making*. London: Routledge.
- Palmstierna, E., 1933, Svenska Stadsförbundets tillkomst och dess första år, *Svenska Stadsförbundets tidskrift*, 25, 7-18.
- Polanyi, K., 1968, *Primitive, Archaic and Modern Economies*. Essays of Karl Polanyi. London: Doubleday & Co
- Ramel, C., 1998, *The Swedish Association of Local Authorities. An investigation of historical sociology*. Stockholm: Sociologiska institutionen.
- Richardson, J., 1996, Eroding EU policies: Implementation gaps, cheating and re-steering. I Richardson, J. (red.) *European Union. Power and Policy-making*. London: Routledge.
- Rydmark, Susanna, 2000, *Historisk bakgrund och publikationer, Industriförbundet 1910 – 1985*. Stockholm: Score.
- Scott, R., 1991, Unpacking Institutional Arguments. I Powell, W. W. och DiMaggio, P. J. (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Sjöstrand, S-E., 1985, *Samhällsorganisation*. Lund: Doxa.
- Tamm Hallström, K., 2000, *Kampen för auktoritet - standardiseringsorganisationer i arbete*. Stockholm: EFI.
- The New Regulation – A Research Programme*, Stockholm: Score Working Paper 2000:15.
- Torstensson, G., 2001, *Nice-fördraget – EU:s nya grundlag*. Skogås: Gausta förlag.
- Viklund, D., 1997, *Att förstå EU. Sverige och Europa*. Fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Waarden, F., 1992, Emergence and Development of Business Interest Associations. An Example from The Netherlands, *Organization Studies*, 13, 521-562.