

# Anmeldelse

Hussein Kassim, John Peterson, Michael W. Bauer, Sara Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe og Andrew Thompson, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, 2013, ISBN 978-0-19-959952-3, xvii + 381 sider.

EU-forskningen har været på fremmarch de senere år, men den har omfattet forbløffende få studier af EU-systemets centrale udøvende organ, EU-Kommissionen. Det råder denne bog bod på. Den giver et detaljeret og indsigtfuldt portræt af EU-Kommissionen i tiden efter årtusindeskiftet og efter EU's store østudvidelse i 2004 og 2007.

Bogen bygger på en kombination af to datakilder. Dels en spørgeskemaundersøgelse af alle kabinetsmedlemmer, alle top- og mellemledere samt et repræsentativt udsnit af akademisk fuldmægtige (N = 4.621; svarprocent = 41). Dels personlige interviews med fem kommissærer, 29 kabinetsmedlemmer, 42 topledere og 77 mellemledere. Til dette ret unikke datamateriale kan man lægge, at forfatterholdet består af nogle af feltets mest erfarne observatører af EU-Kommissionen. Alt i alt er der grund til at skrue forventningerne op fra starten.

Bogen fokuserer på fem udvalgte temaer: de ansattes baggrund og karrieremønstre, netværk blandt de ansatte, de ansattes holdninger, ledelse og koordination i EU-Kommissionen og endelig håndtering af store udfordringer, hvor fokus er på Kinnock-Prodi reformerne i starten af 00'erne og på den store østudvidelse.

Det første tema om de ansattes baggrund og karrieremønstre behandles i et langt og grundigt kapitel. Mange interessante mønstre afdækkes. EU-Kommissionens akademiske personale er højtuddannet og kosmopolitisk. 70 pct. har en højere uddannelse end den krævede bachelorgrad, og 58 pct. har studeret i mere end ét land. To tredjedele af de ansatte har en samfundsvidenskabelig uddannelse, mens (næsten) resten har en naturvidenskabelig uddannelse. Kapitlet indeholder også en analyse af det delikate nationalitetsspørgsmål i EU-Kommissionen. Der præsenteres analyser, der nuancerer det velkendte forhold, at de store lande, især England og Tyskland, er underrepræsenterede blandt EU-Kommissionens ansatte. Men der afrapporteres også nye analyser, der viser, at tidligere tiders uformelle kvotesystem for topembedsmændene – hvorefter fx generaldirektøren i Landbrugsgeneraldirektoratet gerne skulle være en franskmænd – er under kraftig afvikling.

Temaet om de ansattes netværk tager udgangspunkt i EU-Kommissionens formelle struktur, som på den ene side er meget formalistisk, på den anden side omskiftelig, fordi den ofte omorganiseres. På den baggrund undersøger bogen, hvordan de ansatte til daglig manøvrerer i organisationen og får tingene til at glide. Svaret for langt de fleste ansatte er, at de bruger deres personlige netværk. Andre undersøgelser har indikeret, at nationalitet ikke længere er så betydningsfuldt i denne sammenhæng, men bogen påviser med sit omfattende datamateriale, at det langt hen ad vejen er en myte. De ansatte netværker i vidt omfang med folk af samme nationalitet.

Det tredje tema om de ansattes holdninger afdækker mange interessante mønstre i opfattelsen af EU's rolle og EU-Kommissionens position, og herunder i hvilket omfang disse opfattelser er afhængige af nationalitet og institutionel placering. Fx påvises det, at de ansatte på den ene side i et vist omfang er enige om, at EU-Kommissionen bør styrkes, men på den anden side langt fra udgør nogen forenet supranational front mod medlemsstaterne.

Det fjerde tema om ledelse og koordination i EU-Kommissionen behandles i to grundige kapitler. Det første sætter luppen på EU-Kommissionens formand og analyserer spørgsmålet om præsidentialisering af formandsposten. Oprindeligt var formanden en *primus inter pares*. Men delvis på grund af formelle traktatændringer i rollens indhold, delvis på grund af den måde forskellige formænd har løftet rollen på, er der sket en betydelig styrkelse af formandsrollen over tid. Det påvises, hvordan Barroso har videreført denne udvikling efter den store østudvidelse. Midlerne har været en tæt alliance med EU-Kommissionens Generalsekretariat, afnationalisering af de enkelte kommissærers kabinetter og personligt lederskab af EU-Kommissionens centrale initiativer. Det andet kapitel undersøger, hvordan sager koordineres på tværs i EU-Kommissionen. Udgangspunktet tages i den velkendte koordinationsudfordring: Generaldirektoraterne er parallelle hierarkier med stærke organisationskulturer, organisationen er multinational, og kollegiet af kommissærer udgør langt fra noget sammentømret hold. De enkelte kommissærer kender typisk ikke hinanden, når de starter, og de er ikke bundet sammen af en fælles ideologi eller nogen partiorganisation. Men bogen viser, at tværgående koordination i EU-Kommissionen er overraskende effektiv. Det tilskrives tre forhold: afnationalisering af kabinetterne, Generalsekretariatets aktivistiske rolle og Barrosos kontante ledelse af kommissærkollegiet. Analysen af ledelse og koordination er bogens klart stærkeste del. Den er hele bogen værd.

Det femte tema om EU-Kommissionens håndtering af store udfordringer behandles i to casestudier. Det ene er af den omfattende administrative reform, som Kinnock gennemførte under Prodi i starten af 00'erne. Reformen blev

igangsat på baggrund af den skandale, som førte til Santer-Kommissionens fald. Den tog på mange måder livtag med EU-Kommissionens personalepolitik og økonomisystemer. Bogen redegør omhyggeligt for reformens indhold. På den ene side viser analysen, at reformen udgør et vendepunkt i EU-Kommissionens historie. På den anden side viser analysen af survey- og interviewdataene også, at reformen langtfra er accepteret i alle dele af organisationens maskinrum. Også i EU-Kommissionen må reformatorer kæmpe mod institutionel træghed. Det andet casestudie er af østudvidelsens betydning for EU-Kommissionen. På den ene side var der tale om en traditionel udfordring, for EU-Kommissionen har efterhånden håndteret mange udvidelser. På den anden side havde denne udvidelse et usædvanligt omfang. EU har aldrig tidligere optaget 12 nye medlemslande på (næsten) én gang. EU-Kommissionen fik tilført 4.000 nye medarbejdere fra optagelseslandene svarende til en udvidelse af staben med 16 pct. Casestudiet viser, at dette ikke er sket uden omkostninger. Fx mener et stort flertal, især af medarbejdere fra de gamle medlemslande, at udvidelsen har forringet EU-Kommissionens organisationskultur. Omvendt er udvidelsen på mange måder gået glat. En del af grunden er nok, at de nye medarbejdere ikke er specielt repræsentative for befolkningen i deres hjemlande. Bogen påviser, at de i vidt omfang er kvinder, de er unge, og hele 70 pct. af dem har studeret i udlandet.

Alt i alt indfris mange af de forventninger, man kan have til en bog med så kompetent et forfatterhold udrustet med så gode data. Men bogen er ikke uden skønhedspletter. Den er skrevet som en monografi, men det er ikke helt lykkedes at skabe et jævnt produkt. Skrivestilen varierer mellem kapitlerne. Afrapporteringen af analysen af de omfattende data er ikke lige heldig alle steder. Fx er kapitel 5 stort set ulæseligt, fordi analysegenstanden – en idealtypisk ansat konstrueret ud fra surveydataene – slet ikke er forklaret. Andre steder er balancen mellem kapitler og bilag uheldig. For at følge med i analyserne må læseren ofte sidde med en finger i det 50 sider lange tekniske appendiks. Men disse kritiske bemærkninger skal ikke skygge for bogens stærke sider. Bogen er en tour de force i EU-Kommissionens virke. Datagrundlaget er usædvanlig stærkt og afdækker genuint nyt. Forfatterteamet er stærkt, hvilket fx viser sig ved, at hvert af bogens temaer indledes med en grundig og informativ redegørelse for foreliggende forskning og for den historiske udvikling. For folk, der interesserer sig for EU-forhold, er bogen uomgængelig.

Jens Blom-Hansen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet