

Mere risikovillig?

Risikostyring i Europa-Kommissionen

Caroline Howard Grøn, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, e-mail: cg@ifs.ku.dk

Internationale organisationer spiller, ikke mindst i Europa, en væsentlig rolle, når staternes styringsbetingelser skal kortlægges. Stater vil gerne styre internationale organisationer. På nogle områder har de direkte formel autoritet over de internationale organisationer, men på lang række områder har de ikke. Spørgsmålet er så, hvordan staterne kan styre internationale organisationer på de områder, hvor de ikke har nogen formelle kanaler? Det spørgsmål er udgangspunktet for denne artikel. Ved at se på hvordan EU's medlemsstater har fået indflydelse på en specifik personaleledelsespolitik i Europa-Kommissionen, Kommissionens risiko-strategi fra 2005, belyses det, hvordan indirekte magt og organisationens forventninger til fremtidige konsekvenser af skandaler, kan anvendes til at mindske det ledelsesmæssige råderum for organisationen.

Staternes indflydelse på internationale organisationers interne ledelse

Staters styring af internationale organisationer er et yderst omdiskuteret emne i politologien. Ikke mindst medlemsstaternes styring af EU har været debatteret. Tilgange gående fra at staterne styrede alt væsentlig til at organisationen havde en væsentligt »eget« liv, er blevet fremført (Haas, 1958; Hoffmann, 1966). Også i nyere teorier går dette grundlæggende skel igen (Moravcsik, 1993; Marks, Hooghe og Blank, 1996).

Der er bred enighed om, at staterne har stor indflydelse på de »store« spørgsmål: hvordan

skal institutionerne indrettes, hvem skal have hvor mange stemmer og hvordan skal institutionerne holdes til ansvar. Staternes rolle i makro-kampene om institutionerne er veldokumenteret (Moravcsik, 1998). Det er derimod mindre klart, hvordan det ser ud på mikro-niveauet. Hvad gør staterne når de gerne vil have indflydelse på områder, der ikke kan reguleres gennem intergovernmentale konferencer, ministerrådsbeslutninger eller andre formelle mekanismer?

Formålet med denne artikel er at diskutere, hvordan staterne søger indflydelse på det, man kunne kalde mikro-processer i EU. Det gøres ved at tage udgangspunkt i et område, hvor staterne ikke forventes at spille nogen særlig rolle, og hvor de ikke har nogen direkte autoritet. Artiklens fokus er altså på den styringsudfordring, som staterne står overfor, når de gerne vil styre processer i internationale organisationer, men ikke har nogen formelle kanaler til rådighed. Dermed er denne styringsrelation markant anderledes end de styringsrelationer der fx bliver behandlet i Matilde Høybye-Mortensens artikel, hvor staten indgår i en hierarkisk relation med dem, der bliver forsøgt styret.

Personaleledelse i Europa-Kommissionen (Kommissionen)¹ er et godt eksempel på et

område, hvor medlemsstaterne forventes at have meget få formelle indflydelseskkanaler. Kommissionen skal ifølge traktaten arbejde uafhængigt af nationale interesser og forsvare den fælleseuropæiske interesse, og det er derfor væsentligt, at det der foregår inde i Kommissionen, er formelt uafhængigt af medlemsstaterne. Betydningen af Kommissionens uafhængighed understreges yderligere af, at Kommissionen også skal sikre sig, at medlemslandene lever op til, hvad de har forpligtet sig på i lovgivningen. På det uformelle plan har medlemsstaterne traditionelt åbenlyst blandet sig i top-embedsmænds nationalitet, men i dag er selv denne form for indflydelse blevet illegitim (Hooghe og Nugent, 2006: 160).

Men overraskende nok, som dette case-studie vil vise, så spiller medlemsstaterne en stor rolle helt ind i den daglige ledelse af personalet i Kommissionen. Det kommer især til udtryk i Kommissionens egne topembedsmænds forklaringer af, hvor grænserne går for deres ledelsesmæssige råderum. Alene på grund af embedsmændenes forventninger til, hvad en skandale vil betyde defineres klare grænser for, hvordan ledelse kan gøres i Kommissionen.

Casen er en analyse af Kommissionens kommunikation fra 2005: *Towards and effective and coherent risk management in the Commission services* (SEC, 2005,1327), her kaldet risiko-strategien. Formålet med strategien er at gøre medarbejderne i Kommissionen mere villige til at løbe risici, men hvis man ser på, hvordan strategien blev implementeret, medførte den ikke det opgør med nulfejskulturen, som var den officielle intention, men derimod flere regler og procedurer for Kommissionens ansatte.

Artiklen bygger udover Kommissionsdokumenter på interviews indsamlet fra november 2007 til januar 2008. I alt er der foretaget 49 interviews, primært i Kommissionen, men

også med personer uden for Kommissionen, der har et grundigt kendskab til organisationens virkemåde. Disse interviews er foretaget som semi-strukturerede interviews og er transskriberet og kodet efterfølgende. De personer, der citeres i analysen, citeres i kraft af deres rolle som eksperter i ledelse i Kommissionen. Dele af de øvrige interviews anvendes til at validere analysen af de eksterne pres, Kommissionen oplever.

Artiklen vil belyse hvordan risiko-strategien blev udfoldet, hvorfor et forsøg på at gøre op med nulfejskulturen blev til flere regler og afslutningsvis hvilken rolle medlemsstaterne spillede i udformningen af ledelsespoltikken. Først præsenteres kort analysens begreber.

Det ledelsesmæssige råderum

Det ledelsesmæssige råderum defineres her med inspiration fra Etzionis tre former for magt i organisationer (Etzioni, 1975): utilitaristisk magt, der er baseret på incitamenter og fx kan genfindes i brugen af resultatkontrakter; symbolsk magt, der er baseret på skabelse af fælles normer og værdier i organisationer, som man fx ser i brugen af værdigrundlag; og endelig procesbaseret magt, der er baseret på definitionen af regler og procedurer, som fx kan genfindes i brugen af tjeklister. Alle organisationer vil lede med en kombination af forskellige typer magt, det er fx ret sjældent at se en organisation, der kun leder med symbolsk magt.

Den kombination af forskellige typer magt som en organisations ledelse kan anvende, kaldes her det ledelsesmæssige råderum. Det er illustreret i figur 1. Tanken er altså, at ledelsen ikke kan vælge og vrage mellem alle mulige forskellige former for ledelsesværktøjer. Kommissionen kan fx ikke beslutte sig for, at fra i morgen vil den ikke længere have nogen regler, der beskriver arbejdsprocedurer, men udelukkende et abstrakt værdigrundlag, der skal lede medarbejderne. Om-

vendt er det dog et vist handlerum. Der er typisk ikke kun én slags værktøjer, eller en kombination af magtformer til rådighed for ledelsen. Kommissionen kan godt vælge at supplere sine regler med et værdigrundlag og måske oven i købet afskaffe nogle af reglerne, når de har gjort det. Størrelsen og placeringen af det ledelsesmæssige råderum bestemmes af en lang række faktorer. Her vil fokus være på, hvordan organisationens omgivelser, specifikt staterne, er med til at påvirke råderummet.

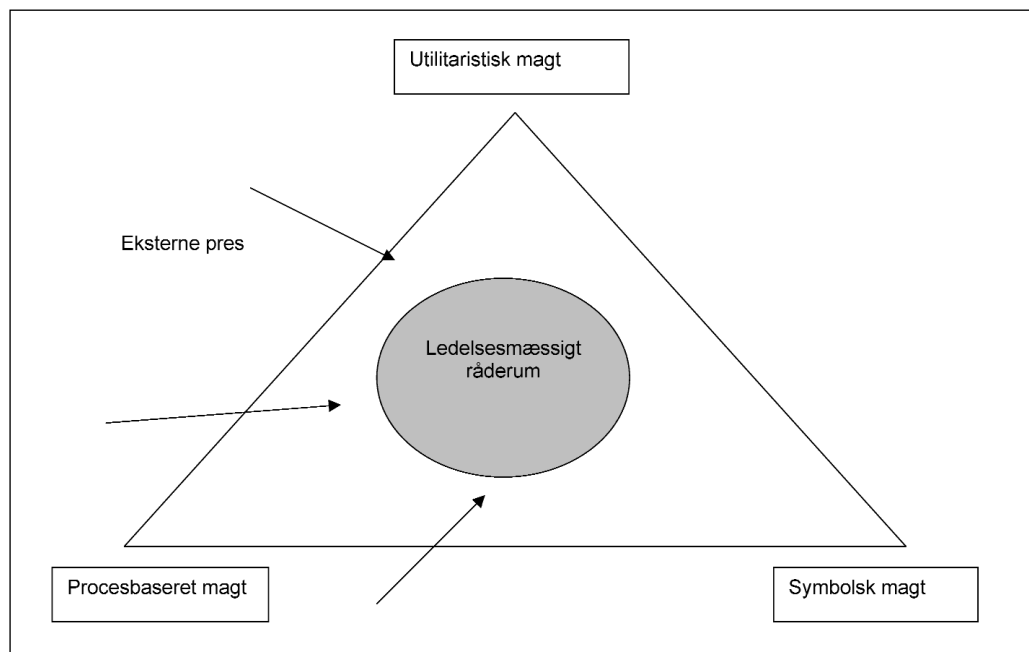
Principielt kan både formelle og uformelle strategier anvendes, når en organisations omgivelser søger indflydelse på dens ledelse. Og både formelle og uformelle strategier kan anvendes til at presse på for alle former for magt. Her er fokus imidlertid på, hvordan EU's medlemsstater kan anvende uformelle strategier på et område, hvor de formelle er ikke-eksisterende.

Brugen af magt kalder traditionelt på legitimering.² Organisationen har altså brug for legitimitet, fordi den udøver magt (Brunsson, 2000), og behovet for legitimitet giver omgivelserne mulighed for at søge indflydelse uden om traditionelle hierarkiske kanaler.

Risiko-strategien

Når det gælder ledelsespolitikker på mikroplanet spiller staternes krav en væsentlig rolle. Et eksempel på sådan en ledelsespolitik, er Kommissionens strategi for at gøre Kommissionens ansatte mindre risikoaverse.³ Risiko kom på dagsordenen i Kommissionen da den i 2005 udgav kommunikationen: *Towards an effective and coherent risk management in the Commission services* (SEC, 2005,1327). Kommunikationen introducerede en risiko-metodologi, som skulle øge medarbejderne villighed til at løbe risici (SEC, 2005,1327:4). Formålet med strategien var dobbelt: på et organisatorisk niveau at

Figur 1. Det ledelsesmæssige råderum



blive bedre til at håndtere risici – at styre usikkerhed, og at få medarbejderne til at blive mere villige til at løbe risici. Helt grundlæggende skulle medarbejderne blive mere villige til at handle i situationer, hvor der ikke fandtes et regelsæt, der dækkede deres ryg, hvis deres beslutning potentielt kunne medføre ikke-intenderede konsekvenser. Hvis ikke denne risikovillighed eksisterer blandt medarbejdere, risikerer organisationen at sande til i regler og procedurer, og samtidig risikerer organisationen at blive fuldstændig ude af stand til at løbende tilpasse sig dynamiske omgivelser.

Kommissionen har i en periode været kendetegnet af manglende risiko-villighed og omfattende kontrol. Både Ellinas og Suleiman (2008) og Bauer (2008) viste i deres undersøgelser af Kommissionen, at manglen på risikovillighed i Kommissionen har gjort Kommissionen både ineffektiv og udynamisk (Ellinas and Suleiman, 2008: 720). Enkelte går så langt som til at erklære, at der er tale om »en »kontrolmani« i Kommissionen, der »skaber en frygtkultur«; »kontrol bør være på et rimeligt niveau: nu er det ude af kontrol«. (embedsmænd citeret i Bauer 2008:700, oversat fra engelsk).

En informant, der beskæftigede sig med udannelse af ledere i Kommissionen beskriver de nyansattes indtryk af Kommissionen sådan: »Negativt, folk er ikke nødvendigvis imponerede over de bureaukratiske mekanismer, den overdrevne kontrolkultur, frygten for at begå fejl, risikoforebyggelsen som til tider gå imod al sund fornuft.« (Interview med kontorchef, DG Administration, 4/12 2007, oversat fra engelsk). Der er altså et anerkendt problem internt i Kommissionen, som strategien retter sig imod.

Kommissionen legitimerer selv sin risikostrategi med at det er en almindelig anerkendt form for ledelse: »I de seneste år er risiko-styring blevet et almindeligt anerkendt ledel-

sesbegreb og anvendt af en lang række organisationer, både i den private og offentlige sektor« (SEC 2005,1327:4, oversat fra engelsk).

Formålet med politikken forklares på følgende måde: »Formålet med risikostyring er ikke at undgå risiko for enhver pris, men i stedet at sikre at væsentlige risici bliver identificeret og styret på linje med acceptable risici niveauer. Visse risici kan accepteres fuldt ud, andre kun i begrænset omfang.

Der er mange grunde til at risici kan være acceptable. For det første er det ikke omkostningseffektivt at reducere risikoen til nul. For det andet er det at løbe risici en nødvendig del af at holde en organisation dynamisk og tilpasse sig et foranderligt miljø. For det tredje er der visse risici, der er uden for ledelseskontrol og som ikke kan undgås uden at de relaterede aktiviteter ophører« (SEC, 2005,1327/4:7, oversat fra engelsk). Kommissionen understreger at risiko er noget, som organisationen må forholde sig til. Nulrisiko er ikke en mulighed. Yderligere begrundes risiko-styring med, at organisationen skal være omkostningseffektiv, innovativ og forholde sig »realistisk« til trusler fra omgivelserne, da disse typisk ikke kan styres. Forslaget repræsenterer et New Public Management (NPM)-inspireret opgør med et nulfejls-fokuseret bureaukrati, et opgør med procesbaseret magt som den dominerende form for magt. Nulfejlskultur hindrer ifølge en NPM-tankegang innovation og er for omkostningsfuldt.

Det er ikke første gang, at Kommissionen har lavet reformer, der bærer præg af NPM. Den omfattende reform af Kommissionens administration (COM, 2000,200a og b), som blev gennemført efter Santer Kommissionens afgang⁴ var også NPM-inspireret (Cini, 2004).

Hvis man kigger lidt nærmere på initiativet, så er det imidlertid klart, at risiko-styring i

Kommissionen langt fra handler om at mindske bureaukratiet eller for den sags skyld »sætte medarbejderne fri« til at være innovative og løbe risici. Risiko-styring sker nemlig primært i form af bureaukratisering – initiativet vil altså gerne mindske brugen af procesbaseret magt ved at iværksætte mere procesbaseret magt, som de følgende elementer af strategien illustrerer.

Først og fremmest skal risiko-vurderinger være en del af den løbende planlægningsproces i Kommissionen, også kaldet SPP (Strategic Planning and Programming).⁵ I alle faser af Kommissionens politikplanlægning og formulering skal overvejelser om risiko indgå. Først skal risici overvejes, når det kommende års arbejde planlægges. Dernæst skal generaldirektoraterne når de aflægger årsrapport, afgive en »declaration of assurance«. Denne afgives personligt af generaldirektøren, og er kort fortalt en erklæring om, at administrationen er foretaget efter reglerne (SEC, 2005, 1327:5) Her kan generaldirektøren tage en række forbehold for dele af direktoratets arbejde, som måske kan vise sig at være problematiske og samtidig gøre rede for, hvordan den risiko, der er opstået, kan imødegås. Fx tog generaldirektøren for DG Landbrug i sin årsrapport for 2007⁶ forbehold for, at Grækenland endnu ikke havde implementeret IACS, et avanceret computersystem, der bruges til overvågning og udbetaling af EU's landbrugsstøtte. Det punkt havde været en reservation siden 2002. Grækerne var altså forholdsvis meget bagud i implementeringen af systemet, og generaldirektøren skriver, at det ikke er klart om deadline 31.12 2008 vil blive overholdt, men garanterer at DG landbrug vil følge udviklingen nøje. Der er altså tale om et formaliseret krav til top-embedsmænd om på makroplanet at overveje risikomomenter i deres administration og redegøre for dem en gang om året. De skal påtage sig ansvaret for eventuelle risikomomenter og samtidig komme med retningslinjer for, hvordan risikoen håndteres.

Et lignende procesbaseret instrument, er et såkaldt risiko-register. Her skal alle risici indberettes. Det skal sikre en løbende oversigt over, hvor der er risici og hvordan de bliver håndteret (SEC, 2005, 1327: 9). Endelig er risiko blevet tilføjet til Kommissionens »Internal Control Standards«, der kort fortalt er 16 målepunkter, som generaldirektoraterne skal afrapportere på hvert år. Indholdsmæssigt strækker de sig fra medarbejdernes kendskab til organisationens værdigrundlag til procedurer for regnskabsaflæggelse (SEC, 2007, 1341). Også et procesbaseret instrument. Da kontrolstandarden blev indført skulle alle generaldirektører afrapportere på alle standarder, men i dag må generaldirektoraterne selv vælge, hvilke standarder de finder er mest relevante at afrapportere på, dvs. områder, der er særligt relevante for generaldirektoratets politikområde eller administrationsform, eller hvor der er særlige udfordringer (SEC, 2007, 1341: 5).⁷

Endelig indeholder strategien et element, som ikke er en bureaukratisering: en ændring af kulturen i Kommissionen, hvilket kan kategoriseres som en symbolsk strategi. Kommunikationen peger på, at det er nødvendigt at øge risikovilligheden i organisationen, bl.a. ved at forbedre ledernes håndtering af risiko igennem uddannelse og rådgivning fra Kommissionens horisontale tjenestegrene. Desuden fokuseres der på at forbedre miljøet i Kommissionen for risikovillighed ved at sætte fokus på nødvendigheden af risikovillighed (SEC, 2005, 1327:11).

Disse formelle elementer af strategien⁸ peger i forskellige retninger, men helt dominerende er, at Kommissionen gerne vil øge risikovilligheden i organisationen igennem regler, procedurer og formalisering. Det kan umiddelbart forekomme ret paradoksalt, når man ser på, hvad risiko-initiativet var sat i verden for at ændre. Endnu mere paradoksalt bliver processen af at fænomenet er velkendt i litteraturen om bureaukratier. Anthony Downs

beskrev noget tilsvarende som »the rigidity cycle« (Downs, 1967: 158ff). »The rigidity cycle« kendetegnes ved at regler og procedurer i en organisation griber om sig på en måde, så fleksibiliteten i bunden af organisationen nærmest forsvinder. Fænomenet opstår typisk når organisationen bliver større og de hierarkiske beslutningskanaler bliver længere og længere. Fænomenet er også kendt som Croziers »onde bureaukratiske cirkel« (Crozier, 1964). Crozier beskriver en situation, hvor regler medfører efterspørgsel efter regler, på områder, der ikke er reguleret. Hvis langt de fleste aspekter af organisationens liv er reguleret, bliver medarbejderne usikre på, hvordan de skal reagere i situationer, hvor der ikke er regler. Fordi de ikke er vant til at handle på eget initiativ, efterspørger de regler der, hvor de potentielt selv skulle tage ansvar og løbe en risiko. En sådan proces blev faktisk allerede identificeret af David Coombes i hans studie af Kommissionen i 1970 (Coombes, 1970: 259).

De eksterne begrænsninger – set fra Kommissionen

Hvorfor blev risiko-strategien til flere regler og procedurer, når strategiens erklærede formål var det modsatte?

Kommissionen præsenterer selv initiativet som en »almindeligt anerkendt« ledelsespolitik og tæt forbundet med NPM. Men udformningen er væsentlig anderledes end hvad man ville have forventet. Interviews giver en forklaring, der lægger vægt på Kommissionens angst for skandaler og de forventede konsekvenser for organisationen, hvis en skandale skulle opstå. I interviews med top-embedsmænd blev det påpeget, at grunden til den relativt begrænsede risiko-margin i risiko-initiativet var frykten for Ministerrådet og Parlamentet.⁹ En generaldirektør sagde i 2006 at: »En konsekvens af al den afrapportering vi nu skal lave er, at der er omfattende paranoia omkring fejl, specielt når Europa-Parlamentet altid er på jagt efter nogen, der

vil skabe nyheder« (Peterson, 2008: 770, oversat fra engelsk).

En af mine informanter udtalte i forhold til, hvor meget risiko, man kan løbe i Kommissionen at: »*Det er forventningerne fra budgetmyndigheden [Parlamentet og Ministerrådet], som er politisk drevet, der kræver at vi skal gøre ting som ikke nødvendigvis er den mest effektive måde at gøre tingene på, det koster; det må du være opmærksom på. Jeg vil ikke komme ind på de politiske aspekter af al det der, men det er en konstant inter-institutionel diskussion«* (Interview d. 5/12 2007, Kommissionens generalsekretariat, oversat fra engelsk). Det ledelsesmæssige handlerum er altså også afgrænset af frykten for, hvad organisationens omgivelser vil gøre, hvis fejl opstår. Det ligger i selve konceptet risiko, at noget kan gå galt. Men Kommissionen føler ikke, at der i organisationens omgivelser er en accept af, at risiko for fejl må afbalanceres i forhold til effektivitet. Derfor indeholder risiko-strategien reelt set meget lidt afbalancering og mange nye procedurer. Formålet er ikke at effektivisere, men at sikre sig at kriser ikke opstår.

Hvorfor er skandaler så stor en trussel og hvilken rolle spiller staterne?

Alle organisationer er bange for skandaler, men i Kommissionen, ses skandaler som ekstra problematiske. En informant forklarer: »*Men hvis du har et problem i EU, med en ansat i Kommissionen, er skaden altid større [end hvis det var i medlemsstaterne]. Fordi det kan bruges på det politiske niveau mod det europæiske projekt. Hvis du fx har et problem i en lokal administration i et medlemsland [...], vil staten ikke være i problemer. Det er derfor at det er så vigtigt at alt i Kommissionen går godt«* (interview, december 2007, Kommissionens generalsekretariat, oversat fra engelsk). Denne frygt for konsekvenserne skyldes delvist læren fra Santer Kommissionens afgang i 1999: administrative problemer kan meget hurtigt blive politi-

ske og komme til at koste dyrt på legitimitetskontoen. Derudover spiller historien om det store, nepotistiske bureaukrati i Bruxelles yderst godt ind i de euroskeptiske strømninger, som kan identificeres i en lang række medlemslande. Der er altså klangbund for den kritik af Kommissionen, og EU som sådan, der rejses når en skandale ruller. Og som citatet overfor illustrerer, føler man i Kommissionen at det ikke kun er Kommissionen der er under pres men hele EU, og ikke mindst integrationen; Kommissionens *raison d'être*.

Den del af organisationens omgivelser, der er i fokus her, er EU's medlemsstater. Det er helt afgørende at huske at årsagen til at Kommissionen er bange for skandaler, er af frykten for, hvad de vil betyde for Kommissionen og EU som sådan, og de, der sidder med sanktionsmulighederne i den sammenhæng er medlemsstaterne. Det synes derfor rimeligt at antage, at udover Parlamentets rolle i forbindelse med Kommissionens udpegelse og i forhold til godkendelse af Kommissionens regnskab, så er de, der primært kan sanktionere Kommissionen, EU's medlemmer. Det er altså de konsekvenser de potentielt kunne drage af en skandale, der virker styrende for Kommissionens personalepolitik.

Parlamentet, lobbygrupper og medier udgør væsentlige dele af Kommissionens omgivelser og det kan være svært at afgrænse de forskellige dele af omgivelserne fra hinanden, når de pres Kommissionen føler, identificeres. Parlamentet spillede en væsentlig rolle i 1999 og gør det stadig i dag. Ikke mindst meget EU-kritiske dele af Parlamentet spiller en stor rolle, når skandaler sættes på dagsordenen. I en lang række lande er der langt fra overensstemmelse mellem disse dele af Europa-parlamentarikerne og den nationale interesse i forhold til Kommissionens styring. På samme måde spiller kritiske journalister en væsentlig rolle i at udbrede kendskabet til

skandaler i Kommissionen, dem er Kommissionen med god ret også bange for.

Kommissionens ledelsesmæssige råderum er svækket

Case-studiet har vist, hvordan frygten for konsekvenserne af en skandale indskrænker Kommissionens ledermæssige råderum. Selvom medlemsstaterne ikke har nogen formelle indflydelseskanaler kan alene de forventede konsekvenser af en skandale sætte klare grænser for, hvordan ledelse kan foregå; i kampen mellem effektivitet og nulfejlskultur vinder nulfejlskulturen. Det er interessant, at den dominerende styringsmæssige tendens, bureaukratisering, er det samme i denne case, som i Matilde Høybye-Mortensens analyse af styring af jobcentre, da præmissen for styringen i de to cases er grundlæggende forskellig. I den ene case har staten stærke hierarkiske styringskanaler, i den anden har den ingen. De to cases viser, at styringsoutcome sagtens kan være det samme, selvom der i den ene case er tale om indirekte magt og i den anden direkte.

Der er grænser for hvor risiko-villig Kommissionen kan blive og de grænser bliver trukket baseret på Kommissionens angst for skandaler. Truslen om »skandalen«, der vil udstille Kommissionen som beboet af »paper pushing Brussels bureaucrats«, som Santer Kommissionens afgang gjorde, hænger over Kommissionens hoved. Det gør, at selvom det ville være omkostningseffektivt at mindske procedurerne i organisationen, så er det ledelsesmæssige råderum afgrænset på en sådan måde, at det ikke er muligt. Omgivelserne stiller nemlig krav om dokumentation og nul fejl.

Afslutningsvis synes det rimeligt at diskutere, om dette er en bevidst strategi fra medlemsstaterne for at begrænse Kommissionens råderum. Har embedsmænd og politikere i København, Rom og Berlin besluttet sig for, at de ikke synes effektivisering af Kommissi-

onen er nogen god ide, men at den derimod skal fastholdes i en ekstrem processtyring?

Svaret er formentlig langt fra entydigt. Først og fremmest har medlemsstaterne langt fra de samme præferencer, når det kommer til, hvordan Kommissionen skal fungere administrativt. NPM-elementerne fra Kinnock reformerne bliver i mine interviews ofte omtalt som noget angelsaksisk; som et pres fra de nordeuropæiske lande for effektivisering af Kommissionen, hvilket var knapt så populært i de europæiske lande med en mere napoleonsk administrativ kultur.

Med det forbehold in mente kan det siges, at det ikke er en direkte aktiv strategi fra medlemslandene, der gør at Kommissionen bliver trukket i retning af den procedurebaserede magt som styreform. Men medlemslandene har det til fælles, at de ønsker at »holde styr« på Kommissionen. Spørgsmålet er så, hvordan de gør det. I den optik er det væsentligt nemmere at kontrollere Kommissionen med procesbaseret magt end med både symbolsk og utilitaristisk magt. Den symbolske magt kunne i princippet være lige så effektiv, men det ville kræve, at medarbejderne var stærkt socialiseret i samme retning, hvilket ikke er tilfældet. Kommissionens ansatte er en heterogen gruppe; de kommer fra 27 forskellige lande, de har forskellig uddannelsesmæssig baggrund og de kommer ind i Kommissionen på forskellige tidspunkter i deres karrierer. Alt i alt er socialisering i Kommissionen, som Hooghe viser, svært (Hooghe, 2007).

Alternativt kunne en utilitaristisk tilgang anvendes. Men heller ikke det er helt nemt. Det ville nemlig kræve, at organisationens principaler, medlemsstaterne, kunne blive enige om, hvilke mål, der skulle opstilles for organisationen. Der er langt fra enighed om, hvilke overordnede mål, Kommissionen skal forfølge mellem EU's medlemmer. På spørgsmålet om i hvilken retning EU's integration bør gå, går spekteret fra euro-skeptiske lande

som Storbritannien, direkte modstandere som Tjekkiets præsident Vaclav Klaus til nærmest føderalistiske lande som Belgien. Det er meget nemmere at blive enige om krav til procedurer og dokumentation end til krav om opfyldelse af bestemte mål.

Kommissionen står over for et stærkt uformelt pres i retning af procesbaseret styring fra medlemsstaterne. På grund af Kommissionens nylige historie bliver den ekstra følsom overfor trusler mod dens legitimitet, der giver organisationens omgivelser indflydelse langt ind på dens ledelsesmæssige enemærker. Kommissionens legitimitetsunderskud og frygt for skandaler afgrænser det ledelsesmæssige råderum og svækker organisationens effektivitet. En svækkelse EU's medlemsstater kan bruge i deres forsøg på at styre organisationen.

Noter

1. Kommissionen spiller en central rolle i EU. Kommissionen skal ifølge traktatens artikel 211 sikre, at traktatens forskrifter implementeres og efterleves samt udvikle nye policy-områder. Kommissionen skal servicere medlemsstaterne og er afhængig af, at de sammen med Parlamentet sikrer de økonomiske rammer, både ved at fastsætte organisationens budget og ved at godkende regnskabet, når det aflægges. Samtidig skal Kommissionen overvåge medlemsstaternes implementering af EU-lovgivning og spille en selvstændig rolle ved at tage initiativ til ny lovgivning. Kommissionen består af et kollegium af 27 kommissærer, én for hvert medlemsland. Kommissærerne er udnævnt i enighed mellem de nationale regeringer og Kommissionsformanden. Når de indsættes lover de at være uafhængige af nationale interesser. Hver kommissær er ansvarlig for en eller flere tjenestegrene, der administrerer hvert sit politikområde. Disse kaldes generaldirektorater eller hvis der er tale om intern service, som fx administration eller budget, for tjenester.
2. Legitimering er defineret af Weber som »justification of domination«, her vil legitimitet blive forstået som »ideer om det ønskværdige som defineres af organisationens omgivelser og som er relateret til organisationens aktiviteter og opfat-

telsen af organisationen«. Denne definition er en videreudvikling af Dowling og Pfeffers definition (1975: 122).

3. Risiko defineres her som »at udsætte sig for muligheden for tab på grund af ens handlinger eller beslutninger« (Oversat efter (Bozeman og Kingsley, 1998:110)). Denne definition stemmer godt overens med Kommissionens brug af ordet. Kommissionen definerer ikke selv risiko i sin strategi. Risiko skal ses som i modsætning til en traditionel bureaukratisk nulfejlskultur.
4. Kommissionen blev i marts 1999 tvunget til at træde tilbage efter beskyldninger om dårlig administration, netpotisme og manglende ansvarlighed (Topan, 2002:6).
5. Se fx (Kurpas, Grøn og Kaczyński, 2008: 43) for en beskrivelse af Kommissionens planlægningsproces.
6. Årsrapporten kan findes på: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar.pdf, DG landbrugs »Declaration of assurance« kan findes fra side 157 og frem. En oversigt over alle generaldirektoraters årsrapporter kan findes på http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.
7. En informant forklarede at efter at have kørt systemet i fem år med 24 standarder, som alle skulle afrapporteres på, kunne generaldirektoraterne nu nøjes med 2-3, som de fandt særligt relevante, og hvor en særlig indsats blev gjort.
8. Jeg interviewede ti ansatte i et bestemt kontor i Kommissionen og her var der meget lille viden om risiko-strategien, selvom den på det tidspunkt havde været vedtaget i over 2 år. Disse medarbejderes oplevelse af Kommissionen var nærmest omvendt: at organisationen med tiden blev mindre og mindre risikovillig. En fortolkning kunne være, at de mange proces-tiltag ikke virkede på medarbejderne som om man ønskede større risikovillighed, men som mere af den samme risiko-aversion, medarbejderne kendte i forvejen. Det bør nævnes, at validiteten af denne konklusion hæmmes af, at jeg kun har interviewet et kontor. Kontorchefen er ret afgørende for, hvordan ledelse udføres og derfor er det svært, om ikke umuligt, at generaliserer mellem kontorer.
9. Jeg har afdækket, hvordan pres opfattes internt i Kommissionen, og hvordan Kommissionen selv ser sit handlerum blive afgrænset. Det betyder, at jeg langt fra kan påvise hvilke »reelle« pres Kommissionen oplever. At afdække disse ville være en omfattende opgave og formentlig præsentere et

ret diffust billede. I stedet har jeg valgt at undersøge, hvordan pressene opfattes internt i Kommissionen fordi det er denne oversættelse af pres, der får direkte indflydelse på, hvordan der ledes i Kommissionen.

Litteratur

- Bauer, Michael W. (2008), »Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs: Commission reform and middle management«, *Journal of European Public Policy*, 15(5): 691-707.
- Bozeman, Barry og Gordon Kingsley (1998), »Risk Culture in Public and Private Organizations«, *Public Administration Review*, 58(2): 109-118.
- Brunsson, Nils (2000), *The Irrational Organization. Irrationality as a basis for organizational action and change*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Cini, Michelle (2004), »The Reform of the European Commission: An Ethical Perspective«, *Public Policy and Administration*, 19(3): 42-54.
- COM 2000,200a, Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2000a), *Reform af Kommissionen. En hvidbog – del I*. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber.
- COM 2000,200b, Kommissionen for de europæiske fællesskaber (2000b), *Reform af Kommissionen. En hvidbog – del II. Handlingsplan*. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber.
- Coombes, David (1970), *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Crozier, Michel (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dowling, John and Jeffrey Pfeffer (1975), »Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior«, *The Pacific Sociological Review*, 18(1):122-136.
- Downs, Anthony (1967): *Inside Bureaucracy*. New York: Harper Collins Publishers.
- Ellinas, Antonis and Ezra Suleiman (2008), »Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization«, *Journal of European Public Policy*, 15(5): 708-725.
- Etzioni, Amitai (1975), *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and Their Correlates*. New York: The Free Press.
- Haas, Ernest (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hoffmann, Stanley (1966), »Obstinate or Obsolete?

- The fate of the nation state and the case of Western Europe», *Daedalus: Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*, 95(3): 862-915.
- Hooghe, Liesbet (2007), »Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission« i Jeffrey T. Checkel, red., *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.63-98.
- Hooghe, Liesbet og Neill Nugent (2006), »The Commission's Services« i John Peterson and Michael Shackleton, red., *The Institutions of the European Union, second edition*. Oxford: Oxford University Press, pp. 147-168.
- Kurpas, Sebastian, Caroline Grøn and Piotr Kaczynski (2008), *The European Commission after Enlargement: Does more add up to less?* Brussels: CEPS.
- Marks, Gary, Lisbet Hooghe og Kermit Blank (1996), »European Integration from the 1980s: State-centric v. Multilevel Governance«, *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 341-37.
- Moravcsik, Andrew (1993), »Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach«, *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Peterson, John (2008), »Enlargement, reform and the Commission. Weathering a perfect storm?«, *Journal of European Public Policy*, 15(5):761-780
- SEC 2005,1327, European Commission (2005), *Communication to the Commission From Ms Grybauskaitė in Agreement with the President and Vice-president Kallas. Towards and effective and coherent risk management in the Commission services*. 20.10.2005. Bruxelles: The Commission of the European Communities.
- SEC 2007,1341, European Commission (2007), *Communication to the Commission. Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework. Strengthening Control Effectiveness*. 16.10.2007. Bruxelles: The Commission of the European Communities.
- Topan, Angelina (2002), »The resignation of the Senter-Commission: the impact of 'trust' and 'reputation'«, *European Integration online Papers*, 6(14).
- Weber, Max (1968), *Economy & Society, vol.1*. Berkeley:University California Press.