

Fra nasjonale enklaver til multinasjonale enheter?

En kartlegging av Europakommisjonens
kabinetter 1995-2007

Andreas Heskestad

ARENA-rapport nr. 3/08

Fra nasjonale enklaver til multinasjonale enheter? En kartlegging av Europakommisjonens kabinetter 1995- 2007

Andreas Heskestad

Copyright © ARENA og Andreas Heskestad
ARENA Report Series (print) | ISSN 0807-3139
ARENA Report Series (online) | ISSN 1504-8152

Printed at ARENA
Centre for European Studies
University of Oslo
P.O.Box 1143, Blindern
N-0317 Oslo, Norway
Tel: + 47 22 85 76 77
Fax: + 47 22 85 78 32
E-mail: arena@arena.uio.no
<http://www.arena.uio.no>

Oslo, august 2008

Sammendrag

Denne rapporten kartlegger organisasjon og personalsammensetning i Europakommisjonens kabinetter fra Santer-kommisjonens periode i 1995, via Prodi-kommisjonen i 1999, og frem til Barroso-kommisjonens i 2004. Fra de tre periodene analyseres organisasjonsmessige betingelser for nasjonal innflytelse i kabinettene arbeid, og videre hvilken kapasitet de ansatte i kabinettene innehar for å involvere seg i de andre kommissærenes porteføljer. Rapporten baserer seg på unike data som ikke tidligere er blitt samlet inn.

Ved å anvende et organisasjonsperspektiv som analytisk rammeverk, blir det i rapporten vist hvordan kabinettene har endret seg fra å være preget av sterke nasjonale enklaver, til å bli en plass hvor multinasjonalitet er normen. Reformendringen gjort av kabinettene i 1999 fikk konsekvenser for hvordan kabinettene ble sammensatt. Men endringene av kabinettene fortsatte utover kravene, hvor både de nye medlemslandenes kommissærer og de eldre medlemslandenes kommissærer, organiserte sine kabinetter med flere nasjonaliteter enn hva reglene tilsa.

Rapporten viser hvordan den tradisjonelle måten å organisere denne enheten på er smuldret bort, og hvordan det i 2004 for første gang i Kommisjonens historie, arbeidet et flertall av kabinettmedlemmene for en kommissær av en annen nasjonalitet enn de selv. Introduksjon av mer multinasjonal sammensetning, sammen med flere ansatte rekruttert fra Kommisjonens administrasjon, har svekket den nasjonale betydningen i kabinettene. Studiet påviser også mindre horisontal kapasitet til å påvirke i de andre kommissærens porteføljer over tid. Dette vises ved at antall medlemmer til kabinettene har blitt færre, i tillegg til at ansvarsområdet til hvert kabinett har økt.

Forord

Denne rapporten er basert på min egen masteroppgave, levert ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo våren 2008. Oppgaven har sitt utspring i en langvarig interesse for EUs politiske system og arbeidet til Europakommisjonen spesielt. Kommisjonens unike konstruksjon fremmer flere interessante spenninger i organiseringen av institusjonen. En av disse spenningene omhandler i hvilken grad Kommisjonen arbeider uavhengig fra nasjonale interesser. Jeg har fulgt opp denne problemstillingen ved å studere kommissærenes politiske rådgivere, som arbeider i enheter kalt kabinetter. Kabinettene har alltid innehatt en sentral rolle i arbeidet til Kommisjonen, men få studier er gjennomført av deres roller og funksjon, hvilket gjør at man har lite kunnskap om de interesser og handlingsvalg som medlemmene her har fulgt.

Det er med et lykkelig smil om munnen, jeg kan fastslå at mine år som student er talte. I den anledning er det noen som har fortjent en ekstra takk for hjelpen på veien. Først og fremst vil jeg takke min fantastiske kone Randi, som har støttet meg og gitt meg inspirasjon gjennom alle årene ved Universitetet. I tillegg har hun lagt ned mange timer på å lese korrektur. Vår vakre sønn, Linas, ble født en måned før innleveringsfristen, og selv om dette la et visst tidspress på å få oppgaven ferdig, gjorde hans søvnige gode lynne sitt til at oppgaven likevel ble levert til normert tid. En stor takk går også til ARENA - Senter for europaforskning, hvor jeg fikk muligheten til å sitte som studentstipendiat i arbeidet med oppgaven. Det utrolig hyggelige og inspirerende miljøet ved senteret, har gjort arbeidet med oppgaven betydelig lettere. Erik Ryen skal ha en stor takk for gjennomlesning, og interessante faglige og teoretiske diskusjoner. Takk også til Marte Lauvhjell for gode kommentarer. Sist men ikke minst skal min eminente veileder, Morten Egeberg, ha en stor takk for det gode samarbeidet og den solide veiledningen han har gitt gjennom hele prosessen.

Innhold

KAPITTEL 1

Innledning.....	1
------------------------	----------

KAPITTEL 2

Teoretisk rammeverk.....	9
---------------------------------	----------

KAPITTEL 3

Empiri.....	19
--------------------	-----------

KAPITTEL 4

Teoretisk fortolkning og analyse.....	41
--	-----------

KAPITTEL 5

Oppsummering og konklusjon.....	55
--	-----------

LITTERATUR.....	59
------------------------	-----------

Kapittel I

Innledning

Tema for denne masteroppgaven faller inn under et større forskningsfelt, der forskere på Den europeiske union (EU) har vært interessert i hvilken grad av uavhengighet fra nasjonale interesser Europakommisjonen¹ faktisk arbeider under (Egeberg 2006a; Trondal 2007). Kommisjonen skal fungere som EUs utøvende myndighet, og ble opprettet for å fremme integrasjon mellom medlemslandene og for å ivareta genuine europeiske interesser. For at disse oppgavene skulle bli utført på en tilfredsstillende måte, måtte Kommisjonen bli organisert uavhengig av Rådet for Den europeiske union og medlemslandene. Den mest fremtredende spenningen i organiseringen av Kommisjonen har vært balansen mellom autonomi på den ene siden, og territorialisering på den andre siden (Egeberg 2006a:32). Kommisssærene som arbeider her skal ikke være representanter for nasjonale interesser, men deres handlinger skal alene reflektere EUs interesser.

Denne oppgaven vil fortsette studiene av Kommisjonen ved å ta utgangspunkt i sammensetningen av kommissærenes kabinetter². Hver kommissær har et kabinett bestående av 6 til 8 politiske rådgivere, og sammen utgjør de den politiske delen av Kommisjonen (Eriksen. Kabinettets medlemmer har både en vertikal og en horisontal rolle i sitt arbeid. Hovedoppgavene deres er å virke som et filter på saksmengden som strømmer opp fra den enkelte kommissærs egen administrasjon, og saksmengden som strømmer ned i administrasjonen fra det politiske nivået. De ulike kabinettene arbeider tett med hverandre for å avklare saker før de blir vedtatt rundt kommissærenes bord. Oppgavene de utfører er helt nødvendige for at Kommisjonen skal enes om felles beslutninger hva angår EUs politikk, og at saksmengden flyter kontinuerlig. Dette gjør at de har en viktig rolle i det å holde sin egen kommissær oppdatert på sakene fra de andre porteføljene, og hvert kabinett må dermed ha oversikt over samtlige saksområder som faller inn under Kommisjonens arbeid. Siden opprettelsen av kabinettene har man fryktet at disse ville bli en attraksjon for nasjonale interesser, og dermed skade utviklingen av den felles europeiske politikken. Disse antagelsene var basert på at den enkelte kommissær valgte ut sine kabinetsmedlemmer hovedsaklig

¹ Europakommisjonen vil i oppgaven omtales som Kommisjonen.

² Betegnelsen «kabinetter» eller «cabinets» har sitt opphav fra den franske sentraladministrasjonen. I EU blir de omtalt som både «cabinets» og «private offices»; jeg vil gjennomgående i oppgaven omtale dem som kabinetter.

av samme nasjonalitet som seg selv. Den sterke nasjonale grupperingen i kabinettene har ført til påstander om at disse enhetene har vært et kontaktpunkt i Kommissjonen hvor nasjonale interesser blir fremmet. Slike nasjonale enklaver har blitt sett på som et problem i en organisasjon hvor nasjonalitet ikke skal ha betydning (Michelmann 1978; Egeberg 2006a).

Utviklingen av kabinettene har fulgt det samme mønsteret som EU-integrasjonen. Med tettere integrasjon av EUs felles politikk økte Kommissjonens ansvarsområde, og dermed kabinettens arbeid og innflytelse innad i institusjonen. Kabinettene må ta seg av lobbyister, kontakt med nasjonale myndigheter, fremme politikkforslag, skrive taler og generelt organisere arbeidet til Kommissjonen som helhet (Spence 2006:62). De virker også som politiske antenner for kommissærene ved å holde dem oppdatert på sensitive eller vanskelige saker, og samtidig er de et filter mellom Kommissjonen og pressgrupper på nasjonalt og europeisk nivå. Kommissærene skulle i starten bare ha to politiske rådgivere, og presidenten fire. Likevel vokste antallet relativt raskt, og kabinettene økte sin innflytelse på dag-til-dag-politikken i Kommissjonen. På 1990-tallet var det vanlig å ha opp mot åtte medlemmer, hvor minst én måtte være av en annen nasjonalitet enn kommissæren. Nesten samtlige kommissærer valgte på denne tiden å sette sammen sine kabinett med det maksimalt lovlige antallet personer fra samme land som seg selv. Kritikken av kabinettene økte i intensitet utover 1990-årene, hvor de ble omtalt som en gruppering hvor nasjonale interesser hadde sterkt innpass (Ross 1995:119; Peterson 1999:56). Dette var en av grunnene til at Prodi-kommissjonen i 1999 reduserte det formelle antallet kabinettmedlemmer til seks, og introduserte en mer multinasjonal sammensetning. Etter reformen skulle det være minst tre nasjonaliteter representert i hvert kabinett, og samtlige kabinett, utenom presidentens, skulle ha maksimum seks medlemmer. Barroso-kommissjonen fortsatte endringene gjort av Prodi i 1999, hvor de innførte en endring i rekrutteringen av kabinettmedlemmer. Fra 2004 måtte minst tre kabinettposter i hvert kabinett være avsatt til ansatte som kom fra Kommissjonens egen administrasjon (Spence 2006:65-66).

Forskningsspørsmål og avgrensning

For å forstå hvilke handlingsmønstre og interesser kabinettene har arbeidet etter, er det av sentral betydning å studere forholdet mellom kabinettens struktur og de ansattes forventende handlingsatferd. Mitt forskningstema er å studere organisasjonsmessige betingelser for nasjonal innflytelse i kabinettens arbeid, og videre hvilken kapasitet de ansatte i kabinettene innehar for å involvere seg i de andre kommissærenes porteføljer. Dette temaet leder an til to konkrete problemstillinger:

Hva karakteriserer kabinettens organisasjon og personalsammensetning over tid, og i hvilken grad kan utviklingen tenkes å styrke eller svekke betydningen av nasjonalitet i beslutningsprosesser?

Det første spørsmålet viser vei til et viktig delspørsmål om kapasiteten til å fremme nasjonale preferanser i arbeidet til kabinettene:

Hvor stor kapasitet har kabinettene hatt til å kunne påvirke politikken i de andre kommissærers porteføljer?

Problemstillingen er todelt, men legger likevel vekt på to sammenfallende prosesser i arbeidet til kabinettene, som begge har ligget til grunn for kritikken enhetene har vært utsatt for. Å studere betydningen den nasjonale dimensjonen har i Kommisjonen, er viktig av flere grunner. For det første er det nedfelt i handlingsreglene at ansatte ikke skal ta instruks fra noen nasjonal myndighet, men arbeide uavhengig av disse i utførelsen av sitt arbeid (TEC artikkel 213). Kabinettene representerer enheter med stor innflytelse på Kommisjonens arbeid, og studier av disse grupperingene vil dermed være viktige for å kartlegge institusjonens uavhengighet. For det andre har den nasjonale dimensjonen konsekvenser for hva Kommisjonen er, og hvordan den blir oppfattet. Er det mulig å organisere en utøvende myndighet på det internasjonale nivå, hvor nasjonale egeninteresser ikke lar seg være styrende i dens arbeid? På bakgrunn av spørsmålet om nasjonale interesser, vil det også være av sentral betydning å finne ut hvilken kapasitet kabinettene har hatt i det å kunne fremme preferanser inn mot andre kommissærers porteføljer. Hva kan man si om kapasiteten deres på bakgrunn av strukturen medlemmene har arbeidet under? Da kabinettens medlemmer møter hverandre for å avklare Kommisjonens politikk, forventer jeg at de har mulighet til å fremme preferanser opp mot de andre porteføljene. I denne oppgaven vil jeg ikke kunne bekrefte en slik adferd, men jeg vil ved å kartlegge deres arbeidskontekst antyde den kapasiteten medlemmene har hatt til å øve innflytelse utenfor deres portefølje.

For å kunne besvare denne oppgavens forskningsspørsmål har det vært viktig å få oversikt over hvordan kabinettene er organisert og deres personalsammensetninger over tid. Oppgaven avgrenses ved at den innsamlede data omhandler kabinettens personalsammensetning fra starten av Santer-kommisjonens periode i 1995, og frem til Barroso-kommisjonen i 2004. På bakgrunn av større tilgang på data, vil jeg også presentere noe mer utfyllende data fra 2007. Det at informasjonen om kabinettens struktur og demografi er samlet inn nettopp fra disse periodene er viktig av flere grunner. For det første får jeg kartlagt endringene i personalsammensetning før og etter Prodi-kommisjonen gjennomførte sine reformer i 1999, og de effektene man fikk etter dette. For det andre får jeg en oversikt over forskjeller mellom de eldre og de nye medlemslandenes kommissærers måte å sette sammen sine kabinetter på. Spesielt har det vært viktig å studere forskjeller mellom de ti nye medlemslandenes kommissærer som kom til EU i 2004 med de eldre medlemslandenes kommissærer når det gjelder organisering av kabinettene. Da det ikke tidligere er blitt gjort lignende analyser av kabinettens organisasjon- og personalsammensetning over tid, vil denne oppgaven være et viktig bidrag til den overordnede forskningen på Kommisjonen. Ved å samle inn data om antall ansatte i kabinettene, kan jeg studere hvor mange porteføljer hver enkelt ansatt har måtte følge. Videre vil den nasjonale sammensetningen gi meg indikasjoner på hvilken betydning nasjonale interesser har hatt i deres arbeid. Sammensetninger av personer med lik bakgrunn i en organisasjon, i dette tilfellet nasjonalitet, vil gjøre det mer sannsynlig at bestemte gruppeinteresser blir fremmet (Selden 1997).

Det er vanskelig å kunne si noe direkte om hvorvidt de ansatte i kabinettene har fremmet nasjonale preferanser i Kommisjonen, da denne oppgaven ikke tar sikte på å studere atferdsdata. Men ved å se på organiseringen kan man ved hjelp av teori indikere hva som har vært tilfelle innad i disse grupperingene. Flere forskere på EU har studert organisasjonen, ikke som et unikt politisk system som krever utvikling av nye teoretiske dimensjoner, men derimot som et system som kan analyseres på grunnlag av eksisterende teori (Egeberg 2000:11). Denne oppgaven vil legge til grunn et organisasjonsperspektiv i analysen av kabinettens organisasjon- og personalsammensetning. Perspektivet vil fungere som et teoretisk rammeverk som hjelper oss å strukturere empiri, og foreta analyser basert på en velprøvd teoretisk plattform (Egeberg 2003; 2004; 2006b).

Teoretisk rammeverk, metode og kilder

Organisasjonsperspektivet legger vekt på sammenhengen mellom en organisasjons struktur, demografi og plassering, og aktørers handlemåter. Individuer i moderne byråkratier blir utsatt for store informasjonsmengder, hvilket fører til at de tar i bruk enkle virkelighetsmodeller i deres beslutningshandlinger. En organisasjons struktur kan i slike tilfeller være med på å skape grenser for aktørene slik at avgjørelser blir lettere å ta (Egeberg 2003:116). Fra et organisasjonsperspektiv må en «åpne opp» individuelle aktørers organisasjonsmessige kontekst hvis man vil gå i dybden av deres faktiske handlemåter, interesser og lojalitet. Det er i så måte tre organisasjonsfaktorer som må inkluderes i et slikt perspektiv; organisasjonens struktur, organisasjonens demografi og hvor organisasjonen befinner seg (Egeberg 2006b:53). Dette er de tre uavhengige variablene jeg vil diskutere mulige effekter av i analysen. Så lenge visse forutsetninger er tilstede, viser organisasjonsperspektivet hvordan institusjoner er i stand til å utruste individuelle aktører med mål og interesser (Egeberg 2003:116). Ved å kartlegge utviklingen man har på de uavhengige variablene over tid, vil jeg kunne antyde hvilke interesser og handlingsvalg som har vært fremtredende i kabinettene. For å øke oppgavens relevans i den bredere forskningen på EU, vil jeg introdusere perspektivene intergovernmentalisme og ny-institusjonalisme. Perspektivene er konkurrerende i sitt syn på hvordan aktører i EUs institusjoner handler, og de interesser de følger. Dette gjør at de vil ha ulike forventninger til kabinettmedlemmers handlemåte, interesser og lojalitet.

I følge et intergovernmentalt syn blir EUs integrasjon fremmet av interessene og handlingene til nasjonalstatene. Hovedmålet med deltakelse i EUs forhandlinger er å beskytte deres nasjonale interesser. Deltakelse i Kommisjonen fører ikke til at medlemslandene mister noen suverenitet, og ansatte blir sett på som tjenere for medlemslandene (Cini 2007). Medlemmer av kabinettene vil ut fra perspektivet i stor grad følge deres nasjonale linje i sitt arbeid. Det intergovernmentale perspektivet har de senere år møtt økende motstand fra forskere som argumenterer for at EUs institusjoner ikke bare former strategier, men også preferanser og identiteter til aktører (Pollack 2005:20). Det ny-institusjonelle perspektivet viser hvordan institusjoners formelle og uformelle normer og verdier kan påvirke aktørers handlingsvalg, interesser og identiteter (March og Olsen 1989). Gjennom en historisk

prosess blir institusjonen bærer av normer og verdier som i sin tur påvirker individer i deres arbeid. Plasserer man dette perspektivet på EU-nivået, vil man forvente at de ansatte i kabinettene går igjennom en sosialiseringssprosess og tilegner seg de verdier og normer Kommisjonen er bærer av. Nasjonale interesser vil således i stor grad være fraværende da ansatte vil være lojale overfor Kommisjonens agenda.

Ved introduksjon av perspektivene intergovernmentalisme og ny-institusjonalisme, vil jeg på grunnlag av det organisatoriske perspektivet antyde hvorvidt adferden peker mot konfliktilinjer etter et nasjonalt eller et overnasjonalt mønster.

Kilder og metode

Informasjon om nasjonaliteten til de ansatte i kabinettene har ikke vært enkel å få oversikt over. Verken EU eller andre institusjoner (forskningssentre, historiske arkiver m.m.) har laget en tilgjengelig oversikt over informasjon angående personer som har arbeidet i kabinettene. Dette har gjort at mye av de data som er samlet inn baserer seg på telefonsamtaler med assistentene til kabinettmedlemmene, samt e-post-kontakt med tidligere kabinettmedlemmer. Det har ikke blitt forsket mye på kabinettenes funksjon og rolle i Kommisjonen. I oppgaven vil jeg forsøke å gå igjennom det meste av litteraturen som finnes angående kabinettene, og analyser gjort av disse. Dette blir gjort for å skaffe til veie det nødvendige bakteppe som gjør denne oppgavens empiri plassert inn i den eksisterende forskningen. Bøker skrevet om Kommisjonen, tidsskrifter og offisielle dokumenter er alle sentrale sekundærkilder. EUs offisielle hjemmeside blir også en kilde til dokumenter, pressemeldinger m.m. Min egen datainnsamling blir strukturert som kvantitativt tallmateriale i SPSS. Analysene blir fremvist som deskriptiv data i tabelloversikter. Datainnsamling og metode blir nærmere utledet i neste kapittel.

Relevant forskning og litteratur

Forskere som har spesialisert seg på studier av Kommisjonen har i sine studier av kabinettene presentert den historiske utviklingen og tatt opp generelle betraktninger rundt deres rolle og funksjon (Nugent 2001; Spence 2006; Cini 1996). En svakhet i disse studiene er at man ikke har hatt tilstrekkelig empiri over kabinettenes sammensetninger til å gjøre mer dyptgripende studier av enhetene, og dermed blir flere av analysene basert på et for svakt grunnlag. Ingen, så vidt vites, har gjennomført empiriske studier av selve sammensetningen av kabinettene over tid. Den eneste dybdestudien gjort av et kabinett har Ross (1995) gjennomført, hvor han i 1991 gjorde deltagende observasjoner i kabinettet til Jacques Delors. Studien hans gir oss innsikt i Kommisjonens aller helligste og gir oss mye interessant data fra perioden. Likevel begrenser denne studien seg til en bestemt periode og ett bestemt kabinett.

Donnelly (1993) og Donnelly og Ritchie (1994) har presentert mer generelle analyser av funksjonen til kabinettene som helhet. Videre har Nugent (2001),

Cini (1996), Egeberg (2007b), Spence (2006) i sine studier av Kommisjonen tatt med betraktninger over kabinettene funksjon og rolle. En empirisk oversikt over kabinettene sammensetning de siste 10-15 årene finner man ikke. Dette gjør at vår forståelse av denne grupperingen faller inn i en svart boks. I den stående litteraturen om kabinettene utvikling blir denne grupperingen omtalt som et punkt hvor nasjonale interesser har gjort seg gjeldende i Kommisjonens arbeid. En slags nasjonal enklave eller gruppering i hjerte av Kommisjonen, og dermed et mulig kontaktpunkt for nasjonale myndigheter i de ulike hovedstedene (Egeberg 2007a; Michelmann 1978; Spence 2006).

Oppgavens konklusjon

Utviklingen av kabinettene er interessant og fascinerende. Kabinettene har historisk sett vært sammensatt som nasjonale grupperinger i hjertet av Kommisjonen, med de utfordringene og problemene dette har medført. I denne oppgaven vil jeg vise hvordan kabinettene har endret seg fra å være preget av sterke nasjonale enklaver, til å bli en plass hvor multinasjonalitet er normen. Endringene gjort av Prodi-kommisjonen fikk konsekvenser for hvordan kabinettene ble sammensatt. Men endringene av kabinettene fortsatte utover kravene som ble satt, hvor både de nye medlemslandenes kommissærer og de eldre medlemslandenes kommissærer, organiserte sine kabinetter med flere nasjonaliteter enn hva reglene tilsa. Jeg viser hvordan den tradisjonelle måten å organisere denne enheten på er smuldrert bort, og hvordan det i 2004 for første gang i Kommisjonens historie, arbeidet et flertall av kabinettmedlemmene for en kommissær av en annen nasjonalitet enn de selv. Introduksjon av mer multinasjonal sammensetning, sammen med flere ansatte rekruttert fra Kommisjonens administrasjon, har svekket den nasjonale betydningen i kabinettene. Studiet påviser også mindre horisontal kapasitet til å påvirke i de andre kommissærers porteføljer over tid. Dette viser jeg ved at antall medlemmer i kabinettene har blitt færre, i tillegg til at ansvarsområdet til hvert kabinett har økt i omfang.

Oppgavens struktur

I *kapittel to* blir de teoretiske perspektivene presentert. Det intergovernmentale perspektivet og det ny-institusjonelle perspektivet har konkurrerende syn på hvordan EUs institusjoner påvirker aktørene. Ved hjelp av et organisatorisk perspektiv i analysen vil jeg kunne antyde hvilket av de to konkurrerende perspektivene som forklarer kabinettene rolle og funksjon best. Et organisatorisk perspektiv vektlegger betydningen av å studere en organisasjons struktur, demografi og plassering, når vi skal antyde aktørers handlingsvalg, interesser og lojalitet. Til slutt i kapittelet blir de metodiske implikasjoner gjennomgått, hvor utfordringene ved datainnsamling og databearbeiding står sentralt.

Kapittel tre går i dybden av kabinettene historiske rolle og funksjon. Her viser jeg hvorfor kabinettene har blitt utsatt for den sterke kritikken av rollen de har hatt i Kommisjonen, og hvilke tiltak som har blitt gjort for å imøtekomme denne kritikken. Videre presenterer jeg min egen

datainnsamling basert på personalsammensetningene over tid, og de funn oppgaven har gjort.

I *Kapittel fire* analyseres empirien på bakgrunn av de uavhengige variablene organisasjonsperspektivet fremviser opp mot de avhengige variablene. Dette gjør oss i stand til å fremsette forventninger om de handlinger, interesser og lojalitet man har hatt i kabinettene over tid, og den kapasitet kabinettene har hatt til å påvirke politikk utenfor sin hovedportefølje.

I *kapittel fem* oppsummerer jeg de analytiske funnene, og problemstillingene blir besvart. Her settes også premissene for den videre forskningen på kabinettene.

Kapittel 2

Teoretisk rammeverk

Bruk av eksisterende teori gjør det mulig å strukturere data og fremgangsmåte, samtidig som det utfordrer og aktualiserer teorien som legges til grunn. I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket oppgaven hviler på. Et organisatorisk perspektiv vil være styrende for denne oppgavens struktur av empiri og analyse. Perspektivet fokuserer på hvordan aktørers organisasjonsmessige kontekst har betydning når vi studerer deres handlinger, interesser og identiteter. Teorier basert på intergovernmentalisme og ny-institusjonalisme vektlegger ulik betydning av hvordan EUs institusjoner påvirker aktører, men ingen av dem vektlegger eksplisitt betydningen den organisatoriske konteksten kan ha på aktørene i en organisasjon.

Først i kapitlet gjøres det kort rede for de to konkurrerende perspektivene intergovernmentalisme og ny-institusjonalisme. Perspektivene har ulikt syn på hvordan EU- integrasjonen utvikler seg, og de effektene EU- systemet har på aktører. Egeberg (2003:116) hevder at analyser av forholdet mellom en byråkratisk struktur og handlingsvalg, ikke har fått den oppmerksomheten av forskere som det burde. Perspektivene intergovernmentalisme og ny-institusjonalisme fanger ikke opp betydningen institusjoners organisatoriske kontekst har på individer, og hvorfor dette står sentralt når vi skal forstå de handlinger, interesser og den lojalitet vi observerer. På bakgrunn av det foregående legges det frem de forventningene man vil ha ut fra det organisatoriske perspektivet med utgangspunkt i kabinettens organisasjon og personalsammensetning. Dette vil fungere som grunnlag for min analyse i kapittel fire, hvor jeg vil drøfte hvorvidt kabinettens struktur og demografi kan tenkes og fremme nasjonale interesser, og hvor stor kapasitet medlemmene har hatt til å påvirke politikk i andre porteføljer. Ut fra analysen kan jeg antyde om kabinettens organisatoriske kontekst fremmer intergovernmentale mønstre eller institusjonelle mønstre. Dette kapitlet avsluttes med en gjennomgang av de metodiske utfordringene jeg har møtt på i innsamlingen og bearbeidingen av data.

Det intergovernmentale perspektivet og det ny-institusjonelle perspektivet

Det intergovernmentale perspektivet

Det intergovernmentale synet vokste frem med Stanley Hoffmann på 60-tallet, hvor han hevdet at Det europeiske fellesskapets (EF) integrasjon bare kunne forstås som en prosess hvor medlemslandene var i førerete. EFs institusjoner hadde ikke noen autonom posisjon i det å styre integrasjonen fremover, og medlemslandene mistet ikke nasjonal kontroll til fordel for EFs institusjoner (Pollack 2005). Senere presenterte Andrew Moravcsik (1993;1998) en videreføring av den mer klassiske intergovernmentalismen. Hans liberale intergovernmentalisme kom i en tid hvor Fellesskapets integrasjon skjøt fart. Viktige steg ble tatt gjennom å formalisere samarbeidet ytterligere med Enhetsakten fra 1986 og Maastricht-traktaten (TEU) fra 1992, som etablerte Den europeiske union. Moravcsik forklarte utviklingen i lys av den klassiske intergovernmentale teori, men introduserte en tre-steps-modell for hvordan samarbeidet mellom medlemslandene på EU-nivået foregikk. Denne modellen kombinerte: (1) en liberal teori om nasjonal preferansedannelse, sammen med; (2) en intergovernmental modell over EU-nivåets forhandlinger; og (3) en modell over institusjonelle valg som vektla rollen internasjonale institusjoner har i det å fremme troverdige forpliktelser mellom medlemslandene. Utviklingen av TEU var i hans syn ikke fremdrevet av overstatlige entreprenører, men av en gradvis forståelse og enighet blant de mektigste medlemslandene. Små medlemsland ble tilbudt kompensasjoner for å bli med på avtalene, og man overførte begrenset makt til overnasjonale organisasjoner som forble mer eller mindre lydige tjenere for medlemslandene. De nasjonale myndighetene dominerte systemet og deres interesser og preferanser ble formet og endret på det nasjonale nivået (Pollack 2005:18).

Det liberale intergovernmentale perspektivet hevder at Kommissjonens funksjon er å redusere transaksjonskostnader mellom statene, ved å være en plattform hvor de nasjonale interessene blir avklart og samarbeid blir forsøkt fremmet mellom landene. Kommissjonen har utover dette ingen mulighet til å ha en uavhengig rolle hvor den kan påvirke medlemslandenes synspunkter eller fremme egne preferanser av betydning. Medlemslandene blir behandlet som enhetlige aktører, og konflikter og konfliktlinjer på det europeiske nivå er organisert etter nasjonale skillelinjer, hvor de største landene er de viktigste aktørene (Egeberg 2004:200; Moravcsik 1998:61). De fleste klassiske intergovernmentalister vil se på kommissærene og deres kabinetter, så vel som ansatte i administrasjonen, som aktører som hovedsakelig følger interessene til deres respektive nasjonale myndigheter (Egeberg 2004: 211).

Det intergovernmentale synet har blitt utfordret fra flere hold, blant annet fra ulike varianter av ny-institusjonalisme. Disse hevder at EUs institusjoner kan ha en sterk rolle i politikktutforming, og de kan utruste aktører med interesser, preferanser og identiteter (Egeberg 2004: 200).

Det ny-institusjonelle perspektivet

Retningene innenfor det ny-institusjonelle perspektivet er mange. En felles antakelse for deres analyser er imidlertid at institusjoner påvirker utfall. Institusjoner inneholder forutinntatte meninger individer har bygd inn i deres omgivelse over tid, som i sin tur leder til viktige fordelingskonsekvenser. De strukturerer politisk handling og utfall, heller enn bare å reflektere sosiale aktiviteter og rasjonell konkurranse mellom delte grupper (Aspinwall og Schneider 2000:3). Denne korte innføringen i det ny-institusjonelle perspektivet vil bygge på en kombinasjon av den sosiologiske og den historiske ny-institusjonalismen, som er retningene oppgaven følger videre. Selv om det er forskjeller mellom retningene, legger begge vekt på den uavhengige rollen institusjoner spiller og hvordan mennesker er festet i bestemte kontekster. Deres handlingsalternativer og preferanser er begrenset av den historiske praksisen av gjensidig påvirkning og av deres sosiale omgivelse. Institusjoner skaper et miljø eller en kulturell kontekst som forandrer individers mening om hva som er deres egeninteresser. Aktører er betinget av prosedyrer, regler og normer akkumulert over tid. Identiteter, prioriteringer og forståelse av virkeligheten er alle skapt av denne konteksten. I dette syn har individer mindre mulighet til å sette uavhengige prioriteringer i den institusjonelle konteksten (Aspinwall og Schneider 2000:6-7). Institusjoner blir preget av «sti-avhengighet» som er de kulturelle normene og verdiene en organisasjon har med seg fra starten av. Disse vil igjen skape konteksten individer blir påvirket av i deres bedømmelse av hva som er passende adferd.³

Institusjonalister vil, i motsetning til intergovernmentalister, legge vekt på at Kommissjonen utruker individuelle aktører med bestemte interesser og overbevisninger. I et slikt klima kan individer bli re-sosialisert slik at de gradvis ikler seg flere identiteter (Egeberg 2004:211). Det er ikke slik at de nasjonale preferansene og identitetene aktører tar med seg inn i Kommissjonen nødvendigvis vil være styrende for deres interesser og beslutningsadferd. Vi kan forvente at de blir påvirket av Kommissjonens formelle og uformelle normer og verdier, som gjør at de kan ta innover seg flere identiteter. Dette gjør at medlemslandenes aktører i EUs institusjoner ikke nødvendigvis handler på grunnlag av deres nasjonale identiteter, men tar inn over seg de normer og verdier institusjonene er bærere av.

Det organisatoriske perspektivet

Fra et organisasjonsperspektiv kan begge de overnevnte retningene ha rett i sine antakelser. Til forskjell fra de to perspektivene må man ut fra det organisatoriske perspektivet vektlegge betydningen av forholdet mellom en organisasjons kontekst og forventet handlemåte. Organisasjonsperspektivet bygger på forestillingen om «bounded rationality». Det er begrensninger på menneskesinnets kognitive kapasitet. Siden mennesker arbeider i et svært

³ March og Olsen (1989) argumenterer for at institusjoner har en «logic of appropriateness» (logikken om passende adferd) som har innflytelse på handlinger. Regler spesifiserer hva som er passende adferd i en gitt situasjon. Individer forsøker å identifisere den passende måten å handle på i deres institusjonelle posisjon.

informasjonsrikt samfunn, blir deres kognitive oppfattelser kompliserte og de må ta avgjørelser i et til tider uoversiktlig miljø. Da det ikke er mulig å ha oversikt over samtlige aspekter ved en sak som skal tas stilling til, tar aktører i bruk enkle virkelighetsmodeller i deres beslutningsfatning. Hva som virker som filter i slike situasjoner, kan organisasjonsperspektivet bidra til å forklare (Egeberg 2003:116). Når bestemte faktorer er på plass, er institusjoner kapable til å utruste individer med mål og interesser. Hvis man skal gå i dybden av individers handlemåter, interesser og lojalitet, er det ut fra dette perspektivet tre organisasjonsfaktorer som må inkluderes; organisasjonens struktur, organisasjonens demografi og hvor organisasjonen befinner seg (Egeberg 2004:211).

Organisasjonsstruktur

Organisasjonens struktur består av regler og roller som spesifiserer mer eller mindre klart hvem som skal gjøre hva og hvordan. Da en beslutningstaker ikke vil ha mulighet til å ta høyde for alle relevante muligheter og konsekvenser på en gang (*bounded rationality*), virker det som en perfekt sammenheng mellom en persons behov for forenkling på den ene side og den seleksjon og filtrering som en organisasjons struktur gir. På grunnlag av en slik betraktning kan aldri strukturen være nøytral, men vil alltid representere en mobilisering av forutinntatte meninger i handlinger (Egeberg 2003:117). Hvilke dimensjoner av en organisasjons struktur kan vi forvente påvirker aktørers handlingsvalg og interesser?

For det første har antall roller man skal fylle betydning. Omfanget kan indikere kapasitet til å ta initiativ til politikkforslag, utvikle alternativer eller til å implementere endelige avgjørelser. De fleste organisasjoner er spesialiserte, noe som gjør at vi kan forvente at de ansatte har flere roller. En rolle hvor man anser seg som en del av hele organisasjonen, og en annen rolle hvor man identifiserer seg med sitt spesialområde (Egeberg 2003:117).

For det andre er det viktig hvordan organisasjonen er spesialisert. Horisontal spesialisering viser til hvordan en organisasjon er spesialisert i forhold til saksområder på tvers av organisasjonen. Skal for eksempel de ulike områdene være knyttet tett eller løst sammen? I følge Egeberg (2000) er det fire fundamentale måter man kan fordeler saker horisontalt på mellom enhetene: territorialt, formål (sektor), funksjon og klientfokusert. I organisasjoner hvor man er spesialisert etter geografi, vil de ansatte i større grad fokusere på bestemte territorium, og konfliktlinjer vil følge geografiske grenser. Er man spesialisert etter sektor/funksjonelle linjer, vil vi forvente at de ansatte i større grad blir påvirket av konfliktlinjer langs sektorielle/funksjonelle grenser og at de dermed vil kjempe for interesser som faller inn under deres område (Egeberg 2006b:53-54). Strukturen gir oss også informasjon om hvorvidt koordineringen er forventet å være hierarkisk eller kollegial. Kollegial betyr vanligvis at en avgjørelse må tas gjennom diskusjon, forhandlinger eller stemmegivning, heller enn ved styring fra toppen (Egeberg 2003:117).

For det tredje vil organisasjoner som baserer seg på fulltidsstillinger påvirke de ansattes interesser og lojalitet i større grad enn organisasjoner som er basert på deltidstillinger og midlertidig ansettelse. En primær struktur er mer krevende

enn en sekundær struktur, da det i førstnevnte blir forventet at personer bruker det meste av tiden sin i organisasjonen. Et typisk eksempel på en sekundær struktur er komité-systemer. I moderne byråkratier blir komiteer oppnevnt på tvers av agendaer og sektorer, dette gjør at selv i slike sekundære strukturer vil individer bli utsatt for nye agendaer, alternativer, aktører og forpliktelser. Dermed kan vi forvente at også i systemer med en sekundær karakter, vil strukturen påvirke aktørers perspektiver, interesser og identiteter (Egeberg 2004:203). En sentral komité under Ministerrådet⁴, Coreper, kan sies å ha en sekundær struktur. Her sitter nasjonale representanter med mandat fra deres hjemlige administrasjon. Likevel viser Lewis (2005) at representantene i Coreper blir påvirket av den institusjonelle arkitektur. Dette utfordrer synet om en skarp deling mellom nasjonale og europeiske interesser i Ministerrådets hierarki. Effekten av en organisasjon med en sekundær struktur, vil likevel være mindre enn den man vil ha med en primær struktur.

Kabinettene representerer en gruppering med stor innflytelse i Kommisjonen. Arbeidsmengden som faller inn under deres område er enorm, hvilket gjør at de er utsatt for et betydelig kapasitetspress (Ross 1995). Dette får også betydning for den graden av innflytelse medlemmer kan øve opp mot de andre porteføljene. På grunn av dette kan vi forvente at kabinetter med få ansatte vil ha mindre kapasitet til å involvere seg i bestemte porteføljer utenfor sin egen, da samtlige kabinett skal i prinsippet dekke hele Kommisjonens ansvarsområde. Også hvor mange porteføljer hvert kabinett må følge med de medlemmene som er til disposisjon får konsekvenser for kapasiteten.

Forventning: Kabinetter med få ansatte vil ha mindre kapasitet til å involvere seg i andre kabinettets porteføljer.

Forventning: Kabinetter hvor man har færre medlemmer til disposisjon per portefølje, vil ha mindre kapasitet til å involvere seg i andre kabinettets porteføljer.

Organisasjonsdemografi

Organisasjonsdemografi har også betydning for hvordan individene handler og tilpasser seg. Bakgrunnsfaktorer som kjønn, utdanning, nasjonalitet og hvor lenge man har jobbet der, er alle demografiske variabler som kan ha påvirkningskraft. Hvor personene kommer fra og deres fremtidige karriere vil også ha innvirkning på deres beslutningsadferd. Slike faktorer vil påvirke hverandre og sammen med de strukturelle variablene utgjøre et komplisert mønster (Egeberg 2006b:54). De demografiske faktorene har sammenheng med sosialisering. En nyansatt vil ha med seg en «sekk» med bilder og holdinger som han eller hun har ervervet over en lang periode i ulike sosiale-, geografiske- og utdannelsesrelaterte miljøer. Etter en lengre periode i den nye organisasjonen, vil vi likevel kunne forvente at en person kan bli resosialisert. Verdier, normer og rolleforventninger kan altså bli internalisert i individer. Slike bakgrunnsfaktorer har generelt liten effekt på beslutningsadferd til aktører. Unntaket her er hvilken profesjon en person

⁴ Ministerrådet er en annen betegnelse for «Rådet for Den europeiske union».

har, som har vist seg å være av betydning (Egeberg 2003:118). Imidlertid blir det annerledes hvis man har grupperinger av personer fra for eksempel samme region eller etnisitet. Slike enklaver gjør det mer sannsynlig at bestemte gruppeinteresser blir fulgt (Selden 1997).

Kabinettene har først og fremst blitt omtalt som nasjonale enklaver på grunn av den ensidige sammensetningen av medlemmer av samme nasjonalitet (Egeberg 2007a). I et slikt klima kan vi forvente at bestemte gruppeinteresser får betydning i deres beslutningsatferd. En større sammensetning av flere nasjonaliteter kan vi forvente svekker sannsynligheten for at nasjonale interesser får betydning i kabinettens arbeid.

Forventning: Multinasjonale kabinetter vil være mindre tilbøyelige til å følge bestemte nasjonale mønstre.

Studier av Kommisjonen viser at ansatte her oppfattes som å arbeide uavhengig av nasjonale interesser (Egeberg m.fl. 2006). Vi kan forvente at kabinettsmedlemmer som tidligere har arbeidet i Kommisjonen vil være mindre festet ved nasjonale interesser, da de gjennom flere år har blitt sosialisert inn i arbeidsagendaen til Kommisjonen.

Forventning: Kabinetter med et høyt antall ansatte rekruttert fra Kommisjonens egen administrasjon, vil i større grad være preget av interesser og lojalitet etter Kommisjonens arbeidsagenda.

Organisasjonsplassering

Organisasjonens plassering sier noe om hvor organisasjonen fysisk er plassert og dens struktur. Hvor organisasjonen er plassert får konsekvenser for en aktørs rollekonsepter og identitet, ved at det fysiske området er med på å isolere personalets liv. Fysisk avstand innen og mellom offentlige bygninger ser ut til å ha betydning for kontaktmønster og oppførsel. Antallet tilfeldige møter i korridorer og til lunsj, som kan være av betydning, vil i stor grad påvirkes av hvordan organisasjonen fysisk er strukturert (Egeberg 2006b:54). På samme måte som med organisasjonsstrukturen, vil en organisasjons samlokalisering skape grenser som hjelper en beslutningstaker til å fokusere oppmerksomheten i møte med en kompleks virkelighet (Egeberg 2003:118).

Metodiske betraktninger

Valg av metode er avgjørende for å finne ut hvordan jeg best kan samle inn, behandle og analysere de data oppgaven bygger på. Samtidig er det viktig å være klar over muligheter og begrensninger ved datainnsamlingen og databehandlingen.

Metodevalg

Opgaven er en kvantitativ studie av kabinettens sammensetning over tid. Dette vil si at fremgangsmåten på studiet er representert ved en systematisk innsamling av et stort utvalg sammenlignbare enheter, som deretter presenteres i form av et stort tallmateriale (Hellevik 2003:13). På bakgrunn av

dette materialet analyseres mønstrene jeg finner. Formålet med oppgaven er å kartlegge organisasjons trekk ved kabinettene, for dermed å kunne utlede antakelser om de handlingsvalgene, interessene og lojaliteten medlemmene her har arbeidet etter. Videre vil jeg studere den kapasiteten kabinettene har hatt i forhold til å øve innflytelse utenfor deres egen portefølje. Målet er å vise utviklingen man har hatt i den organisatoriske konteksten over tid, hvor empirien fremlegges som deskriptiv data. Enhetene i studien er kabinettene.

Kilder og datainnsamling

Informasjonen som er samlet inn baserer seg på primære og sekundære kilder. I henhold til de uavhengige variablene organisasjonsstruktur og organisasjonsplassering, har dokumenter og generell informasjon fra EUs nettsider stått sentralt. Denne informasjonen har vært traktater, pressemeldinger, handlingsregler m.m. Da denne oppgaven plasserer seg innefor et større forskningsfelt over de spenninger og utfordringer man observerer i Kommisjonen, har tidligere studier gjort av institusjonen vært sentrale. Disse sekundære kildene har vært viktige i det å lage et bakteppe for studien, og bidratt til innsiktsfull informasjon som har økt oppgavens relevans. Den viktigste og største datainnsamlingen har vært informasjon på den uavhengige variabelen «demografi». Her har jeg samlet inn informasjon over samtlige personer som har arbeidet i kabinettene i 1995, 1999 og 2004. Videre har jeg også samlet inn empiri fra kabinettene i 2007 på bakgrunn av større tilgang på data. Tilgang til ansattes CVer i 14 av 27 kabinetter fra 2007, gjør at informasjon over hvor en ansatt arbeidet før kabinettet og informasjon angående utdanning har blitt tilgjengelig.

I oppgaven har jeg to avhengige variabler som blir analysert for seg selv opp mot de uavhengige variablene det organisatoriske perspektivet gir. Den ene avhengige variabel er de handlingene, interessene og lojaliteten vi har forventninger om å observere i Kommisjonens kabinetter. Dette vil gjøre meg i stand til å antyde om kabinettene kan ha virket som kontaktpunkt hvor nasjonale interesser har gjort seg gjeldende. Den andre avhengige variabelen er kapasiteten kabinettsmedlemmene har hatt til å øve innflytelse i porteføljer utenfor deres egen. Å fastslå hvorvidt kabinettene faktisk har virket som nasjonale kontaktpunkter, og om eventuell kapasitet til å øve innflytelse i andre porteføljer har blitt brukt, ville krevd et mye mer omfattende studie og er utenfor denne oppgavens rekkevidde. Men ved bruk av et organisatorisk perspektiv i denne oppgavens analyse av kabinettene, har jeg muligheten til å fremsette forventninger om hva som har vært tilfelle i disse enhetene.

Operasjonalisering og analyse

Et helt sentralt poeng for å få innhente de data man trenger for å besvare problemstillingen man har, er hvor godt samsvar det er mellom innsamlingen av data og den operasjonelle definisjonen av de sentrale begrepene. Har man en uklar og upresis operasjonell definisjon, vil dette fort svekke datas validitet og reliabilitet (Hellevik 2003:52). Datas validitet indikerer at de data som samles inn og analyseres er relevant for problemstillingen. Hvis ikke data man har samlet inn er relevant for å svare på problemstillingen, har man en svak validitet som svekker analysen betraktelig. Videre er det ikke nok å ha data

som er relevant for studiet, man må også ha en høy grad av reliabilitet. Det vil si at datainnsamlingen er nøyaktig gjennomført, og at dataene kan hentes inn på samme måte av for eksempel en annen forsker på et annet tidspunkt. Har man angitt i den operasjonelle definisjonen hvilke data som skal hentes inn, skal man med stor nøyaktighet fange inn akkurat den aktuelle data man er ute etter. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom høy grad av reliabilitet og høy grad av validitet. Man kan ha høy grad av reliabilitet, ved at man samler inn nøyaktige data som den operasjonelle definisjonen tilsier, men disse kan være irrelevant for problemstillingen (Mordal 1989:62). Da jeg opererer med klare organisatoriske variabler vil jeg ikke møte noen problemer av betydning i datainnsamlingen min. De tre uavhengige variablene mine gir meg klare spesifikasjoner på hvilken data som skal samles inn, og en operasjonell definisjon av variablene behøver ikke å utdypes. Den mest krevende datainnsamlingen har vært informasjon om hvilke personer som har arbeidet i kabinettene i de ulike periodene, og deres nasjonalitet.

Metodiske utfordringer

En utfordring jeg møtte på i henhold til datainnsamlingen over kabinettens demografi, var det faktum at flere medlemmer har blitt skiftet ut i løpet av en Kommissjons femårsperiode. Derfor har jeg i oppgaven valgt å samle inn informasjon over de ansatte idet en ny Kommissjonsperiode tok til. Dette medfører at utviklingen innad i de enkelte kabinettene over tid ikke blir fanget opp i analysen. Det ville vært en tidsmessig umulighet å samle inn informasjon over alle medlemmene som har fratrudd sin stilling og kommet til i løpet av en periode. Det at jeg har samlet inn informasjon fra perioden de startet, vil likevel være viktig i det å fange opp de signalene en kommissær ga idet han eller hun opprettet sitt kabinett. Jeg vil derfor ha den viktige sammenlignbare data, som står sentral for den senere analysen.

Data over antall personer og deres nasjonalitet kan ved første øyekast anses som data det er relativt lett å samle inn. Selv om oversikten over antallet personer har gått greit, har informasjon om deres nasjonaliteter vært vanskelig å få informasjon over. En slik oversikt har ikke blitt publisert av Kommissjonen, eller av noen andre forskere eller institusjoner, så langt jeg har kunnet sett. Ser vi på dagens nettsider vil vi oppdage at bare fem av kommissærene publiserer informasjon over deres kabinett i form av CVer til de ansatte, hvor man da kan få oversikt over deres nasjonaliteter (Europakommisjonen 2008). På grunn av dette har det faktisk vært en utfordring å skaffe informasjon over de som jobber i kabinettene den dag i dag. Vi kan ikke skille en spanjol fra en portugiser bare ved å se på navnet, og dette gjelder de aller fleste nasjonaliteter. Jeg har vært nødt til å få sikker informasjon fra samtlige, slik at jeg ikke har risikert å basere meg på feilinformasjon. Måten jeg har valgt å samle inn denne informasjonen på har vært en kombinasjon av å sende e-post til sekretærene til kabinettsmedlemmene, ringe til Brussel og søke personer opp på nettet. I kontakt med personer fra Kommissjonen har jeg flere ganger blitt fortalt at de ikke legger ut informasjon angående kabinettsmedlemmers nasjonalitet, da dette ikke skal ha noen betydning i Kommissjonen. Problematikken her er nettopp det denne oppgaven ønsker å studere, så jeg har møtt personene fra Kommissjonen med full forståelse for deres argumentasjon. Likevel har de

fleste valgt å gi meg informasjon angående kabinettmedlemmers nasjonalitet, selv om jeg i enkelte tilfeller ikke fikk denne informasjonen på grunn av dens «sensitivitet»!

Da jeg har hatt utfordringer med å skaffe informasjon over personer som arbeider i kabinettene per dags dato, har utfordringene blitt desto større med datainnsamlingen fra Santer-kommisjonen. I henhold til informasjon fra Prodi-kommisjonens kabinetter, var jeg så heldig å finne en pressemelding fra Kommisjonen. Denne viste at ved starten av Kommisjonsperioden hadde samtlige kommissærer innfridd kravene Prodi hadde satt for sammensetningen av kabinettene.⁵ Her ble det gitt en oversikt over nesten samtlige medlemmer og deres nasjonalitet idet Prodi-kommisjonen startet sitt arbeid⁶ (Europakommisjonen 1999a). Data fra Santer-kommisjonen var en utfordring. Oversikten over personene fant jeg i «The European Union Encyclopedia and Directory 1996», men informasjon angående deres nasjonalitet var ikke tilgjengelig. Dette løste jeg ved å ta kontakt via e-post med tidligere kabinettmedlemmer, for dermed å få informasjon over nasjonaliteten til de som jobbet i de aktuelle kabinettene. En generell oversikt over personene som har arbeidet i kabinettene eller deres nasjonalitet, finner man ikke på EUs hjemmeside. Ingen av de informasjonseenhetene utenforstående kan kontakte hadde noen slik oversikt, heller ikke Eurostat, EUs historiske arkiv m.fl. hadde denne informasjonen. Derfor har datainnsamlingen tatt betydelig lenger tid enn forventet. Da jeg har skaffet informasjon fra flere ulike kilder, har jeg vært nødt til å reflektere over dataens troverdighet. Kan jeg stå fast ved at den data som er samlet inn er korrekt? Har informasjonskanalene mine vært sikre?

Nasjonaliteten til medlemmene av Santer-kommisjonen i 1995 og Barroso-kommisjonen i 2004, var den data som bød på størst utfordringer. Informasjonen om nasjonaliteten til medlemmene i Santer-kommisjonens kabinetter, fikk jeg gjennom e-poster fra de ansatte. Jeg anser denne informasjonen som sikker. Det finnes ikke mange argumenter for hvorfor denne informasjonen skulle være feil. Man kunne alltid stilt spørsmål om personene som gav meg informasjonen husket den korrekte nasjonaliteten til sine arbeidskollegaer. Da de jobber svært tett sammen over en lengre periode, skal det mye til for at dette er blitt glemt. Det samme gjelder for Barroso-kommisjonens kabinetter fra 2004. Flere av medlemmene som jobber der den dag i dag, var de samme som jobbet der fra starten av. Her har jeg vært i kontakt med flere av assistentene til medlemmene både via e-post og ved samtaler over telefon. Flere av assistentene hadde jobbet i kabinettene fra starten av i 2004, og gav meg informasjonen jeg trengte. På grunn av de ansattes nære relasjon til personene jeg samlet inn data over, går jeg ut ifra at dette er korrekt informasjon. Jeg har altså hele universet fra samtlige perioder, og dermed faller generaliseringsproblematikken bort. Dette problemet blir likevel aktualisert i henhold til den data jeg har fra 2007.

⁵ Reformene Prodi gjennomførte blir utdypet i kapittel 3.

⁶ Det manglet informasjon over tre personer som enda ikke var blitt ansatt. Denne informasjonen skaffet jeg ved å ta kontakt med tidligere kabinettmedlemmer via e-post.

Jeg hadde tilgang til CVer fra fem av kabinettene i 2007, som lå tilgjengelig på Kommisjonens hjemmeside. For å få tilgang til CVer fra de resterende kabinettene sendte jeg brev til samtlige av kabinettene, hvor jeg fikk svar fra ni. Innsamlingen av CV-ene gav meg informasjon om hvor de ansatte hadde arbeidet tidligere og hvor de hadde tatt sin utdanning. Til slutt hadde jeg oversikt over 14 av 27 kabinetter, noe som utgjorde 52 prosent av totalen. Antallet er ikke nødvendigvis representativt men gir meg likevel en viktig indikasjon på hva som var tilfelle i en del av kabinettene i 2007. Kommissærene til de 14 kabinettene kom fra: Italia, Storbritannia, Danmark, Spania, Portugal, Østerrike, Finland, Estland, Malta, Ungarn, Kypros, Slovenia, Bulgaria og Romania. Da oversikten over CVer til kabinettsmedlemmer strekker seg over både nye og eldre medlemsland, gir dette dataen større grad av representativitet.

Sammendrag

Dette kapitlet har presentert det teoretiske rammeverket som blir brukt i den senere analysen av kabinettenes organisasjon- og personalsammensetning. Organisasjonsperspektivet vektlegger betydningen av en organisasjons struktur, demografi og plassering, når vi ønsker å studere hvordan den organisatoriske konteksten påvirker aktørers handlingsvalg, interesser og lojalitet. Perspektivene intergovernmentalisme og ny-institusjonalisme har ulike forventninger til aktørers interesser og handlingsvalg i EUs institusjoner. Denne oppgavens analyse gjør meg i stand til å antyde hvilket av perspektivene som har mest gyldighet i henhold til de interesser man observerer i kabinettene over tid. Før vi kommer til analysen, skal vi i det neste kapitlet presentere den historiske bakgrunnen til kabinettene og den empiri oppgaven hviler på.

Kapittel 3

Empiri

I dette kapittelet vil den empirien som oppgaven hviler på bli presentert. Tre kommisjonsperioder står sentralt i gjennomgangen av informasjon over kabinettene nasjonale og numeriske sammensetning. Jacques Santer-kommisjonen fra 1995, Romano Prodi-kommisjonen fra 1999 og José Manuel Barroso-kommisjonen fra 2004 er de tre periodene jeg vil sette fokus på. I tillegg vil jeg legge vekt på en noe mer utfyllende informasjon fra Barroso-kommisjonens periode i 2007.

I første del av kapittelet vil jeg presentere og diskutere det grunnlag forskere på Kommisjonen har hatt i deres påstander om at kabinettene har virket som punkter hvor nasjonale interesser har gjort seg gjeldende. Deretter presenteres kabinettene horisontale arbeidskontekst, for dermed å kunne drøfte på hvilket grunnlag kabinettene har hatt mulighet til å påvirke politikk etter deres preferanser i de andre porteføljene. Andre del av kapittelet vil vies den empiriske gjennomgangen, hvor jeg ønsker å sette fokus på den demografiske sammensetningen i kabinettene fra 1995 og frem til 2004. Jeg vil også vise noen tall over sammensetningen av Kommisjonen fra 2007, som er basert på CVer til ansatte i 14 av 27 kabinett. For å gi den nødvendige oversikten over materialet, blir empirien presentert som deskriptiv data med enkle frekvenstabeller.

Kabinettene som nasjonale punkter for innflytelse

Påstander om at kabinettene har vært treffpunkter i Kommisjonen hvor nasjonale interesser har gjort seg gjeldende, er basert på flere observasjoner. For det første har kabinettene hovedsaklig vært sammensatt av ansatte med samme nasjonalitet som kommissæren de har arbeidet for. Antall medlemmer i kabinettene da Kommisjonen først ble opprettet var to. Dette antallet økte imidlertid fort, og på 1970-tallet var det vanlig med opp til seks medlemmer av A-grad rangering⁷. På 1990-tallet hadde enkelte kabinett ni medlemmer av høyeste rangering (Cini 1996:112). Størrelsen og betydningen av kabinettene i Kommisjonen ble sterkt kritisert på 1970-

⁷ A-grad er det høyeste stillingsnivået i Kommisjonens kategori system, som går fra A – D. For å bli tildelt en A-grads stilling må personen ha universitets utdannelse og ha relevant jobberfaring innenfor saksfeltet han/hun søker stilling på. A-grad nivået blir videre delt inn i flere nivåer (Europakommisjonen 2002a).

tallet, da deres innflytelse ble sett på som en refleks av den økende betydningen kabinettens nasjonale grupperinger hadde, hvor de var trofast mot nasjonale interesser innad i Kommissjonen. Kabinettene måtte ha ett medlem av en annen nasjonalitet, og gjennomgående ble det som regel bare med det ene medlemmet, mens resten av medlemmene hadde samme nasjonalitet som kommissæren de jobbet for. En slik gruppering gjorde at kabinettene ble sett på som nasjonale enklaver i hjertet av Kommissjonen (Egeberg 2007a:15). Dette viste seg også i måten man omtalte kabinettene på, hvor det var vanlig å kalle kabinettene det «tyske» eller det «britiske» kabinettet alt ettersom hvilken nasjonalitet kabinettet var dominert av. Slike demografiske grupperinger i en bestemt organisasjonsavdeling gjør det mer sannsynlig at bestemte gruppeinteresser kan bety en forskjell i deres beslutningsatferd (Selden 1997).

Ønsket om å gi kommissærene den politiske tyngden de trengte i arbeidet med å skape en tettere politisk union, lå til grunn for opprettelsen av kabinettene. Lojaliteten til kabinettmedlemmene har imidlertid hatt en tendens til å følge den individuelle kommissæren eller deres medlemsland, heller enn Kommissjonen som helhet (Cini 1996:115). Dette skyldes blant annet at det er den enkelte kommissær som ansetter medlemmene, og som dermed forventer deres fulle lojalitet (Egeberg 2007b:145). På den annen side har de ansatte i kabinettene måtte følge logikken bak Kommissjonens handlingsregler, hvor det står at ansatte ikke skal ta instruksjoner fra noen nasjonal myndighet:

The Members of the Commission shall, in the general interest of the Community, be completely independent in the performance of their duties[....]In the performance of these duties, they shall neither seek nor take instructions from any Government or from any other body. They shall refrain from any action incompatible with their duties. Each Member State undertakes to respect this principle and not to seek to influence the Members of the Commission in the performance of their tasks (TEC Artikkel 213).

Kommissjonens ansatte er bundet av gjeldende normer og regler hva angår deres handlingsadferd. Dette gjør at man ikke uten videre kan karakterisere de nasjonale grupperingene i kabinettene som et problem. Likevel har kabinettene blitt kritisert for nettopp å være nasjonale talerør. Det er ikke utelukkende negativt at man i store deler av kabinettens historie har hatt nasjonale grupperinger i kabinettene. Problemet med språk og ulik administrasjonskultur forsvinner i et slikt arbeidsklima, og gjør at man kan forvente at samarbeid og 'teamwork' blir sterkere (Nugent 2001:120). Betrakningene ovenfor viser at kabinettene har vært preget av en slags strukturell motsigelse i sitt arbeid. De ansatte arbeider i et klima som minner om en nasjonal post i Brussel, samtidig som arbeids- og handlingsregler er utarbeidet med henblikk på Europas interesser som helhet, og derfor sier at man ikke skal være festet ved noen bestemt nasjonal preferanse. Tidligere data over kabinettens sammensetning er mangelfull, og forskere har derfor måtte belage seg på antakelser om hvor mange nasjonaliteter og hvor mange

medlemmer kabinettene har hatt (Spence 1994; Cini 1996; Nugent 2001). En slik oversikt vil bli gjennomgått senere i dette kapittelet.

Videre har den nasjonale grupperingen i kabinettene ført til at de har blitt utsatt for lobbyisme fra særinteresser, og kabinettene har vært utsatt for kritikk for at de tar i mot instruksjoner fra hjemlandet sitt. Den enklaven man har hatt i kabinettene, har gjort det lettere for nasjonale myndigheter, nasjonale lobbyister og de permanente representantene i Brussel å få et punkt for innflytelse innad i Kommisjonen (Spence 2006:65). Likevel er ikke dette utelukkende negativt. Man vil selvfølgelig karakterisere det som et stort problem hvis det viser seg at kabinetsmedlemmer tar instruksjoner fra hjemlandet sitt, da dette ikke vil være forenelig med selve grunnlaget Kommisjonen hviler på. En slik «adferd» foraktes innad i Kommisjonen, hvor nasjonalt troskap skal erstattes med en ny euro-identitet (Parker 2004). I starten av Kommisjonens historie hadde likevel kabinettene en helt sentral rolle i forhold til å identifisere nøkkelinteresser innen medlemslandene, noe som gjorde at de i større grad kunne utforme politikklforslag som var mulig å enes om. Det at kabinettene hadde en så viktig rolle i det å fange opp nasjonale preferanser fra medlemslandene de første årene av Kommisjonens historie, var en konsekvens av at man enda ikke hadde opprettet «the Permanent Representations of the Member States»(PR)⁸ i systemet. De faste representantene ble ikke formalisert før på 1960-tallet som en plass hvor de nasjonale interessene ble fremmet og avklart. Derfor hadde Kommisjonen hyppig kontakt med nasjonale myndigheter, hvor kabinettene koordinerte og overvåket dette arbeidet. Tradisjonen hvor nasjonale myndigheter søkte innflytelse mot kabinettene har imidlertid fortsatt. Nasjonale politikere og andre pressgrupper forsøker å fremme sine interesser innad i kabinettene, og da særlig mot det kabinettet som har blitt oppfattet som «deres» (Spence 2006: 68).

Nettverket kabinettene arbeider innenfor gjør at vanskelige saker lettere lar seg løse på dette nivået enn i administrasjonen. Kommisjonen er avhengig av at de fleste saker er avklart før de når kommissærenes ukentlige møte. Den enorme mengden avgjørelser som Kommisjonen tar som helhet, gjør at bare ytterst få saker skal komme helt opp til kommissærnivået før man får et betydelig kapasitetsproblem på det øverste nivå. Med sin rolle som filter og buffer mellom administrasjonen og den enkelte kommissær spiller kabinettene en sentral rolle i det å la saksmengden flyte relativt lett innad i Kommisjonen. Videre har man sett at sensitive saker for enkelte medlemsland også blir fanget opp i kabinettene, før de blir sendt opp til endelig avgjørelse hos kommissærene (Donnelly og Ritchie 1994). Disse betraktningene viser at kabinettens kontakt med nasjonale myndigheter er positiv i den forstand at man får signaler om hvilken politikk det er mulig å fremme og hvilken man skal unngå. Likevel er balansen her av en krevende natur. Når går kabinetsmedlemmer for langt i deres kontakt med sine respektive nasjonale myndigheter? Hvilke konsekvenser får i tilfelle en slik «handlingsadferd» for arbeidsmiljøet i Kommisjonen? Flere interessante aspekter viser seg når man studerer de spenningene og utfordringene kabinettene møter i deres komplekse arbeidssituasjon. En annen utfordring

⁸ PR er de nasjonale ambassadørene til Unionen fra medlemslandene, og arbeider som nasjonale representanter under Rådet for Den europeiske union (ministerrådet).

med kabinettene stilling i Kommissjonssystemet, har vært måten medlemmene til de ulike kabinettene har blitt rekruttert på. Samtidig har kabinettene selv vært involvert i ansettelsespolitikken av kommissjonsansatte, noe som har blitt sterkt kritisert.

Spørsmålet om nasjonal identitet versus europeisk identitet vil jeg ikke gå inn på i denne oppgaven, selv om det åpner for flere interessante aspekter i forhold til problematikken rundt kabinettene lojalitet, interesser og handlingsadferd. Ulike grunner gjør at den nasjonale identiteten fortsatt er viktig. Den ser ut til å bli fremmet i Kommissjonen, ikke bare av eksternt press, men også av måten man rekrutterer personer til kabinettssystemet på. Den sentrale posisjonen medlemmer av kabinettene besitter gjør at medlemslandene involverer seg for å få «deres» personer inn i stillingene. George Parker (2004) karakteriserte ansettelsesprosessen i kabinettene slik: «Brussels has become the scene of a medieval hiring fair with a sharp-suited, international twist – a chaotic scramble for some of the European Union's most influential jobs». Kommissjonen blir utsatt for sterk lobbyisme fra medlemslandene i ansettelsesprosessen. Selv om Kommissjonen skal overse nasjonale interesser, blir ansettelsen av kabinettmedlemmene sett på som for viktig for medlemslandene til ikke å intervensere. Storbritannia, Frankrike og Tyskland er blant landene som presenterer en liste med navn til de nye kommissærene med personer de mener bør vurderes som fremtidige medlemmer av kabinettene. En EU-diplomat la frem denne problematikken slik: «It's quite simple, member states want people in key cabinets to help us get our views across» (Parker 2004).

Et stort irritasjonsmoment for Kommissjonens administrasjon har vært måten dens toppstillinger fylles av tidligere kabinettmedlemmer.⁹ Det er mye bitterhet rundt denne problematikken blant Kommissjonens ansatte (Spence og Stevens 2006:201). De ansatte i Kommissjonen som har vært gjennom de omfattende «concours» (eksamener), og som har jobbet i Kommissjonen i mange år, kan plutselig bli forbigått i forfremmelse av en person utenfra, angivelig på grunn av nasjonale bånd. Det blir ofte sagt at forfremmelse er blitt til på grunn av støtten kandidaten får gjennom kabinettene, fra nasjonale politikere og de faste representanter, heller enn gjennom en objektiv vurdering av kvalifikasjoner. Man kan dermed forstå frustrasjonen en ansatt i Kommissjonen uttalte: «One certain way to failure here is to be European» (McDonald 1997: 62).

På en annen side tyder mye på at en slik nasjonal «flagging» har blitt mindre de senere årene. Nasjonale myndigheter og de permanente representantene har ikke noen formell tilgang til tilsetningsprosessen, men man kunne likevel forventet at de tar i bruk mer uformelle kontakter i forfremmelsen av «deres» kandidat. En slik praksis ser ikke ut til å forekomme i Kommissjonen (Egeberg 2006a:39). Alternativt kunne nasjonale myndigheter gå igjennom «deres» kommissær eller kabinettmedlem(er) i forsøk på å påvirke. Da tilgang til slik informasjon ikke er tilgjengelig, vet vi ikke hva som er tilfelle her. Betydning av nasjonalitet er viktig og kommer alltid til å være viktig

⁹ Denne praksisen har fått navnet «parachutage», eller fallskjermhopping, som betyr at etter endt tjeneste i kabinettet, lander mange trygt ned i toppjobber i Kommissjonens administrasjon (Spence og Stevens 2006:201).

for et EU bestående av 27 medlemsland. Skal man kunne analysere Kommisjonen som om den var en hvilken som helst formell organisasjon, må man ha i bakhodet den kulturelle forventningen som er bygd inn i den modellen (McDonald 1997: 69). Slike kulturelle forventninger vil i så måte være nasjonale ulikheter, og da spesielt ulik administrasjonskultur, som systemet vil være preget av.

I tillegg til å analysere i hvilken grad kabinettens organisasjonsmessige kontekst har fremmet nasjonale linjer i Kommisjonen, er jeg også interessert i kapasiteten de ansatte i kabinettene har hatt i forhold til å fremme deres preferanser og innflytelse i de andre kommissærenes porteføljer. Skal man kunne få en oversikt over kapasiteten, må man først gjennomgå den horisontale arbeidsmetoden til kabinettene. Herunder både den formelle og uformelle kontakten mellom ansatte, som begge vil ha innvirkning på de ansattes kapasitet til å fremme preferansene deres i de andre porteføljene.

Horisontale innflytelsesmuligheter

Det er en stor utfordring å oppnå god intern koordinering av Kommisjonens utallige aktiviteter. Dette har flere årsaker. Antallet saksområder er stort, sektorer går inn i hverandre og de store generaldirektoratene (DG) mangler klar politisk styring fra toppen. Koordineringen på kabinettnivå er ofte hensiktsmessig for å komme frem til en løsning i vanskelige saker. Ettersom koordinering av Kommisjonens aktiviteter og å bidra til å oppnå enighet om Kommisjonens felles politikk er to av de sentrale oppgavene til kabinettene, befinner de ansatte seg i en posisjon hvor de kan øve innflytelse. Da hvert kabinett må sørge for å holde sin egen kommissær oppdatert på samtlige politikkområder som faller inn under Kommisjonens arbeid, blir det enkelte kabinettmedlem delegert et visst antall saksområder som han eller hun må dekke (Nugent 2001).

Møteplassen mellom medlemmer av de ulike kabinettene er både av en formell og en uformell natur. Det formelle konsentrerer seg til de to foraene «special chiefs meetings» og «chief de cabinet meetings». «Special chiefs meetings» er møtene hvor de kabinettmedlemmene som har ansvar for den bestemte portefølje som er oppe til diskusjon møtes. Tidligere var det vanlig å ha opptil seks slike møter i uka innen de ulike porteføljene (Donnelly og Ritchie 1994:44). Møtene her har vært viktige for å avklare spesifikke saker og lovforslag som ikke har blitt avklart i administrasjonen, og gjør at andre kommissærer kan komme med forslag til og påvirke politikkområder som faller utenfor deres portefølje gjennom sine kabinettmedlemmer. Disse møtene har hatt en viktig funksjon i koordineringen av Kommisjonens politikk, som i det lengste skal være basert på konsensus. Møtene ledes av det kabinettmedlemmet som har ansvar for det aktuelle saksområdet i presidentens kabinett. Her virker presidentens kabinett som en forhandler og en løsningsmekanisme, slik at politikken til Kommisjonen blir avklart og fremmet (Nugent 2001:131). Retningslinjer har blitt satt opp for å hindre for tett kontakt mellom kabinetter som kan tenke seg å fremme forslag i andre DGER:

To safeguard the organizational structure and the information and coordination channels set up, request sent by a Cabinet to a department for which it is not responsible should in principle go via the Office of the Commissioner responsible (Europakommisjonen 2002b).

«Chiefs de cabinet meetings» er et annet forum hvor de ulike kabinettene møtes for koordinering av Kommisjonens felles politikk. Her møtes lederen av hvert kabinett to dager før kommissærene møtes. Møte ledes av Generalsekretæren og har til hensikt å gå gjennom møteplanen til Kommisjonen, og sørge for at alt går greit og ryddig for seg når kommissærene møtes (Nugent 2001:96). I tillegg til de mer formelle møtene kabinettene har seg i mellom, har de uformelle møtene blitt fremsatt som sentrale for å forstå hvilke muligheter medlemmer har til å påvirke utenfor deres kommissærs portefølje. De uformelle møtene er også viktige i koordineringen av Kommisjonens arbeid, og uformelle møter er vanlige blant kabinettmedlemmene. Disse har en tendens til å kjenne motpartene sine i de andre kabinettene svært godt, og de får dermed muligheten til å komme til enighet utenfor de formelle møtene (Nugent 2001:131).

Det er et problem hvis kabinettene bruker sin posisjon til å injisere nasjonale preferanser i et politisk forslag. Det å ha sympati for et bestemt medlemsland er ikke måten Kommisjonen skal arbeide på. I følge Spence (2006:70) gjør veksten i lobbyvirksomhet mot kabinettene at denne problematikken øker. I dag består Kommisjonen av 27 kommissærer og antallet kabinettmedlemmer er høyt. Med nærmere 190 kabinettmedlemmer vil innflytelsen til kabinettene forsette å være sterk. Dermed vil en fortsatt sterk lobbyisme overfor medlemmene utfordre uavhengigheten til medlemmene også i tiden fremover.

Krav om reformering av kabinettssystemet

Over et tiår er gått siden Ross (1995) gjorde sin innsidestudie av arbeidshverdagen i Jacques Delors' kabinett. Krav om endring av kabinettens funksjon og struktur ble aktualisert etter tiden med Delors som president. Dette kom først og fremst som en konsekvens av at kabinettene hadde vært for mye involvert i administrasjonens daglige drift, men man fryktet også at de utgjorde et for sterkt talerør for nasjonale interesser innad i Kommisjonen. Jacques Santer forsøkte å bedre klimaet mellom kabinettene og administrasjonen da han inntok kontoret i 1995. Under hans periode ble det opprettet en styringskomité av «Chiefs de Cabinet» og «Directors General». Målet for komiteen var å undersøke hvilke grep man kunne ta for å holde kabinettens fokus på den politiske prosessen og unngå at de ble for mye involvert i den daglige virksomheten til administrasjonen. Trojans «Designing Tomorrow's Commission»-rapporten foreslo å minimere kabinettens inngrep i administrasjonen ved å innføre «code of conduct» (Europakommisjonen 1999b). De foreslo også å redusere antall kabinettmedlemmer for dermed å bedre forholdet mellom administrasjonen og kabinettene. Men presset for endring av kabinettene kom også fra Europaparlamentet (EP). «The Herman Report» argumenterte for at

endringene skulle gå lenger enn hva «Designing Tomorrow's Commission»-rapporten tilsa. Her ble det foreslått at kabinetten ikke skulle ha mer enn seks medlemmer, og at bare én eller maksimum to medlemmer skulle være av samme nasjonalitet som kommissæren. EP-rapporten sa videre at kabinettsmedlemmer som ikke tidligere hadde jobbet i Kommissjonen, skulle likestilles med de andre søkerne på jobber i Kommissjonens administrasjon etter at deres periode i kabinettet var over. De skulle følge en «vanlig» karrierevei i Kommissjonen som alle andre, og «fallskjermhopping» av tidligere kabinettsmedlemmer til toppjobbene i administrasjonen måtte det bli slutt på (Spence 2006: 71).

Senere kom Romano Prodi frem til den samme konklusjonen som «The Herman Report» hadde gjort. Den første rapporten av hans «Committee of Wise Men» kom også med omfattende kritikk av kabinettsystemet (Spence 2006:71). Prodi la vekt på at kabinettenes rolle og funksjon ikke måtte bli blandet med den man hadde i administrasjonen. Kabinetten skulle være en støtte for kommissærene på politisk nivå når forslag skulle fremmes, mens administrasjonen skulle implementere. Et grep Prodi gjorde i forhold til denne problematikken var å flytte kommissærene og deres kabinett sammen med administrasjon(e) de hadde ansvar for. Dette skulle bedre forholdet og kontakten mellom DGet og kabinetten (Nugent 2001:143). Videre ønsket Prodi å ta et oppgjør med de nasjonale grupperingene man hadde hatt i kabinetten under Santer-kommissjonen og tidligere. Endringene av kabinettenes sammensetning kom på den tiden hvor Kommissjonen gjennomførte den største institusjonelle reformendringen gjennom tidene (Europakommissjonen 2000). Ved Det europeiske rådets toppmøte i Köln i 1999 presset Prodi på for å få en mer multinasjonal sammensetning av kabinetten, og samtidig gjøre dem mindre i størrelse. Konkret skulle kabinetten ikke ha flere enn seks medlemmer, hvert kabinett skulle være sammensatt av minimum tre nasjonaliteter, det skulle være kjønnsbalanse og til slutt skulle enten lederen eller nestlederen av kabinetten være av en annen nasjonalitet enn kommissæren (Europakommissjonen 1999a). Prodi satte et tidlig eksempel ved å gi lederstillingen ved hans kabinett til iren David O'Sullivan.¹⁰ José Manuel Barroso la i 2004 ned reviderte regler for hvordan man skulle hindre kommissærene i å gjøre kabinetten til nasjonale enklaver. Han fulgte opp de samme endringene Prodi hadde gjennomført, men la til at minst tre av postene i kabinettet måtte være avsatt til personer fra Kommissjonens administrasjon (Banks 2004). Kabinetten under Barroso kunne utover dette være sammensatt av seks eller sju medlemmer. Endringene gjort av Prodi og Barroso har ført til en sammensetning av kabinetten som ville vært ugjenkjennelig for tidligere Kommissjonsansatte (Spence 2006:72).

Oversikten ovenfor gir en innføring i de spenningene og den rollen og funksjonen kabinetten har vært bærer av. Skal man kunne videreføre analyser av kabinettenes rolle og funksjon i Kommissjonen er man avhengig av data som viser hva som har vært tilfelle i disse grupperingene over tid.

¹⁰ Å oppnevne lederen av kabinetten til en person av en annen nasjonalitet enn seg selv var et brudd på den normen kommissærene hadde fulgt i lang tid (se f.eks. van der Harst 2007).

Jeg vil nå fremlegge de funn jeg har gjort gjennom min innsamling av data fra perioden 1995 til 2007.

Empirisk oversikt over kabinettene sammensetning

Gjennomgangen ovenfor viser at flere studier trengs før man kan forstå den betydningen og funksjonen kabinettene har hatt i Kommisjonens arbeid. Hovedvekten av data som er samlet inn til denne oppgaven stammer fra perioden fra Santer-kommisjonens opprettelse i 1995 til den nåværende Barroso-kommisjonen 2004. En kommisjonsperiode strekker seg over fem år, og man har i løpet av disse fem årene vanligvis store utskiftninger i kabinettene.¹¹ Den normale arbeidslengden til et kabinettmedlem er to til tre år (Spence 2006:65). På grunn av denne utskiftningen har jeg valgt å sette fokus på den sammensetningen man hadde da kabinettene startet sitt arbeid i en ny Kommisjonsperiode. At jeg har data over akkurat disse tre periodene er viktig av flere årsaker. For det første har jeg data fra før de store reformendringene av kabinettene ble gjort. Dette gjør at jeg faktisk kan tallfeste de endringene man har hatt på demografi før og etter Prodi-kommisjonens reformendring. For det andre har jeg data fra før og etter den store EU-utvidelsen i 2004. Dette gjør at jeg kan undersøke forskjeller mellom de eldre og de nyere medlemslandene i deres sammensetning av kabinettene. Til slutt vil oppgaven også presentere mer utfyllende informasjon over enkelte av kabinettene sammensetning i 2007. Dette gjøres på bakgrunn av tilgang til større mengder data angående de demografiske forholdene i kabinettene på dette tidspunktet. Her vil jeg studere 14 kabinetter hvor jeg har oversikt over hvor personene har arbeidet tidligere og deres utdanningsbakgrunn.

Data fra 1995

I tabell 3.1 ser vi antallet kabinettmedlemmer fra hvert av de 15 medlemslandene idet Santer-kommisjonen startet sitt arbeid i 1995.

Ikke uventet har de store medlemslandene flere medlemmer enn de små. Unntaket her er Belgia, som i forhold til sin befolkningsstørrelse er overrepresentert i antall kabinettmedlemmer. Dette har sin naturlige forklaring i at store deler av EUs institusjoner holder til i Brussel, noe som fører til at Belgia har litt flere personer som arbeider i EU-systemet enn de andre. Personene fordeler seg på 20 kabinetter, hvor de fem store landene er representert med to hver. På bakgrunn av Kommisjonens agenda som en institusjon hvor nasjonale interesser ikke skal være styrende, kunne man ha forventet at medlemmene i kabinettene ikke ble gruppert etter nasjonalitet, men sammensatt multinasjonalt. Praksisen har imidlertid vært at man setter sammen kabinettene med samme nasjonalitet som Kommissæren (Ross 1995). Tabell 3.2 bekrefter at dette fortsatt var utbredt i 1995, da Santer-kommisjonen startet sitt arbeid, hvor 75 prosent av kabinettmedlemmene hadde samme nasjonalitet som kommissæren de arbeidet for.

¹¹ Unntaket her er Santer-perioden, som bare varte i fire år.

Som vi ser var lederen og nestlederen av kabinettene også i flertall av tilfellene hentet fra samme nasjon som kommissæren. Videre ser vi i tabell 3.3 at dette førte til at hele 12 av 20 kabinetter hadde bare én annen nasjonalitet representert, noe som på den tiden var et minimum. Her har man inndelt kabinettene etter hvilke(n) periode(r) kommissærens medlemsland kom til Unionen. Hvor 1952 inneholder de opprinnelige seks medlemslandene, 1973–1993 er representert med de seks landene som kom til i denne perioden og til slutt de tre landene som ble medlemmer av Unionen i 1994.

Tabell 3.1: Den nasjonale fordelingen av kabinettsmedlemmer 1995.

Nasjonal fordeling		
	Antall medlemmer	Prosentandel
Portugal	9	5,9
Tyskland	20	13,2
Italia	15	9,9
Frankrike	17	11,2
Sverige	6	3,9
Hellas	10	6,6
Spania	14	9,2
Østerrike	4	2,6
Danmark	8	5,3
Nederland	8	5,3
UK	15	9,9
Irland	7	4,6
Belgia	13	8,6
Luxembourg	2	1,3
Finland	4	2,6
Totalt	152	100,0

Tabell 3.2: Andel ansatte med samme nasjonalitet som sin kommissær.

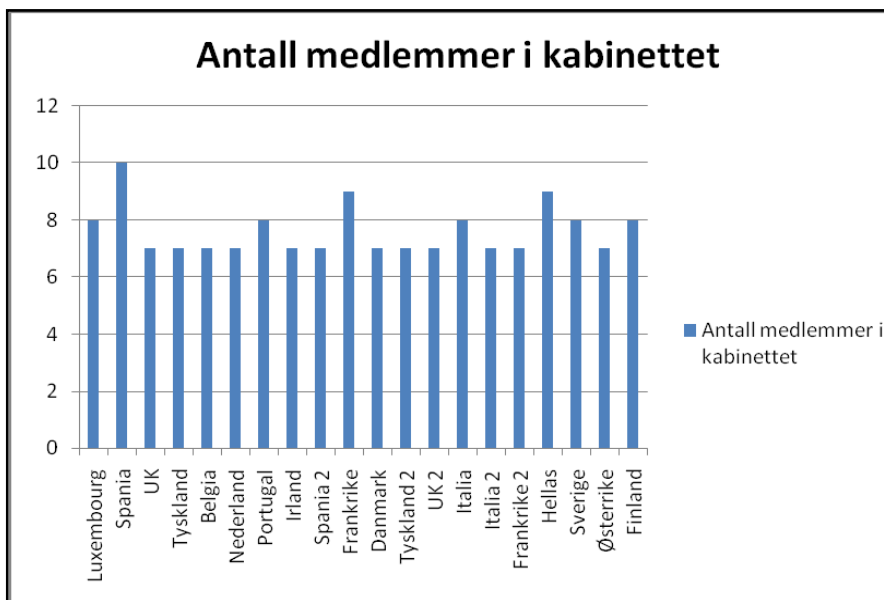
Samme nasjonalitet som Kommissæren	Stillingsnivå (fordeling i prosent)			
	Leder	Nestleder	Medlemmer	Totalt
Nei	5 %	25 %	28,6 %	25 %
Ja	95 %	75 %	71,4 %	75 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %
N	20	20	112	152

I tabell 3.3 ser vi videre at det var 5 kabinetter som hadde to andre nasjonaliteter representert i tillegg til deres. Presidentens kabinett skiller seg ut fra de andre, ved å ha 7 nasjonaliteter representert. Tallene viser med klar tydelighet at de nasjonale grupperingene i kabinettene var omfattende i 1995. Man fanger også opp et skille mellom de første medlemmene av Unionen og de som har kommet til senere. Kabinettene representert med kommissærer fra landene som formaliserte Kull- og Stålunionen i 1952 har gjennomgående færre nasjonaliteter representert enn de nyere medlemslandene.

Tabell 3.3: Antall nasjonaliteter fordelt på medlemslandenes ansiennitet.

Antall nasjonaliteter	Kabinettets ansiennitet			
	1952	1973-1993	1994	Total
1	0	0	0	0
2	7	4	1	12
3	1	4	0	5
4	0	0	0	0
5	0	0	2	2
6	0	0	0	0
7	1	0	0	1
Totalt	9	8	3	20

Tabell 3.4: Oversikt over antall medlemmer i kabinettene.



Hos de tre landene som kom til i 1994, ser man at to av dem, som de eneste, er representert med fem nasjonaliteter i kabinettet. Det er nok flere grunner til at man fanger opp disse trekkene, og den mest nærliggende vil være mangelen på kunnskap og erfaring fra EU-systemet for de nye medlemslandene. Hentet man inn personer med bred erfaring fra arbeid i Kommissjonen, kunne dette bøte på manglende erfaring fra kommissærenes side. Rollen og suksessen til en kommissær vil være sterkt knyttet opp til hvor kompetent kabinettet er (Spence 2006:60).

Tabell 3.4 viser at det var vanlig at kabinettene var sammensatt av syv medlemmer, men også åtte og ni medlemmer var tilfelle.

Tabell 3.5 viser at gjennomsnittet for de 20 kabinettene var 7,6 medlemmer. Et interessant poeng i forhold til antallet medlemmer er det faktum at Kommissjonen bare dekket utgifter til seks medlemmer i kabinettene. Det var dermed vanlig at Kommissæren fikk støtte fra sin hjemlige administrasjon til å ansette flere enn seks medlemmer (Donnelly and Ritchie 1994:43). Denne praksisen skulle det likevel bli slutt på da Prodi presset på for endringen av kabinettssystemet i 1999, hvor man reduserte antall medlemmer til seks.

Tabell 3.5: Oversikt over antall medlemmer i kabinettene.

Antall medlemmer i kabinettene		
	Frekvens	Prosentandel
7	12	60
8	5	25
9	2	10
10	1	5
Totalt	20	100
Gjennomsnitt	152/20=	7,6

Data fra 1999

Tabell 3.6 gir en oversikt over den nasjonale fordelingen av kabinettsmedlemmer fra Prodi-kommissjonens innsettelse i 1999. Den viser at den proporsjonale fordelingen ikke hadde forandret seg noe særlig fra den man hadde i 1995 (se tabell 3.1).

Det store skillet man har hvis man sammenligner data fra 1995 og 1999, er reformendringen av kabinettssystemet som kom i 1999. Prodi innførte en mer multinasjonal sammensetning av kabinettene, hvor kravet var at man skulle ha kabinetter sammensatt av minst tre nasjonaliteter. I tillegg måtte lederen eller nestlederen være av en annen nasjonalitet enn kommissæren. Videre skulle ikke antallet kabinettsmedlemmer overstige seks, med unntak av Presidentens kabinett (Europakommissjonen 1999a). Tabell 3.7 viser at den nasjonale sammensetningen hadde endret seg betydelig.

Nå hadde bare litt over halvparten samme nasjonalitet som kommissæren de arbeidet for. Av de 123 kabinettmedlemmene som startet sitt arbeid i 1999 hadde 52 prosent samme nasjonalitet som sin kommissær, mens 48 prosent var av en annen nasjonalitet. Kommissærene hadde også innfridd kravet om at lederen eller nestlederen måtte være av en annen nasjonalitet enn han eller henne. Her valgte likevel hele 75 prosent av kommissærene å ha en leder fra samme medlemsland som seg selv. Alle kabinettenes overholdt kravet om ikke å ha mer enn seks medlemmer, med unntak av Presidentens kabinett.

Tabell 3.6: Den nasjonale fordelingen av kabinettmedlemmer 1999.

Nasjonal fordeling		
	Frekvens	Prosentandel
Portugal	4	3,3
Tyskland	17	13,8
Italia	11	8,9
Frankrike	14	11,4
Sverige	3	2,4
Hellas	6	4,9
Spania	16	13,0
Østerrike	3	2,4
Danmark	6	4,9
Nederland	5	4,1
UK	17	13,8
Irland	5	4,1
Belgia	10	8,1
Luxembourg	2	1,6
Finland	4	3,3
Totalt	123	100,0

Tabell 3.7: Andel ansatte med samme nasjonalitet som sin kommissær.

Samme land som kommissæren	Stillingsnivå			
	Leder	Nestleder	Medlemmer	Totalt
Nei	25 %	85 %	44,6 %	48 %
Ja	75 %	15 %	55,4 %	52 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %
N	20	20	83	123

Tabell 3.8: Oversikt over antall medlemmer i kabinettene.

Antall medlemmer i kabinettene		
	Frekvens	Prosentandel
6	19	95
9	1	5
Totalt	20	100
Gjennomsnitt	123/20=	6,15

Tabell 3.9 viser at de eldste medlemslandenes kabinetter var mer multinasjonalt sammensatt utover minstekravet om tre nasjonaliteter. I denne perioden ser man at det er de landene som ble medlemmer av Unionen i perioden 1973-1993 som er representert med færrest nasjonaliteter, hvor hele 6 av de 8 kabinettene (Spania og Storbritannia to hver) har lagt seg på minstekravet.

Tabell 3.9: Antall nasjonaliteter fordel på medlemslandenes ansiennitet.

Antall nasjonaliteter	Kabinettets ansiennitet			
	1952	1973-1993	1994	Total
1	0	0	0	0
2	0	0	0	0
3	3	6	1	10
4	4	2	0	6
5	1	0	2	3
6	0	0	0	0
7	1	0	0	1
Totalt	9	8	3	20

Reformendringene ble fulgt opp av kommissærene i 1999. Under Kommisjonsperioden til Barroso fra 2004 måtte det utover de endringene gjort av Prodi-kommisjonen være satt av minimum tre poster til ansatte som kom fra Kommisjonen.

Data fra 2004

Med 10 nye medlemsland startet Barroso-kommisjonen sitt arbeid i 2004 med 172 ansatte i de ulike kabinettene. Tabell 3.10 gir oss den nasjonale oversikten over kabinettmedlemmene, og tallene viser at de nye medlemslandene er representert med få medlemmer.¹²

¹² Unntaket her er de små landene Kypros og Malta, som nødvendigvis blir overrepresentert.

At de nye medlemslandene er underrepresentert kommer tydelig frem når man ser på Polen, som er Unionens sjettede største land målt i antall innbyggere, men som i 2004 var representert med bare tre medlemmer. Disse tallene er nok et uttrykk for den naturlige forklaringen på de nye medlemslandenes manglende erfaringer fra EU-systemet.

Tabell 3.10: Den nasjonale fordelingen av kabinetsmedlemmer 2004.

Nasjonal fordeling		
	Frekvens	Prosentandel
Portugal	14	8,1
Tyskland	17	9,9
Estland	2	1,2
Italia	13	7,6
Frankrike	21	12,2
Sverige	7	4,1
Malta	3	1,7
Hellas	3	1,7
Spania	9	5,2
Ungarn	3	1,7
Østerrike	7	4,1
Slovakia	3	1,7
Danmark	7	4,1
Litauen	3	1,7
Polen	3	1,7
Latvia	2	1,2
Nederland	8	4,7
Kypros	3	1,7
UK	21	12,2
Irland	4	2,3
Belgia	8	4,7
Slovenia	2	1,2
Luxembourg	2	1,2
Finland	4	2,3
Tsjekkia	2	1,2
Totalt	171	99,4
Mangler	1	0,6
Totalt	172	100,0

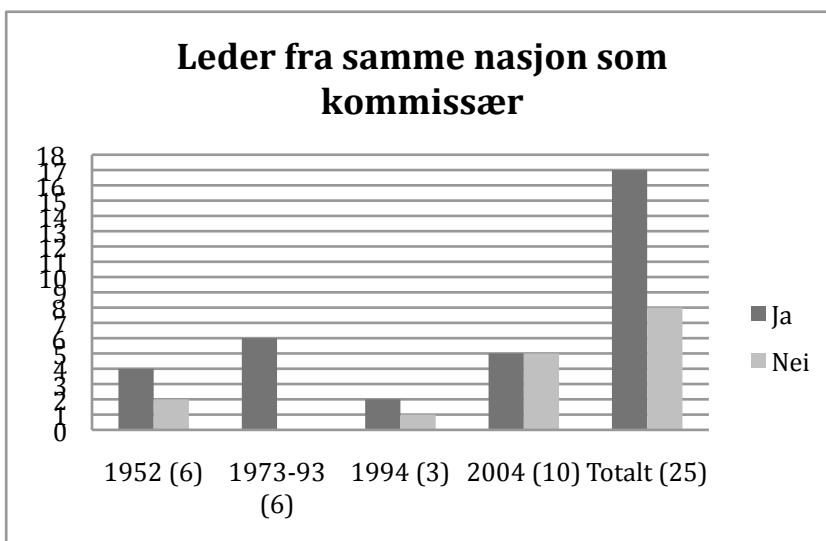
Kommissærene er interessert i å ha et mest mulig kompetent og erfaringsmechtig kabinett, og det er dermed tryggere å skaffe seg personer med erfaring fra Kommissjonens arbeid enn personer som kommer utenfra. Videre ser vi at Portugal i 2004 var overrepresentert med medlemmer i kabinettene, mens Hellas i likhet med Polen var underrepresentert med bare tre medlemmer. Hellas, som ble medlem så tidlig som i 1981, har mye erfaring fra EU-systemet, men er altså ikke representert her med mer enn tre medlemmer. Oppgaven går ikke inn på problematikken rundt ulike administrasjonskulturer, men at denne har innvirkning på valget av kabinettmedlemmer kan man forvente. Tabell 3.11 viser at det sannsynligvis for første gang i EUs historie er flere kabinettmedlemmer som har en annen nasjonalitet enn kommissæren han eller hun arbeider for.

Tabell 3.11: Andel ansatte med samme nasjonalitet som sin kommissær.

Samme land som kommissæren	Stillingsnivå			
	Leder	Nestleder	Medlemmer	Totalt
Nei	32 %	84 %	57 %	57,3 %
Ja	68 %	16 %	43 %	42,7 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %
N	25	25	121	171

*Manglende verdi på en person

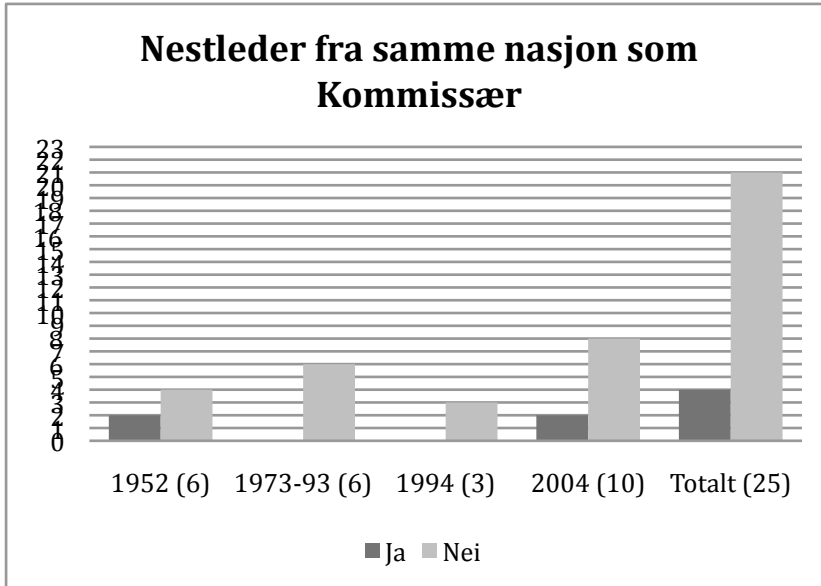
Tabell 3.12: Andel ledere med samme nasjonalitet som kommissæren.



Av de 171 medlemmene jeg hadde tilgang til data på, arbeidet 57,3 prosent for en kommissær med en annen nasjonalitet enn seg selv. Likevel fortsatte 68 prosent av kommissærene å la lederen av kabinettet være av samme

nasjonalitet som seg selv. Tabell 3.12 og 3.13 viser forskjeller mellom medlemslandene i valg av leder og nestleder i deres kabinett.

Tabell 3.13: Andel nestleder med samme nasjonalitet som kommissæren.



Det interessante her er at kommissærene fra de nye medlemslandene velger gjennomgående lederen og nestlederen av en annen nasjonalitet enn seg selv. En av grunnene er sannsynligvis for å bøte på sin egen manglende erfaring fra EU-systemet, med erfarne og kompetente EU-byråkrater. Samtidig viser dette at de nye medlemslandene representerer en vilje til å sosialisere seg inn i arbeidet til Kommissjonen med sine valg av kabinettsmedlemmer. Det kunne nok være fristende å sette sammen kabinettet sitt med maks antall tillatte personer fra egen nasjon for dermed å skape en viss trygghet for seg selv. Medlemslandene som kom til Unionen i perioden 1973–1993 viser som i 1999 at de gjennomgående velger lederen av samme nasjonalitet som seg selv. Tabell 3.14 bekrefter likevel den økende multinasjonale sammensetningen kabinettene har blitt bærere av.

Med unntak av det italienske kabinettet, som bare hadde tre nasjonaliteter representert, er alle kabinettene sammensatt av fire eller flere nasjonaliteter. Som vi ser fra tabell 3.14 har de nye medlemslandene en sterk multinasjonal sammensetning av «sine» kabinetter, hvor ni av ti har fem eller flere nasjonaliteter representert. Sammenligner vi med medlemslandene som kom til i perioden 1973–1993 har fire av seks kabinett fire nasjonaliteter representert. Tabell 3.15 viser samtidig at antallet kabinettsmedlemmer har økt fra kravene Prodi satte i 1999.

Tabell 3.14: Antall nasjonaliteter fordelt på medlemslandenes ansiennitet.

Antall nasjonaliteter	Kabinettets ansiennitet				Totalt
	1952	1973-1993	1994	2004	
1	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0
3	1	0	0	0	1
4	3	4	0	1	8
5	0	2	3	6	11
6	2	0	0	3	5
7	0	0	0	0	0
Totalt	6	6	3	10	25

Tabell 3.15: Oversikt over antall medlemmer i kabinettene.

Antall medlemmer i kabinettene		
	Frekvens	Prosentandel
6	7	28,0
7	16	64,0
8	1	4,0
9	0	0,0
10	1	4,0
Totalt	25	100,0
Gjennomsnitt	172/25=	6,88

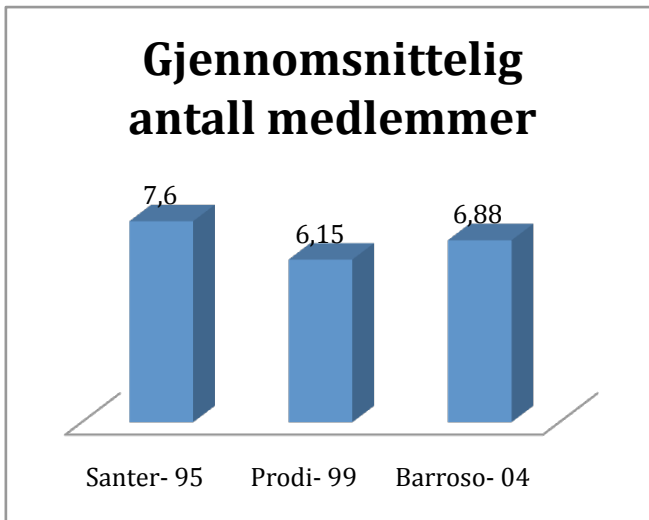
* Personen med manglende verdi i tabell 10 er inkludert her, da hun arbeidet i kabinettet til Barroso.

Sammenlignende data fra periodene 1995-2004

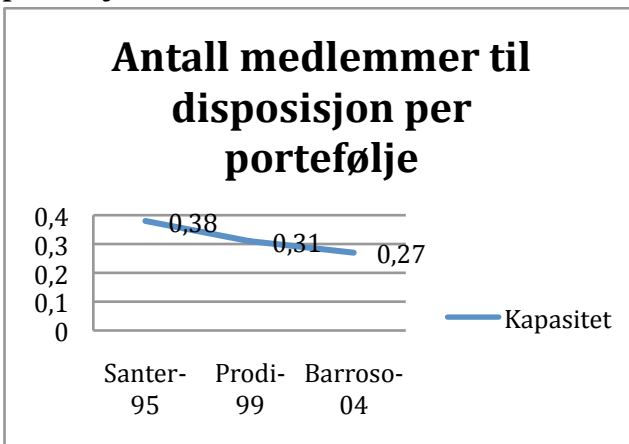
Ser vi på utviklingen av kabinettene sammensetning i perioden fra 1995 til 2004, kommer endringene gjort av Prodi i 1999 tydelig fram. Kommisssærene innfridde kravene om en mer multinasjonal sammensetning, samtidig gjorde Barroso endringer i 2004 slik at man fikk en økning i personer hentet fra Kommisjonens egen administrasjon.

Tabell 3.16 viser hvor mange medlemmer det gjennomsnittlig var i kabinettene i de ulike periodene. Dette gir oss en indikasjon på hvilken kapasitet de enkelte kabinettene har hatt, en drøfting jeg skal følge opp i kapittel 4. Mens det under Santer-kommisjonen var vanlig å ha opptil åtte medlemmer, ser man at dette blir redusert under Prodi, mens det øker noe under Barrosos tid. Endringene skyldes først og fremst reformene som ble gjennomført av Prodi. Deler vi gjennomsnittet over antallet medlemmer i kabinettene fra de tre periodene, på antallet porteføljer hvert kabinett måtte følge, får vi antallet medlemmer kabinettene hadde til disposisjon til hver portefølje. I tabell 3.17 kommer det tydelig fram at den organisasjonsmessige kapasiteten har hatt en fallende kurve.

Tabell 3.16: Gjennomsnittet av kabinettmedlemmer fra de tre periodene.

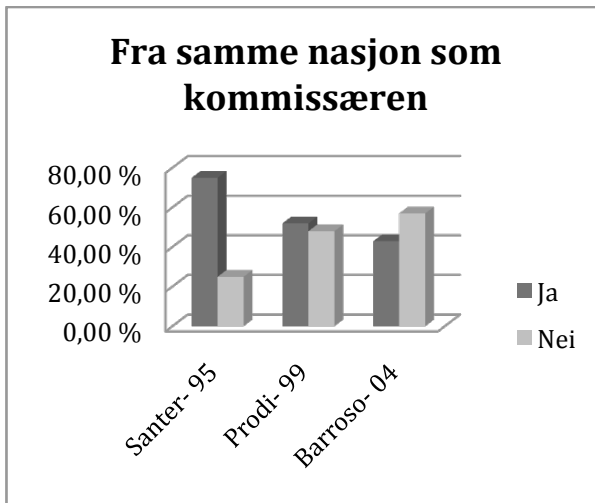


Tabell 3.17: Antallet medlemmer til disposisjon fordelt på antallet porteføljer.



Ser vi videre i tabell 3.18 hvor jeg sammenligner den nasjonale tettheten i kabinettene fra de ulike periodene, vises det med klar tydelighet at man under Santer- kommisjonen hadde betydelige enklaver av samme nasjonalitet i forhold til de andre periodene. Ved Barroso-kommisjonens start i 2004 hadde man sannsynligvis for første gang i Kommisjonens historie et flertall av kabinetter sammensatt av en annen nasjonalitet enn kommissæren de arbeidet for. Reformendringene har ført til at en sentral arena i Kommisjonen, som i flere år har blitt sett på med kritiske øyne blant annet på grunn av den nasjonale grupperingen, har blitt en plass preget av multinasjonalitet.

Tabell 3.18: Andelen kabinettmedlemmer med samme nasjonalitet som kommissæren over de tre periodene (basert på tabellene: 3.2, 3.7 og 3.11).



Data fra 2007

Jeg har ikke et representativt utvalg av kabinettene sammensetning fra 2007, men oppgaven tar likevel med noen tall på bakgrunn av større tilgang på data. Tilgang på CVer til medlemmer i 14 av de 27 kabinettene gjør at det er interessant å fastsette hvor medlemmene arbeidet før kabinettet, og om de har tatt sin utdanning hjemme eller i utlandet. Begrunnelsen bak disse to faktorene har å gjøre med det faktum at personer som tidligere har jobbet i Kommisjonen, har en tendens til å være mindre påvirket av nasjonal tilhørighet i sitt arbeid. I sine studier av Kommisjonens ekspertgrupper, Rådets ekspertgrupper og i komitologi-komiteene viser Egeberg, Schaefer og Trondal (2006:81) hvordan nasjonale eksperter i møte med disse komiteene oppfatter Kommisjonens ansatte som å arbeide uavhengig av nasjonale interesser. Mye tyder på at måten Kommisjonen er organisert på fremmer interesser og lojalitet etter den sektor eller funksjon man arbeider innenfor istedenfor geografiske linjer. Videre kan man forvente at kabinettmedlemmer som har tatt sin utdanning utenfor sitt hjemland, vil være mer tilbøyelig til å innrette seg og å bli sosialisert inn i et internasjonalt samarbeidsklima som Kommisjonen er. I så måte kan dette videre føre med seg et mindre fokus på nasjonal tilhørighet i dens arbeid. Erfaringer med å studere og arbeide i utlandet gjør at medlemmene får med seg erfaringer med å arbeide i et multinasjonalt miljø og det å bruke andre språk enn deres moderspråk (Hooghe 2001:170).

Tabell 3.19 viser at 64,8 prosent av medlemmene jeg har data over, tidligere har arbeidet i Kommisjonens administrasjon. Andelen er altså større enn de retningslinjer man fikk med endringene gjort av Barroso-kommisjonen, hvor hvert kabinett måtte ha minimum tre personer som ble hentet fra

Kommisjonens egen administrasjon, noe som skulle utgjort ca. 47 prosent av alle kabinettene. Betydningen av denne endringen, og på hvilket grunnlag Barroso valgte en slik endring, diskuteres senere.

Tabell 3.19: Prosentandel av utvalget som hadde arbeidet tidligere i Kommisjonen.

Arbeidet tidligere i Kommisjonen 14 av 27 kabinett	
	Prosentandel
Nei	35,2 prosent
Ja	64,8 prosent
Totalt	100,0 prosent
N	91

* Mangler opplysning fra 7,1 prosent.

Informasjonen om antall ansatte i kabinettene som har tatt sin utdanning i utlandet er mangelfull. Likevel gir den oss en indikasjon på hva som er tilfelle for en liten del av utvalget. Av de 14 kabinettene jeg fikk informasjon om, har jeg her informasjon fra 64 av 98 personer. Som tabell 3.20 viser (se neste side), hadde 75 prosent av disse personene tatt sin utdanning i utlandet, mot 25 prosent som ikke hadde det. Ut fra disse tallene er det altså en klar tendens til at ansatte i kabinettene er høyt utdannete og har sin utdanning fra utlandet.¹³

Oppsummering og sentrale funn

Jeg har i dette kapitlet satt fokus på den empiriske data som danner det nødvendige grunnlaget for den senere analysen. Kabinettene har gått fra å være nasjonale enklaver, til i dag å representere en mer multinasjonal sammensetning, som er mer forenelig med Kommisjonens arbeidsagenda og organisatoriske prinsipper. Dette ble mulig først og fremst etter reformendringene som har blitt gjort av Kommisjonens kabinett. Samtidig ser man at flere kommissærer velger å sette sammen sine kabinett mer multinasjonalt enn hva kravene tilsier. Konsekvensene av en slik utvikling er et interessant sett fra et organisatorisk perspektiv. Hvordan den organisasjonsmessige sammensetningen påvirker aktørers handlingsvalg, interesser og lojalitet har i økende grad blitt satt fokus på av forskere på Kommisjonen (se f.eks. Egeberg 2003). Det organisatoriske perspektivet vil jeg bruke som analyseverktøy i det neste kapitlet opp mot kabinettens organisasjonsmessige kontekst. Jeg vil i så måte studere en organisasjonsstruktur, demografi og plassering sett i forhold til de mønstre som kabinettene har vært bærere av siden 1995.

¹³ En oversikt over lav og høy utdanning er ikke nødvendig å ha med her, da samtlige kabinettmedlemmer man har oversikt over her, hadde høy utdanning. Dette er likeså et kriterium for å få en slik viktig post i Kommisjonen.

Tabell 3.20: Prosentandel av utvalget som hadde tatt sin utdannelse i utlandet.

Studert i utlandet 14 av 27 kabinett	
	Prosentandel
Nei	25,0
Ja	75,0
Totalt	100,0
N	64

* Mangler opplysning fra 34,7 prosent av utvalget.

Kapittel 4

Teoretisk fortolkning og analyse

I hvor stor grad nasjonale interesser har hatt betydning for arbeidet til medlemmene av kabinettene, og deres kapasitet til å påvirke preferanser utenfor sin portefølje, kan vi analytisk prøve å forstå ved å ta utgangspunkt i kabinettenes organisatoriske kontekst. Ved hjelp av organisasjonsteori kan man «åpne opp» de individuelle aktørenes organisasjonsmessige kontekst, for dermed å øke forståelsen for de handlingsvalg, interesser og den lojalitet man har hatt i disse grupperingene (Egeberg 2006b:53). Dette gjøres ved å ta utgangspunkt i de tre uavhengige variablene perspektivet skisserer opp; organisasjons struktur, organisasjonens demografi og organisasjonens plassering.

Dette kapitlet analyserer empirien presentert i kapittel 3 på bakgrunn av det teoretiske rammeverket. Forskere på Kommisjonen har i sine studier presentert betraktninger angående kabinettenes nasjonale betydning, uten selv å ha gått grundig empirisk til verks (Cini 1996; Nugent 2001; Spence 2006). Denne oppgaven studerer kabinettenes organisatoriske kontekst, for dermed å kunne antyde hvilke preferanser og interesser som her har vært sentrale. De data presentert i kapittel 3 er unike, da ingen tidligere så vidt meg vites, har samlet inn data over kabinettenes personalsammensetning over tid. Dette gjør oss i stand til å studere viktige utviklingstrekk ved en sentral enhet i Kommisjonen. I tillegg vektlegger empirien forskjeller og likheter mellom nye og eldre medlemsland, og deres kommissærs preferanser i sammensetningen av sitt kabinett.

Den første uavhengige variabelen som er sentral for å forstå betydningen den organisasjonsmessige konteksten kan ha på de ansatte, er organisasjonsstruktur. Da kabinettmedlemmer innehar krevende poster med betydelige kapasitetsproblemer, vil man forvente at de tar i bruk enkle virkelighetsmodeller i møte med den enorme informasjonsmengden de blir utsatt for (Egeberg 2003). En organisasjons struktur kan forklare hvilke faktorer som virker som seleksjon og filter i møte med et slikt komplisert miljø.

En organisasjons struktur

Kommisjonen ble opprettet som *The High Authority* i 1952, og var en unik organisasjon plassert på det internasjonale nivå over de seks opprinnelige medlemslandene. For første gang ble det organisert en utøvende myndighet over selvstendige stater. Selv om organisasjonen ikke kunne sammenlignes med en vanlig statlig utøvende myndighet, var tanken at den ikke skulle arbeide etter bestemte nasjonale mønstre, men fokusere på de felles europeiske interessene og mulighetene for samarbeid. Kommisjonen ble fra starten av spesialisert etter sektor og ikke etter geografi. Med sin over 50 år lange fartstid er ikke Kommisjonen bare en enkel organisasjon. Den har i medgang og i motgang utviklet sin egen identitet, og består i dag av formelle og uformelle normer og regler som er viktige i den daglige driften av institusjonen. Selv om ansatte har i seg den administrative kulturen fra sitt hjemland, viser forskere at det også utvikles en europeisk administrativ kultur. Kommisjonen har utviklet sin egen etos og sterk *esprit de corps* (Egeberg 2004:214). Det å handle uavhengig av nasjonale interesser, er en viktig del av Kommisjonens misjon, som også er nedfelt i handlingsreglene til de ansatte (TEC Artikkel 213). Måten Kommisjonen er strukturert på reflekterer samarbeid og interesser etter den sektor eller funksjon en ansatt arbeider etter, heller enn etter bestemte nasjonale mønstre (Egeberg 2006a:47). Kommisjonens struktur og formål gjør at de ansatte nærmest blir avkrevet å forlate sine nasjonale rollekonsepter og lydighet.

Studier gjort på bakgrunn av kommissærenes handlemåter, interesser og lojalitet viser at de i stor grad følger samarbeid og konflikt langs den sektor/funksjon de har ansvar for (Egeberg 2006a). Det vil si at kommissæren for handel, i sine mønstre av samarbeid og konflikt oftest vil følge interessene som faller inn under EUs handelspolitikk. Selv om både den nasjonale rollen og rollen som en del av kollegiet av kommissærer er tilstede, viser Egeberg (2006b:62) at det er porteføljerollen kommissærene hyppigst tar på seg. Den samme logikken kan vi overføre til kabinettene, som er kommissærenes nærmeste medarbeidere. Medlemmene her arbeider innenfor bestemte saksområder, som de skal ha nok kunnskap om til å kunne gi kommissæren sin de råd han eller hun trenger i møte med kollegiet av kommissærer. Disse medlemmene må her fylle både en rolle som spesialist for porteføljen(e) de følger, og en rolle som en del av kollegiet rundt sin kommissær. Dette gjør at vi kan forvente at de interessene kabinettene har representert over tid, omhandler den sektor de arbeider under og de handlingsreglene Kommisjonen har satt opp for sine ansatte. Hadde kabinettene sammen med sin respektive kommissær vært spesialisert etter geografi, kunne man i så måte forventet at deres mønstre av samarbeid og konflikt hadde fulgt geografiske konfliktlinjer.

På den annen side har vi sett hvordan kabinettene tradisjonelt har vært sammensatt av personell etter nasjonale mønstre. Dette var vanlig i de første årene av Kommisjonens levetid (van der Harst 2007:167), og som vist i kapittel 3, var dette fortsatt utbredt under Santer-kommisjonens start i 1995 (se tabell 3.2 s.37). Kabinettene har på mange måter representert en strukturell motsigelse. De ansatte arbeider i et klima som minner om en

nasjonal post i Brussel, samtidig som arbeids- og handlingsregler er utarbeidet med henblikk på Europas interesser som helhet, og derfor sier at man ikke skal være festet ved noen bestemt nasjonal preferanse. En slik ansamling av personer med samme nasjonalitet i en enhet, utfordrer oppfatningen om at kabinettenes sine interesser alene orienterer seg rundt sektoren de arbeider under. Fra et organisasjonsperspektiv kan vi hevde at dette skaper motstridende mønstre av samarbeid og konflikt i kabinettenes arbeidshverdag. Nettopp dette spenningsforholdet har medført kritikk av kabinettssystemet både fra ansatte i Kommisjonen administrasjon og fra politiske kommentatorer og forskere (Michelmann 1978; Spence 1994:108; McDonald 1997:51). Kritikken mot Santer-kommisjonen var også en av grunnene til at Prodi valgte å reformere kabinettenes sammensetning i 1999. I kapittel 3 gikk det fram av tabellene hvordan endringene Prodi gjennomførte fikk store konsekvenser for den nasjonale sammensetningen i kabinettenes, hvor det da ble innført et minimum av tre nasjonaliteter. Likevel valgte hele 75 prosent (se tabell 3.7 s.40) av kommissærene i 1999 å ha en leder av kabinettet med samme nasjonalitet som seg selv. Lederne har hatt ulik betydning i de forskjellige kabinettenes, og forskjellene i lederstil har i stor grad blitt bestemt av hvordan kommissæren ønsker at kabinettet skal være organisert.

Den interne arbeidsmetoden til hvert kabinett reflekterer den personlige stilen så vel som arbeidsstilen til kommissæren og lederen av kabinettet. Noen kabinett møter deres kommissær på en daglig basis og har direkte tilgang til diskusjoner på alle politikkområder. Andre kabinett har en mer hierarkisk struktur innad, og saksmengden går som oftest gjennom lederen av kabinettet før det når kommissæren. Dette får igjen konsekvenser på mønsteret av konflikt og samarbeid i de ulike kabinettenes (Donnelly og Ritchie 1994:43). George Ross (1995:68) sin innsidestudie av Delors kabinett viser hvordan en klar hierarkisk struktur får konsekvenser for hvordan medlemmene oppfatter sin egen posisjon i enheten, og hvilke konsekvenser dette får for den daglige politikutformingen. Det meste av arbeidet medlemmene i kabinettet utførte gikk igjennom lederen av kabinettet, Pascal Lamy, som virket som et filter mellom medlemmene og presidenten. Her hadde han stor grad av autonomi til å organisere og kritisere arbeidet som ble gitt ham fra de andre medlemmene, og bestemme hva som skulle sendes videre til Delors. Systemet viste seg å ha en total mangel på kollegialitet man ville forventet å finne, hvilket førte til klar mangel på intern sosialisering. Dette gjorde at det enkelte kabinettmedlem hadde stor grad av operasjonell autonomi i sitt arbeid. Men til syvende og sist var medlemmene som oftest avhengig av godkjennelse fra Lamy før arbeidet deres nådde presidenten.

Da denne oppgaven ikke har basert seg på intervju med kabinettmedlemmer, har vi ikke tilgang til informasjon om hvordan de forskjellige kabinettenes har vært strukturert innad. Ulik administrasjonskultur vil sannsynligvis reflektere måten kabinettenes har blitt strukturert på. Den franske sentraladministrasjonen går for å være relativt hierarkisk i sin måte å organisere seg på (se Ross 1995). I motsatt ende av skalaen har vi de nordiske landene, som er preget av en mer kollegial- og samarbeidsorientert administrasjonskultur. Da hele 75 prosent av kommissærene i 1999 valgte en nasjonal frende til å lede sitt kabinett (se tabell 3.7 s.40), kan vi hevde at selv om reformene hadde minsket problemet med nasjonale enklaver, vil likevel

lederen kunne sørge for at de nasjonale interessene blir ivaretatt. Ross sine studier viste også hvordan arbeidshverdagen til kabinettene var preget av et enormt arbeidspress. De ulike medlemmene hadde til tider liten kontakt med hverandre, og mye ble filtrert gjennom lederen av kabinettet. Selv om data fra 1999 viser at den tidligere så klare nasjonale sammensetningen av kabinettene da hadde begynt å smuldre opp, må vi likevel ta høyde for betydningen lederen i kabinettene har hatt på arbeidshverdagen og i hvilken grad kabinettet har hatt en hierarkisk eller kollegial struktur. Data fra 2004 (tabell 3.11 s.43) viser at andelen kommissærer som valgte leder av sitt kabinett av samme nasjonalitet som seg selv, hadde sunket til 68 prosent. Likevel var dette fortsatt en høy andel, hvis vi anser Kommisjonen som en autonom institusjon, hvor nasjonale interesser ikke skal ha betydning. Dette skulle tilsi at det ikke var mer vanlig for kommissærene å ansette ledere av kabinettene med samme nasjonalitet som seg selv. Lederen har mer makt enn vanlige medlemmer når det gjelder å sette agendaen og koordinere saksmengden som strømmer opp til kommissæren. Selv om 2004 var et vendepunkt i Kommisjonens historie, da det for første gang arbeidet et flertall av kabinettsmedlemmer (57,3 prosent) for en kommissær med en annen nasjonalitet enn de selv (se tabell 3.11 s.43), må man ta høyde for rollen lederen har i arbeidet.

Etter at sammensetningen av kabinettene har blitt endret, arbeider de ansatte nå mer multinasjonalt enn tidligere (se tabell 3.18 s.48). I tillegg har de sin primære arbeidsplass her. Begge disse faktorene vil sannsynligvis bidra til at nasjonale interesser vil være mindre retningsgivende i deres arbeid. Studier viser også til at den sektor de ansatte arbeider under, sannsynligvis er den beste måten å predikere deres avgjørelseshandlinger ut fra et organisatorisk perspektiv (Egeberg 2004:213). På den annen side har vi sett hvordan flertallet av kommissærene fortsatt ansetter kabinettets ledere med samme nasjonalitet som seg selv, og de implikasjoner man kan forvente ut fra dette. Da kabinettene er representert med en primær struktur, arbeider de ansatte her på fulltid. De ansattes interesser og lojalitet vil da i større grad bli påvirket av organisasjonens institusjonelle normer og verdier, enn hva som vil være tilfelle i organisasjoner som er basert på deltidsjobber og midlertidig ansettelse. Dette gjør at vi kan forvente at den primære strukturen kabinettene er bærere av, gjør at interesser, som tidligere argumentert for, følger den sektor man arbeider innenfor. Likevel kan den primære strukturen problematiseres. Arbeider de ansatte i en fulltidsjobb hvor medarbeiderne er av samme nasjonalitet, kan dette få konsekvenser for deres interesser og beslutningsadferd.

Betydningen av en primær struktur

Selden (1997) argumenterer for at en personalsammensetning av personer med identisk bakgrunn, som etnisitet eller profesjon, gjør det mer sannsynlig at slike bakgrunnsfaktorer får betydning for aktørenes beslutningsadferd. Ettersom kabinettsmedlemmer har sine stillinger på fulltid, kan vi forvente at nasjonale interesser i større grad gjør seg gjeldende. Dette er også et logisk resonnement. Når man samler en gruppe med samme nasjonalitet i utlandet, som har innflytelse innenfor en del av den sentrale europeiske politikktutforming, vil de nasjonale preferansene til tider være

fremtredende. Dette vil vise seg spesielt viktig når sensitive nasjonale interesser er oppe til diskusjon. Et nederlandsk kabinettmedlem i Delors' kabinett, Lodewijk Briet, uttalte tidlig på 90-tallet i samtale med George Ross (1995:56) hvor vanskelig det kunne være å sitte i et kabinett hvor han var en nasjonal minoritet. Som ansvarlig for konkurransepolitikk under det indre markedet, følte han seg til tider presset av de franske interessene som gjorde seg gjeldende i kabinettet til Delors. Dette viste seg klart når sensitive franske interesser ble utfordret av konkurransepolitikken i Kommisjonen. Likevel trenger ikke den primære strukturen gjøre den nasjonale dimensjonen prekær.

På den annen side møter medlemmene sine kolleger fra de andre kabinettene hyppig i både formelle og uformelle sammenhenger. Dette gjør at vi kan forvente at de ansatte i stor grad blir påvirket av dette multinasjonale miljøet, hvor arbeidsagendaen deres skal reflektere europeiske interesser. De møter ofte kabinettmedlemmer fra de andre porteføljene for å få oversikt over uenigheter og saker som kan fremmes på kommissærnivå. Eksplisitt anerkjennelse av nasjonal ulikhet i den administrative organiseringen av Kommisjonen hindrer ikke at ansatte fremmer nasjonale interesser, men gjør en slik nasjonal interesse-handling mindre effektiv. Det blir vanskelig å fremme bestemte nasjonale mønstre i et slikt multinasjonalt miljø, samtidig hindrer det at man får enklaver av personer av samme nasjonalitet (Hooghe 2001:178). I studier av Coreper viser Lewis (2005) hvordan medlemmene i en sentral komité under det intergovernmentale Ministerrådet, som har en sekundær struktur, også blir påvirket av de formelle og uformelle normer de møter i et multinasjonalt samarbeidsfora. En primær struktur er mer krevende enn en sekundær struktur, og kabinettens arbeidsklima påvirker interesser etter deres arbeidsområder og den hyppige kontakten med den multinasjonale sammensetningen i Kommisjonen. I arbeidet i Kommisjonen blir aktørene møtt med nye agendaer, alternativer, aktører og forpliktelser. Man kan derfor forvente at Kommisjonen, som andre organisasjoner, vil ha en påvirkning på aktørers beslutningstaking, interesser og identiteter. Likevel skal vi diskutere i henhold til variabelen demografi hvordan dette ikke nødvendigvis har den klare påvirkningen man kunne forventet. De ansatte arbeider ofte bare noen få år i kabinettene, og dette kan få konsekvenser for deres grad av sosialisering inn i Kommisjonens arbeidsagenda. Kabinettens primære struktur kan altså få betydning begge veier. Igjen får kabinettens struktur innad betydning for de mønstre av samarbeid og konflikt vi forventer å observere. Har man en klar hierarkisk struktur som eksempelet med Delors kabinett viser, kan kabinettet være preget av mindre grad av intern sosialisering. I motsatt tilfelle vil en mer kollegial struktur gjøre at medlemmene utvikler et tettere nettverk seg i mellom, og sterkere grad av samhold utvikles. De endrede sammensetningene man fikk med Prodi-kommisjonen og Barroso-kommisjonen, gjør at man vil forvente at den primære strukturen fører til svekkete nasjonal oppmerksomhet i Kommisjonens kabinetter. Ansatte arbeidet etter dette i større grad med kollegaer fra andre land i sin fulltidsjobb.

Kapasitet

Ikke bare er det av interesse hvorvidt kabinettens organisasjon og personalsammensetning reflekterer nasjonale interesser eller ikke. Et annet

viktig spørsmål, som blir en videreføring av problematikken ovenfor, er hvilken kapasitet medlemmene har hatt i forhold til å påvirke preferanser utenfor sin kommissærs portefølje. Flere roller medlemmene har måtte fylle får konsekvenser for både de handlingsvalgene som blir gjort og kapasiteten. Antall medlemmer en kommissær har hatt til disposisjon har variert i løpet av Kommissjonens historie. I 1995 hadde kabinettene gjennomsnittlig 7,6 medlemmer. Dette sank til 6,15 i 1999, men steg noe i 2004 til 6,88 (se tabell 3.16 s.46). Tidligere har vi sett hvordan arbeidspresset i kabinettene har vært betydelig. Dette kapasitetsproblemet var utbredt under Delors' tid, og arbeidet som falt på det enkelte medlemmet i kabinettet var i alle tilfeller mye mer enn hva et enkelt individ kunne håndtere (Ross 1995). Da et kabinett må ha oversikt over samtlige saksområder som faller inn under Kommissjonens ansvarsområde, er kommissærene avhengig av et visst antall medlemmer slik at de får den nødvendige oversikten de trenger før de ukentlige møtene med kollegiet av kommissærer. I kapittel 3 viste jeg hvordan antall medlemmer til disposisjon per portefølje har sunket (se tabell 3.17 s.47). I 1995 var det 0,38 medlemmer til disposisjon per portefølje, mens den sank under Prodi til 0,31 og videre under Barroso til 0,27. Dette indikerer at kapasiteten til kabinettene har blitt mindre, noe som gjør at mulighetene for å øve innflytelse inn i de andre porteføljene blir svekket. Flere roller vil ut fra det organisatoriske perspektivet legge begrensninger på de handlingsmulighetene medlemmene har (Egeberg 2003:117). Reduksjonen av medlemmer Prodi innførte i 1999 (maksimum seks medlemmer) var en følge av den stadig sterkere innflytelsen kabinettene hadde i systemet. Selv om dette også var en konsekvens av kabinettenes stadige intervensjoner i sin egen administrasjon, var det samtidig med på å begrense muligheten for at kabinettmedlemmer påvirket utenfor deres egen portefølje. Retningslinjer for kabinettene fra 2002 la også vekt på at kabinettene skulle unngå å henvende seg direkte til administrasjoner utenfor sin portefølje, men at denne kontakten skulle gå via kabinettet som var ansvarlig for den aktuelle porteføljen (Europakommisjonen 2002b).

På den annen side vil fortsatt det individuelle medlemmet møte i «Special Chiefs meetings» sammen med de andre kabinettmedlemmene ansvarlig for den aktuelle porteføljen. Her ligger muligheter for å påvirke hvordan det endelige politikkutkastet skal bli seende ut. Tidligere ble disse møtene sett på som en arena hvor nasjonale interesser ble injisert inn i et politikkutkast (Donnelly og Ritchie 1994:47). Likevel begrenser denne kanalen for innflytelse seg for det enkelte medlemmet. En viss grad av styring blir gitt fra han eller hennes kommissær. Skal man kunne antyde om et medlem fremmer nasjonale interesser, vil dette i stor grad være avhengig av de signaler som er blitt gitt fra toppen. I hvor sterk grad en kommissær tar del i en debatt i møte med kollegiet av kommissærer over porteføljer hvor han eller hun ikke er ansvarlig, er i stor grad avhengig av de råd som gis av deres respektive kabinett. Disse rådene kan videre reflektere press fra en nasjonal administrasjon for å følge en bestemt politikklinje (Donnelly og Ritchie 1994:38). Dette var mer vanlig før, da man hadde kabinetter satt sammen av personer med samme nasjonalitet som kommissæren. Senere vil jeg diskutere i hvilken grad den økende multinasjonale sammensetningen man fikk i kabinettene fra 1999, har svekket den nasjonale dimensjonen i kabinettens struktur eller ikke.

En organisasjons demografi

Organisasjonens demografi har betydning for hvordan individene handler og tilpasser seg. Bakgrunnsfaktorer som kjønn, utdanning, nasjonalitet og hvor lenge man har jobbet der, er alle viktige demografiske variabler man må ta hensyn til. Likevel har det vist seg at det er hovedsakelig utdanningsbakgrunn, som har noen effekt av betydning av de demografiske variablene (Egeberg 2004:204). Men i organisasjoner hvor en bestemt gruppe med samme bakgrunn blir satt sammen, som for eksempel nasjonalitet, vil dette kunne føre til at bestemte gruppeinteresser gjør seg gjeldene i deres beslutningstaking. Hvor personen kommer fra og deres fremtidige karriere vil også ha betydning for deres beslutningsadferd. Slike faktorer vil påvirke hverandre og sammen med de strukturelle variablene utgjøre et komplisert mønster (Egeberg 2006b:54). Ikke alle faktorene som faller inn under organisasjonens demografi har jeg muligheten til å analysere. Dette skyldes at de data jeg har over kabinettetets demografi i perioden 1995–2004 er konsentrert rundt nasjonaliteten til medlemmene. Likevel har vi flere kilder som sier oss noe om hvor lenge kabinettsmedlemmer har arbeidet i et kabinett, og hvor de ender opp etter endt tjeneste. Informasjon over antall medlemmer og deres nasjonalitet har vært den sentrale data som gjør oss i stand til å få oversikt over en utvikling som ikke tidligere har blitt kartlagt. I forhold til personell- sammensetning har kabinettene utviklet seg fra å være nasjonale enklaver, til å bli arenaer kjennetegnet av multinasjonalitet. Demografiske grupperinger i en bestemt organisasjonsavdeling gjør det mer sannsynlig at bestemte gruppeinteresser kan utgjøre en forskjell i deres beslutningsadferd. Sammensetningen i 1995 representerte den organiseringen av kabinettene som da hadde vært vanlig over flere år. Av alle medlemmene i 1995 arbeidet 75 prosent for en kommissær med samme nasjonalitet som seg selv, og hele 12 av 20 kabinett var satt sammen slik at bare én person hadde en annen nasjonalitet enn kommissæren (tabell 3.3 s.37). Vi vet at medlemslandene, spesielt de største, har vært aktive i forhold til å ha kontroll på hvem som blir ansatt i de ulike kabinettene (Parker 2004). Videre blir medlemmene her utsatt for en betydelig lobbyisme fra nasjonale myndigheter, interesseorganisasjoner og de faste representantene (Coreper). Disse faktorene gjør, sammen med de nasjonale enklavene man hadde i 1995, at vi kan forvente at nasjonale interesser hadde betydning i kabinettens arbeid under Santer-kommisjonen. Enkelte kan synes dette er en sterk påstand, men ut fra et organisatorisk perspektiv vil jeg argumentere for at dette var tilfelle. Den sterke interessen fra nasjonale myndigheter over ansettelsesprosessen sammen med de nasjonale grupperingene, gjør at bestemte gruppeinteresser lettere lar seg fremme. Selv om kabinettens horisontale struktur gjør det sannsynlig at kabinettmedlemmene hovedsakelig arbeider etter interesser som faller inn under deres sektor eller funksjon, vil de nasjonale interessene likevel være tilstede. Den primære strukturen gjør heller ikke at vi kan forvente at «genuine europeiske interesser» i 1995 trumfet nasjonale preferanser. Da de i sin heltidsjobb arbeider med personer av samme nasjonalitet som seg selv, kan dette heller forsterke den nasjonale dimensjonen. Kabinettmedlemmene møtes vanligvis på en daglig basis, selv om dette varierer i henhold til hvordan kabinettet er strukturert innad (Page 1997). Studier gjort av Kommisjonen tidlig på 90-tallet viser at ansatte i administrasjonen i stor grad oppfattet

kabinettene som nasjonale talerør. Slik en person i en toppstilling i DGIII (industri) utalte i samtale med Ross (1995:119): «...cabinets are always pursuing their own national interests». De er også blitt omtalt som: «...mini-Councils within the Commission» (Peterson 1999:56). Kabinettene har lenge blitt sett på som en intergovernmental struktur plassert inn i en organisasjon hvor nasjonale interesser ikke skal ha betydning. Empirien presentert i kapittel 3 viste at personellsammensetningen fra 1995 i stor grad er sammenfallende med den frustrasjonen ansatte i administrasjonen til tider har kommet med.

Utviklingen man fikk med Prodi og Barroso, hvor en sterkere multinasjonal sammensetning ble en realitet, gjør at vi kan forvente at de tidligere nasjonale mønstrene ble svekket. Dette skyldes at en utvisking av de nasjonale enklavene man tidligere har hatt, får betydning for hvordan de ansatte definerer sin rolle. Data presentert i kapittel 3 viser en interessant utvikling i henhold til poenget ovenfor. De 10 nye medlemslandenes kommissærer, valgte i 2004 å sette sammen kabinettene sine med medlemmer utover kravet på minimum tre nasjonaliteter (se tabell 3.14 s.45). Jeg har tidligere diskutert hvordan dette sannsynligvis var en konsekvens av de nye kommissærenes manglende erfaring fra EU-systemet. Da hele 9 av 10 av disse kommissærene valgte å sette sammen kabinettet sitt med 5 eller flere nasjonaliteter, var dette en klar indikasjon på at nasjonal preferansedannelse ikke ble gjort sentral i grupperingene. Den gamle måten med å strukturere kabinettene som nasjonale enklaver finnes ikke i sammensetningen, og ut fra et organisasjonsperspektiv, vil dette føre til at sektorrollen får større betydning. Kabinettene arbeider i en multinasjonal enhet som fokuserer på den sektor de er ansvarlig overfor. Man kunne argumentert for at måten de nye medlemslandenes kommissærer strukturerer sine kabinett på ene og alene er et resultat av manglede erfaring fra EU-systemet, og at de derfor ble nødt til å hente inn erfarne byråkrater fra de eldre medlemslandene. Men som dataen viser, valgte også de eldre medlemslandene i 2004 å sette sammen sine kabinetter med flere enn minimumskravet på tre nasjonaliteter. Hele 14 av 15 kabinetter fra de eldre medlemslandene strukturerte kabinettene sine med 4 eller flere nasjonaliteter. Videre organiserte 7 av disse 15 medlemslandene kabinettene med 5 eller flere nasjonaliteter (se tabell 3.14 s.45). Utviklingen er entydig og svært interessant. En utskjelt enhet i hjertet av Kommissjonen, har blitt en arena hvor multinasjonalitet er normen, og hvor de tidligere så klare enklavene har smuldret opp.

Likevel kan man argumentere for at de nye multinasjonale kabinettene ikke nødvendigvis har svekket de nasjonale interessenes viktighet. Det er fortsatt viktig for medlemslandene å få «sine» folk inn i kabinettene (Parker 2004). I henhold til de nye sammensetningene åpner dette opp for en interessant betraktning. Hvis det fortsatt er slik at nasjonale interesser gjør seg gjeldende i kabinettene, og medlemmene her fremmer nasjonale synspunkter i sitt arbeid, kan de nye sammensetningene vise seg å øke problemet innad i Kommissjonen. Man har ikke lenger nasjonale enklaver i Kommissjonens politiske lederskap, men nasjonaliteter spredt utover alle porteføljene. Før kunne man forvente at nasjonale interesser ble viktige innenfor den eller de porteføljene et medlemslands kommissær hadde ansvar for. De nye sammensetningene fører til at de ulike medlemmene i større grad har

mulighet til å samarbeide på tvers av Kommissjonens porteføljer med «sine» nasjonale frender i de andre kabinettenes. Denne betraktningen blir relevant når vi ser på sammensetningen fra 2004, hvor de store landene var representert med et høyt antall kabinetsmedlemmer. Frankrike og Storbritannia hadde 21 medlemmer hver i 2004 fordelt på alle kabinettenes, noe som utgjorde 12,2 prosent fra hvert av landene. Tyskland hadde 17 medlemmer, som utgjorde 9,9 prosent av universet. Til sammen hadde disse tre landene 34,3 prosent av alle kabinetsmedlemmene (se tabell 3.10 s.42). Det intergovernmentale perspektivet argumenterer for at det er statene som er de sentrale aktørene i EU-integrasjonen, og da spesielt de store landene. Mye av EUs politikk blir styrt av den enigheten og uenigheten det er mellom de store landene. Det faktum at Frankrike, Storbritannia og Tyskland er representert med 34,3 prosent av alle kabinetsmedlemmene, vil i så måte være sammenfallende med logikken bak dette perspektivet.

Selv om andelen medlemmer er høyt hos de store landene, blir en påstand om at spredningen av de nasjonale medlemmene har gjort problemet større, noe vagt. Først og fremst på grunn av at det er den enkelte kommissær som har satt sammen sitt kabinett, og dermed kan forvente medlemmenes fulle lojalitet. Dette gjør at en kommissær ikke er interessert i å ha medlemmer som følger sin egen nasjonale agenda. Videre ville det være svært oppsiktsvekkende hvis man opplevde at britiske kabinetsmedlemmer på tvers av porteføljene samarbeidet for å fremme britiske interesser. Selv om en slik påstand virker usannsynlig, er betraktningene verdt å ha med seg. Å være representert med et stort antall kabinetsmedlemmer er uansett verdifullt for hvilket som helst medlemsland. Kontakten med Kommissjonen og tilgang på informasjon blir lettere i møte med ansatte som snakker det samme språket og som deler den samme administrasjonskulturen.

Betydningen av tidligere arbeidserfaring fra Kommissjonen

I sine studier av Kommissjonens ekspertgrupper, Rådets ekspertgrupper og i komitologi-komiteene viser Egeberg m.fl. (2006:81) hvordan nasjonale eksperter i møte med disse komiteene oppfatter Kommissjonens ansatte som å arbeide uavhengig av nasjonale interesser. Dette gjør at vi kan forvente at kabinetsmedlemmer som tidligere har arbeidet i Kommissjonen vil være mindre tilbøyelige til å følge bestemte nasjonale mønstre i sitt arbeid. Medlemmene gjennomgår en sosialiseringssprosess i møte med Kommissjonens formelle og uformelle normer og regler. Det har vært vanlig at kabinetsmedlemmer blir rekruttert fra Kommissjonens administrasjon. I en studie gjennomført i tidsrommet 1995 til 1997, viste Hooghe (2001:186) at 40 prosent av kabinetsmedlemmer var internt rekruttert. Informasjon over hvor samtlige medlemmer fra 1995, 1999 og 2004 tidligere har arbeidet, har ikke vært mulig å få oversikt over. Tilgang på mer utfyllende informasjon fra enkelte kabinett fra 2007, gir likevel indikasjoner på hvordan det er i dag. Antallet kabinetsmedlemmer som kommer fra Kommissjonens administrasjon, om ikke representativt, er høyt (64,8 prosent i 2007, tabell 3.19 s.49). Dette er høyere enn hva retningslinjene tilsa, hvor hvert kabinett under Barrosos periode måtte ha minimum tre personer hentet fra Kommissjonens administrasjon. Sammen med den økende multinasjonale sammensetningen, tyder dette på at nasjonale interesser er av mindre betydning enn hva vi

kunne ha forventet under Santer-perioden. Gjennomgangen av utdannelsesnivået til kabinetene jeg hadde CVer fra, viste at 75 prosent av utvalget hadde tatt sin utdanning i utlandet (tabell 3.20 s.50). Generelt oppfattes kabinettmedlemmer som svært intelligente og talentfulle personer. At et høyt antall av medlemmene rekruttert til kabinetene tar sin utdanning i utlandet, gjør at vi kan forvente at de tar med seg erfaringer fra å samarbeide med personer fra andre land. Ved å studere og arbeide i utlandet får de verdifulle erfaringer med å fungere i et multinasjonalt miljø og å bruke andre språk enn deres morsmål (Hooghe 2001:170).

Flere faktorer peker altså mot at nasjonale interesser blir tonet ned i arbeidet til kabinetene. Den økende multinasjonale sammensetningen har fjernet de tidligere nasjonale enklavene som ble sett på som et problem hvor nasjonale interesser hadde fofeste. På en annen side arbeider kabinettmedlemmene bare to til tre år i kabinetene (Spence 2006). Den enorme arbeidsintensiteten det er i kabinetene gjør at utskiftningen er høy. Kan vi forvente at medlemmene virkelig blir sosialisert inn i organisasjonen når tiden de arbeider der er så kort? Hvilken betydning har det for de ansattes interesser og lojalitet hvor de skal arbeide etter endt kabinettjeneste?

Kabinettenes betydning for karriereveier

Etter forespørsel fra Europaparlamentet, presenterte Siim Kallas¹⁴ en oversikt over antall kabinettmedlemmer som inntok en toppstilling i Kommissjonens administrasjon etter endt tjeneste. Han la frem en oversikt over periodene til Delors, Santer og Prodi. I følge den data som ble lagt frem hadde andelen av jobbene til A1-stillinger¹⁵ i Kommissjonens administrasjon som gikk til tidligere kabinettmedlemmer under Prodis periode fra 1999-2004 vært 15 prosent. Det var 5 prosent lavere enn under perioden til Jacques Santer (1995-99) og 4 prosent lavere enn under lederskapet til Jacques Delors (1985-95). En forskjell her var at under Delors tid gikk 13 prosent av slike utnevnelser til kandidater som hadde blitt hentet utenfra Kommissjonen. Dette var ikke tilfelle under Santer- eller Prodi-periodene. Videre ble 20 av 142 nominasjoner til A2-stillinger (A14-15) gitt til kabinettmedlemmer under Prodi. Det utgjorde 14 prosent, og var henholdsvis 10 prosent og 2 prosent lavere enn under Delors- og Santer-periodene. Likevel var bare 2 prosent av slike utnevnelser utlyst eksternt under Prodis tid, sammenlignet var det 10 prosent under Delors og 5 prosent under Santer (Cronin 2005). Antall kabinettmedlemmer som ender opp i en toppjobb i Kommissjonen er ikke særlig høyt. De ansatte som har kommet til kabinetene utenfra Kommissjonen har for det meste arbeidet i nasjonal administrasjon, men noen har også kommet fra ulike organisasjoner, som for eksempel det politiske partiet som kommissærene hører til (Egeberg 2007b:146). Dette gjør det sannsynlig at en stor andel av kabinettmedlemmer, som ofte er i sin beste alder for karriereklattring, ønsker seg fremtidige stillinger i blant annet den hjemlige forvaltningen. Egeninteressen til den enkelte aktør har vist seg viktig for ansatte i toppstillinger i Kommissjonen (Hooghe 2001:191). Samtidig vet vi at personer med lang erfaring fra nasjonal administrasjon, som har liten eller

¹⁴ Kommissæren for administrative saker, revisjon og bedrageribekjempelse.

¹⁵ A1-stillinger tilsvarer i dag A15- og A16-stillinger, som er det høyeste stillingsnivået i Kommissjonen.

ingen erfaring fra Kommisjonen, vil ha med seg en betydelig «sekk» med forutinntatte normer og verdier fra den hjemlige administrasjon (Egeberg 2003).

Det organisatoriske perspektivet vektlegger betydningen fremtidige karrierevalg kan ha for aktørers beslutningsadferd. Et kabinettmedlem som ikke er sensitiv nok for nasjonale interesser, vil kunne møte på problemer i forhold til sine fremtidige karriereambisjoner i den nasjonale forvaltningen. Medlemmer som har blitt fremmet av nasjonale myndigheter til en slik viktig posisjon, vil det til en viss grad bli forventet er lydhør for de nasjonale myndighetene. Intervjuene Liesbet Hooghe (2001:187) gjorde av Kommisjonens ansatte i perioden mellom 1995 og 1997, viste at kommissærene hadde en tendens til å ansette kabinettmedlemmer som viste forståelse for de nasjonale interessene som var sentrale for landet kommissæren kom fra, og som var villige til å være lydhør for sensitive nasjonale preferanser. Har personen ingen videre planer om å skaffe seg en toppjobb i Kommisjonens administrasjon, mister han kanskje insentiver til å følge Kommisjonens handlingsregler. Et medlem som følger nasjonale retningslinjer indirekte i sitt arbeid, vil kunne oppnå «goodwill» den dag han eller hun er ferdig i kabinettet.

En organisasjons plassering

På samme måte som en organisasjonens struktur, vil en organisasjons plassering skape grenser som hjelper en beslutningstaker til å fokusere oppmerksomheten og foreta valg i møte med en kompleks virkelighet (Egeberg 2003:118). Personer som blir ansatt i kabinettene er nødt til å forlate de tidligere omgivelsene sine, og flytte til Brussel for å arbeide for Kommisjonen. Flere av disse har aldri arbeidet i utlandet før, og flytter dermed til et nytt land med nye omgivelser for å arbeide fulltid. Vi kan forvente at bestemte måter å handle og oppføre seg på, blir festet med det å være i Brussel. Hvilken betydning dette får for det enkelte medlemmet kan vi ikke her si så mye om, men det kan få konsekvenser for en persons kognitive virkelighetsoppfatning og preferanser. Kommisjonen har gjennom flere år utviklet sine særegne formelle og uformelle normer og verdier. Nyansatte som kommer til organisasjonen er nødt til å forholde seg til disse. Kommisjonen er en multinasjonal smeltegryte i hjertet av Brussel, og ansatte som kommer og arbeider her, blir preget av plasseringen av institusjonen. Dette er en av grunnene til at vi forventer at kabinettmedlemmer som tidligere har arbeidet i Kommisjonen, vil være mer forenelig med arbeidslogikken i Kommisjonene. Man kan snakke om en sosialiseringsprosess i møte med de nye omgivelsene. Sosialisering defineres som at verdier, normer og rolleforventninger har blitt internalisert i individer (Egeberg 2004:204).

Tidlig på 90-tallet, da Unionen fortsatt bare omsluttet 12 medlemsland, var alle plassert sammen i den gamle Berlaymont-bygningen. Her var DGene vertikalt fordelt oppover, og på toppen fant man generalsekretariatet og kommissærene med sine kabinetter. Måten de var plassert sammen på gav en følelse av samhold langs hele linjen. Ansatte følte de kjente hverandre og sin sjef bedre, da de møttes jevnlig i uformelle samtaler i heisen på vei opp til

kontorene og i gangene. Tim King (2004) hevder at de fysiske omstendighetene som kommisjonsansatte arbeider under, påvirker handlingsmønstrene deres. Når alle kabinettene var samlet i samme bygning møttes de hver dag i et miljø hvor kontakt i korridorene og til lunsjer var vanlig. Her kunne man gjennom den uformelle settingen diskutere og fremme preferanser overfor hverandre. Det var vanlig at personer som arbeidet i EU- Kommisjonen møtte sine nasjonale kompanjonger hyppig i uformelle sammenhenger, og at det hovedsakelig var i nasjonale sammenhenger de brukte det meste av sin fritid. Liesbet Hooghe (2001:116) viste i sine studier fra 90-tallet hvordan ansatte som var medlem av sterke nasjonale nettverk, som personer fra blant annet Irland, Danmark og Frankrike ofte var, i sterkere grad ville favorisere en intergovernmental orden i EU- Kommisjonen. Personer som arbeidet i Kommisjonen midt på 90-tallet hevdet at de sosiale møteplassene i større grad hadde blitt preget av nasjonale grupperinger. Spanjoler møtte spanjoler, irer sosialiserte seg med irer. Dette var en konsekvens av de klare nasjonale grupperingene man hadde i blant annet kabinettene.

I 1995 var alle kabinettene og deres kommissærer plassert sammen i Kommisjonens hovedkvarter, «the Breydel Building». Administrasjonen var plassert separat fra den politiske ledelsen. Etter Prodis reform, flyttet 1000 ansatte kontorer sommeren 1999, og kommissærene forlot Kommisjonens hovedkvarter og ble desentralisert slik at de ble satt sammen med deres DG. Dette skulle bedre forholdet mellom den politiske ledelsen av DGene og administrasjonen (Spence 2006:72). Hvilke konsekvenser kan vi forvente ut fra en slik endring av plassering i henhold til kabinettenes interesser og lojalitet?

Studier viser hvordan det er et positivt forhold mellom den fysiske nærhet av organisasjons enheter og det å fremkalle en felles identitet blant beslutningstakere som arbeider i dem (Egeberg og Sætren 1999). Ut fra et organisasjonsperspektiv vil vi forvente at denne endringen av plassering førte til at porteføljerollen ble tydeligere for kommissæren og kabinettet. Denne endrede fysiske plasseringen gjorde at den kollegiale og den nasjonale rollen sannsynligvis ble svekket. Arbeidsdagene ble i større grad tilbrakt sammen med ansatte fra administrasjonen til den sektor man arbeidet under. Denne endringen fikk også konsekvenser for kapasitet til medlemmer av kabinettene til å involvere seg i de andre porteføljene. Da de ikke lenger satt samlet med de andre kabinettene, førte denne fysiske endringen til at kapasiteten til å henvende seg horisontalt i Kommisjonen ble svekket.

I 2004 ble igjen kommissærene og deres kabinetter samlet sammen i den oppussede Berlaymont-bygningen. Dette gjør at vi igjen kan forvente at rollen som en del av kollegiet ble forsterket fra 2004. Det som gjør den nye situasjonen markant forskjellig fra tidligere tider, hvor kommissærene og kabinettene satt sammen, er de endrede nasjonale sammensetningene man er vitne til i dag. De nasjonale enklavene i kabinettene har smuldret opp, noe som gjør det sannsynlig at den nasjonale rollen har blitt mindre tydelig. Kabinettene kapasitet til å fremme preferanser inn i de andre porteføljene har blitt styrket etter at kabinettene igjen satt horisontalt samlet. Likevel kan man forvente at denne kanalen for innflytelse ikke blir hyppig brukt for å fremme

nasjonale preferanser, slik den i sterkere grad ble brukt til på 90-tallet. Dette skyldes også den svekkede kapasiteten kabinettene har fått over tid. Færre medlemmer og en økning i porteføljer hvert kabinett, gjør at kapasiteten til å påvirke i de andre porteføljene har blitt mindre. Flere innsidestudier trengs på arbeidshverdagen til kabinettene hvis vi skal kunne si noe klart om endrede handlings- og preferansemønstre. Det er allikevel viktig fra et organisasjonsperspektiv å ha i bakhodet de konsekvensene en organisasjons plassering har for interesser, beslutningsadferd og lojalitet.

Oppsummering

Organisasjonsperspektivet hjelper oss å «åpne opp» kabinettene organisasjonsmessige kontekst, og gjør oss i stand til å fremsette forventninger om de interesser og den lojalitet medlemmer av kabinettene har fulgt over tid. Utviklingen av kabinettene har gått fra å være nasjonale enklaver, til grupperinger hvor multinasjonale sammensetninger er normalen. Dette gjelder spesielt de nye medlemslandenes kommissærers kabinetter, men også i sterk grad de eldre medlemslandenes kommissærer. Ut fra et organisasjonsperspektiv vil oppløsningen av enklavene føre til at sektorrollen til kabinettene blir forsterket, og den nasjonale rollen blir svekket. Videre har sannsynligvis også økningen av ansatte rekruttert fra Kommisjonen administrasjon ført til at nasjonale interesser er blitt mindre sentrale i kabinettene enn tidligere. Likevel har vi argumentert for at vi må ta høyde for lederen av kabinettene sin sentrale rolle, da det fortsatt i stor grad blir ansatt ledere med samme nasjonalitet som kommissærene. Oppmerksomheten fra nasjonale myndigheter på ansettelsesprosessen og arbeidet i kabinettene, bidrar også til motstridende mønstre. Kabinettene blir på denne måten utsatt for press i forhold til de forventningene som blir utøvet fra nasjonalt hold.

Kapittel 5

Oppsummering og konklusjon

I hvilken grad ansatte i Kommissjonen arbeider uavhengig fra nasjonale interesser er et spørsmål som stadig gjør seg gjeldende (se f.eks. Ask 2008). Med 27 medlemsland har Unionen en stor utfordring i å skape en felles plattform for EUs utallige politikk-områder. En viktig spenning i organiseringen av Kommissjonen er preget av balansen mellom autonomi på den ene siden, og territorialisering på den andre siden. Da hvert medlemsland er representert med én kommissær hver i Kommissjonen, kan man hevde at institusjonen allerede her fremmer intergovernmentale mønstre. Likevel har studier vist at kommissærene i stor grad følger mønstre av samarbeid og konflikt etter den sektor de har ansvar for, heller enn bestemte nasjonale interesser (Egeberg 2006b). Kabinettene har vært en utskjelt enhet i hjertet av Kommissjonen over lang tid, og har blitt omtalt som en gruppering i Kommissjonen hvor nasjonale interesser har blitt fremmet (Ross 1995:119; Peterson 199:56; Cini 1996:115). Få studier er blitt gjort på kabinettens rolle og funksjon i Kommissjonen. Informasjon angående personene som har arbeidet i kabinettene er vanskelig å få tilgang til, noe som sannsynligvis er en av grunnene til at så få empiriske studier er blitt gjennomført på disse grupperingene.

Jeg har i oppgaven presentert de personalsammensetningene man har hatt i samtlige kabinett fra Santer-kommissjonens start i 1995, via Prodi-kommissjonen i 1999, og til slutt i Barroso-kommissjonen i 2004. Funnene fra 1995 bekrefter den historiske måten kabinettene har blitt strukturert på, da 75 prosent av medlemmene arbeidet for en kommissær med samme nasjonalitet som seg selv. Dette førte til at 12 av 20 kabinetter bare hadde én annen nasjonalitet representert i tillegg til kommissærens (se tabell 3.2 og 3.3 s.37). Å omtale kabinetter som nasjonale enklaver var dermed treffende for sammensetningene man hadde i 1995. Effekten av endringene gjort av Prodi i 1999 viste seg også tydelig i datamaterialet mitt. Ved starten av Prodis periode hadde bare litt over halvparten (52 prosent) av kabinettmedlemmene samme nasjonalitet som kommissæren de arbeidet for (se tabell 3.7 s.40). Utslaget av endringene førte til at 10 av 20 kabinetter var sammensatt av tre nasjonaliteter, som var det nye minimumskravet. De resterende kabinettene hadde fire eller flere nasjonaliteter (se tabell 3.9 s.41). Endringene av

sammensetningene i kabinettene fortsatte med Barroso i 2004. Da hans kommisjonsperiode tok til, arbeidet bare 43 prosent av medlemmene for en kommissær med samme nasjonalitet som seg selv (se tabell 3.11 s.43). Antallet nasjonaliteter i kabinettene hadde samtidig økt. 24 av 25 kabinetter hadde fire eller flere nasjonaliteter representert (se tabell 3.14 s.45). Barroso endret også antallet kabinettmedlemmer som måtte være avsatt til personer rekruttert fra Kommisjonens administrasjon. Datamaterialet mitt fra 2007 viste at i 14 av de 27 kabinettene jeg hadde tilgang til informasjon over, hadde 64,8 prosent av medlemmene her erfaring fra Kommisjonens administrasjon (se tabell 3.19 s.49).

Utviklingen av kabinettenes sammensetning fra 1995 til 2004 viser dermed at de tidligere så klare nasjonale enklavene har smuldret bort, og samtidig har rekrutteringen fra administrasjonen økt. I 2004 hadde man for første gang i Kommisjonens historie satt sammen kabinetter slik at flertallet av medlemmene arbeidet for en kommissær fra en annen nasjon enn seg selv. Funnene viser også hvordan de nye medlemslandenes kommissærer som kom til Unionen i 2004, satt sammen sine kabinetter med flere nasjonaliteter enn minstekravet på tre. Det som var overraskende å finne, var at dette også gjaldt for de eldre medlemslandene. For de nye medlemslandenes kommissærer, kunne man ha forventet at manglende erfaring fra EU-systemet var hovedgrunnen for måten man satte sammen kabinettene på. Det faktum at dette gjaldt de eldre medlemslandene også, viser at multinasjonale sammensetninger av kabinettene har blitt normen.

I oppgaven har jeg argumentert for at vi må ta høyde for rollen lederen har i kabinettene. Betydningen av lederen sin rolle har variert i forhold til om kabinettet er strukturert hierarkisk eller kollegialt. Lederen har en viktigere rolle enn de andre medlemmene, og har ofte et ekstra ansvar og dermed en ekstra tyngde i kabinettens arbeid. Selv om utviklingen med Prodi-kommisjonen og Barroso-kommisjonen førte til mer multinasjonalt sammensatte kabinetter, fortsatte kommissærene i stor grad å ansette ledere med samme nasjonalitet som seg selv. I 1999 arbeidet 75 prosent (se tabell 3.7 s.40) av lederne hos en kommissær av samme nasjonalitet som seg selv. Dette falt noe i 2004 til 68 prosent (se tabell 3.11 s.43).

Med utgangspunkt i et organisatorisk perspektiv har målet for denne oppgaven vært å antyde om nasjonale interesser har vært sentrale i arbeidet til kabinettene fra 1995 til 2004. Forskningstema for oppgaven har vært å studere organisasjonsmessige betingelser for nasjonal innflytelse i kabinettens arbeid, og videre hvilken kapasitet de ansatte i kabinettene innehar for å involvere seg i de andre kommissærenes porteføljer. Temaet ledet frem til to konkrete forskningsspørsmål jeg ønsket å studere nærmere. Det første var hva som karakteriserte kabinettens organisasjon og personalsammensetning over tid, og i hvilken grad kan utviklingen tenkes å styrke eller svekke betydningen av nasjonalitet i beslutningsprosesser. I analysekapittelet viste jeg hvordan kabinettene på 90-tallet ofte ble omtalt som den enheten i Kommisjonen hvor nasjonale interesser gjorde seg gjeldende. Undersøkelsen min tyder på at de nasjonale interessene har blitt betydelig svekket i arbeidet til kabinettene over tid. Ut fra min analyse vil jeg hevde at før Prodi-kommisjonen reformerte kabinettssystemet, la struktur og demografi til rette

for et intergovernmentalt mønster i de ansattes beslutningstaking og deres interesser. Fra 1999 og utover ser vi endringer på demografi og struktur i kabinettene. Multinasjonale kabinetter, sammen med en økning av ansatte rekruttert fra Kommisjonens administrasjon, kan tenkes å lede til en mer sannsynlig adferd forventet ut fra et institusjonelt perspektiv.

Det første spørsmålet ledet an til et viktig delspørsmål om hvor stor kapasitet kabinettene har hatt i det å kunne influere politikken i de andre porteføljene. I undersøkelsen viste jeg hvordan antall medlemmer til disposisjon for kommissærene har sunket over tid. Endringene gjort av Prodi, med et maksimalt antall på seks medlemmer, førte til mindre kapasitet for kabinettene i deres arbeidshverdag. I 1995 hadde hvert kabinett gjennomsnittelig 7,6 medlemmer til disposisjon. Dette sank til 6,15 med Prodi, men gikk noe opp med Barroso til 6,88 (se tabell 3.16 s.46). Likevel fant jeg ved å dele på antall porteføljer, at antall kabinettmedlemmer til disposisjon per portefølje har sunket gjennom alle periodene. Fra å ha 0,38 medlemmer til disposisjon per portefølje i 1995, falt dette til 0,31 i 1999, og videre til 0,27 i 2004 (se tabell 3.17 s.47). Kapasiteten har også variert i henhold til den fysiske plasseringen av Kommisjonen. Prodi endret plasseringen av kabinettene og deres kommissær, slik at de satt sammen med administrasjonen. Jeg argumenterte for at dette sannsynligvis bidro til at porteføljerollen ble styrket til fordel for den nasjonale rollen og kollegiet-rollen, og kapasiteten til å fremme preferanser inn mot de andre porteføljene ble svekket. Da kabinettene og deres kommissærer igjen flyttet sammen i 2004, var dette under helt andre forutsetninger enn da de satt sammen på 90-tallet. Kabinettene var nå satt sammen sterkere multinasjonalt, samtidig som antall kabinettsmedlemmer fra Kommisjonens administrasjon var gått opp. Begge disse faktorene, har jeg argumentert for, svekker betydningen av den nasjonale rollen. Kapasiteten til å involvere seg i de andre porteføljene økte med den endrede fysiske plasseringen. Igjen satt den politiske delen av Kommisjonen samlet, og dette førte til at den uformelle kontakten mellom dem økte. Endringen i sammensetningen av kabinettene gjør det likevel nærliggende å tro at påvirkning av nasjonale preferanser opp mot de andre porteføljene har blitt redusert.

Teoretiske implikasjoner og videre forskning

Målet for oppgaven har vært å antyde hvilke interesser, handlingsvalg og hvilken lojalitet man kan forvente å finne, tatt i betraktning organiseringen og personalsammensetningen av kabinettene. Jeg kan ikke si noe om hva som faktisk har vært tilfelle, da denne oppgaven ikke baserer seg på adferdsdata. På et nivå vil en vurdering av den formelle, håndgripelige komponenten av organisasjonsliv bare kunne gi oss et overflatisk inntrykk av hvordan Kommisjonen opererer i praksis. Men organisasjonsmessige perspektiver trenger ikke utelate de mer uhåndgripelige elementene, og kan faktisk hjelpe oss til å etablere et rammeverk som innefra kan hjelpe oss å finne frem til den mer uformelle dynamikken som finnes i Kommisjonen. Plasseringen av min analyse av kabinettene i et organisatorisk rammeverk, har bidratt til å strukturere empiri og analyse. Da perspektivet er et allerede velprøvd rammeverk fra tidligere studier, har det vist sin relevans for å forstå de interesser, handlingsvalg og den lojalitet man kan forvente å finne i

organisasjoner (Egeberg 2006b). Cini (1996:101) hevder at tar man ikke høyde for de formelle organisasjonsmessige strukturene i Kommisjonen, vil den mer inngående og mer presise konklusjonen basert på Kommisjonens funksjon sannsynligvis bli dårligere underbygd. Jeg vil dermed argumentere for at denne oppgaven utgjør et viktig bidrag til den videre forskningen på Kommisjonen, og da spesielt i henhold til rollen og funksjonen kabinettene har hatt over tid. Skal man kunne gå i dybden av de faktiske handlingene, interessene og den lojalitet medlemmer i kabinettene har fulgt, trengs det likevel mer forskning på området.

Ved min datainnsamling og analyse basert på et organisasjonsperspektiv, vil jeg hevde at denne oppgaven har vært med på å legge viktige premisser for videre forskning på kabinettene. Jeg har ikke hatt mulighet til å intervju tidligere og nåværende kabinettmedlemmer. Dybdeintervjuer av kabinettmedlemmer ville vært viktig for å øke vår forståelse av hvilke interesser, handlingsvalg og lojalitet man har hatt i disse grupperingene. Også studier av politikkforslag fra Kommisjonen, kunne blitt satt i sammenheng med kabinettenes interesser og beslutningstaking. Ulike varianter av ny-institusjonalisme kunne i så måte vært sentrale teoretiske perspektiver lagt til grunn for videre forskning på kabinettene. De endringene denne oppgaven har vist på demografi, struktur og plassering, har ledet frem til forventninger om at nasjonale interesser har mindre betydning i arbeidet til kabinettene over tid.

Litteratur

- Ask, A. O. (2008). «Råtner på rot». *Aftenposten*. 26. april.
- Aspinwall, M. og G. Schneider (2000). «Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration», *European Journal of Political Research*, 38(1): 1-36.
- Banks, M. (2004). «New faces: the Commission cabinets», *EuropeanVoice* 28. oktober.
- Cini, M. (2007). «Intergovernmentalism», kap. 7 i M. Cini (red.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Cini, M. (1996). *The European Commission: Leadership, organisation and culture in the EU administration*. Manchester: Manchester University Press.
- Cronin, D. (2005). «Cabinets still in pole position for top jobs». *EuropeanVoice*. 2. juni.
- Donnelly, M. og E. Ritchie (1994). «The College of Commissioners and their Cabinets», kap. 2 i G. Edwards og D. Spence (red.): *The European Commission*. Harlow: Longman.
- Donnelly, M. (1993). «The Structure of the European Commission and Policy Formation Process» kap. 4 i S. Mazey og J. Richardson (red.): *Lobbying in The European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, M. (2007a). «European Government (s). Executive Politics in Transition?», *ARENA Working Paper 07/05*, Oslo: ARENA
- Egeberg, M. (2007b). «The European Commission», kap. 9 i M. Cini (red.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, M. (2006a). «Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development», kap. 3 i M. Egeberg (red.): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2006b). «The College of Commissioners: Executive Politics as Usual?», kap. 4 i M. Egeberg (red.): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2004). «An Organisational Approach to European Integration: Outline of a Complementary Perspective», *European Journal of Political Research*, 43: 199-219.
- Egeberg, M. (2003). «How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective», kap. 9 i B.G. Peters og J. Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Egeberg, M. (2002). «The European Commission – the evolving EU executive», *ARENA WP*, No. 30, September 2002.

- Egeberg, M. (2000). «The Organisational Dimension of Integration in the EU (and Elsewhere)», *ARENA Working Paper 00/10*, Oslo: ARENA.
- Egeberg, M., G. F. Schaefer og J. Trondal (2006). «EU Committee Governance between Intergovernmental and Union Administration», kap. 5 i M. Egeberg (red.): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. og H. Sætren (1999). «Identities in complex organizations: a study of ministerial bureaucrats», kap. 5 i M. Egeberg og P. Læg Reid (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Europakommisjonen (2008). «The Members of the Barroso Commission (2004-2009)», tilgjengelig på: http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_en.htm (besøkt 25. august 2007).
- Europakommisjonen (2002a). «Career structures», tilgjengelig på: http://ec.europa.eu/reform/2002/summary_chapter5_en.htm (besøkt 14. april 2008).
- Europakommisjonen (2002b). «Code of Conduct for Commissioners», tilgjengelig på: http://ec.europa.eu/reform/2002/code_conduct_en.htm (besøkt 14. april 2008).
- Europakommisjonen (2000). «The Commission Approves its Reform Strategy», tilgjengelig på: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/201&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (besøkt 26. januar 2008).
- Europakommisjonen (1999a). «Commissioners meet Prodi's targets for better gender balance and multinational mix in Cabinets», tilgjengelig på: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/99/703&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (besøkt 15. oktober 2007).
- Europakommisjonen (1999b). *Designing Tomorrow's Commission: A Review of the Commission's Organisation and Operation*. Brussel: Europakommisjonen.
- Hellevik, O. (2003). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hooghe, L. (2001). *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, T. (2004). «The Commission must demolish its 'house-culture of the corridor'». *European Voice*. 14. oktober.
- Lewis, J.. (2005). «The Janus Face of Brussel: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union», *International Organization*, 59(4): 937-971.
- McDonald, M. (1997). «Identities in the European Commission», kap. 3 i N. Nugent (red.): *At the Heart of the Union*. Houndmills: Macmillan Press.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

- Michelmann, H. J. (1978). «Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities», *International Organization*, 32: 477-496.
- Moravcisk, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Moravcisk, A. (1993). «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach», *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 597-609.
- Mordal, T. L. (1989). *Som man spør, får man svar: Arbeid med survey opplegg*. Oslo: Tano.
- Nugent, N. (2001). *The European Commission*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Page, E. C. (1997). *People Who Run Europe*. Oxford: Clarendon Press.
- Parker, G. (2004). «Unity of Nations Forgotten in Scramble for EU Top Jobs», *Financial Times*, 16 September 2004.
- Peters, G. (2005). *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Peterson, J. (1999). «The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective», *Journal of European Public Policy* 6:1, 46-65.
- Pollack, M. A. (2005). «Theorizing EU Policy-Making», kap. 2 i H. Wallace, W. Wallace og M. A. Pollack (red.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Ross, G. (1995). *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Selden, S. C. (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy. Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Spence, D. (2006). «The President, the College and the Cabinets», kap. 1 i D. Spence (red.): *The European Commission*. London: John Harper Publishing.
- Spence, D. (1994). «Structure, functions and procedures in the Commission», kap. 4 i G. Edwards og D. Spence (red.): *The European Commission*. Harlow: Longman.
- Spence, D. og A. Stevens (2006). «Staff and Personnel Policy in the Commission», kap. 6 i D. Spence (red.): *The European Commission*. London: John Harper Publishing.
- The European Union Encyclopedia and Directory* (1996). Second Edition. London: Europa Publications Limited
- Trondal, J. (2007). «Is the European Commission a 'Hothouse' for Supranationalism? Exploring Actor-Level Supranationalism», *Journal of Common Market Studies*, 45(5), 1111-1133.
- Van der Harst, J. (2007). «Sicco Mansholt: courage and conviction», kap. 8 i Michel Dumoulin (red.): *The European Commission 1958-72 – History and Memories*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.