
Een nieuwe methode om invloed te meten: positiewisselingen en invloedsprocessen*

H. van Goor, J.E. Ellemers en G.P.A. Braam

1. Inleiding

Beschikken de bekleders van maatschappelijke toposities – zoals ministers, burgemeesters, topambtenaren en bedrijfsdirecteuren – over werkelijke macht en invloed? De meningen over deze vraag zijn verdeeld. Voor sommigen spreekt het welhaast vanzelf dat zij die de toposities bekleden in maatschappij en bestuur, machtig en invloedrijk zijn. Zij verkeren immers in een positie om beslissingen te nemen met grote en verreikende gevolgen. Anderen daarentegen zien ontwikkelingen en veranderingen in de samenleving als bepaald door niet direct aan personen gebonden sociale krachten en conflicten tussen maatschappelijke groeperingen. Leiders spelen daarbij slechts een ondergeschikte, volgende of symbolische rol (vergelijk Hook 1943; Searing 1969; McFarland 1969: p. 153-176; Pfeffer en Salancik 1978).

Om deze controverse op te lossen zijn adequate methoden nodig om de macht en invloed van maatschappelijke toposities te meten. Het beschikbare arsenaal aan meetmethoden schiet echter te kort. Geen van de meer 'traditionele' en indirecte methoden – de positie-, de reputatie- en de decisiemethode – heeft de methodenstrijd in het Amerikaanse lokale machtsonderzoek, die zijn hoogtepunt bereikte in de periode 1959-1964, ongeschonden doorstaan (zie voor overzichten van de discussie: Ellemers 1968; Aiken en Mott 1970: deel IV; Felling 1974). Van de positiebekleders, reputatieleiders en deelnemers aan belangrijke beslissingen

* De methode om de macht en invloed van toposities te meten die in dit artikel wordt beschreven, is toegepast in een onderzoek naar 'gemeentelijk beleid en sociale veranderingenprocessen'. Het idee voor en de eerste aanzet tot deze meetmethode zijn afkomstig van J.E. Ellemers en G.P.A. Braam. De methode is vervolgens door H. van Goor nader uitgewerkt in een meetopzet en toegepast op het materiaal van bovengenoemd onderzoek. De resultaten zullen binnenkort in zijn dissertatie worden gepubliceerd.

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd aan het Sociologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Groningen, is mogelijk geworden mede dank zij de financiële steun van de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO). Gaarne danken wij mw. M.M.C. Bijlholt voor haar kanttekeningen bij een eerdere versie van dit artikel.

die door de drie genoemde meetmethoden als machtig of invloedrijk worden aangemerkt, is immers niet onomstotelijk vastgesteld dat ze ook daadwerkelijk beschikken over macht en invloed, d.w.z. over het vermogen om gedragsveranderingen bij anderen te bewerkstelligen. Geen van deze drie methoden biedt een adequate operationalisering van de begrippen macht en invloed; ook zijn de gehanteerde waarnemingstechnieken ontoereikend (Van Goor 1975: p. 385).

Inmiddels is een meetmethode ontwikkeld waarin het vaststellen van teweeggebrachte gedragsveranderingen wel centraal staat: de proces-effectmethode van Braam (1973). Deze methode die een belangrijke stap voorwaarts betekent in het invloedsonderzoek, is echter niet onder alle omstandigheden toepasbaar. Braam onderzocht de invloed die individuele bedrijven ten eigen bate op de overheid uitoefenden. Hij richtte met andere woorden zijn aandacht op de invloed 'van onderop' op een centraal beslissingsorgaan, een terrein waarop de proces-effectmethode in later onderzoek opnieuw met succes is toegepast (Alferink 1980; Bos en Braam 1980; Brand, Van Goor en Poiësz 1981). De onderlinge invloed tussen de actoren werd door Braam buiten beschouwing gelaten (Braam 1973: p. 5-6 en p. 61). In het door hem onderzochte veld van onderzoek was dit een aanvaardbare vereenvoudiging van de onderzoekssituatie. Gaat het echter om een onderzoek naar de macht en invloed die verbonden is aan topposities binnen een invloedssysteem, dan mag de invloed die de bekleeders daarvan op elkaar uitoefenen, echter niet verwaarloosd worden.

Er bestaat dus behoefte aan de ontwikkeling van nieuwe meetmethoden. Eén zo'n methode wordt in dit artikel gepresenteerd. Uitgangspunt is dat de invloed van een toppositie kan worden vastgesteld aan de hand van de veranderingen die in het invloedssysteem optreden als gevolg van de wisseling van de persoon in deze positie. De methode is niet alleen geschikt om na te gaan of bekleeders van topposities invloed uitoefenen, maar juist ook om *verschillen* in invloed *tussen topposities* onderling te onderzoeken.

2. Invloed van topposities en positiewisselingen

De invloed die bekleeders van topposities op elkaar uitoefenen, maakt dat de invloedsprocessen binnen een invloedssysteem een complex karakter krijgen. Hierdoor wordt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om de invloed van individuele actoren afzonderlijk op het invloedssysteem als geheel rechtstreeks vast te stellen. Zonder al te zeer in details te treden willen wij een aantal belangrijke en veelvuldig optredende meetproblemen die uit de complexiteit van de interactieprocessen voortvloeien, kort behandelen (2.1). Vervolgens komt de nieuwe meetmethode aan de orde die een betere oplossing voor de vele meetproblemen biedt dan de tot dusverre gangbare methoden (2.2). Deze nieuwe benadering wordt in paragraaf 3 tenslotte nader uitgewerkt.

2.1 *Problemen verbonden aan een rechtstreekse meting van de invloed van topposities* – Van invloed is sprake als een actor B zijn gedrag verandert ten gevolge van een andere actor A en in overeenstemming met de wensen of voorkeuren van A. In deze omschrijving staan twee aspecten centraal.

1. De gedragsverandering van B wordt door A *gewenst*. De *intentie* van A vormt het *beginpunt* van het invloedsproces (Braam 1973: p. 24-25; Cartwright 1965: p. 7-11; Nagel 1975: p. 20 en 23 e.v.; Wrong 1979: p. 3-5).

2. Het gedrag van B *verandert van richting* en *wel ten gevolge van A*. De gedragsverandering van B kan daarbij rechtstreeks door optreden van A zijn beïnvloed, maar ook door manipulatie van omgevingsfactoren door A of door verwachtingen van B over wensen of intenties van A. In elk van deze situaties is A de oorzaak van gedragsveranderingen van B. Vandaar dat men het invloedsproces wel een bijzondere vorm van een *oorzaak-gevolgrelatie* heeft genoemd (Braam 1973: p. 26 e.v.; Simon 1957a: p. 65 e.v.; Nagel 1975: p. 9 e.v.).

De vraag is vervolgens aan welke eisen de waarneming van het invloedsproces als causale relatie moet voldoen. In de literatuur worden in het algemeen drie eisen genoemd voor het vaststellen van een causale relatie (Braam 1973: p. 25-32; Nagel 1975: p. 35-53).

1. *Samenhang*. Beide elementen in de relatie dienen gezamenlijk te variëren.
2. *Asymmetrie*. Het gedrag van de een is het gevolg van de ander. De relatie verloopt in één richting en kan niet tegelijk ook in de andere richting verlopen. Het is niet noodzakelijk dat er een bepaalde tijd verloopt tussen het optreden van beide elementen, maar dit vergemakkelijkt uiteraard wel het vaststellen van de richting van de relatie.
3. *Geen schijnsamenhang*. De relatie tussen beide elementen mag niet het gevolg zijn van andere, storende factoren.

Aan de hand van deze beknopte uiteenzetting is het mogelijk de meetproblemen die zich als gevolg van onderlinge invloedsrelaties voordoen bij het vaststellen van de invloed van elke actor afzonderlijk binnen een invloedssysteem, in hun juiste perspectief te plaatsen.

1. In de eerste plaats beïnvloeden de actoren via onderlinge discussies en onderhandelen voortdurend wederzijds elkaars *intenties* of *voorkeuren* met betrekking tot de wijze waarop een bepaald collectief probleem opgelost dient te worden. Uit meettechnisch oogpunt stelt deze situatie ons voor tenminste twee problemen. Om te beginnen komt de tweede waarnemingseis – het vaststellen van *asymmetrie* – in de knel. Dit probleem is soms oplosbaar, namelijk wanneer de aanpassingen in opvattingen in de tijd geordend kunnen worden (vergelijk Nagel 1975: p. 146-151). Hiervoor is het echter nodig dat de interactieprocessen binnen een invloedssysteem zeer nauwgezet, in detail en over lange tijdsperiodes worden geobserveerd, een eis waaraan in veldonderzoek zelfs bij betrekkelijk kleine organisaties moeilijk is te voldoen. Maar er doet zich nog een ander probleem

voor. Door de voortdurende wijzigingen in intentie wordt het leggen van een relatie tussen intentie en effect – en hiermee het vaststellen van invloed – ernstig bemoeilijkt (zie ook Nagel, *op. cit.*).

2. Een enigszins op het voorgaande lijkend probleem is de wederzijdse beïnvloeding van elkaars *gedrag*, door Simon (1957a: p. 66-67) het probleem van de 'feedback' genoemd. Het probleem van de vaststelling van asymmetrie is hier eveneens alleen oplosbaar als de afzonderlijke ketens uit het invloedsproces in de tijd geordend kunnen worden.

3. In groepen waarvan de leden onderling regelmatig over langere tijdsp periodes met elkaar interacteren, zal invloed vaak niet een openlijk, maar een sterk impliciet karakter dragen. Door de bekendheid van de actoren met elkaars opvattingen en gedragingen zullen onderlinge *verwachtingen* veelal de plaats innemen van openlijk gedrag. Men richt zijn gedrag naar (wordt beïnvloed door) de verwachtingen die men over andermans intenties koestert. Deze situatie staat in de woorden van Friedrich bekend als de 'rule of anticipated reactions' (Friedrich 1963: met name p. 199-208; Simon 1957a: p. 67-68; Braam 1973: p. 33-34 en p. 41-44; Nagel 1975: p. 145-146). In termen van onze waarnemingseisen houdt anticipatie in dat men geen samenhang waarneemt, daardoor ook geen causale ordening (asymmetrie) kan vaststellen en dientengevolge een schijnverband vaststelt.

4. Invloed kan ook op een meer diffuse manier worden uitgeoefend, namelijk door *structurering van de situatie*. Verschijnselen als 'non-decision making' (Bachrach en Baratz 1970), 'ecological control' (Cartwright 1965: p. 19-21) en 'agenda building' (Cobb en Elder 1972) vallen alle in deze categorie, evenals het vaststellen van doeleinden en prioriteiten en van beslissingspremissen binnen formele organisaties (Simon 1957b). Door het manipuleren van omgevingsfactoren wordt enerzijds het optreden van bepaalde *categorieën* uitkomsten afgeremd, anderzijds worden andere categorieën uitkomsten juist bevorderd (zie ook Van Doorn 1957: p. 82-83).

Structurering van de situatie als invloedsstrategie bemoeilijkt het meten van invloed op tenminste twee manieren. In de eerste plaats valt de werking ervan vaak niet goed waar te nemen, omdat een dergelijke structurering gedurende langere tijd stabiel is. In de tweede plaats dragen intenties in deze situatie vaak een diffuus en weinig gearticuleerd karakter.

5. Tenslotte willen wij nog wijzen op de 'verstorende' rol die de *invloedsstructuur als geheel* binnen een groep kan spelen bij de vaststelling van de invloed van afzonderlijke actoren. De wijze waarop de invloed binnen een groep is verdeeld, bepaalt mede de invloed van elke actor afzonderlijk (zie ook Emerson 1962: met name p. 36). Zo is het mogelijk dat een aantal actoren een *coalitie* vormt. Het optreden van een 'dominante coalitie' brengt ook meetproblemen mee. In hoeverre kan de invloed van de coalitie worden toegeschreven aan individuele

deelnemers aan de coalitie? Verschillende van de tot dusverre behandelde meetproblemen spelen hier weer een rol.

Voorts heeft Lammers (1967/68) erop gewezen dat de *verdeling van invloed over meerdere actoren* binnen een invloedssysteem niet ten koste hoeft te gaan van de invloed van de actoren afzonderlijk, maar die zelfs juist zou kunnen vergroten! Lammers verklaart deze paradox door te stellen dat de totale 'hoeveelheid' invloed niet constant is, maar variabel (zie hierover ook Parsons 1963a: p. 59-62 en 1963b: p. 250-257; Ellemers 1969: p. 18-22). Door actoren invloed te geven op een voor hen belangrijk terrein, zijn zij volgens Lammers bereid andere actoren invloed toe te staan op voor dezen belangrijke gebieden. Het gevolg hiervan is dat de invloed van actoren juist toeneemt in sectoren die zij voor zichzelf van grote betekenis achten. Op deze wijze gaan verdeling van invloed over meer actoren en toename van de totale invloed hand in hand.

De bovenstaande overwegingen maken voldoende duidelijk met welke grote waarnemingsproblemen een onderzoeker wordt geconfronteerd die op rechtstreekse wijze de invloed van afzonderlijke actoren binnen een groep wenst vast te stellen. Het is niet zo dat alle genoemde meetproblemen in het geheel niet zouden kunnen worden opgelost. Maar ook al zijn sommige van deze problemen tot op zekere hoogte oplosbaar, zij stellen in het algemeen dusdanig hoge eisen aan de waarneming van invloedsprocessen dat deze eisen buiten het laboratorium moeilijk of in het geheel niet realiseerbaar zijn (zie Dahl 1957: p. 202, p. 213-214).

2.2 Indirecte meting van de invloed van topposities via positiewisselingen – We hebben zojuist gezien dat een *directe* meting van de invloed van topposities op grote problemen stuit. De vraag is of er desondanks toch een mogelijkheid bestaat om deze invloed te meten. Die mogelijkheid is er inderdaad. We kunnen de invloed van individuele actoren namelijk vaststellen aan de hand van de gevolgen van *positiewisselingen*. Op deze mogelijkheid om invloed te meten is het eerst gewezen door Simon (oorspr. 1953, herdrukt 1957a).

Simon (1957a: p. 65-69) stelt dat het onmogelijk is vast te stellen wie invloed op wie uitoefent zolang een invloedssysteem *in evenwicht* verkeert. Wanneer er sprake is van een voortdurende terugkoppeling tussen beïnvloeder en beïnvloedde, maar vooral wanneer als gevolg van stabiele onderlinge verwachtingen anticipatie een belangrijk element in invloedsrelaties vormt, valt invloed niet goed meer te meten. Wordt echter het evenwicht verstoord, bijvoorbeeld omdat de onderlinge verwachtingen onjuist blijken te zijn of het terugkoppelingsmechanisme (tijdelijk) wordt verbroken, waardoor wederzijdse reacties en aanpassingen tijd gaan vergen, dan kunnen de verschillende invloedsrelaties weer afzonderlijk worden waargenomen. We kunnen invloed dus vaststellen door de introductie van een *verandering* in het invloedssysteem en het *traceren van de gevolgen* daarvan.

Uit het voorgaande wordt door Simon een belangrijke consequentie getrokken. Het is, zegt Simon, in overeenstemming met ons intuïtief inzicht dat vervanging van een persoon in een invloedrijke positie grotere veranderingen ten gevolge heeft dan de vervanging van een persoon in een weinig invloedrijke positie. 'We would ordinarily argue that it makes a greater difference to events in the United States if a Justice of the Supreme Court or a United States Senator is replaced than if John Jones, an Idaho potato farmer, retires and turns over his farm to his son. What we are saying here is that the personal characteristics of the individual occupying a particular position (a judgeship or a senatorial seat) constitutes a variable upon which other variables in the system depend. The influence of any position, according to this notion, is proportional to the amount of change induced throughout the system by a change in the characteristics of the individual occupying the position in question' (Simon 1957a: p. 69). De invloed van een positie kan dus worden gemeten aan de hand van de *veranderingen die als gevolg van een wisseling van de persoon in deze positie in het invloedssysteem optreden*. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer burgemeesterswisselingen grotere veranderingen tot gevolg hebben dan wethouderswisselingen, burgemeesters – gemiddeld gesproken – meer invloed hebben op het gemeentelijk beleid dan wethouders.

Nu wijst Simon erop dat we bij het vaststellen van invloed twee strategieën kunnen volgen die tot verschillende uitkomsten leiden. We kunnen de invloed van een actor meten zonder rekening te houden met de invloed die anderen op hun beurt weer op hem uitoefenen: de *brutobenadering*. We kunnen echter ook wel rekening houden met de invloed van die andere actoren. Zo bestaat de *netto*-invloed van A op B dan uit de invloed van A op B *minus* de invloed van B op A. De invloed van een actor is in de nettobenadering dus gelijk aan de *uiteindelijk gerealiseerde verandering* die in het invloedssysteem is opgetreden. In het verdere betoog wordt steeds uitgegaan van de nettobenadering. Het gaat immers niet om de invloed van de ene actor op de andere in elk afzonderlijk invloedsproces, maar om de veranderingen die een actor *uiteindelijk* in het invloedssysteem als geheel teweeg weet te brengen. Naarmate de teweeggebrachte veranderingen groter zijn, is zijn invloed groter.

Deze benadering leent zich bij uitstek voor het vergelijken van *verschillen* in invloed *tussen (top)posities* binnen een invloedssysteem. Het biedt dus goede aanknopingspunten voor onderzoek naar een vraag als: wordt het beleid meer beïnvloed door ministers dan door topambtenaren? Zelf hebben wij in onderzoek de invloed vergeleken van burgemeesters, wethouders Openbare Werken en directeurs Gemeentewerken. Deze vraag is bestudeerd aan de hand van de veranderingen die na een positiewisseling optreden in het gevoerde beleid ten aanzien van drie typen collectieve voorzieningen, te weten industrieterreinen, zwembaden en bejaardenhuisvesting.

Deze door Simon voorgestelde meetmethode heeft in het invloedsonderzoek tot dusverre geen systematische toepassing gevonden. Dat betekent niet dat er naar *opvolgingsprocessen* geen onderzoek is gedaan. Integendeel, maar het is een onderzoeksveld met eigen tradities en perspectieven.

De studie van het fenomeen opvolging heeft vanaf de jaren vijftig sterk de aandacht getrokken van organisatiesociologen, met name na het verschijnen van een studie van Gouldner (1954) over dit onderwerp. In de politieke wetenschappen zijn opvolgingsprocessen evenmin onbekend. Veel van deze studies zijn echter kwalitatief en beschrijvend. Van een systematische bestudering, zoals in de organisatiesociologie, is veel minder sprake.

Overzien we het verrichte onderzoek, dan valt allereerst op dat steeds wisselingen in één positie worden bestudeerd, hoewel positiewisselingen zich nu juist goed lenen om verschillen in invloed tussen verschillende posities vast te stellen (een opvallende uitzondering is de studie van Brown 1982). Nadere bestudering leert voorts dat aandacht voor macht en invloed in de opvolgingsliteratuur zeker niet ontbreekt. Opvallend is echter dat met dit inzicht eigenlijk niets wordt gedaan. Verwijzingen naar het invloedsonderzoek en de daar gesignaleerde meetproblemen ontbreken bijvoorbeeld nagenoeg geheel. Het gevolg is dan ook dat niemand systematisch de consequenties heeft getrokken uit de door Simon slechts rudimentair geschetste meetmethode. Dit neemt overigens niet weg dat het verrichte onderzoek daartoe wel nuttige inzichten en aanknopingspunten biedt.

In de volgende paragraaf wordt een begin gemaakt met de nadere uitwerking van de meetmethode van Simon. De aandacht richt zich daarbij vooral op de aard van de veranderingen na positiewisselingen en op de vaststelling ervan. Naast eigen ervaringen met de meetmethode is in het volgende gebruik gemaakt van het reeds verrichte onderzoek naar opvolgingsprocessen.

3. Veranderingen na positiewisselingen en hun meting

Invloed van (top)posities kan worden gemeten aan de hand van de veranderingen in het invloedssysteem die het gevolg zijn van positiewisselingen. Het sleutelwoord is *veranderingen*, maar deze term is nog rijkelijk vaag, hetgeen onmiddellijk verschillende vragen oproept. Allereerst kunnen wij ons afvragen hoe het komt dat positiewisselingen veranderingen teweegbrengen in het invloedssysteem: hoe moeten we de *werking van positiewisselingen* nu interpreteren (3.1)? In aansluiting hierop gaan we nader in op de vraag wat er nu precies verandert, met andere woorden welke *dimensies van het invloedssysteem* door positiewisselingen worden beïnvloed (3.2). Daarna komen de *aard en richting van de veranderingen* zelf aan de orde. Deze aspecten worden in twee stappen behandeld. Eerst komen de opvattingen in de opvolgingsliteratuur over de *richting* van de gevolgen na

positiewisselingen aan de orde (3.3). Vervolgens worden de verschillende *typen* veranderingen behandeld die we kunnen onderscheiden (3.4). Na aldus het begrip veranderingen nader te hebben omschreven en gepreciseerd, wordt in 3.5 tenslotte ingegaan op de gehanteerde *meetopzetten* en de *operationalisering* van de onderzochte veranderingen. Welke indicatoren worden gehanteerd, welke problemen zijn hieraan verbonden en in welke richting moeten meer adequate operationalisering worden gezocht?

3.1 Invloed van topposities: instrumenteel leiderschap – De gedachte van Simon dat positiewisselingen veranderingen teweegbrengen in een invloedssysteem en dat de grootte van deze veranderingen een indicator vormt voor de invloed van de positie, is intuïtief plausibel. Simon vertelt ons echter niet hoe positiewisselingen tot veranderingen leiden. Welk ‘mechanisme’ is hier in het geding? Om de werking van positiewisselingen inzichtelijk te maken en om tevens het begrip invloed van topposities een meer precieze inhoud te geven, kan het begrip *leiderschap* ons goede diensten bewijzen.

Leiderschap wordt algemeen opgevat als een vorm van macht of invloed binnen een georganiseerd verband (zie bijvoorbeeld Ellemers 1968: p. 23-24; McFarland 1969: p. 153 e.v.; Burns 1978: p. 12 en 18). Nu beïnvloeden niet alle leiders dezelfde aspecten van het groepsgedrag. In het handelen van groepen kunnen twee hoofdactiviteiten of -functies worden onderscheiden: (a) *instrumentele* activiteiten, gericht op het oplossen van de problemen waarvoor een groep zich gesteld ziet, c.q. gericht op het bereiken van groepsdoelen, en (b) *expressieve* en *sociale* activiteiten, gericht op de instandhouding van de groep als zodanig (zie House & Baetz 1979: p. 355-359). Ons gaat het hier voornamelijk om het instrumenteel leiderschap, dat wij in het vervolg gemakshalve als leiderschap zonder meer zullen aanduiden. We dienen ons overigens wel te realiseren dat instrumentele en expressieve aspecten niet geheel onafhankelijk van elkaar zijn.

Hoe beïnvloeden (instrumentele) leiders het proces van doelverwerkelijking door de groep? Zij doen dit door de twee centrale componenten in het proces van probleemoplossing of doelnastreving te beïnvloeden, te weten het vaststellen van *groepsdoelen* en het bijeenbrengen en inzetten van *middelen*. Van invloed (en dientengevolge ook van leiderschap) is slechts sprake als het gedrag van de leider effecten teweegbrengt (in casu het bereiken van groepsdoelen), die anders niet zouden zijn opgetreden. Succesvol leiderschapsgedrag vindt zijn weerslag in het succesvol optreden van de groep als geheel.

Topposities bieden op grond van de eraan gekoppelde bevoegdheden, de legitimiteit van het gezag van de positie, de verwachtingen die anderen jegens een persoon in de positie koesteren en de plaats in het informatienetwerk, een belangrijke en stabiele *basis* voor invloed in de vorm van instrumenteel leiderschap. Topposities vormen met andere woorden een basis voor invloed op het

vaststellen van groepsdoelen en hun onderlinge rangschikking, om middelen te mobiliseren ter realisering van deze doeleinden en om de groep zodanig te organiseren dat effectieve doelbereiking het gevolg is.

Op grond van het voorgaande wordt duidelijk hoe positiewisselingen tot veranderingen in het invloedssysteem leiden. Het aantreden van een nieuwe positiebekleder gaat gepaard met veranderingen in het gevoerde beleid en in de organisatiestructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ideeën die door de opvolger worden geïntroduceerd, als om reeds bestaande ideeën en voorstellen die onder de voorganger geen gehoor vonden. Positiewisselingen zijn overigens geen louter 'interne' aangelegenheid van een groep, ook de verhouding tot de omgeving ondergaat er veranderingen door.

3.2 Drie dimensies van het invloedssysteem – Positiewisselingen hebben uiteenlopende en wijdvertakte gevolgen die zich ver door het invloedssysteem kunnen voortplanten. Om in deze gevolgen enige ordening aan te brengen worden hier in aansluiting op de in paragraaf 3.1 gegeven omschrijving van de invloed van topposities drie categorieën gevolgen onderscheiden: veranderingen in (1) het door de groep gevoerde *beleid*, in (2) de *organisatie* van de groep en in (3) de *relatie tot de omgeving* waarin de groep verkeert.

1. *Beleid*. Vanuit een instrumentele visie op de invloed van topposities gaat de aandacht uiteraard allereerst uit naar de veranderingen in het beleid van de groep. Veranderen de nagestreefde doeleinden als gevolg van een positiewisseling? In de literatuur vindt men verschillende aanwijzingen dat positiewisselingen gepaard gaan met een open staan en belangstelling voor ontwikkelingen in de omgeving en met wijzigingen in doelstellingen (Ritvo, Salipante en Notz 1979; Starbuck 1983). Deze vraag is echter in onderzoek naar opvolgingsprocessen niet systematisch onderzocht, mogelijk omdat deze vraag zich niet gemakkelijk leent voor kwantitatieve analyse. Het dichtst wordt deze vraagstelling benaderd in onderzoek waarin veranderingen in begrotingen van overheidsorganen worden geanalyseerd (Jackson 1972; Bunce 1981).

Veel vaker is de mate van doelbereiking (effectiviteit) onderzocht, uitgaande van gegeven doelen (waarvan dus wordt aangenomen dat ze door positiewisselingen niet worden beïnvloed; zie evenwel Hage 1980: p. 152-155) en gebruik makend van eenvoudig kwantificeerbare indicatoren. Voorbeelden zijn omzet en winst van industriële ondernemingen of het percentage gewonnen wedstrijden door sportclubs.

Niet systematisch onderzocht zijn de gevolgen van positiewisselingen op de uitvoering van beleid. Dit lijkt evenwel een niet oninteressant terrein van onderzoek. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek van Ringeling naar het spijtoptantenbeleid dat ministerswisselingen leidden tot veranderingen in het gevoerde beleid (Ringeling 1978: p. 84-87, 92-96, 102-106, 111-119).

2. *Organisatie*. De wijze waarop groepstaken zijn georganiseerd en macht en invloed intern zijn verdeeld, beïnvloeden de doelbereiking door de groep. Een nieuwkomer zal dan ook vaak uit zijn op wijzigingen in de organisatie die hem in staat stellen zijn beleidsvoornemens ten uitvoer te brengen. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat de komst van een nieuwe functionaris kan leiden tot onzekerheid en spanningen onder de leden van de groep hetgeen mogelijk zelfs uitmondt in conflicten en collectieve protesten (zie bijvoorbeeld Grusky 1958/59).

Welke strategieën hanteren nieuwe functionarissen om gewenste beleidsveranderingen door te zetten en om weerstand en verzet onder de groepsleden te overwinnen? In de eerste plaats is vaak geconstateerd dat positiewisselingen gepaard gaan met *bureaucratisering*: niet alleen worden bestaande regels weer strenger toegepast, maar ook worden door de opvolger nieuwe regels en procedures geïntroduceerd (Gouldner 1954; Grusky 1958/59 en 1960/61; Carlson 1961/62; zie echter ook Guest 1962 en 1962/63; Otten en Teulings 1970). De tweede strategie bestaat uit wat Gouldner (1954: p. 71) '*strategic replacements*' heeft genoemd. Nieuwkomers brengen wijzigingen aan in de personele samenstelling van het hoger en middelbaar leidinggevend kader. Daarbij gaan ze er vaak toe over om vertrouwde en loyale volgelingen op sleutelposities te benoemen (zie voorts Grusky 1960/61 en 1969; Carlson 1961/62; Helmich en Brown 1972; Brown 1982).

3. *Omgeving*. De wisseling van de wacht aan de top heeft een weerslag op de relatie van de groep met zijn omgeving. De keuze van de opvolger beïnvloedt het vertrouwen dat buitenstaanders in de groep stellen en de steun die ze er aan zullen willen verlenen. Positiewisselingen raken met andere woorden de legitimiteit van de organisatie in de ogen van de buitenwacht en daarmee haar machts- en invloedspositie (vergelijk Parsons 1960: p. 35-44; Stinchcombe 1968: p. 158-163). Pfeffer en Salancik (1978: H. 9) zijn van mening dat de invloed van de omgeving op de groep voor een belangrijk deel verloopt via beïnvloeding van de keuze van de opvolger. Gezien vanuit de opvolger is er dus sprake van 'omgevingsdwang' ('constraint') waarop hij zelf betrekkelijk weinig invloed kan uitoefenen.

3.3 *Richting van de veranderingen na positiewisselingen* – Over de richting van de gevolgen van positiewisselingen kan in de literatuur een drietal opvattingen worden onderscheiden. In een eerste opvatting brengen positiewisselingen geen veranderingen teweeg. De mate waarin een groep haar doeleinden bereikt, is geheel afhankelijk van omgevingsfactoren. Leiderschap heeft geen instrumentele betekenis, maar het wordt daarentegen wel van belang geacht voor de symbolische en expressieve activiteiten van de groep (Gamson en Scotch 1964/65; Pfeffer en Salancik 1978; Pfeffer 1981). Individuen gevoelen een behoefte aan voorspelbaarheid en beheersbaarheid van de situatie waarin zij verkeren. Hierdoor zijn zij

geneigd grote betekenis toe te kennen aan het handelen van individuen, ook al zal dat objectief gesproken lang niet altijd gerechtvaardigd zijn. Zo ook houdt men de leider(s) verantwoordelijk voor het wel en wee van de groep. In tijden van voorspoed worden zij overladen met eer en roem, in tijden van tegenspoed worden zij verguisd en fungeren zij als zondebok. Het 'rituele zondebok-mechanisme' heeft men vooral gehanteerd ter verklaring van trainerswisselingen bij sportclubs (Gamson en Scotch 1964/65; Allen, Panian en Lotz 1979; Brown 1982).

In een tweede opvatting, die met name naar voren is gebracht door Gouldner (1954) en Grusky (1958/59; 1960/61; 1963/64 en 1964/65), hebben positiewisselingen een negatieve, verstorende uitwerking op de groep. Een opvolging brengt een crisissituatie in de groep teweeg. De evenwichtsverstoring en instabiliteit worden veroorzaakt door de onzekerheid en spanningen onder de groepsleden over het optreden van de nieuwe functionaris. Grusky (1958/59) bijvoorbeeld beschrijft hoe de komst van een nieuwe gevangenisdirecteur niet alleen conflicten tussen de bewakers ten gevolge heeft, maar ook spanningen onder de gevangenen hetgeen leidt tot het aanrichten van vernielingen en een stijgend aantal ontsnappingen. In een ander onderzoek concludeert Grusky (1963/64) dat sportclubs die hun trainer ontslaan en een nieuwe aanstellen omdat het slecht gaat met de club, in een vicieuze cirkel terecht dreigen te komen. De opvolging leidt tot instabiliteit en tot een verdere verslechtering van de resultaten, hetgeen opnieuw leidt tot vervanging van de trainer, enzovoort.

In een derde opvatting tenslotte hebben positiewisselingen een activerende en revitaliserende uitwerking op een groep. In deze visie stroomt 'nieuw bloed' het invloedssysteem binnen, waardoor de bestaande verhoudingen door elkaar worden geschud en in positieve zin beïnvloed: 'dor hout' wordt gekapt, vastgeroeste en doodgelopen of zinloos geworden activiteiten worden beëindigd, nieuwe ontwikkelingen worden 'op de rails gezet'. In tegenstelling tot de vorige opvatting vindt men hier bij verschillende auteurs dat de positiewisseling door de groepsleden zo al niet wenselijk wordt geoordeeld, dan toch tenminste welwillend en positief wordt benaderd: de nieuwe bestuurder heeft (nog) krediet (Guest 1962; Bunce 1981).

3.4 Aard van de veranderingen na positiewisselingen – Als derde aspect van de gevolgen van positiewisselingen komt nu de aard van de effecten aan de orde. Hiermee wordt in feite de behandeling van de richting van de effecten uit de vorige paragraaf voortgezet en genuanceerd. Niet alle veranderingen zullen immers tegelijkertijd optreden of dezelfde vorm aannemen. Onzekerheid en spanningen onder de groepsleden zijn al spoedig te verwachten nadat een positiewisseling is aangekondigd (dat kan dus reeds zijn voordat de nieuwe functionaris met zijn werkzaamheden is begonnen). Effectuering van grootschalige reorganisaties daarentegen kan – als gevolg van taai verzet van de betrokkenen – veel tijd vergen.

Meer in het algemeen kunnen naast de richting nog drie aspecten aan effecten worden onderscheiden (vergelijk Cook en Campbell 1979: p. 208-209).

1. Allereerst kunnen we een onderscheid maken tussen sprongsgewijze veranderingen die een *sterke discontinuïteit* ten opzichte van de voorafgaande situatie of ontwikkeling laten zien, en meer *geleidelijk* verlopende veranderingen. In het onderzoek naar opvolgingsprocessen wordt aan dit onderscheid geen aandacht besteed; de korte tijdsperiode die in het algemeen in de vergelijking (van de situatie voor en na de wisseling) wordt betrokken en het zeer beperkte aantal meetpunten maken dat trouwens ook onmogelijk. Vele onderzoekers gaan er kennelijk impliciet vanuit dat een positiewisseling een schokwerking heeft: aangenomen wordt dat – als positiewisselingen veranderingen teweegbrengen – deze spoedig optreden en duidelijk waarneembaar zijn, met andere woorden dat zij een tamelijk abrupt karakter dragen. Deze veronderstelling treffen we bijvoorbeeld aan in het onderzoek naar de effecten van een trainerswisseling op de prestaties van een sportclub. Bijna altijd beperkt men zich tot een vergelijking van het seizoen voor en na de wisseling, of zelfs een nog kortere periode (Gamson en Scotch 1964/65; Grusky 1964/65; Eitzen en Yetman 1972: p. 112-114; Allen, Panian en Lotz 1979; Brown 1982). De resultaten van deze studies zijn niet altijd eenvoudig te interpreteren vanwege allerlei methodologische tekortkomingen, maar de indruk bestaat dat trainerswisselingen op korte termijn geen of slechts geringe effecten sorteren, of nauwkeuriger geformuleerd: geen *sprongsgewijze* effecten laten zien. Op basis van deze onderzoeken zijn uitspraken over meer geleidelijke veranderingen onmogelijk; daartoe zou men een langere tijdsperiode moeten bestuderen met een groter aantal meetpunten.

2. Het tweede aspect betreft de vraag of de effecten *onmiddellijk na de wisseling* optreden (mogelijk zelfs al eerder, zoals onzekerheid, spanningen en onrust onder de groepsleden!), dan wel *pas na geruime tijd* zichtbaar worden, met andere woorden of er al dan niet sprake is van 'uitgestelde effecten' en 'causal lags'.

Bij de behandeling van het eerste aspect hebben wij er reeds op gewezen dat vele onderzoekers er stilzwijgend van uitgaan dat veranderingen niet alleen vrij abrupt zijn, maar vrijwel onmiddellijk na de wisseling optreden. Op deze wijze zijn ze niet in staat meer geleidelijk optredende veranderingen in effecten aan te tonen, nog minder – kunnen we er nu aan toevoegen – veranderingen in effecten die pas na verloop van een wat langere periode zichtbaar worden.

Verschillende auteurs hebben gewezen op het 'macht slijt' – of het 'wittebroodsweken'-mechanisme (Veen 1979; Bunce 1981). Een nieuwe bestuurder is nog een onbeschreven blad, heeft zich nog niet op een bepaalde beleidslijn vastgelegd en verkrijgt daardoor op zijn minst het 'voordeel van de twijfel'. Eenmaal aan het werk, maakt hij echter vuile handen: voorstellen worden overgenomen of afgewezen, sommige groepsleden worden bevorderd en anderen niet, veranderingen in beleidsvoornemens beginnen duidelijk te worden en leiden tot

verzet van de zich er door bedreigd voelende afdelingen en subgroepen. De glans uit de beginperiode verbleekt en de weerstand neemt allengs toe. In deze visie hebben nieuwe leiders haast, want als ze iets willen bereiken, zullen ze snel met voorstellen moeten komen. De periode waarin de groep openstaat voor nieuwe initiatieven is beperkt, het gewone leven herneemt alras zijn gang, of zoals Veen (1979: p. 25) het formuleert: 'Macht slijt snel, gebruik haar wel'.

Hollander (1958; zie ook House en Baetz 1979: p. 375-380) stelt daarentegen dat een leider tijd nodig heeft om aanvaard te worden door de groep. Aanvaarding wordt verkregen door zich aan te passen aan groepsnormen. Op deze wijze bouwt de leider krediet op bij de andere groepsleden en verkrijgt hij na verloop van tijd speelruimte voor het ondernemen van initiatieven en het introduceren van veranderingen in de groep.

Een andere verklaring voor het feit dat het geruime tijd kan duren voordat veranderingen zichtbaar worden, kan zijn dat eerst allerlei wijzigingen en reorganisaties in de organisatie moeten worden doorgevoerd, voordat het nieuwe beleid vruchten afwerpt (vergelijk Gamson en Scotch 1964/65: p. 70). Interessant in dit opzicht is het onderzoek van Eitzen en Yetman (1972: p. 114-115), de enige auteurs die een langere periode na trainerswisselingen hebben bestudeerd. Zij komen tot de – voorzichtige – conclusie dat de komst van een nieuwe trainer wel degelijk effecten heeft, maar pas na verloop van enkele jaren.

3. Tenslotte kan een onderscheid worden gemaakt tussen *kortstondige* en *duurzame* veranderingen. Spanningen en onrust zijn doorgaans tijdelijke verschijnselen, doorgevoerde reorganisaties zijn daarentegen meer permanent van aard. De onderzochte veranderingen in doelbereiking – althans de indicatoren die men gebruikt – dragen overwegend een tijdelijk en instabiel karakter en dienen steeds opnieuw te worden nagestreefd in continue, regelmatig terugkerende processen. Voorbeelden hiervan zijn het percentage winstpartijen van sportclubs (Grusky 1963/64; Brown 1982), bedrijfswinsten (Liebersson en O'Connor 1972; Weiner en Mahoney 1981) en begrotingsposten (Jackson 1972; Salancik en Pfeffer 1977; Bunce 1981). Deze effecten zijn onderhevig aan fluctuaties op korte termijn, kunnen elke mogelijke omvang hebben en kunnen zowel stijgen als dalen. Afgezien van de onduidelijkheid over de vraag wat indicatoren als winst- en begrotingscijfers nu eigenlijk precies meten (zie hierover 3.5), impliceert de instabiliteit van de indicatoren dat de metingen over een redelijk lange tijdsperiode moeten worden uitgevoerd om zekerheid te krijgen over de vraag of de optredende effecten nu van tijdelijke, dan wel van meer langdurige aard zijn. Jackson (1972) constateert dat de door hem onderzochte burgemeesters gedurende hun gehele zittingsperiode duidelijk van elkaar onderscheiden begrotingsstrategieën volgen, hetgeen wijst op duurzame verschillen in beleid (vergelijk ook Davis, Dempster en Wildavsky 1966: p. 537-544).

In ons eigen onderzoek is gekeken naar de totstandkoming van collectieve

voorzieningen, zoals industrieterreinen, zwembaden en bejaardentehuizen. Deze voorzieningen hebben een vrij lange levensduur. Het gevolg is dan ook dat een eenmaal bereikt voorzieningenniveau langere tijd stabiel is.

3.5 Effecten, processen, condities; over het meten van de gevolgen van positiewisselingen – In de voorgaande paragrafen hebben we het begrip ‘verandering’ aan een nadere analyse onderworpen. Door het begrip invloed van toposities nader te specificeren in termen van instrumenteel leiderschap en door een aantal onderscheidingen te introduceren – dimensies van het invloedssysteem en aard en richting van veranderingsprocessen – is een meer genuanceerde visie op de gevolgen van positiewisselingen mogelijk geworden. Niet alle dimensies worden gelijkelijk beïnvloed; niet alle veranderingsprocessen verlopen uniform. Een deel van de tegenstrijdigheden en inconsistenties die in de literatuur steeds weer worden benadrukt, wordt zo op eenvoudige wijze verklaarbaar. Een ander voordeel is, dat een aantal meer genuanceerde opvattingen over de gevolgen van positiewisselingen beter tot hun recht komen en dat hun (rivaliserende) vooronderstellingen expliciet worden gemaakt. Dit dwingt ons tot een meer diepgaande theoretische bezinning over mogelijke gevolgen en het hoe, wanneer en waarom van hun optreden. Tevens dwingt het meer dan tot dusverre in de literatuur is gebeurd, tot het ontwikkelen van adequate meetopzetten om de verschillende rivaliserende hypothesen te kunnen toetsen. Dit laatste vraagstuk komt nu aan de orde.

Wil men causale samenhangen vaststellen en wil men zich daarbij niet beperken tot laboratoriumonderzoek (bijvoorbeeld Grusky 1969; zie voorts Gordon en Rosen: p. 232-235), onder andere vanwege de onzekerheid over de generaliseerbaarheid van de uitkomsten naar meer grootschalige en geïnstitutionaliseerde sociale verbanden, dan is men aangewezen op een *quasi-experimentele* onderzoeksoepzet (Campbell en Stanley 1963; CKOOK EN Campbell 1979). Zo hebben wij in ons eigen onderzoek gekozen voor een ‘nonequivalent control group design’. Naast gemeenten waarin gedurende een bepaalde periode alleen de burgemeester, respectievelijk de wethouder Openbare Werken of de directeur Gemeentewerken is gewisseld (en beide andere positiebekleders dus niet) zijn in het onderzoek gemeenten opgenomen waarin geen van de drie functionarissen is gewisseld. Nu zal hier niet worden ingegaan op de vraagstukken van algemeen methodologische aard die aan de toepassing van deze onderzoeksontwerpen zijn verbonden – daartoe raadplege men de zojuist genoemde werken. Het navolgende betoog is toegespitst op de vraag hoe we de veranderingen ten gevolge van positiewisselingen dienen te meten.

Welke voorwaarden moeten worden vervuld om vast te kunnen stellen of positiewisselingen tot veranderingen in het invloedssysteem leiden? Wij zullen ons bij de beantwoording van deze vraag met name richten op veranderingen in

doelbereiking door de groep (uitgaande van de instrumentele visie op leiderschap). Ons uitgangspunt is dat het meten van invloed aan de hand van *veranderingen in doelbereiking* na positiewisselingen in principe dient te voldoen aan dezelfde eisen die men kan stellen aan de meting van invloed aan de hand van *doelbereiking* (teweegebrachte effecten). Deze laatste eisen zijn geformuleerd door Braam (1973: H. 2), aan wie de volgende uitgangspunten zijn ontleend.

1. Naast de uiteindelijk opgetreden veranderingen in doelbereiking dienen ook de *achterliggende processen* die tot deze veranderingen hebben geleid, zoveel mogelijk te worden onderzocht.

2. Om aan de hand van de veranderingen uitspraken te kunnen doen over de invloed van verschillende topposities dienen de veranderingen onder *vergelijkbare omstandigheden* te zijn vastgesteld.

3. Tenslotte is het noodzakelijk om voor het meten van de veranderingen een *redelijk lange tijdsperiode* in het onderzoek op te nemen.

Deze drie voorwaarden komen nu achtereenvolgens aan de orde. Daarbij wordt tevens kritiek geleverd op de globale indicatoren die men tot dusverre algemeen hanteert.

1. Gesteld is dat niet kan worden volstaan, zoals zo vaak wordt gedaan, met het vaststellen van alleen de veranderingen in doelbereiking (teweegebrachte effecten), maar dat het noodzakelijk is tevens de achterliggende processen die tot deze veranderingen in doelbereiking hebben geleid, in kaart te brengen. Om duidelijk te maken waarom de analyse van deze achterliggende processen zo belangrijk is, wordt hier een aantal problemen behandeld dat verbonden is aan de eenvoudig kwantificeerbare gegevens, zoals omzet, winst, begrotingsposten, waarvan men zich gewoonlijk bedient. Wat meten we nu precies met deze globale, geaggregeerde gegevens? En hoe moeten we veranderingen in deze indicatoren (of het ontbreken ervan) na positiewisselingen interpreteren?

Het valt ernstig te betwijfelen of met globale indicatoren doeleinden en doelbereiking adequaat kunnen worden gemeten (Steers 1975). Zo hebben Natchez en Bupp (1974) overtuigend aangetoond dat begrotingscijfers die zijn geaggregeerd per dienst of per ministerie, ons wel iets kunnen vertellen over de wijze waarop de overheidsbureaucratie functioneert, maar niet iets over de inhoud van het beleid. Willen we weten welke doeleinden worden nagestreefd en welke veranderingen daarin optreden, dan is het noodzakelijk begrotingscijfers te verzamelen over afzonderlijke beleidsprogramma's (zie ook Le Loup 1977/78: p. 497-499; Dempster en Wildavsky: p. 374 en p. 385-387).

Het gebruik van globale indicatoren is om nog een andere reden problematisch. Bij de samenstelling van deze gegevens spelen allerlei overwegingen en beslissingen een rol die vanuit het onderzoeksdoel gezien irrelevant zijn. Hierdoor worden de meetnauwkeurigheid en de stabiliteit in de tijd van de indicatoren nadelig beïnvloed. Zolang de meetfouten niet al te groot en toevallig van aard zijn, zijn de

gevolgen wellicht niet al te ernstig. Er zijn echter aanwijzingen dat systematische vertekeningen optreden die bovendien nog al eens willen samenhangen met positiewisselingen. Er is in paragraaf 3.2 reeds op gewezen dat nieuwe functionarissen geneigd zijn nieuwe regels en procedures te introduceren. Dit kan onbedoeld een weerslag hebben op de presentatie van behaalde resultaten, maar het is ook zeer goed mogelijk dat administratieve regels expliciet worden gewijzigd om beter ogende resultaten te behalen (zonder dat feitelijk dus iets veranderd hoeft te zijn) (Cook en Campbell 1979: p. 212; Starbuck 1983: p. 97). Maar niet alleen de nieuwe functionaris kan regelingen manipuleren om een indruk van snelle successen te bewerkstelligen, ook zijn ondergeschikten kunnen daartoe hun toevlucht nemen. Hale (1977/78) heeft aangetoond dat ambtenaren de *omschrijving* van hun begrotingsposten aanpassen aan de voorkeuren van hun politieke leider. Benadrukt deze nieuwe programma's en innovaties dan presenteren zij hun begrotingsvoorstellen als nieuw beleid, benadrukt hij daarentegen de status quo, dan omschrijven zij hun voorstellen als een voortzetting van het bestaande beleid. 'Public administrators ingeniously adapt to various leadership styles, placing old wine in new bottles or, if necessary, filling old bottles with a more recent vintage' (*op. cit.*, p. 177-178). Ambtenaren beschikken bovendien over een groot arsenaal aan technieken om begrotingsposten te manipuleren (Hale en Douglass 1977/78). Globale cijfers verhullen dus zeker evenveel, zo niet meer dan ze ons onthullen over het gevoerde beleid.

Tenslotte impliceert het gebruik van de genoemde globale en geaggregeerde indicatoren dat men veronderstelt dat de doeleinden van een groep onveranderlijk zijn, althans gedurende een langere tijdsspanne stabiel, zodat de perioden voor en na de positiewisseling er zinvol mee kunnen worden vergeleken. Is deze veronderstelling in zijn algemeenheid al moeilijk staande te houden (Steers 1975: p. 552-553), in het onderzoek naar positiewisselingen is deze aanname onaanvaardbaar. De recrutering van een nieuwe functionaris wordt immers vaak als een geschikt moment beschouwd om de doeleinden van de groep te heroverwegen en desgewenst te herzien (Zald 1970: p. 53-54; Pfeffer en Salancik 1978: H. 9; Hage 1980: p. 150-158; zie ook paragraaf 3.2). Het hanteren van indicatoren waarin wijzigingen in doelstellingen niet tot uitdrukking kunnen worden gebracht, kan tot volstrekt onjuiste interpretaties leiden over de gevolgen van positiewisselingen.

Het voorgaande heeft genoegzaam duidelijk gemaakt dat het gebruik van globale en geaggregeerde indicatoren alleen tot een groot aantal problemen kan leiden. Het is niet zeker dat ze doelen en doelbereiking adequaat representeren, bovendien levert hun toepassing interpretatieproblemen op. Door niet alleen de opgetreden veranderingen in doelbereiking vast te stellen, maar ook de achterliggende processen wordt het ten eerste mogelijk om na te gaan of de geconstateerde veranderingen zijn toe te schrijven aan het handelen van de groep en niet het

gevolg zijn van het optreden van andere (f)actoren. Zo hebben wij voor elk in de onderzoeksgemeenten opgespoord beleidsproces waarin de totstandkoming van een industrieterrein, zwembad of bejaardentehuis werd nagestreefd, afzonderlijk nagegaan of de betreffende voorziening (mede) door het gemeentebestuur is nagestreefd, dan wel of anderen (bijvoorbeeld een nabuurgemeente of een particuliere organisatie) zich hebben ingezet voor de realisering van de voorziening. Het blijkt dat de gemeentebesturen over de periode 1966-1974 in ruwweg een derde van alle opgespoorde processen geen actieve rol hebben gespeeld. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het uitsluitend hanteren van geaggregeerde gegevens over voorzieningenniveaus een vertekend beeld geeft van de activiteiten en de effectiviteit van gemeentebesturen.

Ten tweede verwerven we door aandacht te besteden aan deze processen meer inzicht in de wijze waarop positiewisselingen tot veranderingen in doelbereiking leiden en zijn we beter in staat de verschillende veronderstellingen over de werking van positiewisselingen te toetsen. Een voorbeeld uit eigen onderzoek kan dit wellicht verduidelijken. Onderzocht is onder meer of positiewisselingen leiden tot veranderingen in het gemeentelijke inspanningenniveau in de 'lopende zaken', dat wil zeggen in beleidsprocessen die voor de positiewisseling zijn begonnen en op het tijdstip van wisseling nog niet zijn beëindigd. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn. Voortgezette analyse laat zien dat positiewisselingen met name tot veranderingen leiden in het inspanningenniveau in beleidsprocessen die ten tijde van de positiewisseling in hun beginfase ('verkenning') verkeren. In beleidsprocessen die op dat moment al in een latere fase zijn, valt dit wisselingseffect niet te constateren, uitgezonderd na burgemeesterswisselingen. Kennelijk biedt de ene situatie meer speelruimte om invloed uit te oefenen dan de andere.

2. Verschillen in veranderingen in doelbereiking kunnen alleen als verschillen in invloed tussen topposities worden geïnterpreteerd als ze onder vergelijkbare omstandigheden zijn gemeten. Leiderschap is immers situationeel bepaald (vergelijk bijvoorbeeld Searing 1969 en McFarland 1969: p. 164-174). We dienen met andere woorden zorgvuldig de aanvangscondities waaronder positiewisselingen plaatsvinden, vast te stellen. Zo mogen we bijvoorbeeld niet bij voorbaat aannemen dat alle groepen dezelfde doeleinden nastreven en dat deze doeleinden voor alle even relevant zijn, zoals – alweer – bij het hanteren van globale en geaggregeerde indicatoren veelal impliciet het geval is (Liebert 1973/74; Steers 1975: p. 551-553, 555; Hage 1980: p. 152-155). Zo zien we in Nederland bijvoorbeeld dat de bemoeienis van gemeentebesturen met het bejaardenbeleid mede afhankelijk is van de mate waarin het particulier initiatief – van oudsher actief op dit terrein – initiatieven ontplooit. Niet alleen kunnen, zoals in dit voorbeeld, de verantwoordelijkheden op verschillende manieren over allerlei organisaties verdeeld zijn, maar ook zijn niet alle doelen voor alle groepen relevant. Om bij het voorgaande voorbeeld te blijven: bejaardenzorg vergt van gemeenten met een relatief sterk

vergrijsde bevolking meer aandacht en inspanningen dan van gemeenten met een relatief jonge bevolking. We mogen met andere woorden niet op voorhand aannemen dat de onderzochte groepen alle in vergelijkbare omstandigheden verkeren.

3. Tenslotte is het noodzakelijk om voor het vaststellen van de veranderingen na positiewisselingen een niet al te korte tijdsperiode te kiezen. In paragraaf 3.4 is er reeds op gewezen dat er zeer verschillend wordt gedacht over het tijdstip van optreden van de veranderingen. Voor het toetsen van de rivaliserende hypothesen geldt dat het onderzoeken van een langere tijdsperiode nodig is. Wij willen er hier overigens op wijzen dat het bepalen van het tijdstip waarop de veranderingen optreden wordt vergemakkelijkt door het onderzoeken van de achterliggende processen die tot de veranderingen hebben geleid. Bovendien is men hierdoor beter in staat om in vergelijkend onderzoek te bepalen hoe lang de onderzochte periode moet zijn opdat de verwachte veranderingen ook een redelijke kans hebben gehad om te kunnen optreden. Zo kozen wij in ons onderzoek naar de verschillen in invloed tussen burgemeesters, wethouders en directeuren Gemeentewerken in de hoofdanalyse voor een periode van zeven jaar waarin het voorzieningenniveau in de gemeente zou moeten zijn veranderd. Uit bestudering van de tijdsduur van de afzonderlijke beleidsprocessen waarin de voorzieningen werden nagestreefd, bleek namelijk dat de mediane tijdsduur van succesvolle beleidsprocessen ruim vijf jaar was.

4. Slot

Aanknopend bij een gedachte van Herbert Simon (1957a) wordt in dit artikel een nieuwe methode ontwikkeld om de invloed van maatschappelijke topposities te meten. Centraal staat hierin de gedachte dat de wisseling van een persoon in een positie een verandering in een invloedssysteem teweegbrengt. Naarmate de verandering groter is, mag worden aangenomen dat de invloed van de positie waarvan de bekleder is gewisseld, groter is. Deze methode is niet alleen geschikt om de vraag te beantwoorden of een positie over invloed beschikt, maar vooral ook om verschillen in invloed tussen topposities vast te stellen. Na presentatie van de grondgedachte zoals deze door Simon is geformuleerd, is vervolgens een aantal inhoudelijke en methodologische aspecten van de nieuwe methode uitgewerkt. In het bijzonder is aandacht besteed aan de ontwikkeling van een adequate conceptualisering en operationalisering van de gevolgen die positiewisselingen in het invloedssysteem teweegbrengen. We hebben erop gewezen dat het noodzakelijk is om allereerst vast te stellen welke dimensies van het invloedssysteem veranderingen ondergaan als gevolg van positiewisselingen, vervolgens welke de aard en richting van de veranderingsprocessen kunnen zijn, en tenslotte hoe deze veranderingen adequaat kunnen worden gemeten. We hebben het gebruik van globale

en indirecte indicatoren gekritiseerd en in plaats daarvan aandacht gevraagd voor de achterliggende processen waardoor de vastgestelde veranderingen tot stand komen, voor de omstandigheden waarin de onderzochte groepen verkeren en voor de tijdsperiode na de positiewisseling die men in zijn onderzoek betreft.

Geraadpleegde literatuur

- Aiken, M. en P.E. Mott (eds.), *The structure of community power*, New York 1970.
- Alferink, E.A.M.A., Tien jaar VARA-Ombudsman. Een empirisch onderzoek naar de invloed van de TV-Ombudsman en zijn coalitiepartners op het beleid van de overheid, *Sociologische Gids*, jrg. 27 (1980), p. 483-500.
- Allen, M.P., S.K. Panian en R.E. Lotz, Managerial succession and organizational performance: a recalcitrant problem revisited, *Administrative Science Quarterly*, vol. 24 (1979), p. 167-180.
- Bachrach, P., en M.S. Baratz, *Power and poverty. Theory and practice*, New York 1970.
- Bos, J.M., en G.P.A. Braam, Invloed van voetbalclubs op de gemeentelijke overheid: een vergelijkend onderzoek bij clubs uit het betaalde voetbal, *Sociologische Gids*, jrg. 27 (1980), p. 456-482.
- Braam, G.P.A., *Invloed van bedrijven op de overheid. Een empirische studie over de verdeling van maatschappelijke invloed*, Meppel 1973.
- Brand, A.M.M., H. van Gooren B.C.A.M. Poiësz, Protestacties van middenstanders tegen beleidsmaatregelen van de lokale overheid. Een empirisch onderzoek naar determinanten van succes, *Acta Politica*, jrg. 16 (1981), p. 101-119.
- Brown, M.C., Administrative succession and organizational performance: the succession effect, *Administrative Science Quarterly*, vol. 27 (1982), p. 1-16.
- Bunce, V., *Do new leaders make a difference? Executive succession and public policy under capitalism and socialism*, Princeton, N.J. 1981.
- Burns, J.M., *Leadership*, New York 1978.
- Campbell, D.T., en J.C. Stanley, *Experimental and quasi-experimental designs for research*, Chicago 1963.
- Carlson, R.O., Succession and performance among school superintendents, *Administrative Science Quarterly*, vol. 6 (1961/62), p. 210-227.
- Cartwright, D., Influence, leadership, control, in: J.G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago 1965, p. 1-47.
- Cobb, R.W., en C.D. Elder, *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*, Boston 1972.
- Cook, Th.D., en D.T. Campbell, *Quasi-experimentation. Design and analysis issues for field settings*, Boston 1979.
- Dahl, R.A., The concept of power, *Behavioral Science*, vol. 2 (1957), p. 201-215.
- Davis, O.A., M.A. Dempster en A. Wildavsky, A theory of the budgetary process, *American political science review*, vol. 60 (1966), p. 529-547.
- Dempster, M.A.H., en A. Wildavsky, On change: or, there is no magic size for an increment, *Political Studies*, vol. 27 (1979), p. 371-389.
- Doorn, J.A.A. van, Sociologische begrippen en problemen rond het verschijnsel macht, *Sociologisch Jaarboek*, dl. XI (1957), p. 73-122.
- Eitzen, D.S., en N.R. Yetman, Managerial change, longevity, and organizational effectiveness, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 (1972), p. 110-116.
- Ellemers, J.E., *Macht en sociale verandering. Een terreinverkenning*, Meppel 1968.

- Ellemers, J.E., Macht en invloed: begripsvorming en kenmerken, in J.E. Ellemers e.a., *Macht, machthebbers, machtelozen*, Meppel 1969, p. 9-29, 118-120.
- Emerson, R.M., Power-dependence relations, *American Sociological Review*, vol. 27 (1962), p. 31-41.
- Felling, A.J.A., *Lokale macht en netwerken. Een methodologische terreinverkenning*, Alphen aan den Rijn/Brussel 1974.
- Friedrich, C.J., *Man and his government. An empirical theory of politics*, New York 1963.
- Gamson, W.A., en N.A. Scotch, Scapegoating in baseball, *American Journal of Sociology*, vol. 70 (1964/65), p. 69-72.
- Goor, H. van, Macht, participatie en inspraak op lokaal niveau: enige recente Nederlandstalige publikaties, *Sociologische Gids*, jrg. 22 (1975), p. 383-393.
- Gordon, G.E., en N. Rosen, Critical factors in leadership succession, *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 27 (1981), p. 227-254.
- Gouldner, A.W., *Patterns of industrial bureaucracy. A case study of modern factory administration*, New York-London 1954.
- Grusky, O., Role conflict in organization: a study of prison camp officials, *Administrative Science Quarterly*, vol. 3 (1958/59), p. 452-472.
- Grusky, O., Administrative succession in formal organization, *Social Forces*, Vol. 39 (1960/61), p. 105-115.
- Grusky, O., Managerial succession and organizational effectiveness, *American Journal of Sociology*, vol. 69 (1963/64), p. 21-31.
- Grusky, O., Reply to Gamson and Scotch, *American Journal of Sociology*, vol. 70 (1964/65), p. 72-76.
- Grusky, O., Succession with an ally, *Administrative Science Quarterly*, vol. 14 (1969), p. 155-170.
- Guest, R.H., *Organizational change: the effects of successful leadership*, Homewood, Ill. 1962.
- Guest, R.H., Managerial succession in complex organizations, *American Journal of Sociology*, vol. 68 (1962/63), p. 47-54.
- Hage, J., *Theories of organizations. Form, process, and transformation*, New York 1980.
- Hale, G.E., Executive leadership versus budgetary behavior, *Administration and Society*, vol. 9 (1977/78), p. 169-190.
- Hale, G.E., en S.R. Douglass, The politics of budget execution. Financial manipulation in state and local government, *Administration and Society*, vol. 9 (1977/78), p. 367-378.
- Helmich, D.L., en W.B. Brown, Successor type and organizational change in the corporate enterprise, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 (1972), p. 371-381.
- Hollander, E.P., Conformity, status and idiosyncrasy credit, *Psychological Review*, vol. 65 (1958), p. 117-127.
- Hook, S., *The hero in history: a study in limitation and possibility*, New York 1943.
- House, R.J., en M.L. Bantz, Leadership: some empirical generalizations and new research directions, *Research in Organizational Behavior*, vol. 1 (1979), p. 341-423.
- Jackson, J.E., Politics and the budgetary process, *Social Science Research*, vol. 1 (1972), p. 35-60.
- Lammers, C.J., Power and participation in decision-making in formal organizations, *American Journal of Sociology*, vol. 73 (1967/68), p. 201-216.
- LeLoup, L.T., The myth of incrementalism: analytical choices in budgetary theory, *Polity*, vol. 10 (1977/78), p. 488-509.
- Lieberson, S., en J.F. O'Connor, Leadership and organizational performance: a study of large corporations, *American Sociological Review*, vol. 37 (1972), p. 117-130.

- Liebert, R.J., Municipal functions, structure and expenditures: a reanalysis of recent research, *Social Science Quarterly*, vol. 54 (1973/74), p. 765-783.
- McFarland, A.S., *Power and leadership in pluralist systems*, Stanford, Cal. 1969.
- Nagel, J.H., *The descriptive analysis of power*, New Haven/London 1975.
- Natchez, P.B., en I.C. Bupp, Policy and priority in the budgetary process, *American Political Science Review*, vol. 67 (1973), p. 951-963.
- Otten, A.J.W., en A.W.M. Teulings, Buitenstaanders en krachtfiguren; determinanten en functies van opvolging voor de organisatie, *Mens en Onderneming*, jrg. 24 (1970), p. 296-313.
- Parsons, T., A sociological approach to the theory of organizations, in: T. Parsons, *Structure and process in modern societies*, New York-London 1960, p. 16-58.
- Parsons, T., On the concept of influence, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 27 (1963a), p. 37-62.
- Parsons, T., On the concept of political power, *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 107 (1963b), p. 232-262.
- Pfeffer, J., Management as symbolic action: the creation and maintenance of organizational paradigms, *Research in Organizational Behavior*, vol. 3 (1981), p. 1-52.
- Pfeffer, J., en G.R. Salancik, *The external control of organizations*, New York 1978.
- Ringeling, A.B., *Beleidsvrijheid van ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn 1978.
- Ritvo, R.A., R. Salipante Jr., en W.W. Notz, Environmental scanning and problem recognition by governing boards: the response of hospitals to declining birth rates, *Human Relations*, vol. 32 (1979), p. 227-235.
- Salancik, G.R., en J. Pfeffer, Constraints on administrator discretion: the limited influence of mayors on city budgets, *Urban Affairs Quarterly*, vol. 12 (1977), p. 475-498.
- Searing, D.D., Models and images of man and society in leadership theory, *Journal of Politics*, vol. 31 (1969), p. 3-31.
- Simon, H.A., Notes on the observation and measurement of political power, in: H.A. Simon, *Models of Man, Social and Rational*, New York 1957a, p. 62-78.
- Simon, H.A., *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*, Second Edition, New York-London 1957(b).
- Starbuck, W.H., Organizations as action generators, *American Sociological Review*, vol. 48 (1983), p. 91-102.
- Steers, R.M., Problems in the measurement of organizational effectiveness, *Administrative Science Quarterly*, vol. 20 (1975), p. 546-558.
- Stinchcombe, A.L., *Constructing social theories*, New York 1968.
- Veen, P., *Macht slijt. Sociale psychologie toegepast*, Groningen 1979.
- Weiner, N., en T.A. Mahoney, A model of corporate performance as a function of environmental, organizational, and leadership influence, *Academy of Management Journal*, vol. 24 (1981), p. 435-470.
- Wrong, D., *Power. Its forms, bases and uses*, Oxford 1979.
- Zald, M.N., Who shall rule? A political analysis of succession in a large welfare organization, *Pacific Sociological Review*, vol. 8 (1965), p. 52-60.