



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Vrouwen in adviesraden

Oldersma, J.

### Citation

Oldersma, J. (1990). Vrouwen in adviesraden. *Acta Politica*, 25: 1990(4), 467-484. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449823>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449823>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

parlementariërs, VU-Uitgeverij, Amsterdam 1985; and R. Koole, red., *Binnenhof Binnenste Buiten: Slagen en falen van de Nederlandse parlementaire democratie*, De Haan, Weesp 1986.

[vervolg van p. 450]

- Scholten, I. (1982), 'Verzuiling en Bezuiniging: Ongelijke Kansen op de Arbeidsmarkt', *De Gids*, 145th year, 7, 465-479.
- Scholten, I. (1987), 'Introduction: Corporatist and Consociational Arrangements', p. 1-38 in *Political Stability and Neo-Corporatism*, edited by I. Scholten, London, Sage.
- Staveren, M. van (1988), *De Dennendal-affaire. Een monument voor het 'linkse gevoel'*, Doctoraalscriptie, PSCF, Universiteit van Amsterdam.
- Steiner, J. (1981), 'Review Article: The Consociational Theory and Beyond', *Comparative Politics* 13, p. 339-354.
- Stuurman, S. (1984), *Verzuiling, Kapitalisme en Patriarchaat*, 2e druk, Nijmegen, SUN.
- Swaan, A. de (1988), *In Care of the State*, Cambridge, Polity Press.
- Waarden, F. van (1990), *State and Civil Society in the Netherlands*, SFB 221-Projekt A2, Universität Konstanz.

## Onderzoek

### Vrouwen in adviesraden

Jantine Oldersma

'En overigens ben ik van mening, dat er in de adviesraden meer vrouwen moeten komen.' Zo eindigde het kamerlid De Grave zijn toespraak tot de in 1989 nieuw geïnstalleerde Emancipatieraad. Het gevoelen dat vrouwen ten onrechte ontbreken in het schemerige tussengebied tussen staat en maatschappij heerst kennelijk niet alleen onder vrouwen en/of feministen. Of, en in welke mate, vrouwen ook werkelijk ontbreken is echter niet eenvoudig te achterhalen in literatuur over de Nederlandse politiek. Ook de aandacht voor vrouwen en politiek van feministische zijde concentreert zich grotendeels op de gekozen vertegenwoordigers op lokaal en nationaal niveau.

In het onderstaande zal ik een aantal gegevens bespreken dat is gedestilleerd uit een overzicht van Nederlandse adviesraden. Een op de tien adviseurs van de overheid blijkt vrouw te zijn. Daarmee blijft het stelsel van adviesraden opmerkelijk achter vergeleken met de gekozen raden, waarvan op dit moment ongeveer een op de vier leden een vrouw is. Het aandeel van vrouwen wordt uitgesplitst per departement en per functiecategorie. Zo kan een aantal kwesties dat in de buitenlandse literatuur aan de orde is gesteld, worden belicht. Is het aandeel van vrouwen in het adviesraadsstelsel te vatten onder de term 'reproductie'? Zijn vrouwen alleen daar aanwezig waar politieke macht afwezig is? Hebben vrouwen minder kansen als raden worden samengesteld op basis van deskundigheid, dan in vertegenwoordigende raden?

### Inleiding

Adviseren aan de overheid kent een lange geschiedenis van hoogte- en dieptepunten waarin zowel mannen als vrouwen figureren. Men kan illustere voorbeelden vinden in Plato en in Machiavelli, echter ook in Madame de Pompadour en haar pogingen kunst en architectuur in Frankrijk

te bevorderen. In Nederland wordt het ontstaan van het eerste permanente adviesorgaan van de regering, de Raad van State, gezien als het startpunt van een geregeld stelsel van adviserende lichamen. Den Uyl en Peper plaatsten midden jaren zeventig de vraag op de agenda wie nu eigenlijk 'de macht' heeft in het stelsel van adviesraden.<sup>1</sup> In die tijd komt ook onderzoek op gang vanuit bestuurlijk-politicologische hoek, en vanuit een meer marxistische invalshoek in het 'neo-corporatisme'-debat, waarin de plaats van het stelsel in het democratisch bestel en het functioneren ervan wordt bekritiseerd.<sup>2</sup>

In de literatuur op dit terrein wordt vrijwel geen aandacht besteed aan de afwezigheid van vrouwen in de overlegstelsels. Van Putten en Van Delden, die het stelsel onderzochten in opdracht van respectievelijk de WRR en de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, signaleren weliswaar het probleem van de ondervetegenwoordiging van vrouwen, maar van enige analyses van de problematiek is geen sprake.

Dit ontbreken van aandacht voor de positie van vrouwen is des te opmerkelijker, omdat het probleem van de representativiteit wel een steeds terugkerend probleem vormt in de literatuur over de adviesraden. Wie en welke belangen worden vertegenwoordigd? Rond de Sociaal-Economische Raad ontstaat een aantal keren ongenoegen met betrekking tot de representativiteit van de vertegenwoordigde vakcentrales.<sup>3</sup> Van Putten stelt dat het stelsel van adviesraden wordt gedomineerd door werkgevers- en werknemersorganisaties; Van Delden meent dat met name de niet-georganiseerde burgers en haar belangen niet aan bod komen. De representativiteit van het stelsel ten aanzien van de belangen van vrouwen komt echter niet ter sprake.

De kritiek op het stelsel heeft intussen geleid tot drastische maatregelen. In 1984 verschijnt een rapport van de 'Projectgroep externe advisering' waarin wordt gepleit voor het afschaffen van een groot aantal adviesorganen, waarvan een deel ook reeds 'slappend' was aangetroffen.<sup>4</sup> Een deel van de adviezen is intussen overgenomen. In zijn 'Tweejaarlijkse rapportage externe advisering 1986-1988' constateert de Minister van Binnenlandse Zaken dan ook tevreden dat het aantal externe adviesorganen in die periode is teruggebracht tot omstreeks 150. Ook de geringe vertegenwoordiging van vrouwen heeft de overheid intussen aangezet tot maatregelen: in 1980 zijn door het ministerie van WVC spelregels vastgesteld voor het verbeteren van de vertegenwoordiging van vrouwen in adviesraden.

'Uitgangspunt voor deze spelregels is, dat in elk adviesorgaan vrouwen zitting dienen te hebben. De insteller van een adviesorgaan moet daarbij streven naar een 'getalsverhouding van mannen en vrouwen, die adequaat is aan het onderwerp(en) waarvoor de commissie of het adviescollege is ingesteld.'<sup>5</sup>

Men kan zich voorstellen dat menig ambtenaar zich het hoofd heeft gebroken over de vraag welke m/v-verhouding adequaat zou kunnen zijn aan het onderwerp onder consideratie. Is het bij voorbeeld verontrustend te noemen dat de 'Rijkscommissie voor Vaderlandse Geschiedenis' geheel uit mannen bestaat? Is de toekomst van ons volk in gevaar omdat de 'Interdepartementale Commissie Bevolkingsvraagstukken' slechts een vrouw telt? Als in 1987 het kabinet richtlijnen doet uitgaan, kiest zij voor een simpele formulering: het kabinet streeft naar een verhouding mannen: vrouwen van 1:1 in de adviescolleges. De vertegenwoordiging moet relevant zijn ten aanzien van de belangen en deskundigheid op een bepaald terrein.<sup>6</sup> Voor iedere open plaats moet actief worden overwogen of een geschikte vrouw te vinden is.

### Weinig vrouwen

Vrouwen zijn in de Nederlandse politiek notoir slecht vertegenwoordigd.<sup>7</sup> Onder de gekozen vertegenwoordigers is echter sprake van een opmerkelijke vooruitgang, sinds politieke partijen zich hebben toegelegd op het bevorderen van het plaatsen van vrouwelijke kandidaten op de kieslijsten. Monique Leijenaar geeft in haar proefschrift 'De geschade heerlijkheid' een overzicht van de percentages vrouwelijke leden in verschillende raden van 1918 tot 1987. Gemeenteraad, Provinciale Staten, Tweede Kamer en Eerste Kamer geven in die periode van zeventig jaar allemaal een stijging te zien in het vrouwelijke ledenbestand. Rond 1918 belooft dat voor alle raden zo'n 1-2%; in 1987 loopt het voor de verschillende raden uiteen van 19,1% voor de gemeenteraden tot 26,6% voor de Eerste Kamer. Bij de verkiezingen van 1989 en de daaropvolgende verschuivingen na de vorming van een regering, is het percentage vrouwen in de Tweede Kamer gestegen tot 26%. Opmerkelijk is dat de stijging zich, historisch gezien, het eerst op bescheiden schaal voordoet voor de Tweede Kamer, in de jaren zeventig stijgt het aandeel vrouwen in alle raden.<sup>8</sup> Waar het volk wordt vertegenwoordigd blijkt bijna een kwart van de beschikbare zetels reeds opgeëist door de 'helft als minderheid'.

Ook het aandeel vrouwen onder de Nederlandse ministers stijgt in 1989 tot de recordhoogte van 21,5% (afd. Voorlichting Tweede Kamer). Daarmee is Nederland gaan behoren tot de top van Europa op dit gebied, achter Noorwegen (44,4% in 1986) en Zweden (24,0% in 1986).<sup>9</sup> Gegevens over andere bestuurlijke functies zijn te vinden in de CBS-uitgave 'M/V, mannen en vrouwen naast elkaar'. Daarin blijkt de zaak er minder rooskleurig uit te zien.

Tabel 1: Percentage vrouwen in enkele politieke elitefuncties

functie	% vrouwen	jaar van metingen
wethouders	9.1%	1982
burgemeesters	3.5%	1984

CBS 1987: 61-64

In het ambtenarenapparaat zijn vrouwen goed vertegenwoordigd in de allerlaagste rangencategorieën, op de hogere niveaus ontbreken ze echter nagenoeg geheel, zoals blijkt uit het volgende staatje ontleend aan gegevens van Binnenlandse Zaken.

Tabel 2: Percentage vrouwen onder werknemers van de rijksoverheid uitgesplitst naar functieniveau

schaal	% vrouwen	jaar van meting
I-18	38%	1982
32-59	26%	id
60-110	9%	id
111-148	8%	id
149-151	5%	id
152-	2%	id

Biza-emancipatieplan 1982, bijlage 1:34

Uiteraard is dit geen exclusief Nederlandse problematiek. Putnam spreekt in een publikatie uit 1975 van de 'Iron law of andrarchy', die maakt dat vrouwen in de meeste landen niet meer dan 4 tot 8% uitmaken van de politieke elites.<sup>10</sup> Alleen in de Scandinavische landen is dat anders, daar maken vrouwen midden jaren zeventig al tussen de 10 en 20% uit van de politieke elite.

Ook in adviesgroepen zijn vrouwen zeer slecht vertegenwoordigd. He-las zijn slechts weinig gegevens beschikbaar over het precieze aandeel van vrouwen in dit deel van de politieke arena. De WRR hield in 1976 een enquête onder de leden van 402 permanente adviescolleges waaruit een profiel van adviserend Nederland valt af te leiden. Daarin wordt een globaal cijfer van het aandeel vrouwen gegeven, maar er is niets uitgesplitst naar departement of positie, zodat een gedetailleerde diagnose van het ontbreken van vrouwen ontbreekt. Toch leverde de WRR-enquête boeiend materiaal. Van de overheidsadviseurs behoort 95% tot het mannelijk

geslacht; de typische adviseur is een man met een academische titel, relatief vaak in economie of recht, hij is 54 jaar oud en woont tussen Amsterdam, Utrecht en Den Haag.<sup>11</sup>

### Onderzoek elders

De vertegenwoordiging van vrouwen in adviesraden is alleen in de Scandinavische landen en in Groot-Brittanie onderwerp geweest van onderzoek. In Noorwegen onderzochten Hernes en Voje alle vrouwelijke en een steekproef van de mannelijke leden van adviesraden. Hernes onderzocht in samenwerking met onderzoekers uit de betreffende landen ook het aandeel van vrouwen in de adviesraden van de andere Scandinavische landen. Joni Lovenduski maakte een overzicht van het aandeel vrouwen in Britse raden en commissies.

Uit een vergelijking tussen de Scandinavische landen blijkt dat het percentage vrouwen in de adviesraden vanaf 1950 gestadig is gestegen. In onderstaande tabel is te zien dat de verschillende landen onderling toch aanzienlijke verschillen vertonen in het tempo van de groei.

Tabel 3: Percentage vrouwen in stelsels van adviesraden in vijf landen

jaar	Denemarken	Finland	IJsland	Noorwegen	Zweden
1950					5%
1960	4%	1%		7%	5%
1970	8%	11%	3%	10%	7%
1980	9%	10%	7%	27%	16%

Bron: Hernes en Hanninen-Salmelin 1985

Noorwegen is een duidelijke uitschieter, als gevolg van een Koninklijk Besluit, aangescherpt tot een quotasysteem in respectievelijk 1973 en 1976.

In alle landen blijken vrouwen echter geconcentreerd in de adviesraden van een klein aantal departementen. In alle vijf landen behoren de ministeries van Sociale Zaken en Gezondheidszorg (soms apart, soms aan elkaar gekoppeld) steeds tot de koplopers als het gaat om het aandeel vrouwen onder de bijbehorende raden. In vier van de vijf landen komen ook Justitie en Onderwijs voor onder de hoogst scorenden, Consumentenzaken, Culturele Zaken en Algemene Zaken scoren steeds hoog in een paar landen. Hernes en anderen verdelen de terreinen van staatszorg in navolging van

Sinkkonen en Haavio-Manilla in drie categorieën: departementen waar men zich bezighoudt met produktie (economische zaken, visserij), met reproductie (sociale zaken, gezondheid) en met administratie en handhaving van het systeem van de staat als zodanig. Hernes en anderen vinden de termen productief en reproductief terecht ongelukkig gekozen, maar vervangen ze door niet veel betere: gespecialiseerde of vakministeries, gespecialiseerde ministeries voor vrouwenbelangen en ministeries met een bredere functie in het definiëren, coördineren en organiseren van het systeem. Vrouwen zijn in alle Scandinavische landen vrijwel afwezig in de adviesraden behorend bij de vakdepartementen, onder de raden van de 'coördinerende' ministeries zijn ze eveneens schaars, met uitzondering van Justitie. De 'vrouwenministeries': onderwijs, sociale en gezondheids-politiek bevolken hun adviesraden steeds met het hoogste percentage vrouwen. Groot-Brittanie laat een ander beeld zien. In de eerste plaats is het aandeel van vrouwen in de adviesraden onverwacht hoog, vergeleken met dat van het parlement: in 1984 18,8% in adviesraden, tegenover ongeveer 5% in het parlement. Hoogst scorende departementen zijn het 'Home Office' en het 'Scottish Office', op enige afstand gevolgd door de ministeries van gezondheid en handel.<sup>12</sup>

De door Hernes c.s. gebruikte indeling gaat niet alleen niet steeds op, zij verduistert meer dan zij verduidelijkt. De termen produktie en reproductie doen denken aan – grotendeels mislukte – vroeg-feministische pogingen om het vrouwenvraagstuk te vatten in een marxistisch begrippenkader. In de vervolgens aangepaste driedeling wordt wel erg snel besloten tot het bestaan van typische 'vrouwenministeries', analoog aan het bestaan van 'vrouwenberoepen'. Onverklaard blijft daardoor, hoe het komt dat twee beleidsterreinen die buiten dat kader vallen, Justitie en Algemene Zaken, steeds zo hoog scoren.

In een ander artikel koppelt Hernes de opkomst van de verzorgingsstaat aan de vermaatschappelijking van een aantal van oudsher typische vrouwentaken als onderwijs en zorg voor zieken.<sup>13</sup> Te verklaren is dan waarom vrouwen, ondanks de grote belangen die zij hebben in de verzorgingsstaat, zo langzaam en in zo geringe mate toetreden tot de beheersmechanismen daarvan.<sup>14</sup>

In 1977 hielden Helga Hernes en Kirsten Voje in Noorwegen een enquête onder een gelijk aantal mannelijke en vrouwelijke leden van adviesraden. Ze stelden vragen met betrekking tot hun politieke activiteiten, hun gezinssituatie, de manier waarop ze in de adviesraad waren gekomen en het belang dat gehecht werd aan het sekseverschil in de politiek.

In Noorwegen was in 1973 een koninklijk besluit uitgevaardigd teneinde de vertegenwoordiging van vrouwen te verbeteren en deze was in 1976

nog eens aangescherpt.<sup>15</sup> De resultaten zijn nog niet spectaculair als Hernes en Voje hun onderzoek beginnen. Vrouwen vormen 16,7% van de vaste, en 20% van de plaatsvervangende leden van commissies en raden. Voorzitters en rapporterende secretarissen bestaan echter maar voor respectievelijk 3,3 en 1,2 procent uit vrouwen.<sup>16</sup>

De ondervertegenwoordiging van vrouwen in adviescolleges is volgens Hernes en Voje het gevolg van de ondervertegenwoordiging van vrouwen in werkgevers- en werknemersorganisaties. Leden worden meestal uit die kringen gerecrueteerd. Als vrouwen toch in adviesraden terecht komen gebeurt dat vaak via het parlement of via lokale raden. De ondervertegenwoordiging van vrouwen blijkt niet te wijten te zijn aan een gebrek aan sociale participatie. Vrouwen zijn niet minder dan mannen lid van maatschappelijke organisaties, ze zijn echter lid van organisaties die in mindere mate dienen als recruiteringsveld voor de politieke elite. Als vrouwen wel in adviescolleges terecht komen, zijn ze actiever dan mannen op vergelijkbare plaatsen. Hernes en Voje concluderen dat er sprake is van discriminatie: ze moeten meer hun best doen om hetzelfde te bereiken als mannen.

De vrouwen die wel zijn uitverkoren zijn weer geen afspiegeling van de Noorse vrouwelijke bevolking. Ze zijn vaker niet getrouwd en kinderloos en hebben vaker een baan buitenshuis dan haar niet-adviserende seksegenoten.<sup>17</sup> Ze zijn relatief vaak lid van vrouwen- of feministische organisaties en zijn van mening dat hun sekse ze een andere kijk op politiek geeft dan hun mannelijke collega's.

Ook Lovenduski komt, in haar studie naar vrouwen in de politiek in Europa, tot de conclusie dat vrouwen weliswaar in de meeste landen in groteren getale dan voorheen lid worden van werkgevers- en werknemersorganisaties, maar dat dit nog niet betekent dat ze ook terecht komen op plaatsen waar die organisaties zijn vertegenwoordigd.<sup>18</sup>

## Nederland

Zoals boven gememoreerd, is het meer dan tien jaar geleden dat binnen de Nederlandse overheid het verlangen ontwaakte om de vertegenwoordiging van vrouwen in adviesraden te verbeteren. Toen bedroeg het percentage vrouwen onder de leden van permanente externe adviesorganen 5. De minister van Binnenlandse Zaken constateert in zijn rapportage over de jaren 1986-1988 dat er nog niet veel schot in de zaak zit.

'Uit de beschikbare gegevens komt naar voren dat in alle beleidssectoren vrouwen in externe adviesorganen (nog) sterk ondervertegenwoordigd zijn.

In naar schatting de helft van het aantal adviesorganen hebben in het geheel geen vrouwen zitting. Aangezien over de eerdere periode cijfers geheel ontbreken, kan niet worden nagegaan hoe de deelname van vrouwen in externe adviesorganen zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld (min. v. BZ, maart 1989).

De bijlage uit deze 'Tweejaarlijkse rapportage' is verder niet erg informatief: overzichten, namen en percentages ontbreken. Die zijn wel te vinden in het 'Overzicht adviesorganen van de centrale overheid 1987'. Dit zal echter voorlopig het laatste volledige overzicht blijven, de minister kondigt in zijn 'Tweejaarlijkse rapportage' aan dat in het vervolg slechts een beperkt gegevensbestand zal worden opgenomen in de Staatsalmanak. Alle reden dus, om het 'Overzicht' eens goed te bekijken om te zien hoe het er tien jaar na Van Puttens enquête met de vrouwen onder de adviseurs voorstaat.

In het databestand, gebaseerd op 'Overzicht', zijn alleen de permanente vaste adviescolleges opgenomen die overwegend uit niet-ambtenaren bestaan. Subcommissies zijn opgenomen voor zover zij worden vermeld als 'zelfstandig suborgaan'.<sup>19</sup> De publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en de Sociaal-Economische Raad vallen buiten het bestand, in 'Overzicht' vormen ze een aparte categorie.<sup>20</sup> Dit leverde een databestand op van 175 raden en 4.342 formele posities, waarvan 10,5% wordt bezet door een vrouw. Bij een rangschikking naar percentage vrouwen per soort lidmaatschap ontstaat het volgende beeld:

Tabel 4: Vrouwen in adviesraden naar soort lidmaatschap

soort lidmaatschap	(n)	% vrouwen
voorzitters	305	9
secretarissen	271	17
leden	3323	10
adviseurs en waarnemers (meestal ambtenaren)	443	8
vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties	1260	10
ambtenaren die hun ministerie vertegenw.	491	6

Opvallend is het hoge percentage secretarissen, dit in tegenstelling tot de Noorse situatie. Het zou interessant zijn na te gaan of dat inhoudt dat de ambtelijke status van secretarissen in ons bestel als lager gezien wordt dan die van de andere ambtenaren die participeren in het adviescircuit.

## De toegankelijkheid van departementen

Voor een uitsplitsing naar departement is uitgegaan van leden van adviesorganen. Voorzitters, secretarissen, adviserende leden en waarnemers zijn even buiten beschouwing gelaten om een beeld te kunnen geven van de toegankelijkheid van de verschillende departementen voor vrouwen vanuit het 'maatschappelijk middenveld' en de professies.

Tabel 5: Aandeel vrouwen onder leden van adviesraden, naar departement<sup>21</sup>

departement	(n)	% vrouwen
just	147	19
wvc	999	15
sozawe	277	12
buiza	115	10
az +	80	9
biza	180	7
o&w	630	7
defens	28	7
vrom	158	6
ecoza	193	5
l&v	174	4
v&w	261	3
financ	81	2

Justitie, WVC en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn echte koplopers in dit klassemment. Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken zijn wellicht te classificeren als subtop. Acht ministeries vormen de achterhoede; het percentage vrouwen in de belendende adviesraden ligt tussen de 2 en 7%.

Als we dit staatje vergelijken met de uitkomsten van Hernes en Voje blijkt in de eerste plaats dat de departementen die bij ons goed scoren, Justitie en WVC (15% en 19%), toch nog 5 à 10% achter liggen op de hoogst scorenden van tien jaar geleden in Noorwegen. Toen vonden Hernes en Voje bij Justitie, Sociale Zaken en Consumentenaangelegenheden een aandeel van 25-30% vrouwen. De beleidsterreinen zijn echter niet goed vergelijkbaar. Sociale Zaken omvat in ons land zowel sociale zekerheid als arbeidsmarktbeleid, in Noorwegen zijn dat aparte departementen. Het aandeel vrouwen in de adviesraden van Sociale Zaken is echter ook geflatteerd door de aanwezigheid van de Emancipatieraad. Vrouwen zijn afwezig in industrie-, arbeidsmarkt-, financiële, landbouw-, buitenlandpoli-

tiek en defensie in Noorwegen. Ons Buitenlandse Zaken lijkt dit beeld te verstoren. Het aandeel vrouwen in de adviesraden daar komt echter grotendeels op rekening van de Nationale Commissie Ontwikkelingssamenwerking, toch al een onderdeel dat niet strookt met het traditionele beeld van de diplomatie.

Ingrid Widdershoven splitste de Nederlandse beleidsterreinen uit volgens het door Hernes e.a. gebruikte schema. Zij onderscheidt productieve departementen: Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Landbouw en Visserij, reproductieve departementen: Sociale Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, WVC en VROM en algemene departementen: Financiën, Defensie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Justitie en Algemene Zaken. Vergelijking met bovenstaande percentages laat zien hoe gering de voorspellende waarde van deze indeling is voor het aandeel van vrouwen. Justitie, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken vallen in de categorie 'aardig wat vrouwen', waarin ze als algemene departementen niet thuishoren, VROM en Onderwijs en Wetenschappen behoren tot de achterhoede, waar ze als 'reproductieve departementen' nooit hadden mogen belanden. Consistent met deze theoretische noties zijn de geringe aandelen vrouwen bij V en W, L en V en Ecoza, die alle tot de hekkesluiters behoren.<sup>22</sup>

### Het hart van de politiek

Op zoek dus naar een nieuwe verklaringsgrond. Volgens Hernes en Voje zijn vrouwen afwezig juist in het 'hart' van de politiek. Men kan van mening verschillen over de exacte locatie van het hart van de politiek. Hernes en Voje zoeken het in financiën, industrie- en agrarische politiek en buitenlandse zaken en defensie: politieke macht wordt verbonden aan economische en militaire macht. In Nederland wordt het politieke hart meestal gelokaliseerd in de vijfhoek waar de machtigste leden van het kabinet zitten: de sociaal-economische driehoek en Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken. Economische invloed en invloed op de inrichting van het openbaar bestuur worden als grondslag van Nederlands politieke macht gezien. In het volgende staatje ben ik uitgegaan van deze vijfhoek. Als politieke macht en vrouwen elkaar mijden, en als de vijfhoek het echte Nederlandse machtscentrum is, dan zouden we een verschil moeten vinden tussen de vertegenwoordiging van vrouwen in deze vijfhoek en daarbuiten.

Tabel 6: Aandeel vrouwen in 'de vijfhoek' en daarbuiten. Uitgesplitst naar soort lidmaatschap

soort lidmaatschap	totaal		vijfhoek		overig	
	(n)	%	(n)	%	(n)	%
voorzitters	302	8	82	7	220	8
secretarissen	270	17	73	10	197	19
leden	3313	10	728	7	2585	10
adv en waarn	443	8	109	4	334	10
vert.	1260	10	400	7	860	12
ambt.	491	6	154	6	337	6

In het hart van de politiek staat het er duidelijk minder goed voor met vrouwen dan daarbuiten. De schade is echter niet gelijkelijk verdeeld over de verschillende soorten deelnemers. Het aandeel vrouwelijke secretarissen is gehalveerd en ook onder het aandeel vrouwen van leden, vertegenwoordigende leden en adviserende leden en waarnemers is door deze simpele tweedeling een slachting aangericht. Tussen leden en vertegenwoordigende leden is geen verschil in de vijfhoek, zodat de ondervertegenwoordiging van vrouwen zowel in het deskundigenbestand als in de vertegenwoordigende leden moet zitten. Voorzichtig concluderend zou men kunnen stellen dat vrouwen in Nederland in het hart van de politiek inderdaad minder tot het adviseurschap worden geroepen dan daarbuiten, hoewel de verschillen niet spectaculair zijn.

Het onderscheid is echter niet erg scherp of veelzeggend. Tenslotte behoren twee van de vijf departementen in het politieke hart eveneens tot de vijf departementen met het hoogste percentage vrouwen. Ook de uitspraak dat politieke macht vrouwen mijdt, is kennelijk wel een beetje waar, maar in zijn algemeenheid te simplistisch.

### Waar zijn vrouwen welkom?

Om nog eens nauwkeuriger na te kunnen gaan via welke weg vrouwen het eerste toegang krijgen tot het adviescircuit heb ik de departementen opnieuw verdeeld. Deze keer is dat gebeurd volgens de lijn vrouwvriendelijk/vrouwonvriendelijk, waarbij de leden als uitgangspunt dienden. Ik beschouw een departement in dit verband als vrouwvriendelijk als het percentage vrouwelijke leden uitstijgt boven de 4-8% die volgens Putnam

ook onder de 'Iron law of andrarchy' weet door te dringen tot de politieke elites. Volgens dit criterium zijn Sociale Zaken, Algemene Zaken, Justitie, Buitenlandse Zaken en WVC vrouwvriendelijke departementen. Verdelen we de departementen in 'vrouwvriendelijk' (vr. vr.) en 'vrouwonvriendelijk' (vr. o. vr.) en brengen we vervolgens weer de onderverdeling naar soorten lidmaatschap aan, dan ontstaat de volgende tabel:

Tabel 7: Aandeel vrouwen in vrouwvriendelijke en vrouwonvriendelijke departementen, naar soort deelname

soort lidmaatschap	vr. vr.		vr. o. vr.		Totaal
	(n)	% vr.	(n)	% vr.	% vr.
voorzitters	159	14	146	3	8
secretarissen	134	22	137	12	17
leden	1618	14	1705	6	10
adv. en waarn.	211	14	232	3	8
vert.	607	16	653	5	10
ambt.	208	9	283	4	6

De relatieve vrouwvriendelijkheid<sup>23</sup> doet zich voor over de hele linie, maar niet even sterk in alle categorieën deelnemers. Het aandeel vrouwen onder voorzitters en onder adviserende leden en waarnemers is maar liefst vijf keer zo groot in de adviesraden van de vijf als vrouwvriendelijk onderscheiden departementen als in de acht andere. Het percentage vrouwelijke vertegenwoordigende leden verdriedubbelt en het percentage vrouwen bij leden, ambtenaren en secretarissen verdubbelt. In het vrouwonvriendelijke cluster lijkt ook meer sprake te zijn van het weren van vrouwen naar mate men hoger komt in de hiërarchie: het percentage vrouwen onder de voorzitters is de helft van dat onder de leden.

Verschillende auteurs op dit terrein hebben zich gebogen over de gevolgen van professionalisering voor de kansen van vrouwen om maatschappelijke macht uit te oefenen. Vooral op het gebied van de gezondheidszorg is betoogd dat vrouwen verdwijnen als 'kennis' promoveert tot 'deskundigheid'. Houdt dat in dat vrouwen minder kansen hebben om gevraagd te worden voor raden op basis van deskundigheid, dan als vertegenwoordiger? Hernes en ook Lovenduski stellen dat de tendens in verschillende adviesraadstelsels om vaker raden op basis van deskundigheid

in te stellen de kansen van vrouwen verkleint. Om de verschillen tussen vertegenwoordigende leden en leden benoemd op persoonlijke titel – meestal deskundigen – iets meer reliëf te geven, worden die in het volgende staatje nog eens tegenover elkaar gezet.

Tabel 8: Leden, vertegenwoordigende leden en leden benoemd op persoonlijke titel, naar cluster

soort lidmaatschap	vr. vr.	vr. o. vr.
	% vrouwen	% vrouwen
leden	14	6
vertegenw.	16	5
pers. titel	13	7

Het antwoord blijkt niet eenduidig. In de adviesraden van die departementen waar vrouwen over de gehele linie meer kans hebben in een raad terecht te komen, komen ze iets vaker binnen via het vertegenwoordigen van een organisatie dan op persoonlijke titel. In de adviesraden van de andere departementen is het andersom. Vrouwen komen iets vaker binnen op persoonlijke titel, dan als vertegenwoordiger van een organisatie.<sup>24</sup>

### Waarom deze?

Ten slotte nog iets over de vraag waarom juist deze ministeries in het vrouwvriendelijk cluster zijn terecht gekomen. Een aantal wegen naar het adviescircuit zal karakteristiek zijn voor vrouwen:

1. Als deskundige op de traditionele vrouwenterreinen: kinderopvoeding, verzorging.
2. Via traditionele vrouwenberoepen: verpleegster, onderwijzeres, maatschappelijk werkster, of via charitatieve instellingen op deze terreinen.
3. Als deskundige op de nieuwe vrouwenterreinen: emancipatie, economische zelfstandigheid, vrouwenhulpverlening.

De commissies die bij Justitie de grootste bijdrage leveren aan de aanwezigheid van dit departement aan het front van het emancipatorisch advieswezen zijn de 'Commissie voor Advies Kinderbescherming', de 'Centrale Raad voor Advies Gevangeniswezen' en de 'Selectiecommissie Opleiding

Rechterlijke Macht'. Vooral de eerste twee toegangswegen zijn hier belangrijk.

Bij Sociale Zaken gaat het om typische nieuwe vrouwenterreinen. Emancipatie levert een grote bijdrage, maar er zijn ook relatief veel vertegenwoordigsters van de sociale partners in raden waar het gaat over pensioenen of de bijstand. Behalve de Emancipatieraad zijn de uitschieters de Raad voor de Beroepskeuzevoorlichting, het College Algemene Bijstandswet, de Pensioenkamer en de Commissie van Onderzoek naar de Arbeidstoestanden in het Binnenscheepvaartbedrijf.<sup>25</sup> WVC is het terrein van de vrouwelijke beroepsbeoefenaren. Raden waarin veel vrouwen voorkomen zijn de Nationale Raad voor de Volksgezondheid (via beroeps- en cliëntorganisaties), de Centrale examencommissie opleiding diploma-A-verpleegkundigen en het Overlegorgaan Gezondheidszorg Minderheden. Onderwijs zou in dit rijtje thuishoren, onderwijzeres is immers ook van oudsher een vrouwenberoep geweest. De Onderwijsraad en de Nationale Unesco-commissie bevat inderdaad een aantal vrouwen. Het departementaal gemiddelde wordt echter gedrukt door de KNAW, waarvan het lidmaatschap in de alpha- en gamma-sectie bestaat uit het gehele Nederlandse hooglerarenkorps, vrijwel uitsluitend mannen. Opmerkelijk blijft de aanwezigheid van de Raad van State en de Hoge Raad onder 's lands best-met-vrouwen-toegeruste-colleges.

### Tot slot

Uit het voorgaande blijkt dat de aandacht die vanuit de rijksoverheid nu bijna tien jaar is uitgegaan naar de vertegenwoordiging van vrouwen in adviesorganen geen grote gevolgen heeft gehad, hoewel het percentage vrouwen dat Van Putten vond in 1976 in 1987 was verdubbeld. In grote lijnen lijkt het beeld dat Hernes en Voje schetsen voor Noorwegen gevolgd te worden, echter met een forse achterstand. Als we onder 'the core of politics' de bekende vijfhoek verstaan, zijn vrouwen daarin inderdaad slechter vertegenwoordigd dan daarbuiten. De inbreng van Sociale Zaken en het door mij wederrechtelijk met twee niet-departementaal ingedeelde raden geclusterde Algemene Zaken doorbreekt echter dit kennelijk al te simplistische beeld. Men kan dan ook niet stellen dat die departementen waar de machtigste bewindslieden heten te zetelen, tevens die departementen zijn waar vrouwen het minst voorkomen in de adviesraden. Definiëren we het hart van de politiek echter meer vanuit een economisch-militaire invalshoek, zoals Hernes, dan klopt het beeld. Financiën, economie, industrie en nijverheid en onze nationale verdediging blijken hier,

analoog aan de situatie in Noorwegen, vrijwel geheel mannelijke aangelegenheden.

Het stelsel van adviesraden heeft Putnams 'Iron law of andrarchy' nog lang niet achter zich gelaten. Meer dan de helft van het aantal departementen bevindt zich nog in de greep van deze ijzeren wet. Waar men wel heeft weten te ontsnappen, gebeurt dat via de vertegenwoordigde organisaties, via organisaties van vrouwenberoepen of via nieuw ontstane vrouwenterreinen als emancipatie en, in het verlengde daarvan, sociale zekerheid. Een gelijke verhouding mannen en vrouwen, zoals de overheid voor ogen staat, is nog lang niet in zicht.

### Noten

1. J.M. den Uyl, Die tijd komt nooit meer terug. In: H. Daudt en E. van der Wolk, Bedreigde democratie; Parlementaire democratie en overheidsbemoeienis in de economie. Assen/Amsterdam 1978.
2. Enige voorbeelden: WRR 1977a en b, Van Putten 1977, 1980 a en b, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst 1980, Van Delden 1981, Van Doorn 1978, Verhallen c.s. 1980, Dercksen e.a. 1982, Keman c.s. 1985, Prins 1987, Koppenjan c.s. 1987, Maessen 1989.
3. Van Putten, in: WRR 1977, Scholten 1968, Scholten 1975. Sociaal-Economische Raad, Advies 1976 no. 5, Dercksen, Fortuyn en Jaspers, 1982.
4. Van der Ploeg, 1984. Zie over de resultaten, ministerie van Binnenlandse Zaken, Tweejaarlijkse rapportages, 14 maart 1989.
5. Van Delden, 1981.
6. Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst 1987: zie voor een discussie over vertegenwoordiging van vrouwen en vrouwenbelangen: Sapiro 1981; Diamond en Hartsock 1981; Outshoorn 1984; Oldersma 1988; Widdershoven 1989.
7. Zie hierover b.v. Den Bandt 1972, Boddendijk 1979, Leijenaar/Koopman 1983, Castenmiller en Dekker 1987 en Leijenaar 1989.
8. Leijenaar 1989, p. 243.
9. Leijenaar 1989, p. 248.
10. Putnam 1975: 33, zie ook Epstein en Coser 1981, Randall 1982.
11. WRR 1977: 48-49.
12. Zie Lovenduski 1986a.
13. Hernes 1987.
14. Hier worden te eenvoudige verbanden gesuggereerd tussen mannen en vrouwen, en een in grove trekken geschetste staat. 'Reproductie van de arbeidskracht' wordt ten onrechte gezien als een van 'productie' te onderscheiden activiteit, die bovendien vroeger grotendeels buiten de markt in de privé-sfeer plaats gevonden zou hebben. Het gelijkstellen van 'de verzorgingsstaat' aan vrouwenbelangen verduistert dat het daarin maar ten dele gaat over vermaatschappelijking van de zorg voor kinderen en zieken. Ook de verzorgingsstaat heeft een component die in deze terminologie mannelijk genoemd zou moeten worden, waar ze

gaat over de zorg voor investeringen en het inkomen van mannelijke gezinshoofden.

15. Hernes en Voje 1980: 166.
16. Hernes en Voje 1980: 167-168.
17. Hernes en Voje 1980: 174.
18. Lovenduski 1986b: 163-205.
19. Vaak leveren subcommissies geen nieuw beeld op, omdat ze zijn samengesteld uit de kernleden. Soms leidt verwaarlozing van subcommissies echter tot dramatische verschillen. De Raad voor de Kunst bij voorbeeld heeft een kernraad die voor 12,5% uit vrouwen bestaat, bij de subcommissies is dat 28,8%. Tussen de subcommissies zijn ook weer grote verschillen: de werkgroep poppentheater bestaat voor 55,5% uit vrouwen, de werkgroep aankopen musea voor 0% (informatie uit ledenlijst Raad voor de Kunst 1989).
20. Ingrid Widdershoven telde in haar doctoraalscriptie ook het aandeel vrouwen in de PBO's en kwam uit op 4,7% (Widdershoven 1989).
21. De Hoge Raad en de Raad van State zijn bij Algemene Zaken gerekend, hoewel zij formeel los staan van de departementale indeling. Hoewel het vreemd is dat de Hoge Raad in het Overzicht is opgenomen – het is immers het hoogste rechtsprekend college en geen adviesraad – heb ik afgezien van correcties. Algemene Zaken kent slechts een raad, de WRR, waarin in het 'Overzicht' nog geen enkele vrouw zit. In 'Wegwijs' staat echter de samenstelling van de nieuwe raad waarin het percentage vrouwen is gestegen tot 17%. Het samenvoegen van deze drie raden in een cluster leek aan geen van drieën onrecht te doen.
22. Helaas leveren ook andere indelingen van departementen niet meer inzicht in de redenen voor de afwezigheid van vrouwen. De door Van de Berg gebruikte indeling in: departementen van algemeen bestuur, buitenlands beleid, sociaal-economisch beleid, sociaal-cultureel beleid en planologie levert een beeld op waarin iedere categorie steeds zowel departementen met lage als hoge percentages bevat (met uitzondering van planologie) (zie Van de Berg 1976).
23. De term verdient een prijs in de categorie 'gruwelijk jargon', maar hij omschrijft vrij goed wat bedoeld wordt.
24. de SER (niet in het gebruikte databestand aanwezig) volgt het beeld van de vrouwonvriendelijke departementen. Van de leden van de kernraad is 8,8% vrouw. Onder de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers is dat 6,6%, onder de kroonleden 13,3%. Hier is de Kroon in haar benoemingsbeleid duidelijk succesvoller op zoek geweest naar vrouwelijke deskundigen dan de sociale partners.
25. De laatste commissie bevat een groot aantal vrouwelijke ambtenaren.

## Literatuur

- Algemene aanwijzingen voor de Rijksdienst inzake externe adviesorganen en inzake interdepartementale commissies. Vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de minister-raad, 11 maart 1987, nr. 375699, Staatsuitgeverij, Den Haag 1987.
- Bandt, M.-L. den, *De rol van de vrouw in de Nederlandse politiek* (dl. I), *Inventarisatie vrouwen in de Nederlandse politiek* (dl. II). Den Haag: IDC, nr. IX, 1972.

- Berg, J. Th. J. van den (1976), Het kabinet-Den Uyl en zijn politieke omgeving. In: *Civis Mundi* 15, p. 224-231.
- Boddendijk, F. A., M. Kleijn en E. Nolte, 'Mijnheer de voorzitter...', een verslag van een onderzoek naar de grote afwezigheid van vrouwen in de Nederlandse politiek sinds 1945. *Mededelingen* 8, Vrije Universiteit van Amsterdam, 1979.
- Castenmiller, P., en P. Dekker, Politieke participatie van vrouwen en mannen in Nederland 1973-1986. In: *Acta Politica* 1987, nr. 4.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Elk kent de laan die derwaart gaat. Onderzoek, resultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nr. 3. ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1980.
- Delden, A. Th. van (1981), *Adviesorganen*. Rapport over een onderzoek naar het stelsel en het functioneren van externe adviesorganen van de rijksdienst. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Dercksen, W., P. Fortuyn, T. Jaspers (1982), *Vijfendertig jaar SER-adviezen deel I 1950-1964*, Kluwer, Deventer.
- Diamond, I., and N. Hartsock, (1981), Beyond Interests in Politics: A Comment on Virginia Sapiro's 'When Are Interests Interesting? The Problem of Political representation of Women'. In: *The American Political Science Review* 75.
- Doorn, J. A. A. van (1978), De verzorgingsstaat in de praktijk. In: J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel/Amsterdam.
- Emancipatieplan Binnenlandse Zaken. Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1982-1983. Handelingen 18 043, nrs. 1-2.
- Fuchs Epstein, C., en R. Laub Coser (red.) (1981), *Access to Power: Cross-National Studies of Women and Elites*, Allen and Unwin, Londen.
- Hernes, H. M., and K. Voje (1980), Women in the Corporate Channel: a Process of Natural Exclusion? In: *Scandinavian Political Studies* 3, New series, 2.
- Hernes, H. M. (1987), Women and the welfare state: the transition from private to public dependence. In: Anne Showstack Sassoon (red.) *Women and the State, the shifting boundaries of public and private*, Hutchinson, Londen.
- Keman, H., J. Woldendorp, D. Braun, (1985), *Het neo-corporatisme als nieuwe politieke strategie, crisisbeheersing met en (door) overleg?*, CT-press, Amsterdam.
- Koppenjan, J. F. M., A. B. Ringeling en R. H. A. te Velde, (1987), *Beleidsvorming in Nederland; een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*. Vuga, Den Haag.
- Leijenaar, M. H., en M. J. Koopman, Het vergeten electoraat: vrouwen. In: *Acta Politica* 18 (1983) 2.
- Leijenaar, M. H., (1989), *De geschade heerlijkheid*. SDU, Den Haag.
- Lovenduski, J., (a) (1986), Beyond the Welfare State: Women and Corporatism in Britain Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Goteborg.
- Lovenduski, J., (b) (1986), *Women and European Politics, Contemporary Feminism and Public Policy*. Wheatsheaf books, Brighton.
- Maessen, P. J. J. (1989), *Bezuinigen op de gezinsverzorging; besluitvorming in de verzorgingsstaat*, Acco.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Overzicht adviesorganen van de centrale overheid 1987, Den Haag 1987.
- Minister van Binnenlandse Zaken, Tweejaarlijkse rapportage interdepartementale commissies. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 14 maart 1989.
- Minister van Binnenlandse Zaken, Tweejaarlijkse rapportage externe advisering 1986-1988. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 14 maart 1989.
- Oldersma, G.J. (1988), *Feminism and Corporatism*. Paper prepared for the joint workshops of the ECPR, Rimini.
- Outshoorn, J., Meer vrouwen in de politiek? Argumentaties van voorstand(st)ers toen en nu. In: *Vrouwen in politieke functies, Verslag van een studiedag*, ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1984.
- Ploeg, J.D. van der, *Eindrapport van de Projectgroep Externe Advisering*, ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1984.
- Prins, M.C.J. (1987), Emancipatie op maat gesneden. De totstandkoming van de wet op de Emancipatieraad. In: J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde. *Beleidsvorming in Nederland; een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, Vuga, Den Haag.
- Putnam, R.D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall inc.
- Putten, J. van (red.) (a) (1980), *Haagse machten. Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen*, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Putten, J. van (b) (1980), Adviesorganen. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*. Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- Putten, J. van, Adviseren, maar namens wie? Enkele opmerkingen over de representativiteit van externe adviesorganen. In: *WRR 1977* op cit.
- Randall, V. (1982), *Women and Politics*, The Eastern Press, Londen.
- Sapiro, V., When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women. In: *The American Political Science Review* 75, 1981.
- Scholten, G.H. (1968), *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Boom, Meppel/Amsterdam.
- Scholten, G.H., De positie van de Sociaal-Economische Raad. In: *Sociaal Maandblad Arbeid* 30, 1975 5, p. 316-326.
- Sociaal-Economische Raad. Advies betreffende de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers in verband met de samenstelling van publiekrechtelijke colleges. Sociaal-Economische Raad 1976, 5, Den Haag, 19 dec. 1975.
- Uyl, J.M. den (1978), Die tijd komt nooit meer terug. In: H. Daudt en E. van der Wolk, *Bedreigde democratie; Parlementaire democratie en overheidsbemoeienis in de economie*. Assen/Amsterdam.
- Verhallen, H., R. Fernhout, P. Visser (red.), *Corporatisme in Nederland, Belangen-groepen en democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1980. [vervolg zie p. 505].

## Boekbesprekingen

J.S. McClelland, **The crowd and the mob: from Plato to Canetti**, Unwin Hyman Ltd., Londen 1989.

De angst voor het grauw en de terreur van de straat kent een lange traditie. Waar macht wordt uitgeoefend, ontstaat de dreiging van weerstand, openlijk verzet of oproer. Die dreiging zou vooral voor een democratisch politiek systeem evident zijn. Plato schetst al een beeld van de 'ziekte' die ertoe leidt dat 'een overmaat aan vrijheid' in een democratie omslaat in 'de grootste en wreedste onderworpenheid' in een dictatuur (Politeia, p. 227). Gebrek aan leiderschap en gezag – volgens Plato zo kenmerkend voor een democratie – betekent chaos, omdat letterlijk iedereen z'n gang kan gaan. Wie pleit voor vrijheid, brengt juist het gepeupel aan de macht en maakt daarmee de weg vrij voor hardhandig, dictatoriaal ingrijpen. Slechts naïevelingen willen niet inzien dat de menigte Socrates veroordeelde en Barabbas in vrijheid stelde en dat de bestormers van de Bastille en het Winterpaleis werden opgevolgd door jakobijnen en stalinisten. In een menigte worden 'sheep transformed into wolves'. Door de miskennis en onderschatting van dat verschijnsel zijn vele miljoenen mensen over de kling gejaagd. De twintigste eeuw lijkt daarbij alle records te overtreffen.

In zijn boeiende en hoogst originele boek over de rol van menigten, massa's, gepeupel, grauw, plebs, janhagel en canaille in de westerse geschiedenis en de politieke filosofie, start McClelland met de constatering dat: 'histories of political thought concentrate on a succession of justifications for forms of rule. What is to be ruled, the crowd, and what threatens rule, the mob, figure only on the sidelines' (p. 1). In tien hoofdstukken (plus een inleiding en een nawoord) geeft hij een overzicht van het werk van historici, filosofen en politici die zich wél hebben beziggehouden met dergelijke 'bijzaken'. De eerste drie hoofdstukken van het boek bevatten beschouwingen die min of meer moeten dienen als een voorbereiding op de rest van het boek. Welhaast onvermijdelijk is het eerste hoofdstuk gewijd aan het werk van Plato over de degeneratie van politieke stelsels en de invloed van het proces van Socrates op het denken over democratische besluitvorming. In dit hoofdstuk komen tevens enkele voorbeelden van oproer in de klassieke wereld aan de orde als-