

Godfried Engbersen

‘Through all the stages of industrial economy from the “takeoff” to “mature”, “late” and now “post” industrialism: through all the phases of an industrial society, from a vestigial paternalism, to laissez-faireism, to the “new liberalism” of social reform, to the welfare state: through all the vicissitudes of an expanding and contracting empire, of war and peace, depression and prosperity, the poor have remained with us and poverty has continued to be a “social problem”. Not, to be sure, the same poor, the same problem, or the same poverty.’

Gertrude Himmelfarb, *The Idea of Poverty*, 1984, p. 532

1. Inleiding

Aan de vooravond van de jaren negentig verschenen twee interessante studies: *The Undeserving Poor, from the War on Poverty to the War on Welfare* (1989) van de sociaal-historicus Katz en *Punishing the Poor, Poverty under Thatcher* (1990) van Andrews en Jacobs. Hoewel beide boeken sterk van elkaar verschillen, stemmen zij overeen in de veroordeling van het sociaal beleid dat in de jaren tachtig in Amerika en Engeland is gevoerd en maken zij melding van de toegenomen omvang van armoede in Amerika en Engeland. Scherpe kritiek wordt geuit op de veelheid van bezuinigingen op de sociale zekerheid en op het ontbreken van een structureel beleid om kwetsbare groepen weer als volwaardige burgers te laten participeren in de samenleving. Wie de titels combineert krijgt een beeld voor ogen van een binnenlandse bijstandsoorlog, waarbij de armen worden afgestraft. Een dergelijke scherpe toonzetting met gebruikmaking van de oorlogsmetafoor zou wat overdreven aandoen voor de Nederlandse situatie. Niettemin zou een studie naar het sociaal beleid dat in de jaren tachtig in Nederland is gevoerd ten behoeve van de laagste inkomensgroepen, een vergelijkbaar relaas opleveren. De economische herstelpolitiek in de jaren tachtig is voorbijgegaan aan grote groepen burgers die onvrijwillig en langdurig veroordeeld zijn tot een permanent uitkeringsafhankelijk bestaan.

In de jaren tachtig is het aantal echte minima, huishoudens die van een inkomen op sociaal-minimumniveau moeten zien rond te komen, explosief gegroeid van 313.000 huishoudens in 1981 tot ruim 800.000 huishoudens in 1988. De groei van dit aantal hangt samen met de omvang van het aantal langdurig werk-

lozen en arbeidsongeschikten, de vergrijzing van de bevolking en het groeiende aantal bijstandsmoeders. De blijvende uitkeringsafhankelijkheid van grote groepen burgers, het ontbreken van een activerend arbeidsmarktbeleid, bezuinigingen op overheidsvoorzieningen (gezondheidszorg, huursubsidie, rechtshulp) en het verlies aan koopkracht hebben het vraagstuk van armoede weer actueel gemaakt. Met name in de periode na 1985 is een reeks van studies verschenen waarin melding wordt gemaakt van armoede en bestaansonzekerheid in Nederland.¹

In dit artikel zal ik nader ingaan op een aantal problemen dat is verbonden met het actuele armoedeonderzoek. Tevens wordt een beeld gegeven van de dominante kenmerken van moderne armoede. Ten slotte wordt kort ingegaan op de betekenis van sociaal beleid voor de doorbreking van uitkeringsafhankelijkheid en moderne armoede.

2. De inflatie van armoede

Vanaf het moment dat armoede als sociaal probleem wordt onderkend (Himmelfarb neemt als startpunt het begin van de industriële revolutie) heeft de 'concept of poverty' verschillende transformaties ondergaan. De ontwikkeling van de westerse armoedewetgeving laat een verschuiving zien van een 'absoluut', fysiek bestaansminimum naar een 'relatief', maatschappelijk bestaansminimum. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat is daarop van grote invloed geweest. Armoede wordt vandaag begrepen in relatie tot het gemiddelde welvaartspeil van een bepaalde samenleving. Armoede is geen levensbedreigende armoede, maar relatieve armoede. Om deze relatieve armoede in kaart te brengen, worden zowel subjectieve als objectieve benaderingen gehanteerd. De subjectieve benadering berust op de gedachte dat de betrokkenen zelf het beste weten wat hun bestaansminimum is. In de objectieve benadering wordt het minimum gedefinieerd in termen van een aantal door anderen bepaalde criteria (op basis van politieke besluitvorming – vergelijk de Algemene Bijstandswet – of op basis van specifieke indicatoren – bij voorbeeld via het ontwikkelen van een deprivatie-index op basis van wetenschappelijk onderzoek). Daarbij is het opvallend dat het merendeel van de wetenschappelijke metingen (of het nu gaat om de objectieve of de subjectieve benadering) leidt tot hoge percentages armen. Ik geef daarvan wat voorbeelden:

- Durlacher (1973) rekende in 1965 ongeveer 25 procent van de Nederlandse bevolking tot de nieuwe armen;
- Townsend (1979) rekende in 1969/70 ongeveer 25 procent van de Engelse huishoudens tot de armen;
- Hagenaars (1985) rekende in 1979 16,1 procent van de Nederlandse huishoudens tot de armen;

- Berghman, Deleecq e.a. (1985) rekenden in 1982 23,6 procent van de Belgische huishoudens tot de objectief bestaansonzeker en 51 procent tot de subjectief bestaansonzeker (zij gebruikten overigens niet het woord armoede);
- Berghman e.a. (1988) rekenden in 1985 11 procent van de Nederlandse huishoudens tot beleidsmatige armen en 17 procent van de Nederlandse huishoudens tot de subjectief bestaansonzeker.

Ik zou het verschijnsel van de hoge aantallen armen, geïnspireerd op Deleecq, de wet van de inflatie in het armoedeonderzoek willen noemen. Veel metingen zijn ongeloofwaardig, omdat ze een groot aantal armen opleveren. Het tegendeel zien we echter ook gebeuren. Daar waar wetenschappelijk onderzoekers relatief hoge aantallen presenteren, hebben de politiek verantwoordelijken de neiging om de omvang van armoede of bestaansonzekerheid te bagatelliseren. Overschatting en onderschatting van armoede gaan veelal hand in hand. Premier Thatcher kon in 1983 de problematiek van armoede volstrekt negeren ('The fact remains that people who are living in need are fully and properly provided for'), terwijl het onderzoek *Poor Britain* uitwees dat 7,5 miljoen burgers in armoede leefden (zie Mack en Lansley 1985: 182). Sommigen rekenen zich 'arm' en anderen rekenen zich 'rijk' aan het aantal armen.² Aan de verschillende reken-sommen liggen verschillende armoededefinities, maar vooral ook verschillende belangen ten grondslag.

2.1 *Zes principes van armoede.* Om tot een realistische afbakening van het begrip relatieve armoede te komen, wil ik aan de hand van het werk van de Noor Ringen (en enkele toevoegingen van Schuyt) zes principes van relatieve armoede bespreken. Het uitgangspunt van Ringen is dat armoede als sociaal verschijnsel echt bestaat. 'Poverty is real; it is in the life of the poor. If we want to measure poverty, we must believe that there is something real to measure' (Ringen 1987: 126). Het meten van armoede mag een definitoirisch probleem zijn, de onderkenning van sociale verschijnselen die armoede produceren is geen kwestie van definitie. Hiermee correspondeert een tweede uitgangspunt dat door Schuyt is geformuleerd, namelijk dat de wetenschappelijke betekenis van armoede een relatie moet hebben met de maatschappelijke betekenis van armoede (vgl. Schuyt 1988: 37). Op het moment dat de wetenschappelijke invulling van het begrip armoede geen enkele aansluiting vindt bij de 'common sense' boet het begrip aan geloofwaardigheid en zeggingskracht in. Armoedemetingen die het merendeel van de studenten insluiten (Berghman e.a. 1988) of te globale concepties van armoede als een 'restriction of choice' (Douglas 1976) kunnen er daarom op rekenen schouderophalend te worden begroet.

De eerste drie principes van Ringen hebben betrekking op wat armoede *niet* is:

1. *Sociale ongelijkheid resulteert niet noodzakelijkerwijs in armoede.*

Armoede impliceert het bestaan van sociale ongelijkheid, maar vloeit er niet logischerwijs uit voort. Wanneer armoede gedefinieerd wordt als de laagste 10 of 20 procent van de inkomensverdeling zal er immer armoede zijn. Toch kunnen de onderste 20 procent in een zeer rijk land ook welvarend zijn. 'Het is absurd', schrijft Amartya Sen, 'om iemand arm te noemen, omdat hij slechts een Cadillac per dag kan kopen en anderen twee'. (Sen 1983: 159). Een ander principieel punt, waarop door Sen is gewezen, is dat een scherpe daling van het algemene levenspeil leidend tot wijdverspreide hongersnood en sterfte door elke 'acceptabele' definitie als een intensivering van armoede moet worden gezien. Ook al blijft de relatieve verdeling van sterfte onveranderd omdat er geen verandering optreedt in de verschillen tussen de onderste 10 of 20 procent en de rest van de samenleving. Sen verwijst onder andere naar de Nederlandse hongerwinter in 1944-1945 toen er sprake was van een wijdverspreide hongersnood.

2. *Sociale problemen hoeven niet noodzakelijkerwijs te resulteren in armoede.*

Sociale problemen als werkloosheid, misdaad, druggebruik en gebroken gezinnen kunnen leiden tot armoede, maar er is geen noodzakelijke relatie tussen deze verschijnselen en armoede. Armoede is een onderscheiden probleem. Werkloosheid kan bij voorbeeld leiden tot armoede, bij voorbeeld als de werkloosheidsuitkering minimaal is, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Hetzelfde geldt voor druggebruik of psychische nood.

3. *Armoede is niet hetzelfde als zich arm voelen.*

In de bepaling van een 'armoedegrens' wordt vaak gebruik gemaakt van een subjectieve benadering ('the perception of poverty'). Het oordeel van het individu staat bij voorbeeld centraal in de 'the Leyden Poverty Line' van Van Praag e.a. 1981. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek van Hagedoorn komt naar voren dat 16,1 procent van de Nederlandse en 29,4 procent van de Deense huishoudens zichzelf als arm beschouwt. Het onderzoek van Hagedoorn vond plaats in het jaar 1979 toen de omvang van de werkloosheid in Nederland nog beperkt was. Vergelijkbare subjectieve metingen zijn verricht door Deleeck e.a. en Berghman e.a. (zie boven). Ook deze metingen resulteren in hoge aantallen. Men lijkt geen armoede of bestaansonzekerheid te meten, maar inkomenssatisfactie of diffuse gevoelens van onzekerheid en relatieve achterstelling (vgl. Schuyt 1988: 42).

De laatste 3 principes hebben betrekking op wat armoede *wel* is.

4. *Armoede is het resultaat van onvoldoende middelen.*

Bij deze voor de hand liggende constatering dringt zich de dialoog op tussen

Scott Fitzgerald en Hemingway. Scott Fitzgerald moet eens in een gesprek met Hemingway gezegd hebben: 'The rich are different', waarop Hemingway zou hebben geantwoord: 'Yes, they have more money'. Het antwoord van Hemingway is voor de huidige generatie armoedeonderzoekers onbevredigend. Een laag inkomen wordt wel als een noodzakelijke, maar niet als een voldoende voorwaarde van armoede beschouwd. Ook andere 'resources' worden in een moderne samenleving als relevant beschouwd: kennis (het culturele kapitaal), het bezit van duurzame consumptiegoederen en communicatiemiddelen (televisie, auto, telefoon), de sociale verbanden (familie, buurt, verenigingen) en het profijt van overheidsvoorzieningen (bij voorbeeld onderwijsparticipatie). Wie alléén naar inkomen kijkt en andere bronnen uitsluit kan groepen tot de armen rekenen die er niet toe behoren – bij voorbeeld studenten. Berghman e.a. hebben bij voorbeeld berekend dat bijna 60 procent van de studenten in 'beleidsmatige armoede' verkeren, dat wil zeggen onder het niveau van het sociaal minimum. Toch willen zij deze categorie, op volstrekt terecht gronden, niet tot de armen rekenen. Wel dringt zich opnieuw het probleem op dat wie te veel 'resources' als onmisbaar waardeert de kans loopt te veel burgers tot de armen te rekenen.

5. Armoede betekent uitsluiting van de samenleving.

Hier raken we aan de kern van wat naar mijn overtuiging armoede is, namelijk de radicale, sociale uitsluiting van mensen van de samenleving (vgl. Coser 1965). Mensen raken buitengesloten van dominante maatschappelijke instituties (arbeidsmarkt, sfeer van de vrije tijd, gemeenschapsverbanden) en worden ingesloten door zorginstituties (sociale diensten, bedrijfsverenigingen, arbeidsprojecten). Deze sociale uitsluiting wordt door Dahrendorf als het sociale probleem van de jaren tachtig en negentig beschouwd, of in zijn woorden als 'the modern social conflict'. Dahrendorf wijst op het ontstaan van een Westeuropese onderklasse die in economisch, sociaal en geografisch opzicht dreigt te worden afgesneden van de 'mainstream' van de samenleving (Dahrendorf 1988). Terugrijpend op Marshall is Dahrendorf van mening dat voor grote groepen burgers de sociale grondrechten in het geding zijn. Zij zijn niet in staat om via een acceptabel niveau van welvaart en zekerheid deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer.

6. Armoede is meervoudige deprivatie.

Uit de twee laatste principes vloeit voort dat armoede meervoudige deprivatie impliceert. Schuyt spreekt in dit verband over de 'cumulatie van ellende' (Schuyt 1988: 47). Bij voorbeeld één bijstandsuitkering per huishouden, schulden, geen werk, geen toekomstperspectief, lage of geen scholing, een slechte gezondheid, geen ondersteunend sociaal netwerk. Wie op een groot aantal van deze dimensies laag scoort verkeert in een situatie van armoede.

De 6 principes, die ons op weg moeten helpen naar een realistische conceptie van armoede, laten zien dat het makkelijker is om vast te stellen wat armoede niet is, dan wat armoede wel is. Er worden 'meerdere' en 'vage' begrippen gebruikt om de aard van de moderne armoede aan te duiden. Wat zijn *onvoldoende middelen*? Wat is *sociale uitsluiting* van de 'mainstream' van de samenleving? Wat is *meervoudige deprivatie*? Hoe moeten dergelijke begrippen geoperationaliseerd worden? En kan op basis daarvan een 'armoedelijk' worden geconstrueerd? Hoe meet je nu sociale uitsluiting of meervoudige deprivatie? De discussie naar aanleiding van het standaardwerk van Townsend, *Poverty in the United Kingdom* (1979) maakt duidelijk hoe moeilijk het is om adequate indicatoren te formuleren en met behulp daarvan een grens vast te stellen, waaronder een decent bestaan niet meer mogelijk is. Townsend gebruikte onder andere 12 indicatoren van deprivatie, waaronder het gemis van een warm ontbijt, verjaardagspartijtjes, vakanties en de mogelijkheid om eens uit eten te gaan. Zijn critici hebben er vooral op gewezen dat hij met zijn benadering geen armoede in kaart bracht maar sociale ongelijkheid en dat verschillen in smaak en levensstijl worden verward met armoede.³

In een bespreking van het werk van Townsend introduceerde Piachaud de aardigste metafoer die het armoedeonderzoek tot nu heeft opgeleverd, namelijk 'Peter Townsend and the Holy Grail' (Piachaud 1981). De speurtocht naar een wetenschappelijk te funderen armoedebegrip kan worden vergeleken met de zoektocht van de middeleeuwse ridders naar de heilige graal. De bepaling van de armoedegrens impliceert altijd een waardeoordeel, dat niet wetenschappelijk is te funderen.

Met de zes principes van Ringen in het achterhoofd wil ik in de navolgende paragraaf een karakterisering geven van de verschijningsvorm van moderne armoede in Nederland. Deze beschrijving is gebaseerd op een intensief onderzoek onder 120 Rotterdamse huishoudens (Engbersen en Van der Veen 1987). De onderzochte huishoudens hebben een zwakke sociale positie. Tweederde heeft slechts lagere school genoten of helemaal geen opleiding gehad en tweederde heeft ongeschoold of laaggeschoold werk verricht. Bijna 60 procent van de respondenten leefde al langer dan 5 jaar op het sociaal minimum. Het onderzoek *Moderne armoede* levert geen classificatie-instrument op om het aantal armen in de Nederlandse samenleving te tellen; wel geeft het inzicht in de dominante kenmerken van moderne armoede.⁴

2.2 *De zeven kenmerken van armoede*. Moderne armoede kan globaal worden beschreven als *de structurele uitsluiting van burgers van maatschappelijke deelname, die gepaard gaat met permanente afhankelijkheid van de overheid*. De gevolgen van deze twee met elkaar samenhangende processen komen naar voren in de zeven kenmerken van armoede.

Het eerste kenmerk van moderne armoede is *weinig geld*. Het duurzame karakter van een permanent minimaal bestaan speelt velen parten. De dagelijkse activiteiten staan geheel in het teken van rondkomen. Een algemeen verschijnsel onder de moderne armen is 'prijskopen', de hele dag op pad zijn om elk produkt voor de laagst mogelijke prijs te kopen. Vooral gezinnen met kinderen (een- en twee-oudergezinnen) staan regelmatig voor forse uitgaven. Bij gebrek aan voldoende contanten gaat men schulden aan om de nodige zaken te kunnen aanschaffen (kleding, vervanging duurzame gebruiksgoederen). De aflossing daarvan levert vaak ook weer liquiditeitsproblemen op. Het gevolg is dat de helft van de minima-huishoudens terechtgekomen is in een proces van verschuldiging (Oude Engberink 1984 en 1987, Brand 1989).

Het tweede kenmerk van moderne armoede is het sociale isolement waarin veel minima na verloop van tijd terechtkomen. Het verlies van werk en de krappe financiële situatie doen het sociale netwerk inkrimpen. Er wordt bezuinigd op sociale activiteiten, op abonnementen of de telefoon. Bijna een derde van de langdurig werklozen uit *Een tijd zonder werk* (Kroft e.a. 1989) had geen telefoon. Familie is voor velen de laatste bron van sociaal contact. Familierelaties zijn in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Niet alleen in financiële zin (door de toegenomen overheidszorg), maar ook in emotionele zin. Velen kunnen niet meer rekenen op de onvoorwaardelijke steun van de familie. Tevens heeft de toegenomen geografische mobiliteit consequenties gehad voor traditionele familiestructuren. Het onderhouden van contacten met familie gaat direct geld kosten als de familie uit de buurt woont. Velen zijn niet in staat om dergelijke contacten te onderhouden. Het isolement als gevolg van de bezuinigingen op het huishouden kent een zelfversterkend element. Mensen raken buitengesloten van anderen en verliezen daardoor informele bronnen van zorg en informele kanalen van informatie. De slechte bereikbaarheid van minima geeft tevens problemen bij arbeidsbureaus en uitzendorganisaties. De langdurig werkloze wordt vanwege zijn moeilijke bereikbaarheid niet zo gauw opgeroepen, doet geen arbeidservaring op en wordt steeds kanslozer in de concurrentiestrijd op de arbeidsmarkt.

In de derde plaats kenmerkt de moderne armoede zich door het *geringe profijt van sommige overheidsvoorzieningen*. De moderne armen doen hun voordeel met het stelsel van sociale zekerheid, maar van andere overheidsvoorzieningen profiteren ze minder. Onderwijsdeelname is daarvan wel het beste voorbeeld. Over drie generaties gemeten is het onderwijsniveau van de Rotterdamse respondenten wel verhoogd, maar dit heeft niet geleid tot een volwaardige plek op de arbeidsmarkt (Engbersen en Van der Veen 1987: 72-76). De onzekere en instabiele positie op de arbeidsmarkt van de lagere inkomensgroepen zet zich over meerdere generaties voort (vgl. ook Leune 1988: 262).

In de vierde plaats komt moderne armoede tot uitdrukking in de *verstatelijking*

van de zorg. De permanente staatsafhankelijkheid van sommige burgers is een cruciaal kenmerk van de moderne armoede. De moderne armen zijn voor veel facetten van hun leven afhankelijk geworden van de overheid. Die zorg is een recht geworden en wordt door de meeste minima ook als zodanig beleefd. Wanneer de huidige situatie wordt vergeleken met die uit de jaren dertig dan blijkt hoeveel er veranderd is. Het bekende dagelijkse ritueel van het stempelen is nu vervangen door het anonieme ritueel van de moderne bureaucratie: de vanzelfsprekende administratieve verstrekking van de uitkering. Niet iedereen onderhoudt echter een dergelijke vanzelfsprekende administratieve relatie met de overheid. Wie in de problemen raakt (bij voorbeeld als gevolg van schulden of een slechte gezondheid) komt in een bureaucratische omarming terecht, waarbij de overheid in verregaande mate intervenueert in het privé-leven van mensen.

In de vijfde plaats vormen de moderne armen een zeer *heterogene groep*. Groepsonderscheidingen kunnen worden herleid tot de verschillende soorten uitkeringen, etniciteit en leefvormen. De toegenomen groepsonderscheidingen leiden tot onderlinge vergelijkingen en tot gevoelens van onvrede en achterstelling. De minima geven elkaar ten dele de schuld van de slechte situatie waarin ze verkeren. Zondebok-groepen worden gecreëerd, waarbij met name de buitenlanders het moeten ontgelden. Er is sprake van een continu ervaren relatieve deprivatie. De heterogeniteit en de onderlinge tegenstellingen vloeien mede voort uit het verschillende gebruik en profijt van het stelsel van sociale zekerheid. Veel uitkeringsgerechtigden houden zich aan de regels, maar er zijn ook burgers die extra profijt hebben van het stelsel van sociale zekerheid. Deze groep werd vooral aangetroffen in een onderzoek onder langdurig werklozen: *Een tijd zonder werk* (1989). Van hen had 10 procent extra zwarte neveninkomsten, 9 procent maakte op een oneigenlijke wijze gebruik van het stelsel van sociale zekerheid en 10 procent gebruikte de uitkering als een basisinkomen. Deze cijfers relativeren de idee dat alle burgers die in de beleidsstatistieken worden gerekend tot de echte minima in een situatie van moderne armoede leven.

Een zesde kenmerk is het feit dat moderne armoede ook *geografisch lokaliseerbaar* is. Met name in de oude stadswijken van de grote steden kan een concentratie van uitkeringsgerechtigden en langdurig werklozen worden aangetroffen. In deze wijken is een cumulatie van problemen waarneembaar. Die problemen betreffen onder andere langdurige werkloosheid, permanente bijstandsafhankelijkheid, kleine criminaliteit, slechte huisvesting, een verpauperde woonomgeving en een concentratie van allochtonen. In deze wijken bezoekt een overwegend 'zwarte' kinderschare de lagere scholen. Er zijn in Nederland ruim 100 basisscholen met meer dan 80 procent allochtonen (De Jong 1989: 61-73). Hoewel het onjuist is om de oude stadswijken louter in negatieve termen te beschrijven, zien we een samenshoring van burgers die amper participeren in do-

minante maatschappelijke instituties zoals de arbeidsmarkt, het onderwijs en in de sfeer van de vrije tijd (vgl. Harmonisatieraad 1990).

Een zevende kenmerk van de moderne armoede heeft betrekking op de *culturele aanpassingen* van burgers in hun reactie op hun begrensde mogelijkheden. Lewis heeft daarvoor ooit het begrip 'culture of poverty' geïntroduceerd (Lewis 1968). Hij ontwikkelde het begrip op basis van verschillende onderzoeken onder de stedelijke armen in Mexico en Puerto Rico. De belangrijkste kenmerken van de cultuur van de armoede zijn het gebrek aan participatie in de belangrijkste institutionele verbanden van een samenleving, de desintegratie van de woonomgeving, het uiteenvallen van familiale verbanden en gevoelens van afhankelijkheid, inferioriteit en fatalisme. De cultuur van de armoede maakt het de armen onmogelijk om te ontsnappen aan de armoede, ook als zich omstandigheden voordoen die daartoe mogelijkheden bieden. Een armoedecultuur kan ontstaan wanneer mensen langdurig (over meerdere generaties) zijn blootgesteld aan economische bestaansonzekerheid. Om de bestaansonzekerheid het hoofd te bieden, ontwikkelen de armen aangepaste waarden, aspiraties en lokale instituties. Deze verwerven op den duur een relatieve autonomie ten opzichte van de maatschappelijke omstandigheden die hen hebben geproduceerd. Een eliminering van deze omstandigheden impliceert niet dat de culturele patronen direct verdwijnen. In Nederland kan een moderne variant van deze cultuur van overleven worden aangetroffen. In Nederland is de cultuur van de moderne armoede vooral een cultuur van staatsafhankelijkheid (Engbersen 1989). Bij sommige uitkeringsgerechtigden leidt langdurige werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid tot grote financiële problemen, uitsluiting uit sociale verbanden en tot volledige afhankelijkheid van de overheid. Deze afhankelijkheid van overheidszorg wordt op den duur als 'natuurlijk' en vanzelfsprekend ervaren. De cultuur van afhankelijkheid moet echter niet als de oorzaak van armoede worden beschouwd, maar vooral als een realistische aanpassing aan begrensde mogelijkheden (vgl. Wilson 1987: 60-61).

3. De armoede van sociaal beleid

Wie de kenmerken van de moderne armoede overziet, kan enerzijds waarnemen dat het gaat om meervoudige deprivatie en anderzijds dat het accent – in vergelijking met oude studies als van Mayhew, Booth en Rowntree in de negentiende eeuw – nadrukkelijk verschoven is van de materiële dimensies naar de sociale dimensies van armoede. Een cruciaal kenmerk van 'moderne armoede' is permanente staatsafhankelijkheid. Dit kenmerk weerspiegelt deels de winst- en verliesrekening van de verzorgingsstaat. Enerzijds is er het vanzelfsprekende recht op voorzieningen, anderzijds is er de reductie van zelfstandigheid vanwege de permanente interventie van de staat in het leven van uitkeringsafhankelijken.

Aan de hand van het werk van Murray en Lipsky wil ik nog wat nader ingaan op de relatie tussen overheidsbeleid en burger. Beide auteurs hebben aandacht besteed aan de betekenis van sociaal beleid voor de *creatie* en *bestending* van armoede.

3.1 *De nietsdoende klasse*. In *Losing Ground* (1984) werkt Murray de these uit dat het sociale-zekerheidsstelsel in Amerika de problemen van armoede niet heeft verlicht, maar versterkt. De oorzaak van de bestending van armoede wordt niet gezocht in de cultuur van de armen of de sociaal-economische structuur, maar in de onbedoelde effecten van sociaal beleid dat in de jaren zestig met goede bedoelingen is ontwikkeld. Het uitkeringsstelsel leidt tot een staatsafhankelijke, nietsdoende klasse. Niet van rijken, maar van armen. De kern van Murrays betoog is dat de armen rationele kosten-batenanalyses maken, die ten gunste uitvallen van een uitkeringsbestaan. Een uitkeringsbestaan levert meer voordelen op dan bij voorbeeld trouwen of werken voor een minimumloon. Tegen deze analyse van Murray, waarin het accent ligt op het strategisch handelen van uitkeringsgerechtigden, is veel in te brengen, in het bijzonder tegen de selectieve en wankel empirische onderbouwing. Ik ga daar echter nu niet op in en verwijs daarvoor naar de gefundeerde kritieken van Wilson (1987 en 1989) en Glazer (1988).

In een recent Nederlands onderzoek onder 270 langdurig werklozen (*Een tijd zonder werk* 1989), is geprobeerd de Murray-these te onderzoeken. Hierbij moet worden opgemerkt dat Murrays analyse vooral betrekking heeft op het Amerikaanse AFDC-programma (Aid to Families with Dependent Children) waarin 'welfare mothers' sterk zijn oververtegenwoordigd, terwijl het Nederlandse onderzoek vooral betrekking heeft op mannen met een RWW-uitkering. Uit het onderzoek komt naar voren dat 30 procent van de respondenten in 'relatieve vrijheid' kiest voor een uitkeringsbestaan: 10 procent van de respondenten beschouwt de uitkering als een basisinkomen dat hen in staat stelt hun leven naar eigen inzichten in te richten, 10 procent heeft permanente, zwarte neveninkomsten en 10 procent manipuleert het stelsel van sociale zekerheid (bij voorbeeld samenwonen met twee uitkeringen). Een andere groep (ruim 35 procent) probeert wel degelijk de afhankelijkheid van de overheid te doorbreken – door te blijven zoeken naar een baan. En een weer andere grote groep (ook zo'n 35 procent) heeft de werkloosheid – noodgedwongen – geaccepteerd. Bij de twee laatste groepen spelen overwegingen een rol die niet zijn te herleiden tot het directe nut van het stelsel van sociale zekerheid (Engbersen 1990: 235-237).

De resultaten van *Een tijd zonder werk* (1989) leveren een partiële bevestiging op van de these van Murray. Met name voor jonge 'alleenstaande' mensen die woonachtig zijn in de Randstad geldt dat zij hun bestaan (tijdelijk of permanent) inrichten rondom de bijstandsuitkering. Hun strategisch gedrag leidt echter niet

zozeer tot een bestendiging van moderne armoede alswel tot acceptatie van uitkeringsafhankelijkheid. Het begrip moderne armoede is op deze categorie, die extra inkomsten heeft en zeker niet geïsoleerd leeft, niet van toepassing.

3.2 *De armoede-industrie.* Een tweede relevante theorie is door de politicoloog Lipsky ontvouwd in zijn boek *Street-level bureaucracy* (1980). Daarin beschrijft Lipsky de praktijken van ambtenaren die uitvoering geven aan sociaal beleid. Het begrip 'street-level bureaucracy' heeft betrekking op openbare dienstverlenende organisaties, waar ambtenaren werkzaam zijn die in face-to-face-contact staan met burgers (bij voorbeeld Sociale Dienst-eenheden, wijkbureaus van politie, arbeidsbemiddelingsbureaus). Deze 'street-level bureaucraten' geven concreet inhoud aan het centraal geformuleerde sociaal beleid. In de uitvoering daarvan vindt echter een institutionele benadeling plaats van de kansarmen, waardoor hun situatie van armoede en afhankelijkheid wordt bestendigd. Deze geïnstitutionaliseerde benadeling van cliënten verklaart Lipsky uit de beperkte middelen van deze instellingen. De stroom cliënten en de begrensde mogelijkheden dwingen tot het maken van keuzes, die veelal in het voordeel van de relatief kansrijken uitvallen.

In Nederland zien we vergelijkbare mechanismen optreden. Wie de uitvoeringspraktijken bestudeert van de Sociale Diensten – verreweg de belangrijkste instantie in het leven van uitkeringsafhankelijken – neemt een vooringenomenheid waar ten opzichte van bepaalde cliënten. De bijstandsmaatschappelijk werkers hebben een voorkeur voor sociaal waardevolle cliënten die geschikt zijn voor specifieke vormen van hulpverlening als schuldsanering en arbeidsactivering.⁵ Een zelfde selectiviteit doet zich voor bij de nieuwe samenwerkingsverbanden tussen Sociale Diensten en Arbeidsbureaus die in de periode 1988-1990 150.000 langdurig werklozen moeten oproepen voor een 'heroriënteringsgesprek'. Op basis van dit gesprek wordt een actieplan opgesteld dat kan resulteren in een opleidingsplaats, een werkervaringsplaats of een baan. Wie echter te oud is, te lang werkloos of te slecht Nederlands spreekt maakt weinig kans geholpen te worden (vgl. Hoffius 1989: viii, Engbersen 1990: 222.). In Amerika spreekt men van 'creaming'; het afromen van de meest geschikte kandidaten (vgl. Leviatan en Gallo 1988: 101-102 en Mead 1989: 167). De afroming wordt in de hand gewerkt door de druk om de streefcijfers te halen.

In de uitvoeringspraktijk van ambtenaren die zich bezighouden met het stelsel van sociale zekerheid en het 'activerend arbeidsmarktbeleid' tekent zich de armoede van het sociaal beleid af.⁶ Er zijn te weinig arbeids-, werkervarings- en scholingsplaatsen en er is te weinig geld om de financiële problemen van de minima zonder marge, bij voorbeeld via radicale schuldsanering, op te lossen. Vanwege de schaarse middelen moet er geselecteerd worden en in dat selectieproces vallen zwakke en kwetsbare groepen af.

Herbert Gans heeft ooit op een belangrijke functie van armoede gewezen. Armoede levert werk op – en niet alleen voor wetenschappelijk onderzoekers (Gans 1973). We zien in Nederland een forse groei van het aantal werkgelegenheids- en scholingsprojecten, maar de effecten van deze nieuwe armoede-industrie (Glazer spreekt van de ‘povertocracy’) op de verbetering van de positie van uitkeringsgerechtigden en langdurig werklozen zijn vooralsnog zeer beperkt (vgl. WRR 1987: 75-76, SCP 1988:85).

De consequentie van de geringe effectiviteit van het werklozenbeleid is dat een omvangrijke groep burgers in permanente staatsafhankelijkheid zal blijven verkeren. De sociale gevolgen daarvan zijn zichtbaar in de oude stadswijken in

Tabel 1: Overzicht van de heroriënteringsgesprekken in Utrecht in de periode 1 april 1988-31 december 1988 (in absolute aantallen en percentages)

	Aantal	Percentage
1. Aantal nieuw opgeroepen daaronder bevinden zich	709	100
a. personen ouder dan 35 jaar	165	23
b. vrouwen	269	38
c. niet-Nederlanders	154	22
d. zeer laag opgeleiden	362	51
2. Geen actieplan noodzakelijk	46	6
3. Geen acties mogelijk waarvan	211	30
a. aantal ‘niet-kunners’	167	24
b. aantal ‘niet-willers’	35	5
c. aantal anderen	9	1
4. Aantal gestarte acties waarvan	428	
a. scholing	113	
b. werkervaring/stageplaats	9	
c. sollicitatietraining	6	
d. beroepskeuzeadvies	10	
e. oriëntatieplaats	9	
f. overige	281	
5. Aantal geplaatsten waarvan		
a. met toepassing maatregel	1	0
b. zonder toepassing maatregel	7	1

Gebaseerd op ‘Voortgangsrapportage heroriënteringsproject’, 24 november 1988, Gemeente Utrecht.

de Randstad, waar een deels allochtone onderklasse huist die in economisch, sociaal en geografisch opzicht is afgesneden van de dominante instituties van de samenleving (vgl. Wilson 1989). Deze onderklasse dreigt *onbereikbaar* te worden voor het officiële beleid (zie tabel). Deze tabel heeft betrekking op de resultaten die in 1988 zijn geboekt met de heroriënteringsgesprekken in de gemeente Utrecht.

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat een hoog percentage langdurig werklozen wordt opgegeven voor de arbeidsmarkt, de zogenaamde niet-kunners (24 procent). Het meest opvallende is echter dat slechts één procent een normale baan heeft kunnen krijgen en dat één langdurig werkloze met een speciale maatregel aan een baan is geholpen! *Natuurlijk zijn er verzachtende omstandigheden* voor de geringe effectiviteit van het Utrechtse heroriëntatieproject, in het bijzonder de prilheid van het beleidsinstrument, maar vergelijkbare ervaringen in Rotterdam, Dordrecht en Den Haag roepen twijfels op over het aantal langdurig werklozen dat werkelijk serieus geholpen kan worden (zie Engbersen 1990: 196-228).

4. Feit en fictie

Het meten van armoede is een vorm van Sisyphus-arbeid. De taak van de armoedeonderzoeker kan worden vergeleken met die van Sisyphus, die steeds opnieuw een zwaar rotsblok tegen een berg omhoog moet wentelen en telkens als hij boven is, ontsnapt hem de steen.⁷ Armoede is aan tijd en plaats gebonden en wordt daarom steeds opnieuw geconceptualiseerd. De terugkerende herontdekking van armoede en de verschillende gedaanten die armoede heeft aangenomen getuigen daarvan.⁸ Dat maakt het begrip moeilijk grijpbaar en immer onderhevig aan contemporaine twist.

Himmelfard schrijft in *The Idea of Poverty* (1984): 'Even the "hard facts" about poverty – about wages and prices, employment and unemployment, living and working conditions – appeared to contemporaries as facts and functioned as such only as they were mediated by structure of ideas, values, opinions, beliefs, attitudes, perceptions, and images' (Himmelfard 1984: 8). Het perspectief van waaruit in de naoorlogse verzorgingsstaat naar armoede wordt gekeken heeft sterk te maken met het begrip 'burgerschap'.⁹ Arm zijn diegenen die niet volwaardig kunnen participeren in de samenleving, omdat ze buitengesloten zijn van belangrijke maatschappelijke instituties. De moderne armen zijn tweederangs burgers die hun sociale grondrechten onvoldoende kunnen honoreren (vgl. Katz 1989: 179-184). De koppeling van armoede aan burgerschap lost het probleem van de bestudering van armoede in een rijk land echter niet op. Volwaardig burgerschap is een net zo ambigu begrip als armoede.

Ik zou het begrip moderne armoede willen reserveren voor die categorie van

burgers die beantwoordt aan de verschillende kenmerken zoals gegeven en die onbereikbaar is geworden voor 'activerende' vormen van sociaal beleid. Het is echter een *fictie* om te veronderstellen dat alle 800.000 'echte minima' of alle langdurig werklozen in Nederland tot de moderne armen moeten worden gerekend, maar het is een *feit* dat moderne armoede voorkomt. Aan dat feit ligt de idee ten grondslag dat sommige burgers geen aanspraak meer kunnen maken op een redelijk bestaan en op een rechtvaardige behandeling door overheidsinstellingen (vgl. Turner 1986: 108), waardoor zij als tweederangs burgers aan de marge van de samenleving komen te verkeren.

Noten

1. Zie onder andere: G. Oude Engberink, *Minima zonder marge*, Rotterdam 1984, G. Oude Engberink, *Minima zonder marge, de balans drie jaar later*, Rotterdam 1987, G. Engbersen en R. van der Veen, *Moderne armoede, overleven op het sociaal minimum*, Leiden 1987, J. Berghman e.a., Armoede en armoedeonderzoek in de EG, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 4, 1988/2 en M.M. Braams en R.C. Kloosterman, *De smalle beurs breed uitgemeten*, Amsterdam 1988.

2. Wie de literatuur over de herontdekking van armoede bestudeert stuit overigens voortdurend op de conjunctuurgevoeligheid van de invloed daarvan op het beleid. De resultaten van de studie van *Verwey-Jonker* eind jaren dertig werden na de oorlog gebruikt bij de invoering van de AOW, en de studie van Harrington zette mede aan tot de door president Johnson grootscheeps ingezette 'War on Poverty'. De huidige armoedestudies die in Engeland en Amerika maar ook in Nederland verschijnen, kunnen op een minder welwillende ontvangst rekenen. Een Hollands voorbeeld kan dat duidelijk maken. In de toelichting op zijn begroting voor 1989 stelde de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat het sociaal minimum in Nederland 'toereikend' is en dat er 'onvoldoende grond' is voor de stelling van een toenemend sociaal isolement voor categorieën mensen met een minimuminkomen in de periode 1974 tot en met 1986. Verhalen over de 'minima zonder marge' en 'moderne armoede' verwees hij naar het rijk der fabelen. De *CBS-steekproef* waarop de minister zich baseert geeft echter een veel te rooskleurig beeld van de financiële positie en maatschappelijke participatie van de uitkeringsgerechtigden. In de steekproef blijkt slechts een gering aantal minima vertegenwoordigd die al jarenlang op het sociaal minimum verkeren. Het ontbreken van de tijdsdimensie is onvergeeflijk. Er zijn grote verschillen tussen iemand die net werkloos is geworden en iemand die al jarenlang moet rondkomen van het sociaal minimum. De minister schermde in zijn begrotingstoeelichting verder nog met een schouwburgbezoek van 36% onder uitkeringsgerechtigden en 40% onder werkenden. Het is duidelijk dat het CBS de crème de la crème van de uitkeringsgerechtigden – én zeker ook de werkenden – te pakken heeft gekregen.

3. Zie voor een vergelijkbare discussie over armoede de gedachtenwisseling tussen Berghman en Schuyt in het onderzoeksprogramma van de Nationale Raad voor het Maatschappelijk Welzijn: 'Op zoek naar armoede en bestaanonzekerheid langs twee sporen', Rijswijk 1988.

4. Zie voor een aardige karakterisering van kwalitatieve en kwantitatieve (etnografische) benaderingen van armoede, M.B. Katz, *The Undeserving Poor*, New York 1989, p. 168-173.

5. Daarnaast leidt de begrensde controle door bijstandsbambtenaren ertoe dat de handel en wandel van cliënten nooit volledig in kaart kan worden gebracht. De door de Sociale Dienst gedocumenteerde, nominale werkelijkheid correspondeert niet altijd met de reële situatie van cliënten. Het gevolg daarvan is dat de informele activiteiten en arrangementen van sommige cliënten niet worden geregistreerd, waardoor zij extra profijt hebben van het stelsel van sociale zekerheid (Engbersen 1990: 166-191, Van der Veen 1990: 43-56).

6. In vergelijking met andere Europese landen wordt in Nederland relatief weinig geld uitgegeven voor een actief arbeidsmarktbeleid voor langdurig werklozen.

7. Deze beeldspraak is ontleend aan de studie *Landscapes of Poverty* (1985) van Seabrook. Hij schrijft onder andere: 'When we talk (...) of poverty as the exclusion of people from the norms, standards and customary activities of their society, that is beyond dispute; but when these norms and standards are themselves all centred on fugitive notions of increase – more, better, higher, bigger, all of them comparative terms detached from their positive degree – then any definition of poverty becomes as mobile and untenable as any gesture towards sufficiency' (Seabrook 1985: 16).

8. Lees bij voorbeeld Himmelfard (1984: 529) over de herontdekking van armoede in het midden en eind van de negentiende eeuw, Harrington (1962) over de herontdekking van armoede begin jaren zestig in Amerika en Wilson (1987) over de armoede in de jaren tachtig. Matza spreekt in navolging van Pitirim Sorokin van het 'Columbus-complex': 'The poor, it seems, are perennially hidden, and the enterprising publicists of each decade reiterate their previous invisibility and regularly proclaim the distinctive and special qualities of the "new poor"' (Matza 1971: 624).

9. In Nederland wordt dat vooral gemarkeerd door de vervanging van de Armenwet door de *Algemene Bijstandswet* (ABW) in 1963. In het debat bij de invoering van de ABW zei de toenmalige minister Klompé dat de krant en de radiodistributie tot de noodzakelijke kosten van het bestaan moeten worden gerekend. Verondersteld werd dat burgers die geen krant en radio bezitten niet volwaardig kunnen participeren in een moderne samenleving.

Geraadpleegde literatuur

- Andrews, K., en J. Jacobs, *Punishing the Poor, Poverty under Thatcher*, Londen 1990.
- Berghman, J., en H. Deleecq e.a., *Sociale Indicatoren van de Vlaamse gemeenschap*, CBGS, Brussel 1985-2.
- Berghman, J., R. Muffels en A. de Vries, Armoede en armoedeonderzoek in de EG. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 4, 2, 1988.
- Berghman, J., R. Muffels, A. de Vries en M. Vriens, *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie*, Tilburg 1989.
- Braams, M.M., en R.C. Kloosterman, *De smalle beurs breed uitgemeten*, Amsterdam 1988.
- Braams, M.M. en R.C. Kloosterman, De inkomenspositie van de minima in Nederland. In: *Economisch Statistische Berichten*, 22-2-1989.
- Brand, A., *Minima en schulden in de Maasstad*, Rotterdam 1989.
- Coser, L.A., *The Sociology of Poverty*. In: *Social Problems*, vol. 13, no. 1, 1965.
- Dahrendorf, R., *The Modern Social Conflict, An essay on the Politics of Liberty*, Londen 1988.
- Deleecq, H., *De ongelijke verdeling der sociale overheidsuitgaven en de armoede*, rede uitgesproken bij aanvaarding Cleveringa-leerstoel Rijksuniversiteit Leiden, november 1985.

- Douglas, M., Relative Poverty – Relative Communication. In: A.H. Halsey, *Traditions of Social Policy: Essays in Honour of Violet Butler*, Oxford 1976.
- Durlacher, G.L., Armoede: een poging tot analyse. In: *Mens en onderneming*, vol. 27, 1973.
- Engbersen, G., en R. van der Veen, *Moderne armoede*, Leiden/Antwerpen 1987.
- Engbersen, G., Culturen van langdurige werkloosheid. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 15, 4, maart 1989.
- Engbersen, G., *Publieke Bijstandsgeheimen*, Leiden/Antwerpen 1990.
- Hoffius, R., *Een laatste kans, Eindrapport evaluatie; Heroriënteringsgesprekken*, Den Haag 1989.
- Gans, H., *More Equality*, New York 1973.
- Glazer, N., *The Limits of Social Policy*, Cambridge 1988.
- Gupta, S.P., *Structural Dimensions of Poverty in India*, India 1987.
- Hagenaars, A.J.M., *The Perception of Poverty*, Leiden 1985.
- Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, *Wijken onder druk. Studie naar de leefbaarheid in wijken met sociaal-economische achterstanden*, Signalement nr. 32, 1990.
- Harrington, M., *The Other America: Poverty in the United States*, Harmondsworth 1962.
- Himmelfarb, G., *The Idea of Poverty*, New York 1984.
- Jong, M. de, Toenemende apartheid in het Nederlandse onderwijs: oorzaken, gevolgen en een mogelijke remedie. In: *Pedagogische Studiën*, 1989 (66).
- Katz, M.B., *The Undeserving Poor, from the War on Poverty to the War on Welfare*, New York 1989.
- Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt en F. van Waarden, *Een tijd zonder werk*, Leiden 1989.
- Leune, J.M.G., Onderwijs, scholing en de minima. In: *Pedagogische Studiën*, 1988 (65).
- Levitan, S.A., en F. Gallo, *A Second Chance, Training for Jobs*, Kalamazoo 1988.
- Lewis, O., *A Study of Slum Culture. Backgrounds for La Vida*, New York 1968.
- Lipsky, M., *Street-level Bureaucracy; Dilemma's of the Individual in Public Services*, New York 1980.
- Matza, D., Poverty and Disrepute. In: R.K. Merton en R. Nisbet (red.), *Contemporary Social Problems*, New York 1971.
- Mead, L., The Logic of Workfare: The Underclass and Work Policy. In: W.J. Wilson (red.), *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*. In: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 501, januari 1989.
- Murray, C., *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York 1984.
- Oude Engberink, G., *Minima zonder marge*, Rotterdam 1984.
- Oude Engberink, G., *Minima zonder marge, de balans drie jaar*, Rotterdam 1987.
- Piachaud, D., Peter Townsend and the Holy Grail, *New Society*, 10, september 1981.
- Praag, B.M.S. van, Armoede in Europa. In: *Economisch Statistische Berichten*, 16-12-1981.
- Ringen, S., Toward a Third Stage in the Measurement of Poverty. In: *Social Compass*, vol. XXXI, 1984/4.
- Ringen, S., Poverty in the Welfare State. In: R. Erikson e.a. (red.), *The Scandinavian Model*. In: *International Journal of Sociology*, vol. XVI, no. 3, 4, 1987.
- Sen, A., Poor, Relatively Speaking. In: *Oxford Economic Papers*, vol. 35, 1983.
- Seabrook, J., *Landscapes of Poverty*, Oxford 1985.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1988*, Rijswijk 1988.
- Schuyt, C.J.M., en A. Tan, *De maatschappelijke betekenis van armoede*, rapport voor Nationale Raad voor maatschappelijk welzijn, maart 1988.
- Townsend, P., (red.), *The Concept of Poverty*, Londen 1977.

- Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom*, Londen 1979.
- Veen, R.J. van der, *De sociale grenzen van beleid*, Leiden/Antwerpen 1990.
- Verwey-Jonker, H., *Lage inkomens*, Assen 1943.
- Wachter, M. de, en Y. Somers, Job Creation Programmes in an International Comparison. In: J. Muysken en C. de Neuborg (red.), *Unemployment in Europe*, Londen 1989.
- Wilson, W.J., *The Truly Disadvantaged. The Inner City, The Underclass, and Public Policy*, Chicago/Londen 1987.
- Wilson, W.J., (red.), The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives. In: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 501, januari 1989.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Leiden/Antwerpen 1987.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid*, Den Haag 1989.