

# Van koopkrachtsteun naar structureel armoedebeleid

Het afgelopen anderhalf jaar voerde Nederland een actief armoedebeleid. Wat heeft dit opgeleverd en hoe kan het beter?

## IN HET KORT

- Ondanks de hoge inflatie daalde het aantal personen met een armoederisico het afgelopen anderhalf jaar verder.
- Goed armoedebeleid vereist een stelselwijziging waarbij er beter wordt gekeken naar de aard en intensiteit van de armoede.
- Koopkrachtsteun maakt gebruik van het bestaande instrumentarium en bemoeilijkt een stelselwijziging.

## ANNA CUSTERS

Lector aan de Hogeschool van Amsterdam

Er is sinds de Russische inval in Oekraïne, en de economische gevolgen ervan, veel aandacht voor armoede. De zoekterm 'armoede' bereikte de week voor Prinsjesdag vorig jaar een hoogtepunt (figuur 1). Waar aandacht voor schuldenproblematiek stabiel hoog bleef, piekte het afgelopen jaar de aandacht voor armoede.

Deze recente aandacht voor armoede illustreert de maatschappelijke onrust over de rap stijgende inflatie, opgedreven door de hogere energieprijzen. Na jaren van economische vooruitgang werd iedereen ineens in de portemonnee geraakt, waarbij men vooral vreesde voor de extra druk op de lage inkomens.

De recente aandacht komt bovenop een denken over armoede en schulden dat de afgelopen jaren stukje bij beetje is gekanteld. Onder andere als gevolg van het kinderopvangtoeslagschandaal is het niet langer de 'zwartwerkende bijstandstrekker in een BMW' die het beeld bepaalt en is het besef ingedaald dat huishoudens met lage inkomens een verhoogd risico lopen om benadeeld te worden door het systeem: hun bestaanszekerheid is niet vanzelfsprekend.

De acute zorgen en het kantelende denken creëerden samen het draagvlak om, in ongekend korte tijd, een miljardensteunpakket in elkaar te zetten en door te voeren.

In dit artikel blik ik terug op het gevoerde beleid en kijk ik vooruit: waar bestond het actieve armoedebeleid uit, wat heeft het opgeleverd, wat is het kabinet nu van plan en wat kan er beter?

## Resultaten steun en nieuwe kabinetsplannen

De maatregelen van het afgelopen anderhalf jaar zijn tot stand gekomen in een snelkookpan. Met als resultaat een mengeling van gericht en ongericht beleid – net als overigens elders in Europa (Prasad et al., 2023). Het energie-

prijsplafond, de verlaging van de accijns op brandstof, en de twee maal 190 euro compensatie voor hoge energieprijzen, golden voor iedereen. Gerichtte maatregelen waren er ook, zoals de verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen met iets meer dan tien procent, en een (al dan niet tijdelijke) stijging van toeslagen. Ook was er een nieuwe energietoeslag die door gemeenten moest worden uitgevoerd omdat de Belastingdienst dit niet op korte termijn kon doen.

En met resultaat: ondanks de inflatie daalde het aantal personen met een armoederisico in de afgelopen anderhalf jaar (CPB, 2023a).

Volgens de laatste prognoses van het Centraal Planbureau zal, met het wegvallen van de tijdelijke inkomensondersteunende maatregelen, het aantal in armoede levende personen in 2024 echter weer toenemen, tot 5,7 procent van de bevolking. Het aantal personen met armoede komt daarmee met 990.000 weer terug op het niveau van vóór de coronacrisis (CPB, 2023a). Zij moeten rondkomen van minder dan 1.581 euro per maand (2024, gemeten aan de hand van het niet-veel-maar-toereikendbudget van het Sociaal Cultureel Planbureau).

De prognose is goed en slecht nieuws tegelijk: Enerzijds is de stijging van 0,9 procentpunt, oftewel 165.000 personen, ten opzichte van 2023 de snelste stijging in de afgelopen tien jaar. Anderzijds blijft het aantal personen dat in armoede leeft in historisch perspectief laag (Goderis en Muns, 2023; in dit nummer).

In reactie op de ramingen van het CPB is het demissionaire kabinet voornemens om twee miljard euro uit te trekken ter ondersteuning van de lage inkomens. Dit geld zal worden besteed aan het verhogen van de huurtoeslag, van het kindgebonden budget en van de arbeidskorting. Volgens berekeningen van de Prinsjesdagplannen door het Centraal Planbureau doet dit twee miljard pakket de eerder genoemde stijging in 2024 geheel teniet (CPB, 2023b).

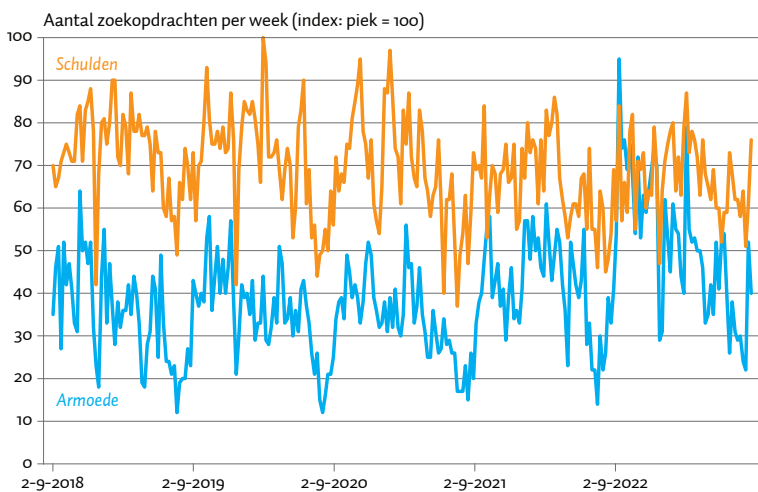
De ingezette instrumenten zijn inkomensafhankelijk – en daarmee dus gerichte instrumenten. Maar het zijn wel instrumenten binnen het bestaande stelsel die vooral reactief worden ingezet. Er is helaas nog geen sprake van structureel beleid – en dat is wel nodig. Het sociale zekerheidsstelsel is namelijk onhoudbaar aan het worden.

## Noodzaak van een stelselwijziging

Al tijden piept en kraakt het huidige socialezekerheidsstelsel. Het toeslagensysteem legt het financieel risico neer bij de burger (Lammers, 2023), levert systeemschuld en systeemstress op (Custers, 2023), en leidt tot een *niet-gebruik* van regelingen (Conen, 2023; Van Gaalen et al., 2022).

## Google zoektrends naar armoede en schulden

FIGUUR 1



Het vergt veel ‘doenvermogen’ van huishoudens om door het systeem heen te navigeren. En gezinnen met een laag inkomen hebben niet alleen te maken met landelijke toeslagen; ook op gemeentelijk niveau zijn er talloze regelingen (Van Gaalen et al., 2023). In zijn totaliteit maakt dit het stelsel onvoldoende voorspelbaar, toegankelijk en uitvoerbaar (Commissie sociaal minimum, 2023).

De vraag is daarom al lang niet meer of een wijziging nodig is, maar wanneer een stelselwijziging plaats zal gaan vinden. Er liggen al enkele jaren opties op tafel met alternatieven voor het toeslagensysteem – zoals het samenvoegen van toeslagen, het afstappen van het gebruik van het actueel inkomen voor toeslagen, een (vorm van) basisinkomen of het verhogen van het wettelijk minimumloon (Koot en Gielen, 2019; Koot en Van Sonsbeek, 2020).

De politiek wil ook een stelselwijziging. Al in het verkiezingsprogramma 2022–2025 kozen verschillende partijen voor ingrijpende stelselherzieningen. Het inmiddels demissionaire kabinet had de ambitie om toeslagen af te schaffen. In opmaat naar de verkiezingen is het garanderen van bestaanszekerheid het speerpunt voor vrijwel alle partijen geworden.

Toch is er de afgelopen jaren nog geen afslag gemaakt naar die stelselwijziging op de lange termijn. Integendeel zelfs: het ophogen van inkomensondersteuning via het huidige stelsel vergroot de padafhankelijkheid die toekomstige wijzigingen alleen maar lastiger gaat maken: als huishoudens meer te verliezen hebben, wordt een aanpassing van het stelsel minder makkelijk. Dit ‘duivelse dilemma’ dreigt dus alleen maar groter te worden.

### Inzichten voor een structureel armoedebeleid

Om toch vooruit te komen presenteer ik hier vijf inzichten die hun plaats zouden moeten krijgen in een nieuw structureel armoedebeleid.

#### *Armoedebeleid doet er echt toe*

Het percentage risicohuishoudens volgt in grote lijnen de conjunctuur, maar de afgelopen anderhalf jaar hebben getoond dat beleid dat kan doorbreken. Vanaf 2000 is het

aantal personen met een armoederisico gestaag gedaald, totdat in 2008, als gevolg van de effecten van de financiële crisis het aantal mensen met armoede weer toenam. In 2013 zette de dalende trend zich weer voort als gevolg van de aantrekkende economie, om in 2023 naar verwachting op het laagste niveau uit te komen sinds 1985 (Goderis en Muns, 2023; in dit nummer).

De afgelopen anderhalf jaar is Nederland van deze conjuncturele armoedetrend afgeweken door een ongekend pakket aan koopkrachtondersteunende maatregelen. In plaats van een stijging van het aantal personen met een armoederisico als gevolg van de inflatie, daalde het armoederisico. Armoedebeleid maakt dus een verschil.

#### *De huidige armoedegrens is te laag*

De Commissie sociaal minimum (2023) berekende dat huishoudens die op of rond het sociaal minimum leven maandelijks structureel tussen de 94 en 483 euro tekortkomen, afhankelijk van het huishoudenstype. Dit suggereert dat de armoedegrens, zoals we die kennen, eigenlijk te laag ligt, en dat tevens de bestaanszekerheid van een aanzienlijk aantal huishoudens net boven de armoedegrens ook onder druk staat.

#### *Armoede verschoven van mentaal naar fysiek*

Er is in Nederland een belangrijke verschuiving gaande in de aard van armoede. Armoede is de afgelopen jaren steeds meer ‘fysiek’ geworden (Paauw, 2023). Waar voorheen de aandacht lag op zaken als eenzaamheid en sociale uitsluiting, gaat het steeds vaker over de toegang tot basisvoorzieningen. Of er wel voldoende eten is (en de kwaliteit daarvan), of er wel een warme, ‘schimmelvrije’ omgeving is om in op te groeien, of er voldoende toegang is tot (mond) zorg, enzovoort; allemaal zaken die een directe invloed hebben op de (langdurige) gezondheid van mensen.

#### *We weten niet hoe armen met onzekerheid omgaan*

Minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud zijn zorgvuldig onder burgers getoetst, maar we hebben meer nodig voor een goed begrip van het armoedeprobleem. Wat zijn nou eigenlijk het aanpassingsvermogen en de schokbestendigheid van Nederlandse huishoudens met een laag tot middeninkomen? Welke overlevingsstrategieën passen mensen toe als ze financieel in de knel komen? In hoeverre hebben mensen problemen met de mogelijkheid om in basisbehoeften te kunnen voorzien, en in hoeverre is er te weinig geld voor sociale participatie? In landen als Bangladesh, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten zijn er onderzoeken naar de *Portfolios of the Poor*, die ingaan op de vraag hoe huishoudens met lage inkomens met onzekerheid en dagelijkse financiële tekorten omgaan (Collins et al., 2009; Morduch en Schneider, 2017). Hoe zien die dagboeken eruit in Nederland?

#### *Grote verschillen in intensiteit van armoede*

Als het gaat over armoede is er meestal sprake van een binaire tegenstelling: ‘of je zit erin’, ‘of je zit er niet in’. Het is echter interessanter en veelzeggender om te kijken naar gradaties van armoede. Niet iedereen met een laag inkomen leeft rond het sociaal minimum. Sommigen zitten erboven



– op 120 tot 150 procent van het sociaal minimum. Die huishoudens zijn vaak in beeld, en hierop wordt er ook actief beleid gemaakt. Maar we hebben het meestal niet over in hoeverre mensen onder het sociaal minimum leven (of een andere armoedemaatstaf).

Er leven momenteel zo'n 100.000 huishoudens, meer dan 25 procent, onder de armoedegrens. Nog eens 100.000 huishoudens zitten op 75 tot 90 procent van het sociaal minimum, en 200.000 huishoudens zitten tussen de 90 en 95 procent van het sociaal minimum (CBS, 2021). De aanname is dat, omdat er inkomensondersteuning tot zeker 100 procent van het sociaal minimum wordt aangeboden, er niemand onder die grens hoeft te leven. Maar niet iedereen heeft hier recht op (denk aan ongedocumenteerden) en lang niet iedereen maakt gebruik van de bestaande inkomensondersteuning (Conen, 2023).

### Vormgeving structureel armoedebeleid

Een structureel armoedebeleid neemt verschillende dieptes van armoede als uitgangspunt, en brengt het aantal mensen in armoede naar beneden, ongeacht de conjunctuur. Daar hoort een stelselwijziging bij die ervoor zorgt dat beleid beter aansluit bij hoe de mensen van dag tot dag leven.

Wel is er voor elk alternatief van het huidige stelsel een prijs te betalen, waarbij er een uitruil is tussen onder andere maatwerk en minder gerichte inkomensondersteuning. Dat betekent een risico dat er ofwel huishoudens buiten de boot vallen, ofwel het stelsel financieel onhoudbaar wordt. Dit maakt stelselwijziging een politieke 'hete aardappel'. Maar vanwege de beperkte houdbaarheid van het huidige stelsel niet één die langdurig kan worden doorgeschoven.

### Literatuur

- CBS (2021) *Armoede en sociale uitsluiting*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Publicatie.
- Collins, D., J. Morduch, S. Rutherford en O. Ruthven (2009) *Portfolios of the poor: How the world's poor live on \$2 a day*. Princeton: Princeton University Press.
- Conen, W. (2023) *Verborgen armoede in Nederland: Een kwantitatief onderzoek naar de omvang, kenmerken, locaties en dynamiek van verborgen armen*. AIAS-HSI Working Paper, 11.
- CPB (2023a) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, augustus.
- CPB (2023b) *Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, september.
- Custers, A. (2023) *Armoede in een rijk land*. Utrecht: Academische Uitgeverij Eburon.
- Galen, C. van, C. van Horssen en J. Delhaas (2022) *Verborgen armoede op de werkvloer*. Nibud Onderzoeksrapport.
- Galen, C. van, N. Veerman, G. Wieman en C. van Horssen (2023) *'Onder de streep': de bestedingsruimte van Amsterdammers met een onzeker bestaan*. Kenniscentrum Ongelijkheid.
- Goderis, B. en S. Muns (2023) *Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland*. ESB, 108(4825), 410–413.
- Koot, P. en M. Gielen (2019) *Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen*. In: S. Cnossen, S. en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Koot, P. en J.-M. van Sonsbeek (2020) *Bijdrage aan het rondetafelgesprek over alternatieven voor het toeslagenstelsel*. CPB Notitie, november.
- Lammers, E. (2023) *Toeslagen brengen nog steeds dagelijks mensen in problemen, waarschuwt inspecteur*. Trouw, 23 april.
- Morduch, J. en R. Schneider (2017) *The financial diaries: How American families cope in a world of uncertainty*. Princeton: Princeton University Press.
- Paauw, S. (2023) *Ongedocumenteerden in de Bijlmer vaak ondervoed*. Medisch Contact, 11.
- Prasad, M., C.M. Wheeler, E. Timmis et al. (2023) *EU regular economic report 9: Energizing Europe – Part 1 – Inclusive growth: Inflation chipping away income gains*. Washington, DC: World Bank Group.