

# Meer dan 200.000 werkende armen in Nederland

Er zijn zorgen over huishoudens die onvoldoende inkomen hebben om in de minimaal noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien. Om hoeveel mensen en middelen gaat het eigenlijk, welke groepen zijn het kwetsbaarst, en hoe heeft de armoede zich de afgelopen decennia ontwikkeld?

## IN HET KORT

- In 2021 leefde ruim zes procent van Nederland onder de armoedegrens. Het mediane tekort bedroeg 148 euro per maand.
- Sinds 2017 is de armoede onder werkenden afgenomen, terwijl onder bijstandsgerechtigden de armoede is toegenomen.
- Bij ongewijzigd beleid zou de armoede in de toekomst licht stijgen, en worden de kabinetsdoelstellingen niet gehaald.

## BENEDIKT GODERIS

Senior wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

## SANDER MUNS

Wetenschappelijk medewerker bij het SCP

Er zijn signalen dat een grote groep mensen onvoldoende geld heeft om van rond te komen en in de maatschappij mee te kunnen doen. Zo had het afgelopen jaar bijna een op de vijf Nederlandse huishoudens moeite met het betalen van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud (Deloitte, 2023), en zijn steeds meer mensen noodgedwongen een beroep gaan doen op voedselbanken en andere charitatieve organisaties (Commissie sociaal minimum, 2023).

Armoede heeft ingrijpende consequenties voor de kwaliteit van leven. Zo gaat armoede ten koste van de fysieke en mentale gezondheid, vergroot het de kans op eenzaamheid, en resulteert het in minder zelfvertrouwen (RVS, 2021; Pharos, 2022). Naast de gevolgen voor het individu heeft armoede ook maatschappelijke effecten. Zo leidt ze tot hogere zorgkosten en een onderbenutting van het menselijk kapitaal (WRR, 2020). Daarnaast kan deze ten koste gaan van sociale rechtvaardigheid, kansengelijkheid, sociale cohesie en van het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid en de publieke instellingen (Snel et al., 2018; Commissie sociaal minimum, 2023).

Het armoedeprobleem krijgt in het publieke debat een hoop aandacht, en staat prominent op het netvlies van de politiek. Het huidige kabinet heeft een minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen geïntroduceerd, en heeft voor beleid gezorgd om armoede en problematische schulden terug te dringen. Een onderdeel van

dit beleid is dat het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen per 1 januari 2023 met tien procent zijn verhoogd, al heeft dit door de hoge inflatie vooral een stijging van armoede voorkomen. Concrete doelen van het demissionaire kabinet vormen een halvering, ten opzichte van 2015, van het aantal kinderen in 2025 dat in armoede zal opgroeien, en tevens een halvering van het aantal mensen dat in armoede leeft, en het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 (Tweede Kamer, 2022).

Hoeveel mensen leven er in Nederland eigenlijk onder de armoedegrens, en hoe ontwikkelt het aandeel armen zich gedurende de tijd? En in welke groepen komt armoede het meeste voor? Op deze vragen wordt in deze bijdrage een antwoord gegeven, aan de hand van de armoede-meetmethode van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

## Methode en data

We hanteren de gegeneraliseerde budgetbenadering van het SCP, die sinds 2007 wordt gebruikt om in Nederland armoede te meten (Soede en Vrooman, 2008; Goderis et al., 2018). Volgens deze benadering zijn mensen arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben om de goederen en voorzieningen aan te schaffen die als minimaal noodzakelijk gelden.

In de praktijk wordt de gegeneraliseerde budgetbenadering toegepast door het besteedbare inkomen van mensen (uit CBS-microdata) te vergelijken met een op referentiebudgetten gebaseerde armoedegrens. De grens kent twee niveaus. Het *basisbehoeftenbudget* omvat de minimale uitgaven aan onvermijdelijke, basale zaken – zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan enkele andere moeilijk te vermijden posten – zoals vervoer, verzekeringen en persoonlijke verzorging – zijn meegeteld. Het *niet-veel-maar-toereikendbudget* is iets ruimer, want het houdt ook rekening met de kosten van ontspanning en sociale participatie. In dit budget zijn bescheiden uitgaven opgenomen voor het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub, of voor een jaarlijkse korte vakantie in eigen land. Strikt genomen zijn dit geen onvermijdelijke uitgaven, maar veel mensen beschouwen ze wel degelijk als heel wenselijk. Ook in het niet-veel-maar-toereikendbudget is er geen sprake van luxe items, zoals een auto of een vakantie in het buitenland.

Beide budgetten zijn, op enkele items na, afgeleid van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud (Nibud, 2017), en getoetst in een focusgroepenonderzoek onder

burgers (Hoff et al., 2009). De twee resulterende budgetbedragen voor een eenpersoonshuishouden worden vervolgens door omrekening vertaald naar bedragen voor andere typen huishoudens (CBS, 2020). De grensniveaus worden eens in de vijf tot zeven jaar herijkt. In de tussentijd worden de bedragen aangepast aan de stijging van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen – waardoor ze (gedeeltelijk, en met enige vertraging) ‘meebewegen’ met het welvaartsniveau in Nederland. Het idee is dat de consensus over wat iemand minimaal nodig heeft, zich geleidelijk aanpast aan de sociaal-economische veranderingen (Citro en Michael, 1995).

In het vervolg hanteren we het niet-veel-maar-toereikendbudget als armoedegrens, omdat sociale participatie door de deelnemers aan de focusgroepen als essentieel werd aangemerkt. In 2021 bedroeg dit budget voor een alleenstaande 1.293 euro per maand. Voor het meten van inkomens gebruiken we inzichten over de armoede in de Verenigde Staten (Citro en Michael, 1995; Goderis et al., 2018).

We gebruiken twee macro-indicatoren om de armoede in Nederland te meten. De eerste indicator betreft het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft – een maatstaf voor de *prevalentie* van armoede. Hierbij gaan we uit van individuele personen (en niet van huishoudens), en we merken iemand als arm aan wanneer het huishoudensinkomen kleiner is dan het niet-veel-maar-toereikendbudget. De tweede indicator documenteert het mediane bedrag dat mensen met armoede maandelijks tekort komen – een maatstaf voor de *intensiteit* van armoede. Dit tekort is het verschil tussen iemands huishoudensinkomen, en het niet-veel-maar-toereikendbudget. We rapporteren ‘gestandaardiseerde’ tekorten, oftewel tekorten die gecorrigeerd zijn voor de omvang van het huishouden.

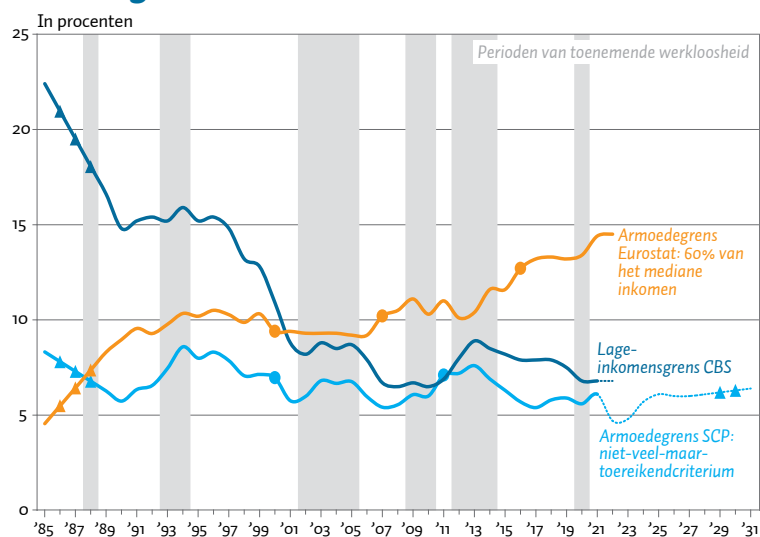
### Ruim miljoen mensen onder armoedegrens

Figuur 1 laat voor de periode 1985–2031 de (verwachte) ontwikkeling zien van het percentage armen in de Nederlandse bevolking. Ter vergelijking zijn niet alleen armoedecijfers weergegeven op basis van de SCP-methode, maar ook op basis van twee andere gangbare methoden voor het meten van armoede. Zo maakt het Centraal Bureau voor de Statistiek voornamelijk gebruik van de *lage-inkomensgrens* (CBS, 2021). Dit is een vast koopkrachtniveau dat jaarlijks aangepast wordt aan de prijsontwikkeling, met als startbedrag de bijstandsuitkering in 1979, toen deze op een hoog niveau zat. Eurostat hanteert een relatieve armoedegrens, gelijk aan *zestig procent van het mediane besteedbare inkomen* (Eurostat, 2021). De drie armoede-meetmethoden hebben gemeen dat ze alle aansluiten bij wat er in een ontwikkelde samenleving als minimaal noodzakelijk wordt beschouwd. Tenzij anders vermeld, hanteren wij in dit artikel de SCP-methode, omdat die gebaseerd is op referentiebudgetten – en daarmee op een transparante analyse van de specifieke goederen en voorzieningen die in Nederland minimaal nodig zijn.

De drie tijdreeksen laten zien dat armoede in Nederland nog steeds bestaat. Het aandeel armen was in 2021, afhankelijk van de gehanteerde armoedegrens, 6,1 procent (niet-veel-maar-toereikendbudget), 6,8 procent (lage-inkomensgrens) of 14,4 procent (60 procent van het mediane

## Armoedepercentage onder de Nederlandse bevolking

FIGUUR 1



Noten: De stippellijnen verwijzen naar CPB-ramingen. De ronde en driehoekige merktekens geven respectievelijk trendbreuken en interpolaties aan. Het CPB heeft in de MEV 2024 op basis van de Prinsjesdagplannen van het demissionaire kabinet het geraamde armoedepercentage voor 2024 bijgesteld van 5,7 naar 4,8% (CPB, 2023c).

Bronnen: Vrooman et al. (2020), Caminada et al. (2021), CBS (2021), Griffioen en Schulenberg (2021), Van den Brakel et al. (2023), CPB (2023a; 2023b) en Eurostat (2023) | ESB

besteedbare inkomen). Zelfs op basis van de laagste schatting ging het om ruim één miljoen mensen. Zij hadden een mediaan tekort van 148 euro per maand.

De gemeten armoedeontwikkeling hangt in belangrijke mate af van de gehanteerde armoedegrens. Sinds 1985 is het aandeel armen – uitgaande van de lage-inkomensgrens van het CBS – sterk gedaald, terwijl het volgens de armoedegrens van Eurostat sterk is toegenomen. De ontwikkeling op basis van de in dit artikel gehanteerde armoedegrens (niet-veel-maar-toereikendbudget) liet daarentegen geen structurele verhoging of verlaging zien, en schommelde, afhankelijk van de conjunctuur, tussen de vijf en negen procent. Bij de cijfers van Eurostat en het SCP dient er overigens een voorbehoud te worden gemaakt vanwege de trendbreuken in de tijdreeksen.

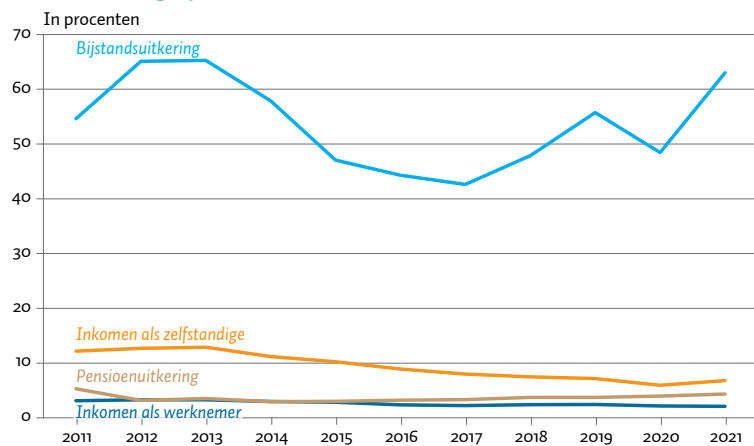
De CPB-ramingen laten zien dat de armoede bij ongewijzigd beleid in de toekomst naar verwachting licht zal stijgen. In dat scenario worden de armoedereductiedoelstellingen van het demissionaire kabinet niet behaald. Ook wordt het voornemen van een aangenomen Tweede Kamer-motie dat de armoede niet mag toenemen niet gerealiseerd (Tweede Kamer, 2023). Het demissionaire kabinet kondigde op Prinsjesdag aan twee miljard euro extra per jaar vrij te maken voor de bestrijding van armoede. Hierdoor zal het percentage armen in 2024 niet op 5,7 maar op 4,8 procent uitkomen.

### In bijstand veel grotere kans op armoede

Het armoedepercentage onder werknemers en gepensioneerden is stabiel laag (figuur 2). Aanmerkelijk hoger zijn de percentages onder zelfstandigen en vooral onder bijstandsgerechtigden. Het verloop tussen 2012 en 2017 van de percentages van de twee laatstgenoemde groepen is vergelijkbaar. Opvallend is dat sinds 2017 het aandeel armen onder zelfstandigen verder is gedaald richting het niveau

## Ontwikkeling aandeel personen in armoede naar belangrijkste inkomensbron

FIGUUR 2

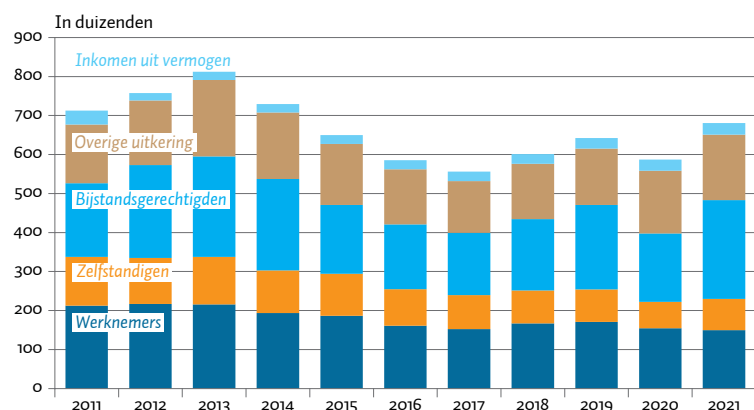


Noot: Belangrijkste inkomensbron op huishoudensniveau. Pensioenuitkering betreft huishoudens met een pensioeninkomen als belangrijkste inkomensbron, en minimaal één persoon boven de AOW-leeftijd.

Data: SCP | ESB

## Aantal volwassenen onder AOW-leeftijd dat leeft in armoede

FIGUUR 3



Noot: Belangrijkste inkomensbron op huishoudensniveau. De groep zelfstandigen is inclusief directeuren-grotoaandeelhouders.

Data: SCP | ESB

van werknemers, terwijl dit aandeel onder bijstandsgerechtigden juist is gestegen. Verklaringen zijn een beter draaiende economie, steunmaatregelen (Tozo), de verhoging van de arbeidskorting en de algemene heffingskorting (die de lagere zelfstandigenaftrek compenseren), en de verdere afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstandsnorm.

Ondanks de lagere armoedepercentages onder werkenden gaat het door de grotere omvang van de groep nog steeds om aanzienlijke aantallen werkende armen. In 2021 had een derde van de 680.000 arme volwassenen onder de AOW-leeftijd werk als belangrijkste inkomensbron van het huishouden (figuur 3). Het aandeel met voornamelijk inkomen uit een bijstandsuitkering was met 37 procent niet veel hoger. Ook het aandeel ontvangers van andere uitkeringen was van een vergelijkbare omvang (25 procent).

### Kinderen en zestigers vaakst arm

Figuur 4 illustreert het armoedepercentage per leeftijdsgroep. De armoedeprevalentie piekt tijdens de kinderjaren en ook wanneer de AOW-datum nadert. Een belangrijke

kanttekening is dat een derde van de armen in de laatstgenoemde leeftijdsgroep dusdanig veel financieel vermogen bezit, dat zij geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Wanneer we deze armen buiten beschouwing laten, is het armoedepercentage onder 60- tot 64-jarigen niet 8,0 procent, maar 5,3 procent.

Na pensionering loopt het armoedepercentage weer op met de leeftijd – van 2,4 naar 4,2 procent – mede door het lagere bruto-inkomen van de mensen in deze leeftijdsgroepen. Het vermogen loopt met de leeftijd echter ook snel op. Van de negentigplussers met een inkomen onder de armoedegrens heeft negentig procent te veel vermogen om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering (aanvullende inkomensvoorziening ouderen) voor zover deze groep een onvolledige AOW-uitkering ontvangt. Zonder deze groep is het aandeel arme negentigplussers maar 0,4 procent. Een vergelijkbaar patroon naar leeftijd, met cijfers van 2020 en de lage-inkomensgrens is te vinden in CBS (2021).

### Migratieachtergrond en armoede

Onder de groep armen zijn mensen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd. Vooral onder de eerste generatie is de armoedeprevalentie met zeventien procent hoog. Mensen uit vluchtelingenlanden als Eritrea (40 procent), Somalië (34 procent) en Syrië (50 procent) hebben de meeste kans om in armoede te leven. Een verklaring hiervoor is de lage (maar wel toenemende) arbeidsparticipatie van statushouders (CBS, 2023). Bij de tweede generatie is het armoedepercentage 10 procent, terwijl dat onder degenen zonder migratieachtergrond 3,8 procent is.

### Conclusie en discussie

Ruim zes procent van de bevolking (iets meer dan een miljoen mensen) leeft in Nederland onder de armoedegrens. Dit percentage is volgens de budgetmethode van het SCP de afgelopen decennia niet structureel gedaald. Kinderen, bijstandsonvangers, zestigers jonger dan de AOW-leeftijd en migranten uit vluchtelingenlanden zijn relatief vaak arm. Bij ongewijzigd beleid zal armoede de komende jaren niet dalen.

Armoede verminderen is mogelijk, maar kost geld en/of banen. Deze uitruil illustreert het sociale trilemma waarmee beleidsmakers in moderne verzorgingsstaten worden geconfronteerd: tegelijkertijd een toereikend minimum-inkomen garanderen, de overheidsuitgaven in de hand houden, én voldoende financiële prikkels behouden voor mensen om een baan te vinden (Cantillon en Vandenbroucke, 2014). Dat is door de afgenomen groei van reële brutolonen ook in Nederland nog steeds moeilijk (CPB, 2023b).

Verhogingen van huurtoeslag en bijstand leiden van alle beleidsmaatregelen, met een budgettaire impact van één miljard euro, tot de grootste armoedereductie (Olsthoorn et al., 2020; Goderis en Vlekke, 2023). Dit komt doordat deze het meest gericht zijn op de laagste inkomens. Voor het verminderen van armoede onder kinderen zijn de verhogingen van het kindgebonden budget en, in iets mindere mate, de kinderbijslag het meest kosteneffectief. Al deze maatregelen hebben wel een negatief effect op het arbeidsaanbod, en daarmee op termijn op het aantal banen

(Olsthoorn et al., 2020; Van Elk et al., 2023; Goderis en Vlekke, 2023). Beleid gericht op werkende armen, ouderen of de gehele bevolking is minder effectief in het reduceren van armoede.

De Commissie sociaal minimum stelde onlangs voor om het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag (Commissie sociaal minimum, 2023). Daarnaast moet volgens de commissie ook de kinderbijslag of het kindgebonden budget omhoog – en in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen. In totaal zou er ongeveer zes miljard euro nodig zijn om de bestaande tekorten op te lossen. Het demissionaire kabinet maakte op Prinsjesdag bekend twee miljard euro extra per jaar vrij te maken voor onder meer een verhoging van de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de arbeidskorting.

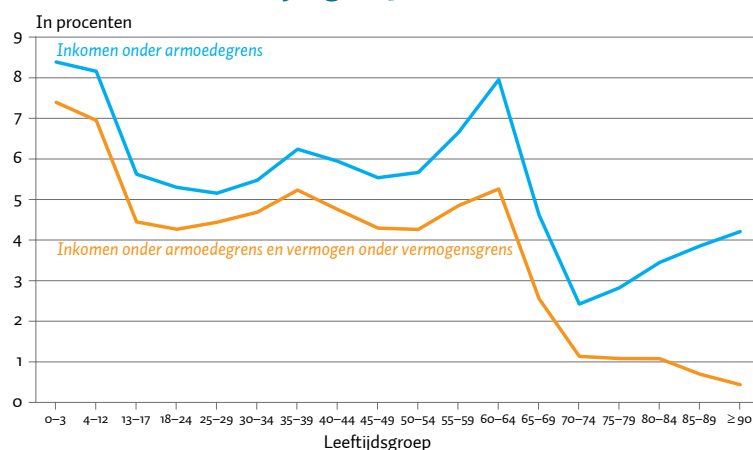
Naast maatregelen binnen het bestaande stelsel van inkomensondersteuning kan een volgend kabinet ook nadenken over stelselwijzigingen – zoals een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, de introductie van een negatieve inkomstenbelasting, of – verdergaand – de invoering van een partiel of volledig basisinkomen (Koot en Gielen, 2019; Olsthoorn et al., 2020; Jacobs, 2021; Aerts et al., 2023; Van Dijk en Van de Ven, 2023). Daarnaast kan armoede ook verminderd worden door maatregelen met een indirect effect op het inkomen. Het gaat dan vooral om beleid op het terrein van de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg en het onderwijs (Commissie Regulering van Werk, 2020; Engbersen et al., 2020; Jongen et al., 2020; Olsthoorn et al., 2020; RVS, 2020; Ter Weel et al., 2023).

## Literatuur

- Aerts, E., I. Marx en G. Verbist (2023) *Not that basic: How level, design and context matter for the redistributive outcomes of universal basic income*. IZA Discussion Paper, 15952.
- Brakel, M. van den, B. Goderis, S. Muns et al. (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens: Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeaafbakening'*. CBS/Nibud/SCP. SCP-volgnummer 2023-15.
- Caminada, K., E. Jongen, W. Bos et al. (red.) (2021) *Inkomen verdeeld, trends 1977–2019*. Universiteit Leiden/CBS.
- Cantillon, B. en F. Vandenbroucke (red.) (2014) *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.
- CBS (2020) *Wat is mijn koopkracht?* CBS Publicatie, 7 september.
- CBS (2021) *Armoede en sociale uitsluiting 2021*. CBS Longread, december.
- CBS (2023) *Steeds meer statushouders hebben betaald werk*. CBS Statistiek, 13 april.
- Citro, C.F. en R.T. Michael (red.) (1995) *Measuring poverty: A new approach*. Washington, DC: National Academy Press.
- Commissie Regulering van Werk (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport, 23 januari.
- Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I, 30 juni.
- CPB (2023a) *Centraal Economisch Plan 2023*. CPB Raming, maart.
- CPB (2023b) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, augustus.
- CPB (2023c) *Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, september.
- Deloitte (2023) *Herstel van balans: De financiële gezondheid van Nederland in onzekere tijden*. Deloitte Publicatie, maart.
- Dijk, J.J. van, en Y. van de Ven (2023) *Het einde van de toeslagen: Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk*. Instituut voor Publieke Economie, Rapport, 12 april.
- Elk, R. van, E. Griffioen, M. Verberk en F. Weyzig (2023) *Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede*. CPB Publicatie, juni.
- Engbersen, G., M. Kremer, R. Went en A. Boot (2020) *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-rapport 102.
- Eurostat (2021) *Glossary: At-risk-of-poverty rate*. Eurostat Statistics Explained. Te vinden op ec.europa.eu.

## Armoede naar leeftijdsgroep in 2021

FIGUUR 4



Noot: Vermogensgrenzen 6.295 euro voor alleenstaanden, en 12.590 euro voor personen in meerpersoonshuishoudens. Eigenwoningbezit telt mee conform de vermogenstoets bijstand en AIO. Exclusief de personen zonder waargenomen inkomen in het volgende jaar.

Data: SCP | ESB

Eurostat (2023) *People at risk of poverty or social exclusion in 2022*. Eurostat Artikel, 14 juni. Te vinden op ec.europa.eu.

Goderis, B. en M. Vlekke (2023) *Tax and benefit policies to reduce poverty in the Netherlands: A microsimulation analysis*. *International Journal of Microsimulation*, 16(1), 108–133.

Goderis, B., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras (2018) *De SCP-methode voor het meten van armoede: Herijking en revisie*. SCP-publicatie 2018-30.

Griffioen, E. en R. Schulenberg (2021) *Raming aantal personen/huishoudens onder de lage-inkomensgrens in 2021 en 2022*. CPB Notitie, december.

Hoff, S., C. van Gaalen, A. Soede et al. (2009) *Genoeg om van te leven*. SCP.

Jacobs, B. (2021) *Fundamenteel herontwerp toeslagensysteem*. Presentatie op het Wim Drees Seminar. 12 oktober, Den Haag.

Jongen, E., S. Muns, C. Thijs et al. (2020) *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt: Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarktuitkomsten van personen met een migratieachtergrond*. CPB/SCP Publicatie, oktober.

Koot, P. en M. Gielen (2019) *Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen*. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 190–200.

Nibud (2017) *Budgethandboek 2017: Kerncijfers huishoudfinanciën*. Utrecht: Nibud.

Olsthoorn, M., P. Koot, B. Goderis et al. (2020) *Kansrijk armoedebeleid*. CPB/SCP, juni.

Pharos (2022) *Sociaal economische gezondheidsverschillen (SEGV)*. Landelijk expertisecentrum Pharos, Factsheet, juli.

RVS (2020) *Gezondheidsverschillen voorbij: Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Te vinden op adviezen.raadvr.nl.

RVS (2021) *Gezichten van een onzeker bestaan*. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Document, 7 april. Te vinden op www.raadvr.nl.

Snel, E., G. Custers en G. Engbersen (2018) *Ongelijkheid in de participatietad: Stadsbuurten en burgerparticipatie*. *Mens en Maatschappij*, 93(1), 31–57.

Soede, A. en J.C. Vrooman (2008) *Beyond the breadline: A poverty threshold based on a generalised budget approach*. SCP.

Tweede Kamer (2022) *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting: brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen*, 24 515, nr. 643.

Tweede Kamer (2023) *Motie van de leden Marijnissen en Van der Plas over voorkomen dat armoede toeneemt door de val van het kabinet*, 36392, nr. 3.

Vrooman, J.C., B. Goderis, S. Hoff en B. van Hulst (2020) *Measuring poverty in the Netherlands: The generalised reference budget approach*. In: C. Deeming (red.), *Minimum income standards and reference budgets: international and comparative policy perspectives*. Bristol: Policy Press, p. 169–183.

Weel, B. ter, H. Bussink en N. Koeman (2023) *Kansenongelijkheid in Nederland*. SEO Economisch Onderzoek.

WRR (2020) *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-Rapport, 102.