



> Retouradres: Postbus 16164 | 2500 BD | Den Haag

# kennisnotitie

Datum 20 september 2022  
Onderwerp Armoede ramingen september 2022:  
Armoede daalt door maatregelen kabinet, maar structurele  
aanpak blijft nodig  
Auteurs Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff

## Samenvatting

In de brief aan de Tweede Kamer 'Aanpak geldzorgen, armoede en schulden' van 12 juli 2022 zijn de volgende doelen met betrekking tot armoede geformuleerd:

- een halvering van het aantal kinderen dat opgroeit in armoede in 2025, en
- een halvering van armoede en problematische schulden in het algemeen in 2030.

Uit de Augustusraming van het Centraal Planbureau (CPB) bleek dat het totaal aantal arme personen zou stijgen van ruim 1,1 miljoen (6,7% van de bevolking) in 2022 naar bijna 1,3 miljoen (7,5%) in 2023. Het aantal kinderen dat in armoede leeft, zou stijgen van 301.000 in 2022 naar 306.000 in 2023 (respectievelijk 9,2% en 9,4% van alle kinderen in Nederland).

Naar aanleiding van deze Augustusraming heeft het kabinet op Prinsjesdag 2022 een aantal maatregelen aangekondigd om het koopkrachtverlies tegen te gaan. Onder deze maatregelen vallen een stijging met 10% van het wettelijk minimumloon, de bijstand, de AOW en de WW, verhoging van de huur- en zorgtoeslag, verlaging van de inkomstenbelasting en handhaving van de energietoeslag van 1300 euro in 2023. De maatregelen gaan op 1 januari 2023 in.

Deze koopkrachtmaatregelen hebben een sterk effect op de nieuwe ramingen van de armoede. Het totaal aantal mensen dat in armoede leeft, daalt hierdoor in 2023 naar 833.000 (4,9% van de bevolking) en het aantal kinderen en jongeren uit arme gezinnen neemt af tot iets minder dan 220.000 (6,7% van alle minderjarigen).

De tijdelijke koopkrachtmaatregelen laten zien dat het de goede kant op gaat. Maar ondanks deze afname van de armoede is het de vraag of de kabinetsdoelstellingen worden gehaald. Daarvoor dient het aantal minderjarigen in armoede tot 150.000 te krimpen in 2025 en het totaal aantal armen tot 500.000 in 2030.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) plaatst drie kanttekeningen:

1. Er is een reële kans dat de steun die op dit moment geboden wordt, in de toekomst (deels) weer wordt ingetrokken. In dat geval zal het gunstige effect van dit steunpakket slechts tijdelijk zijn.
2. De intensiteit van de armoede speelt ook een rol. Let erop dat niet alleen de mensen worden geholpen bij wie dat relatief gemakkelijk gaat. Heb ook oog voor de groep met de hardnekkigste problemen.
3. Tot slot is het belangrijk te constateren dat armoede niet alleen een kwestie is van financieel niet rond kunnen komen, maar ook kan leiden tot gezondheidsproblemen en/of sociaal isolement. Bij het terugdringen van armoede dienen ook de sociaal maatschappelijke effecten meegenomen te worden.

## Armoede als indicator van kwaliteit van leven

De armoedeproblematiek in Nederland is een zeer actueel onderwerp. Hierbij spelen meerdere factoren een rol, zoals de verdubbeling van het aantal mensen met een tijdelijke baan (CBS 2022a) en het niet-indexeren van de aanvullende pensioenen (Caminada et al. 2021). Een recentere oorzaak zijn de stijgende energieprijzen en de stijgende inflatie als gevolg van de oorlog in Oekraïne. In 2021 bedroeg de inflatie gemiddeld 2,7%, maar dit is gestegen naar 12,0% in augustus 2022 (CBS 2022b). Deze kostenstijging zorgt ervoor dat huishoudens met een laag of een middeninkomen steeds moeilijker rond kunnen komen (Nibud 2022).

In deze notitie kijken we uitsluitend naar armoede in termen van inkomen. Armoede heeft echter niet alleen te maken met te weinig financiële middelen; het kan ook leiden tot eenzaamheid, een slechtere lichamelijke en geestelijke gezondheid en kansenongelijkheid. Armoede is daarmee een belangrijke indicator voor zowel de kwaliteit van leven van individuen als de kwaliteit van de samenleving. Het kabinet heeft als doel dat in 2025 het aantal kinderen dat in armoede opgroeit gehalveerd is en dat in 2030 de totale armoede in Nederland gehalveerd is ten opzichte van 2015. Dit betekent dat het aantal kinderen en jongeren dat in armoede leeft, in 2025 tot ongeveer 150.000 gedaald moet zijn. Voor de totale armoede komt het neer op een daling tot ruim 500.000 mensen in 2030.

## Ontwikkeling armoede in Nederland

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) spreekt van armoede wanneer mensen gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden. De SCP-armoedegrens is gebaseerd op twee referentiebudgetten. Zo'n budget geeft aan hoeveel geld iemand nodig heeft om een zelfstandig huishouden te kunnen voeren. Het basisbehoeftebudget betreft de minimale uitgaven van een huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals huisvesting, voeding en kleding. Ook bepaalde verzekeringen en persoonlijke verzorging behoren tot de basisuitgaven. Het niet-veel-maar-toereikendbudget is iets ruimer en houdt rekening met uitgaven aan sociale participatie en ontspanning, zoals lidmaatschap van een sport- of hobbyclub, het kunnen ontvangen van bezoek of een (kleine) reservering voor een jaarlijkse vakantie van een week (Hoff et al. 2019). In deze notitie presenteren we de gegevens over deze laatste indicator.

Het aantal mensen dat in armoede leeft, nam tussen 2011 en 2013 met bijna 90.000 toe, van ruim 1,1 miljoen mensen in 2011 naar ruim 1,2 miljoen mensen in 2013. In procenten gaat het om een stijging van 7,2% naar 7,7% van de bevolking (zie figuur 1). Dit is een gevolg van de recessie die in 2008 aanving en eind 2013 afliep. Na de recessie was sprake van een sterke daling van de armoede; in 2017 bedroeg het aantal mensen dat in armoede verkeerde minder dan 900.000 personen (5,4% van de bevolking).<sup>1</sup>

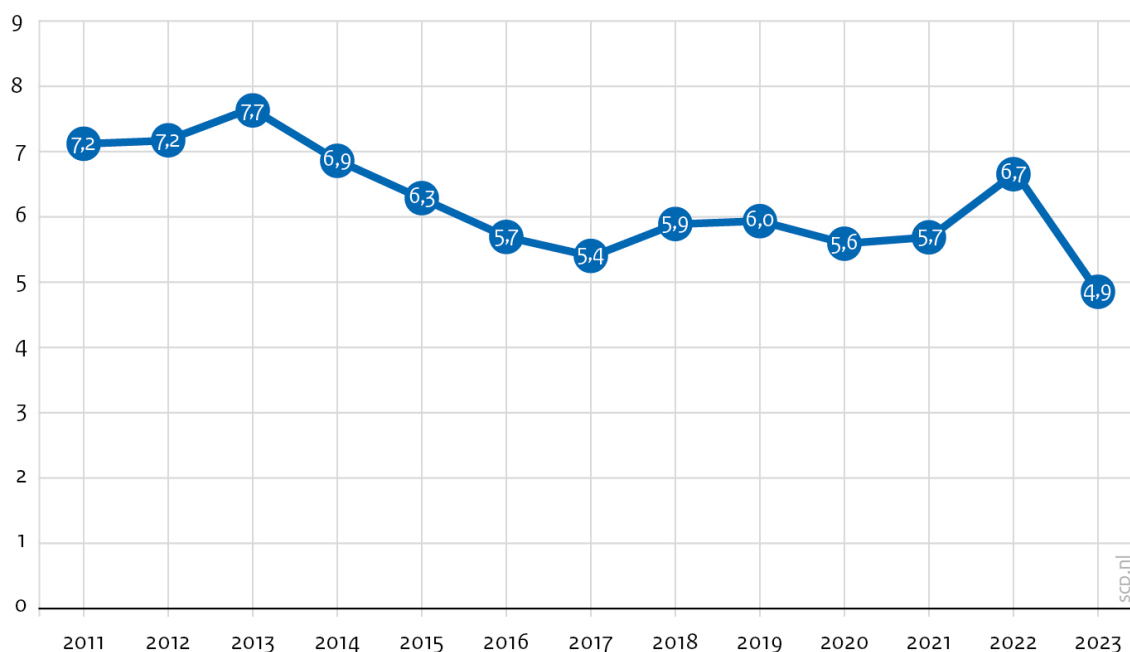
Sindsdien ligt het aantal mensen weer hoger dat in een huishouden leeft met een inkomen onder de armoedegrens: in 2019 ging het opnieuw om bijna 1 miljoen mensen (net iets minder dan 6% van de bevolking), in 2020 waren het er bijna 940.000 (5,6%). De omvang van de armoede is uiteraard afhankelijk van het netto besteedbare inkomen van het huishouden, maar ook van de hoogte van de armoedegrens en van de omvang van de totale bevolking. Wanneer de armoedegrens sneller groeit dan het inkomen, dan is het gevolg dat meer mensen een inkomen hebben dat onder die grens blijft steken. In 2019 bedroeg het niet-veel-maar-toereikendbudget € 1113, een jaar later was dit € 1139. In de periode 2021 tot en met 2023 gaan de bedragen van de armoedegrens verder omhoog: in 2023 zal hij naar verwachting zijn gestegen tot € 1533.<sup>2</sup> Daarnaast is de bevolking aan het groeien: in 2019 woonden er in Nederland ruim 100.000 inwoners minder dan in 2020; de bevolking bedroeg in deze jaren respectievelijk 16,7 en 16,8 miljoen mensen. In de komende jaren blijft het aantal inwoners met ongeveer 100.000 per jaar toenemen, naar 17,1 miljoen mensen in 2023.

<sup>1</sup> De aantallen en percentages wijken iets af van die in *Armoede in Kaart 2019*, doordat de huidige gegevens gebaseerd zijn op de definitieve databestanden. In 2019 waren de databestanden nog niet definitief, maar 'nader voorlopig'.

Uit de ramingen die het Centraal Planbureau (CPB) in samenwerking met het SCP heeft gemaakt voor de periode 2021-2023, blijkt dat de armoede in 2021 vrijwel gelijk is aan die in 2020; er is sprake van een stijging met 0,1 procentpunt. Het jaar daarna stijgt de armoede echter flink: in 2022 gaat het om ruim 1,1 miljoen mensen (6,7% van de bevolking). Uit de Augustusraming van het CPB bleek dat de armoede verder zou stijgen naar bijna 1,3 miljoen mensen als het kabinet niet zou ingrijpen. Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet besloten tot extra koopkrachtmaatregelen,<sup>3</sup> waardoor het aantal mensen dat in 2023 in armoede verkeert afneemt: dat jaar gaat het naar schatting om ruim 830.000 mensen (4,9%). Daarmee ligt de armoede in 2023 onder het niveau van 2017.

Figuur 1

Totale armoede in Nederland, 2011-2023 (in procenten)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> De gegevens over 2021-2023 betreffen ramingen.

Bron: CBS (Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek 2011-2023); SCP- en CPB-bewerking

Een uitsplitsing naar belangrijkste inkomensbron van het huishouden maakt duidelijk dat het risico op armoede het grootst is onder uitkeringsgerechtigden, maar dat werkenden in absolute zin de omvangrijkste groep armen vormen. In 2023 zijn er ruim 170.000 huishoudens met werkenden in armoede, tegenover ongeveer 134.000 huishoudens met uitkeringsgerechtigden. Onder gepensioneerden is het risico op armoede wel gegroeid, maar het aantal armen binnen deze groep is naar verhouding laag: in 2023 gaat het om 77.000 huishoudens. Dit komt deels doordat de AOW hoger ligt dan de bijstand en deels door fiscale maatregelen zoals de ouderenkorting (CPB 2022a).

<sup>2</sup> Dit is een gevolg van indexatie. Het CPB heeft de hoogte van de armoedegrens van 2020 nominaal geïndexeerd aan de hand van de inflatie en reëel geïndexeerd op basis van de stijging van het vijfjaarsgemiddelde van uitgaven aan de basisbehoeften energie, water, voeding, kleding en wonen.

<sup>3</sup> Deze koopkrachtmaatregelen gaan per 1 januari 2023 in en betreffen een verhoging van het minimumloon, de AOW, de WW en de bijstand met 10%, een verhoging van de huur- en de zorgtoeslag, een verlaging van de inkomstenbelasting, handhaving van de energietoeslag van 1300 euro in 2023 en handhaving van de korting op de accijnzen voor benzine en diesel.

## De intensiteit van armoede

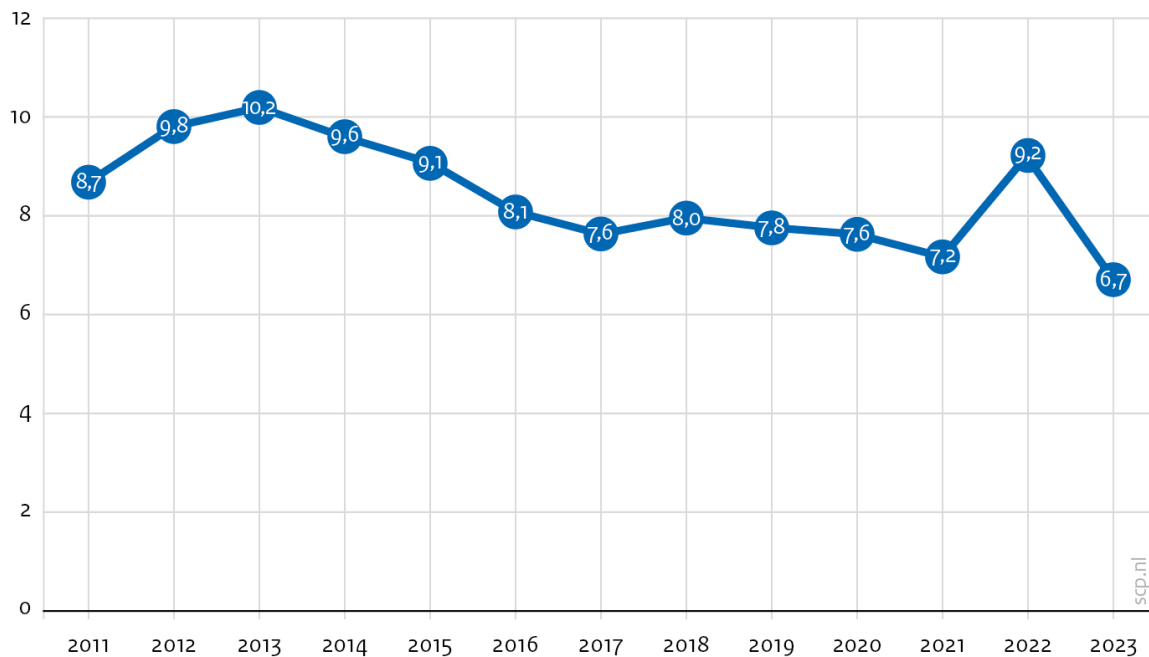
Er is ook berekend hoeveel geld mensen tekortkomen ten opzichte van de armoedegrens, oftewel hoe ver zij onder de armoedegrens moeten leven. Gemiddeld over de periode 2011 tot en met 2020 bedraagt het mediane tekort op jaarbasis € 1933,80.<sup>4</sup> Dit bedrag varieert per jaar: in 2011 lag het mediane tekort aanzienlijk hoger en ging het om bijna € 2400, terwijl het in 2019 om minder dan € 1800 ging. In 2020 bedroeg het mediane tekort per maand € 167. De helft van de mensen die in armoede leven, komt per maand dus meer dan € 167 tekort.

## Armoede onder kinderen

De armoede onder kinderen ligt over het algemeen hoger dan de totale armoede in Nederland. Dit komt onder andere doordat ouders – vooral de moeders – minder uren gaan werken na de geboorte van hun kind, of soms zelfs helemaal (tijdelijk) stoppen met werken. Hierbij spelen opvattingen over de rolverdeling tussen vaders en moeders een rol, maar ook zijn er verschillen naar migratieachtergrond (Rabaté en Rellstab 2021). Vanaf het dertiende jaar, als de kinderen naar de middelbare school gaan, neemt het armoederisico onder kinderen weer af omdat een deel van de ouders weer (meer uren) gaat werken. Daarnaast zoekt een aantal kinderen zelf een bijbaantje, zodat het besteedbare inkomen van het huishouden wordt aangevuld. In 2013 leefden 350.000 kinderen en jongeren tot 18 jaar (10% van alle minderjarige kinderen) in armoede. Net als bij de totale armoede is de armoede onder kinderen in 2017 het laagst en gaat het om ruim 255.000 kinderen en jongeren (7,6%). Het daaropvolgende jaar is dit aantal weer licht gestegen, met ruim 10.000 in 2018 (8%), om vervolgens weer iets te dalen naar 251.000 in 2020 (7,6%). Ook de armoede onder kinderen en jongeren tot 18 jaar gaat naar verwachting weer toenemen, naar ongeveer 301.000 in 2022 (9,2% van alle kinderen en jongeren). Het koopkrachtpakket van het kabinet zorgt er ook bij de minderjarigen voor dat dit aantal een jaar later daalt, naar iets minder dan 220.000 in 2023 (6,7%) (CPB 2022a).

Figuur 2

Armoede onder kinderen, 2011-2023 (in procenten)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> De gegevens over 2021-2023 betreffen ramingen.

Bron: CBS (Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek 2011-2023); SCP- en CPB-bewerking

<sup>4</sup> Een mediaan tekort wil zeggen dat de helft van de mensen die in armoede leven, een hoger bedrag tekortkomt en dat de andere helft een lager bedrag tekortkomt.

### Duiding van de gevonden cijfers

Uit de twee figuren blijkt dat de armoede is gedaald als gevolg van de hoogconjunctuur, die na 2013 is ingezet. De aantrekkende economie zorgde ervoor dat er meer werkgelegenheid was, waardoor mensen gemakkelijker aan een (beter betaalde) baan konden komen. Dit zal gewoonlijk leiden tot een hoger besteedbaar inkomen in het huishouden en dus tot minder armoede.

Daarnaast is er een aantal beleidsmaatregelen genomen die het huishoudensinkomen boven de armoedegrens tilden. Zo was er in 2015 sprake van een verhoging van de bijstandsuitkering, van de huurtoeslag en van de algemene heffingskorting. Vooral voor alleenstaande bijstandsgerechtigden kon deze combinatie van wijzigingen ertoe leiden dat hun inkomen net boven de armoedegrens uitkwam. Voor eenoudergezinnen met minderjarige kinderen speelde verder de hervorming van de kindregelingen (per 1 januari 2015) een rol. Vooral de huishoudens met de laagste inkomens hadden hier profijt van, doordat zij per jaar bijna 1000 euro méér ontvingen uit de kindregelingen dan onder het oude stelsel. Tegelijkertijd is er sinds 2011 sprake een jaarlijkse afbouw van de bijstand, wat deze gunstige ontwikkelingen weer deels teniet doet.

De coronapandemie blijkt tot nu toe weinig effect te hebben gehad op de armoede in Nederland. Weliswaar waren er in 2020 veel werknemers – vooral flexibele arbeidskrachten en zelfstandigen – die er fors in inkomen op achteruit gingen, maar het economisch herstel in de tweede helft van dat jaar maakte dat velen een andere baan vonden en dat het inkomensverlies beperkt bleef (CPB 2022b). De overheidssteunpakketten hebben er bovendien voor gezorgd dat veel bedrijven overeind zijn gebleven en er relatief weinig baanverlies is opgetreden. Hoewel de steunpakketten sinds begin april 2022 zijn stopgezet, heeft dit nog niet geleid tot extra bedrijfsfaillissementen. Bovendien zijn er – gezien de huidige personeelstekorten – talloze mogelijkheden om een andere baan te vinden, wat veel mensen al tijdens de coronaperiode hebben gedaan.

De geraamde toename van de armoede in 2022 is het gevolg van de hoge inflatie: niet alleen de energiekosten zijn sterk toegenomen, maar ook de huren en de prijzen van voedingsmiddelen zijn gestegen. De energietoeslag van 1300 euro, die via de gemeenten aan huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum wordt verstrekt, verzacht de pijn. Deze toeslag zal ook in 2023 worden verstrekt, terwijl er ook andere beleidsmaatregelen zijn aangekondigd om het verlies aan koopkracht tegen te gaan.

Vooralsnog heeft dit een forse reductie van de armoede onder kinderen en volwassenen tot gevolg. Hierdoor lijkt de doelstelling van het kabinet, de halvering van het aantal kinderen en personen dat in armoede leeft ten opzichte van 2015, dichterbij te komen.

Het SCP plaatst daarbij drie kanttekeningen:

1. Er is een reële kans dat de steun die op dit moment geboden wordt, in de toekomst (deels) weer wordt ingetrokken. In dat geval zal het gunstige effect van dit steunpakket slechts tijdelijk zijn.
2. Een doelstelling om de armoede te reduceren brengt bovendien het risico met zich mee dat er wordt gestuurd op resultaten die relatief gemakkelijk haalbaar zijn. De intensiteit van de armoede is echter minstens zo belangrijk, aangezien mensen met een huishoudinkomen dichtbij de armoedegrens eenvoudiger uit de armoede raken dan mensen met een inkomen dat daar ver onder ligt. Zoals eerder aangegeven komt de helft van de arme huishoudens meer dan € 167 per maand tekort. Dit was in 2020; de kans is groot dat dit tekort inmiddels (sterk) is toegenomen. Een structurele herziening van het sociaal minimum is daarom van belang, met als doel dat voor verschillende groepen mensen wordt vastgesteld wat er nodig is om hun bestaanszekerheid te garanderen.
3. Tot slot is voor de bestrijding van armoede een bredere aanpak nodig dan alleen financiële maatregelen. Armoede leidt tot stress, gezondheidsklachten, relatieproblemen en sociaal isolement. Het feit dat mensen net boven de armoedegrens uit komen – bijvoorbeeld door een (meestal) laagbetaalde baan of door overheidsmaatregelen –, zorgt er niet voor dat deze problemen direct opgelost zijn. Ook in dit opzicht is de garantie van bestaanszekerheid cruciaal, zowel voor volwassenen als voor hun kinderen.

## Literatuur

- Caminada, K., E. Jongen, W. Bos, M. van den Brakel en F. Otten (2021). *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*. Heerlen / Leiden: Centraal Bureau voor de Statistiek/Universiteit Leiden.
- CBS (2022a). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. Geraadpleegd juni 2022 via StatLine - Arbeidsdeelname; kerncijfers (cbs.nl). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2022b). *Inflatie stijgt naar 12,0 procent in augustus*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2022a). *Macro-Economische Verkenningen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2022b). *Ontwikkeling van het arbeidsinkomen tijdens corona*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hoff, S., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en B. Goderis (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nibud (2022). *Nibud: groeiend aantal huishoudens zit financieel klem*. Utrecht: Nationaal instituut voor budgetvoorlichting.
- Rabaté, S. en S. Rellstab (2021). *The Child Penalty in the Netherlands and its Determinants*. CPB Discussion Paper. Den Haag: Centraal Planbureau.