

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

642

Vragen van het lid **Erdmans** (JA21) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bericht dat het aandeel werkenden in armoede in vijf jaar tijd met liefst 25% is toegenomen* (ingezonden 18 oktober 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Nobel** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 25 november 2024).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht dat volgens het CBS, Nibud en SCP het aandeel werkenden in armoede in vijf jaar tijd met liefst 25% is toegenomen?¹

Antwoord 1

Ja.

Voor de volledigheid zou ik deze observatie van enige context willen voorzien.

In 2018 leefden bijna 1,2 miljoen mensen (zowel volwassenen als kinderen) in armoede in Nederland. Ongeveer 398 duizend van deze 1,2 miljoen mensen waren onderdeel van een huishouden met inkomen uit werk als voornaamste inkomstenbron. Dat leidt tot de conclusie dat het aandeel werkenden onder de armen 33% was in 2018.

In 2023 leefden bijna 540 duizend mensen in armoede in Nederland. Dat is meer dan een halvering ten opzichte van 2018. Ongeveer 240 duizend van deze 540 duizend mensen waren onderdeel van een huishouden met inkomen uit werk als voornaamste inkomstenbron. Dat leidt tot de conclusie dat het aandeel werkenden onder de armen 45% was in 2023.

De stijging van het *aandeel* werkenden onder de armen met 12%-punt (van 33% naar 45%) wordt in het geciteerde nieuwsartikel geduid als een stijging van 25%. Deze stijging van het aandeel werkenden in armoede komt zoals hierboven toegelicht niet zozeer doordat er meer werkenden in armoede leven (het *aantal* werkenden in armoede is tussen 2018 en 2023 gedaald), maar komt doordat de daling van armoede onder huishoudens met andere inkomensbronnen (bijstand, pensioen, arbeidsongeschiktheidsuitkering)

¹ Telegraaf, 17 oktober 2024, «Minder mensen in armoede dan gedacht maar werkenden hebben vaker moeite om rond te komen», (Minder mensen in armoede dan gedacht maar werkenden hebben vaker moeite om rond te komen | Binnenland | Telegraaf.nl).

groter was dan de daling van armoede onder huishoudens met werk als voornaamste inkomensbron.

Vraag 2

Deelt u de mening dat werken te allen tijde meer beloond moet worden dan het ontvangen van uitkeringen en toeslagen? En erkent u dus dat er sprake is van een onaanvaardbare situatie nu blijkbaar arme werkenden bijna 25% onder de armoedegrens verdienen terwijl een gemiddelde arme in de bijstand daar maar 5% onder zit?

Antwoord 2

Ik deel het algemene uitgangspunt dat werken moet lonen. In de meeste gevallen is dat gelukkig ook het geval. De cijfers van CBS, Nibud en SCP laten zien dat 1,9% van alle werkenden een besteedbaar inkomen heeft dat lager ligt dan de armoedegrens; dat betekent dat meer dan 98% van de werkenden een besteedbaar inkomen heeft dat boven de armoedegrens ligt. De cijfers laten dus zien dat het hebben (of vinden) van werk een belangrijke manier kan zijn om uit armoede te komen.

Voor de 1,9% van de werkenden die – ondanks het hebben van werk – in armoede leeft, is het belangrijk om de onderliggende kenmerken nader te bezien. Het kabinet heeft op dit moment geen inzicht in alle relevante factoren, maar kan wel kort ingaan op een aantal relevante onderliggende factoren.

In de eerste plaats bijvoorbeeld het aantal uren dat mensen werken. Uit CBS-data blijkt dat bijna 10 procent van de werkenden minder dan 12 uur per week werkt. In veel gevallen zullen dat mensen zijn met een partner die ook werkt, maar dat is niet altijd het geval. Iemand die 12 of 16 uur op minimum-loonniveau werkt verdient daarmee een maandinkomen dat lager ligt dan bijstandsniveau, en komt daarmee uit onder de armoedegrens. Naar verwachting gaat het bij de 1,9% van de werkenden onder de armoedegrens vooral om mensen die weinig uren werken.

In de tweede plaats is relevant in hoeverre mensen onder de armoedegrens de weg naar inkomensondersteunende regelingen goed genoeg weten te vinden. Iemand die bepaalde toeslagen niet aanvraagt, of geen (aanvullende) bijstand aanvraagt terwijl daar mogelijk wel recht op is, loopt een hoger risico om uit te komen onder de armoedegrens. Voor het kabinet staat buiten kijf dat er geen hoge drempels mogen zijn voor mensen om te ontvangen waar ze recht op hebben. Om het niet-gebruik te verlagen komt het kabinet met het wetsvoorstel *Proactieve dienstverlening*. Door het wetsvoorstel wordt het mogelijk voor het UWV, SVB en gemeenten om mensen proactief te wijzen op regelingen en voorzieningen waar zij mogelijk recht op hebben. Het kabinet kijkt ook naar andere mogelijkheden om het niet-gebruik terug te dringen, bijvoorbeeld via vereenvoudiging van het stelsel van inkomensondersteuning zoals via de hervormingsagenda vereenvoudiging inkomensondersteuning. In sommige gevallen kan het echter ook een bewuste keuze zijn om bepaalde regelingen niet aan te vragen. Mensen met een kleine deeltijdbaan en een laag inkomen kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om geen aanvraag te doen voor een aanvulling tot bijstandsniveau via de gemeente, ondanks dat zij hiervoor wel in aanmerking komen. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat iemand niet kan of wil voldoen aan de verplichtingen die horen bij het ontvangen van (aanvullende) bijstand, zoals de arbeidsplicht (actief zoeken naar een voltijdsbaan) of de medewerkingsplicht (meewerken aan onderzoek om vast te stellen of iemand recht heeft op bijstand, bijvoorbeeld middels een huisbezoek). Bij mensen met een migratieachtergrond kan ook meespelen dat het aanvragen van (aanvullende) bijstand gevolgen kan hebben voor hun verblijfsrecht.

In de derde plaats is relevant in hoeverre sprake is van langdurige armoede. Uit de cijfers van CBS, Nibud en SCP blijkt dat langdurige armoede onder werkenden relatief weinig voorkomt: van de 1,9% van de werkende armen leeft minder dan een kwart (0,4%-punt) langer dan drie jaar in armoede. Ook dat bevestigt het beeld dat werk een belangrijke bijdrage levert aan het voorkomen van armoede.

Tot slot is het kabinet in algemene zin van mening dat niet alleen het aantal mensen onder de armoedegrens relevant is, maar ook het aantal mensen rond (of net boven) de armoedegrens. Deze mensen leven immers volgens de definitie niet in armoede, maar lopen wel het risico om onder de armoede-

grens te belanden. In Nederland leefden in 2023 bijvoorbeeld 540 duizend mensen onder de armoedegrens, maar er waren 940 duizend mensen in huishoudens met een inkomen net boven de armoedegrens (tussen 0 en 20% boven de armoedegrens). Daarom is het van belang om alle mensen met een lager inkomen in staat te stellen om hun inkomen te verhogen, door ervoor te zorgen dat de stap van uitkering naar werk financieel gezien loont, maar ook door ervoor te zorgen dat meer uren werken loont. Dit zijn belangrijke prioriteiten voor het kabinet.

Het kabinet komt overigens nog met een reflectie op de nieuwe armoedefinitie. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd in de volgende voortgangsbrief over het armoede- en schuldenbeleid, zoals toegezegd in het laatstgehouden Commissiedebat over het armoede- en schuldenbeleid.

Vraag 3

Wat is het huidige percentage, aantal en duur van werkende Nederlanders dat onder de armoedegrens leeft uitgesplitst naar:

- a. Modaal en lagere middenklasse;
- b. Eenverdieners;
- c. Jongeren;
- d. Ouderen;
- e. Alleenstaanden;
- f. Gezinnen met kinderen?

Antwoord 3

Het kabinet beschikt op dit moment niet over cijfers voor alle gevraagde uitsplitsingen binnen de groep werkenden. Cijfers over *aantallen mensen in armoede* en het *aandeel mensen langdurig in armoede* zijn bijvoorbeeld alleen beschikbaar voor alle Nederlanders (zowel werkend als niet-werkend). Cijfers over het *aandeel mensen in armoede* zijn wel beschikbaar voor een aantal uitsplitsingen binnen de groep werkenden. Deze worden getoond in onderstaande tabel, zo goed mogelijk aansluitend bij de gevraagde uitsplitsingen.

Huishoudens met inkomen uit werk als voornaamste inkomensbron	Aandeel mensen in armoede (als % van de groep in kolom 1)
<i>Huishoudsamenstelling</i>	
Eenpersoonshuishouden	6,1%
Eenoudergezin	2,7%
Paar (zonder kind)	0,8%
Paar (met kind)	0,7%
Meerpersoonshuishouden (overig)	1,6%
<i>Leeftijd</i>	
Jongeren (15 tot 25 jaar)	5,2%
Ouderen (65 jaar of ouder)	0,7%

De cijfers uit bovenstaande tabel zijn ook te vinden in tabel 3 van het databestand dat o.a. is gepubliceerd op de website van het Sociaal en Cultureel Planbureau (link).

Voor mensen (al dan niet werkend) uit de categorie «modaal of lagere middenklasse» kan het kabinet geen cijfers geven. Het is overigens niet aannemelijk dat huishoudens met een modaal inkomen uitkomen onder de armoedegrens. De armoedegrens van CBS, Nibud en SCP is namelijk gebaseerd op forfaitaire bedragen voor minimaal noodzakelijke uitgaven, met uitzondering van de uitgaven aan zorg (basisverzekering en verplicht eigen risico), wonen en energie (die zijn gebaseerd op feitelijke uitgaven). Binnen die systematiek zou een huishouden met een modaal inkomen alleen onder de armoedegrens uitkomen indien dat huishouden te maken heeft met zeer hoge uitgaven aan zorg (basisverzekering en verplicht eigen risico), wonen en/of energie. Naar verwachting geldt dit voor een zeer beperkt aantal huishoudens.

Vraag 4

Hoeveel deeltijd werkende Nederlanders ontvangen aanvullende sociale voorzieningen (zoals huurtoeslag of zorgtoeslag) die ze niet zouden ontvangen als zij fulltime zouden kunnen werken?

Antwoord 4

Het kabinet heeft hier geen inzicht in, omdat het aantal gewerkte uren geen grondslag is voor het ontvangen van sociale voorzieningen of toeslagen. In plaats daarvan hangt de hoogte van toeslagen doorgaans af van de hoogte van het huishoudinkomen.

Vraag 5

Hoeveel werkende Nederlanders bevinden zich in de inkomensgroep die net boven de armoedegrens leeft (bijv. 100–110% van het sociaal minimum)?

Antwoord 5

Onderstaande tabel toont voor verschillende categorieën het aantal mensen net boven de armoedegrens in 2023, tot 50% boven de armoedegrens.

Huishoudens boven de armoedegrens met werk als voornaamste inkomensbron	Aantal mensen in 2023 (x 1.000)
0 tot 5% boven armoedegrens	46,8
5 tot 10% boven armoedegrens	60,3
10 tot 15% boven armoedegrens	74
15 tot 20% boven armoedegrens	82,2
20 tot 25% boven armoedegrens	91,5
25 tot 30% boven armoedegrens	101,5
30 tot 35% boven armoedegrens	112,4
35 tot 40% boven armoedegrens	125,3
40 tot 45% boven armoedegrens	134,2
45 tot 50% boven armoedegrens	141

N.B. de tabel toont voor elke categorie het totaal aantal mensen in huishoudens (zowel volwassenen als kinderen) boven de armoedegrens.

De cijfers uit bovenstaande tabel zijn ook te vinden in tabel 7 van het databestand dat o.a. is gepubliceerd op de website van het Sociaal en Cultureel Planbureau (link).

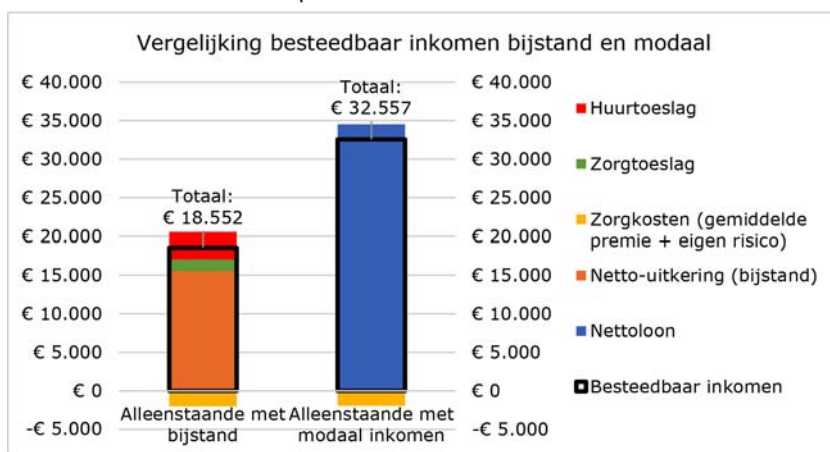
Vraag 6

Kunt u door middel van een grafiek inzichtelijk maken hoeveel een bijstandsgerechtigde per maand overhoudt ten opzichte van een modaal inkomen?

Antwoord 6

Onderstaande figuur toont voor een alleenstaande met een bijstandsuitkering en een alleenstaande met een modaal inkomen (€ 44.500 in 2024) de hoogte van het besteedbaar inkomen in 2024 en de verschillende componenten van het inkomen.

De figuur laat zien dat het besteedbaar inkomen van een alleenstaande met bijstand in 2024 uitkomt op € 18.552, rekening houdend met zorgkosten (die het besteedbaar inkomen verlagen) en toeslagen (die het besteedbaar inkomen verhogen). Bij een alleenstaande met een modaal inkomen komt het besteedbaar inkomen uit op € 32.557.



Vraag 7

Welk percentage van het inkomen van werkende Nederlanders onder de armoedegrens gaat naar directe belastingen (inkomstenbelasting, loonheffing) en indirecte belastingen (btw, accijnzen)?

Antwoord 7

Op deze vraag is helaas geen eenduidig antwoord te geven, omdat het aandeel inkomstenbelasting afhankelijk is van de hoogte van het inkomen, en omdat het aandeel indirecte belastingen afhankelijk is van het uitgavenpatroon van huishoudens en de keuzes die mensen daarin maken. Het kabinet heeft daar geen inzicht in.

Wel kan worden opgemerkt dat het aandeel van het primaire inkomen dat naar directe belastingen gaat bij huishoudens onder de armoedegrens met werk als voornaamste inkomstenbron naar verwachting laag is. Ter illustratie: Een alleenstaande met een brutoinkomen uit werk van € 15.000 per jaar en een huur van € 590 per maand (resultierend in een besteedbaar inkomen van € 18.345, wat ligt rond de armoedegrens voor een alleenstaande) betaalt op jaarbasis € 93 aan inkomstenbelasting. Dat illustreert dat werkenden met een laag inkomen relatief weinig directe belastingen afdragen.

Voor wat betreft het aandeel van het inkomen dat naar indirecte belastingen gaat is allereerst relevant welk deel van het besteedbaar inkomen mensen daadwerkelijk uitgeven dan wel sparen. Naar verwachting geven huishoudens met een inkomen rond of onder de armoedegrens een groot deel van hun besteedbaar inkomen uit. Vervolgens is relevant waaraan mensen hun geld uitgeven, omdat verschillende goederen en diensten op verschillende manieren belast worden. Voor de meeste goederen geldt bijvoorbeeld dat er belasting toegevoegde waarde (btw) wordt geheven, waarbij twee tarieven gelden (het lage tarief van 9% of het hoge tarief van 21%). Sommige goederen of diensten zijn echter vrijgesteld van de btw-plicht, bijvoorbeeld diensten in de gezondheidszorg, de huur van een woning, kinderopvang of sport. Daarnaast zijn er goederen waarop – naast btw – accijns wordt geheven, waarbij voor verschillende producten verschillende tarieven gelden. Welk aandeel van het inkomen mensen per saldo afdragen aan indirecte belastingen verschilt sterk tussen huishoudens en hangt sterk af van de keuzes die mensen maken over hun uitgaven.

Vraag 8

Wat is de impact van verhogingen van accijnzen op bijvoorbeeld brandstof en alcohol van de laatste jaren op de koopkracht van werkenden met een modaal of middenklasse inkomen?

Antwoord 8

Ten opzichte van 2017 zijn de accijnstarieven op sommige accijnsgoederen (met name tabaksproducten, en in mindere mate ook alcohol) verhoogd, terwijl de accijnstarieven voor andere accijnsgoederen (met name brandstof) juist zijn verlaagd. Hoe de combinatie van deze beleidswijzigingen in accijnzen uitpakt voor huishoudens, hangt af van het uitgavenpatroon van huishoudens. Om een indicatie te geven van het gemiddelde effect, kan verwezen worden naar de geraamde effecten van beleidswijzigingen in accijnzen op de overheidsfinanciën. Per saldo is dat effect -100 miljoen. Onder de aanname dat de accijnzen op goederen die aan huishoudens worden verkocht een-op-een worden doorberekend aan huishoudens, betekent dat een lastenverlichting van 100 miljoen (t.o.v. 2017). Bij deze ramingen is rekening gehouden met gedragseffecten. Het kan bijvoorbeeld zijn dat mensen meer of minder accijnsgoederen kopen als gevolg van een accijnsverlaging of -verhoging. Dit maakt een een-op-een koppeling met koopkracht lastig (omdat koopkrachtramingen doorgaans statisch zijn, zonder rekening te houden met gedragseffecten), maar naar verwachting hebben de beleidsmaatregelen in accijnzen een zeer klein (licht positief) effect gehad op de gemiddelde koopkracht. Wel kan het effect op de koopkracht per huishouden verschillen.

Vraag 9

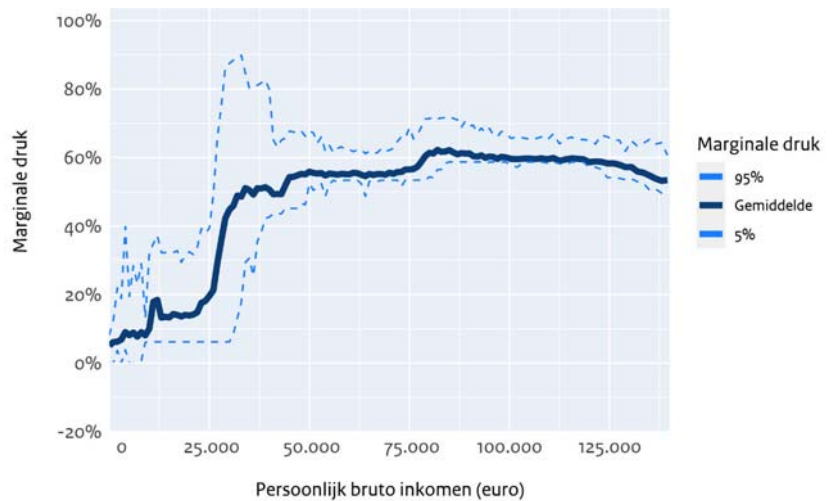
Hoeveel extra belastingdruk ondervinden werkende Nederlanders met een modaal of middenklasse inkomen door het verlies van inkomensafhankelijke toeslagen bij een stijging van hun inkomen net boven bepaalde drempelwaarden?

Antwoord 9

De (marginale) belastingdruk over een extra verdiende euro is afhankelijk van veel factoren. De hoogte van het inkomen is één van die factoren, maar zelfs bij een gelijke inkomenshoogte kan de (marginale) belastingdruk verschillen. Iemand met een huurwoning kan bijvoorbeeld te maken krijgen met de afbouw van huurtoeslag, terwijl dat niet geldt voor iemand met een koopwoning. En een huishouden met minderjarige kinderen kan te maken krijgen met de afbouw van het kindgebonden budget, terwijl dat niet geldt voor huishoudens zonder minderjarige kinderen. Daarnaast is ook het inkomen van een eventuele partner van belang, omdat de hoogte (en de afbouw) van toeslagen afhankelijk is van het huishoudinkomen (dus het inkomen van beide partners samen).

Gemiddeld genomen is de marginale druk bij een modaal inkomen circa 50 à 55 procent. Dat is ook terug te zien in onderstaande figuur, die de verhouding toont tussen de marginale druk en het brutoinkomen. De dikgedrukte lijn in de figuur toont de gemiddelde marginale druk. De stippellijnen tonen het zogenoemde 5^e en 95^e percentiel van de marginale druk. Het 95^e percentiel betekent dat 95 procent van de werkenden met dat inkomen een lagere marginale druk heeft, en dat 5 procent van de werkenden met dat inkomen een hogere marginale druk heeft. Het 5^e en 95^e percentiel vormen bij benadering de onder- en bovengrens (extremen) van de marginale druk.

Figuur: Gemiddelde marginale druk en extreme marginale druk naar inkomensniveau 2025



Vraag 10

Welke meetbare maatregelen neemt dit kabinet zodat het in de toekomst nooit meer voorkomt dat je als werkende meer kans hebt om in armoede te vallen dan een bijstandsgerechtigde?

Antwoord 10

Het armoederisico onder werkenden is aanzienlijk lager dan onder bijstandsgerechtigden. De cijfers van CBS, Nibud en SCP laten zien dat 1,9 procent van de mensen in huishoudens met werk als voornaamste inkomensbron in 2023 onder de armoedegrens leefde, terwijl dit gold voor 24,6 procent van de mensen in huishoudens met bijstand als voornaamste inkomensbron. Het armoederisico is dus meer dan 12 keer zo hoog onder bijstandsgerechtigden ten opzichte van werkenden.

Voor het kabinet is het belangrijk dat iedereen in Nederland – zowel mensen met bijstand als werkenden – de mogelijkheden krijgt om aan armoede te ontsnappen. Het kabinet voert dan ook beleid waar zowel werkenden als

mensen met een uitkering baat bij hebben en dat bijdraagt aan minder armoede.

Het kabinet verhoogt het inkomen van mensen met een aantal koopkrachtmaatregelen. Zo verlaagt het kabinet de belastingen, waardoor werkenden minder belasting gaan betalen en waardoor werken meer gaat lonen, maar wat ook doorwerkt in hogere netto-uitkeringen. Daarnaast verhoogt het kabinet de huurtoeslag en het kindgebonden budget, en wordt het eigen risico meer dan gehalveerd. Ook dat zijn maatregelen waar zowel werkenden als mensen met een uitkering baat bij hebben.

Naast de lastenverlichting en het verhogen van toeslagen zet het kabinet ook in op het terugdringen van niet-gebruik, zodat mensen daadwerkelijk ontvangen waar ze recht op hebben. Op dit moment wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het wetsvoorstel *Proactieve dienstverlening*. Dit wetsvoorstel geeft UWV, SVB en gemeenten meer mogelijkheden om mensen proactief te wijzen op regelingen en voorzieningen waar zij mogelijk recht op hebben. Het kabinet werkt ook aan een hervorming van het stelsel van sociale zekerheid, toeslagen en inkomstenbelasting. Daarbij staan drie doelen centraal: inkomensondersteuning moet bestaanszekerheid bieden, moet makkelijker te begrijpen zijn en (meer) werken moet lonen. Uw Kamer heeft op 19 november jongstleden een brief ontvangen, die nader ingaat de hervormingsagenda van dit kabinet.

Tot slot is relevant om te noemen dat dit kabinet de ambitie heeft om het aandeel flexibele arbeidscontracten terug te dringen, zoals aangegeven in het wetsvoorstel *Meer zekerheid flexwerkers*. We streven ernaar het aandeel flexcontracten in Nederland richting het Europees gemiddelde brengen (op dit moment minder dan 30%). Meer werkzekerheid draagt ook bij aan minder armoede.