

De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten



Sociaal en Cultureel Planbureau

Verantwoording en toelichting

Een samenwerking van

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud)
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Auteurs

Marion van den Brakel, Kai Gidding, Reinder Lok,
Ferdij Otten, Eveline Vandewal (CBS)
Jasja Bos, Marcel Warnaar, Guus Wieman (Nibud)
Benedikt Goderis, Sander Muns (SCP)

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek, Nibud & Sociaal en Cultureel Planbureau
Omslagfoto: ANP / Hans van Rhoon

Inlichtingen

Tel. 088 570 70 70
Via contactformulier: www.cbs.nl/infoservice

© CBS, Nibud en SCP, Den Haag/Heerlen/Bonaire/Utrecht, 2024.
Verveelvoudigen is toegestaan, mits CBS, Nibud en SCP als bron wordt vermeld.

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	5

1. Inleiding 10

2. Welvaartsindicatoren om armoede te kunnen meten 12

2.1	Het inkomen als startpunt	12
2.2	Vermogen als aanvullende afbakening	13

3. Het bepalen van de armoedegrens 15

3.1	Op basis van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud	15
3.2	Feitelijke uitgaven van huishoudens aan bepaalde uitgavenposten	18
3.3	Proces voor jaarlijkse wijzigingen	19

4. Cijfers over armoede in Nederland 20

4.1	Definitie, uitkomsten en doelpopulatie	20
4.2	Prevalentie van armoede	21
4.3	Intensiteit van armoede	23
4.4	Spreading rond de armoedegrens	24
4.5	Verschillen met uitkomsten van eerdere armoedemetingen	25

5. Slot en verantwoording 27

5.1	Doorkijk naar de toekomst	27
5.2	Kwaliteitsbewaking project	27
5.3	Gesproken belanghebbenden	28

Literatuurlijst 29

Bijlage 1:

Wat is genoeg om van te leven? 31

Bijlage 2

Totale uitgaven per type huishouden, per 1 januari 2023 35

Bijlage 3:

Periodieke herijking armoedegrens 37

Voorwoord

Voor het meten van armoede is een armoedegrens het gebruikelijke uitgangspunt. Is er minder te besteden dan die grens, dan wordt iemand als arm beschouwd. Tot nu toe werd armoede in Nederland met verschillende grenzen gemeten, met verschillende definities en methodieken. Deze grenzen gingen gepaard met verschillende uitkomsten over armoede en dat leidde met regelmaat tot onduidelijkheid in het publieke debat en bij beleid. Daarnaast bleven de methoden om armoede te meten gelijk, terwijl de samenleving veranderde. Vernieuwing was nodig, om recht te doen aan ontwikkelingen zoals de sterk gestegen woon- en energielasten, en aan wat de Nederlandse samenleving tegenwoordig als minimale levensbehoeften beschouwt.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben gezamenlijk een nieuwe methode ontwikkeld om armoede in Nederland te meten. In dit rapport presenteren wij het resultaat van onze samenwerking. Eén armoedegrens, die uitgaat van alle minimale levensbehoeften. Die niet alleen ruimte biedt voor het kunnen betalen van de vaste lasten en de boodschappen, maar ook voor sociale participatie, zoals het lidmaatschap van een vereniging, het ontvangen van bezoek, een uitje of een weekje vakantie. Een methode waarin daarnaast meetelt of er spaargeld is of ander bezit waarmee mensen snel en tijdelijk een te laag inkomen op kunnen vangen.

In dit rapport geven we uitleg over de nieuwe armoedegrens, verantwoorden we de methodologische keuzes die zijn gemaakt, geven we aan hoe de grens toekomstbestendig blijft, en presenteren we de eerste uitkomsten over armoede volgens de nieuwe methode.

In het traject om tot deze nieuwe grens te komen hebben wij diverse belanghebbenden op het vlak van armoedebeleid en -hulpverlening geïnformeerd en geraadpleegd. Onze dank gaat uit naar de wetenschappelijke begeleidingscommissie, Stichting Urgente Noden Nederland, de gemeente Den Haag, Stichting Quiet Tilburg, Divosa, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Centraal Planbureau. Wij spreken onze waardering uit voor hun inzet en deskundigheid, die een verrijking zijn geweest voor dit rapport.

Wij hopen dat de samenleving, de landelijke en lokale politiek, de wetenschap, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen de nieuwe armoedegrens omarmen als een waardevol instrument om grip te krijgen op het complexe probleem van armoede.

Angelique Berg

Directeur-Generaal van de Statistiek

Arjan Vliegenthart

Directeur Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

Prof. dr. Karen van Oudenhoven - van der Zee

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

Van vijf grenzen naar één grens

Tot nu toe werd armoede in Nederland met vijf verschillende armoedegrenzen gemeten. De lage-inkomensgrens en de twee op minimale levensbehoeften gebaseerde budgetgrenzen hebben een vaste basis en zijn jaarlijks aangepast aan prijs- of welvaartsontwikkelingen. De beleidsmatige grens wordt ieder jaar opnieuw vastgesteld op basis van het wettelijk bestaansminimum (bijstand of AOW) en de Europese armoedegrens gaat uit van de doorsneekoopkracht in een jaar. De vijf grenzen gingen gepaard met verschillende uitkomsten over armoede en dat leidde met regelmaat tot onduidelijkheid in het debat over beleid en in de samenleving. Daarnaast werden de methoden om armoede te meten niet voldoende geactualiseerd en zijn ze soms ingehaald door maatschappelijke veranderingen. Vernieuwing was nodig om recht te doen aan ontwikkelingen als de sterk gestegen woon- en energielasten en aan wat de Nederlandse samenleving tegenwoordig als minimale levensbehoeften beschouwt.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben gezamenlijk een nieuwe methode ontwikkeld om armoede in Nederland te meten. In het ontwikkeltraject is er voortdurend afgestemd met diverse partijen uit beleid, praktijk en wetenschap om keuzes te toetsen en eventueel bij te stellen en zo de kwaliteit en legitimiteit van de nieuwe armoedemeting te borgen. Het resultaat is één manier om armoede te meten, die recht doet aan de veranderde samenleving en die toekomstbestendig is.

Hoe werkt de nieuwe methode?

Ieder huishouden in Nederland heeft uitgaven aan huisvesting, energie, verzekeringen, kleding en de dagelijkse boodschappen. Om mee te kunnen doen in de samenleving is er daarnaast geld nodig voor bijvoorbeeld telefonie, internet en sociale activiteiten. Voor 35 verschillende typen huishoudens heeft het Nibud in 2023 opnieuw vastgesteld welke bedragen voor welke uitgavenposten minimaal nodig zijn om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving (de zogeheten minimumvoorbeeldbegrotingen). Het Nibud heeft zich daarbij gebaseerd op onder meer informatie van experts (o.a. de Gezondheidsraad en het Voedingscentrum) en prijsstatistieken van het CBS. In 2023 hebben CBS, SCP en Nibud ook burgers geraadpleegd: kleinschalig in focusgroepen samengesteld uit sociale minima, en grootschalig in een steekproefonderzoek onder de bevolking.

Niet alleen de nieuwe minimumvoorbeeldbegrotingen zijn een belangrijk element van de nieuwe armoedeafbakening. Om vast te stellen of iemand in armoede leeft, wordt ook gekeken naar daadwerkelijke uitgaven van het huishouden en de financiële middelen, het inkomen en eventueel spaargeld of ander direct te besteden bezit. Voor de meeste huishoudens zijn de maandelijkse uitgaven aan wonen, energie en zorg (basisverzekering en verplicht eigen risico) de grootste vaste lasten. Bovendien kunnen ze op deze lasten niet of nauwelijks besparen. Daarom gaan we bij de armoedebepaling zo veel mogelijk uit van de werkelijke uitgaven hieraan. Als er na het betalen van deze vaste lasten te weinig geld

overblijft voor de andere basisbehoeften, dan is een huishouden (en de mensen die er deel van uitmaken) arm.

Welk inkomen en vermogen telt mee?

Om te bepalen of iemand arm is, starten we met het besteedbaar inkomen van het hele huishouden. Iemands welvaart hangt immers niet alleen af van het eigen inkomen, maar ook van dat van andere leden van het huishouden. Tot het besteedbaar inkomen behoren inkomen uit arbeid, uit eigen onderneming en uit vermogen, uit uitkeringen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, pensioen of bijstand), huur- en zorgtoeslag, kinderbijslag en kindgebonden budget, studiefinanciering en ontvangen partneralimentatie. Betaalde rente op schulden, betaalde partneralimentatie en premies (waaronder voor de basiszorgverzekering) en belastingen worden van het inkomen afgehaald.

Huishoudens met weinig inkomen, maar met genoeg vermogen achter de hand om het inkomenstekort (tijdelijk) te compenseren, worden in tegenstelling tot eerder gehanteerde methoden niet meer als arm beschouwd. Bij de vermogensbuffer telt alleen het direct te besteden vermogen, alle financiële bezittingen (zoals spaargeld en aandelen). De eigen woning is dus geen onderdeel van het vermogen dat we meenemen bij de berekening van armoede.

Waar ligt de armoedegrens?

De armoedegrens varieert tussen typen huishoudens. Met meer mensen in een huishouden is er immers meer nodig voor de minimale levensbehoeften. De hoogte van de armoedegrens voor een huishouden hangt af van het aantal volwassenen en het aantal kinderen in het huishouden, de leeftijd van de kinderen (0-12 jaar of 13-17 jaar) en het aantal studenten in het huishouden. De armoedegrens voor een alleenstaande lag in 2023 gemiddeld op 1.510 euro per maand. Dit is de armoedegrens uitgaande van normbedragen voor de huur en energie (respectievelijk 590 euro en 145 euro voor een alleenstaande). De grens bevat niet de verplichte premie voor de basiszorgverzekering en het eigen risico, omdat deze al op het inkomen in mindering worden gebracht. Voor een paar met twee kinderen tot en met 12 jaar was de grens gemiddeld 2.535 euro per maand. Waren er twee puberkinderen dan ging het om 2.910 euro bij een tweeoudergezin. Bij een eenoudergezin met twee pubers ging het om gemiddeld 2.500 euro per maand.

Een huishouden is niet arm als de vermogensbuffer groter is dan de jaarlijkse armoedegrens. Dat betekent dat het huishouden minimaal een jaar buiten de armoede kan blijven. Een alleenstaande met in 2023 een vermogensbuffer van afgerond 18.145 euro, wordt niet als arm beschouwd, ook niet als het besteedbaar inkomen onder de armoedegrens ligt. Voor een paar met twee kinderen tot 13 jaar was een buffer van afgerond 30.405 euro voldoende om niet in armoede te leven.

Welke keuzes en verbeteringen zijn gemaakt?

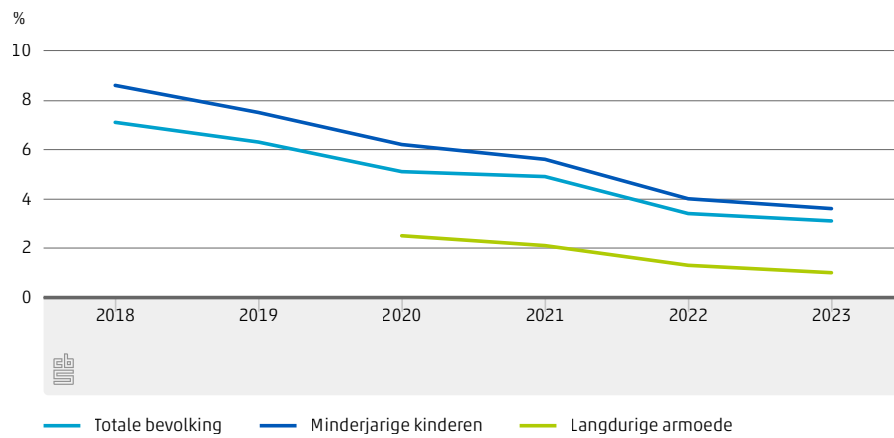
- Als armoede langer dan een jaar aanhoudt, is de problematiek ernstiger. Een belangrijke aanvulling is daarom te bekijken of iemand in voorgaande jaren ook al arm was en de armoede structureler is. Waar bij de eerdere armoedegrenzen alleen telde of een beperkt inkomen structureel was, en we daarvoor verschillende criteria hanteerden, spreken we nu van langdurige armoede als iemand minstens drie jaar op rij te weinig inkomen en te weinig vermogen heeft.
- Voor de niet of nauwelijks aan te passen vaste lasten aan wonen, energie en zorg gaan we zo veel mogelijk uit van de werkelijke kosten die huishoudens hieraan hebben. Voorheen was dit niet mogelijk. Huishoudens met een inkomen boven de armoedegrens, maar die relatief veel moeten betalen aan deze vaste lasten, kunnen zo toch als arm worden aangemerkt. En andersom: met een inkomen onder de armoedegrens en relatief lage vaste lasten, kan er genoeg overblijven en is er geen armoede. Zo voorkomen we dat we huishoudens ten onrechte als niet-arm of als arm aanmerken.
- Van eveneens moeilijk te vermijden extra uitgaven voor zorg bovenop de basispremie en het eigen risico, zoals bijvoorbeeld eigen bijdragen aan medicijnen of extra kosten voor vervoer door ziekte, zijn nog niet voldoende gegevens beschikbaar. Zodra de ontbrekende gegevens er in de toekomst zijn, zal onderzocht worden of ze een rol kunnen spelen in de armoedeafbakening. Datzelfde geldt voor gegevens over aflossingen van problematische schulden, kosten voor kinderopvang en voor woon-werkverkeer.
- Studenten kunnen de beschikking hebben over de basisbeurs aangevuld met inkomen uit een bijbaan. Maar van eventuele bijdragen van ouders aan uitwonende studenten zijn geen gegevens beschikbaar. Daarom is niet met voldoende zekerheid vast te stellen of studentenhuishoudens wel of niet in armoede leven en presenteren we voor deze groep geen armoedecijfers.
- De armoedegrens zal ook in de toekomst worden aangepast aan ontwikkelingen die van invloed zijn op de kosten van levensonderhoud. Zo zal het Nibud ieder jaar de minimumvoorbeeldbegrotingen aanpassen op basis van prijsveranderingen voor noodzakelijke producten, eventuele volumeveranderingen (zoals bij veranderde voedingsrichtlijnen) en op basis van de uitgaven aan wonen en energie. Daarnaast zal om de vier jaar bekeken worden of het pakket van noodzakelijke goederen en diensten aangepast moet worden aan veranderde opvattingen in de Nederlandse samenleving.

Hoeveel mensen leven volgens de nieuwe methode in armoede?

We hebben armoede-uitkomsten berekend voor de verslagjaren 2018 tot en met 2023 volgens de nieuwe methode. In 2023 waren 540 duizend mensen in Nederland arm. Dat komt neer op 3,1 procent van de bevolking. In 2018 was dat nog meer dan het dubbele: 7,1 procent. Ruim 115 duizend minderjarige kinderen groeiden in 2023 op in armoede, 3,6 procent van alle minderjarige kinderen. In 2018 was dat nog 8,6 procent. De armoede daalde in 2019 door loonstijgingen en in 2020 ook door het pakket aan coronasteunmaatregelen. Ook in 2022 en 2023 nam de armoede af. Dat was het gevolg van de energiemaatregelen en in 2023 ook van koopkrachtverhogende maatregelen, zoals de

verhoging van het minimumloon. Bijna 175 duizend mensen waren in 2023 al minstens drie jaar op rij arm. Dat staat gelijk aan 1 op de 3 armen.

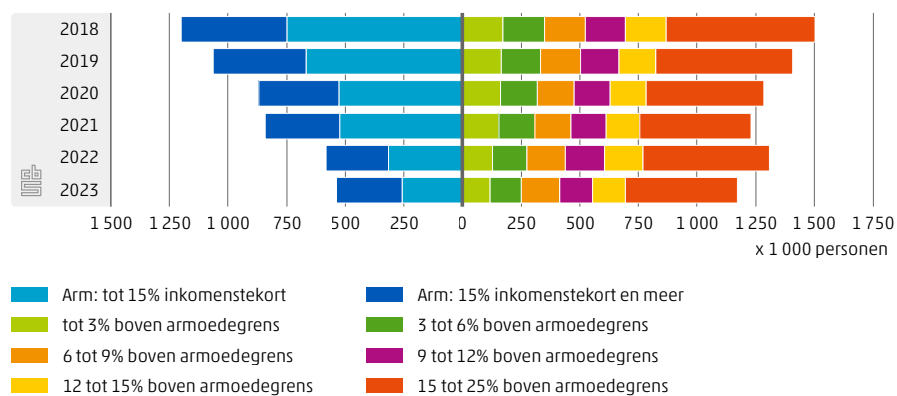
Armoede in Nederland*



*voorlopige cijfers

In 2023 waren er naast de 540 duizend armen ook nog bijna 1,2 miljoen mensen met een inkomen tot 25 procent boven de armoedegrens en weinig tot geen buffer. In 2018 zaten nog ruim 1,5 miljoen mensen in deze situatie, die maar weinig beter is dan armoede. De groep is kleiner geworden doordat het inkomen van veel mensen sterker steeg dan de armoedegrens. Vooral in 2022 was dat zo door de overheidssteun bij het betalen van de energierekening.

Spreiding rond de armoedegrens*



*voorlopige cijfers

Het doorsnee inkomenstekort van de armen ten opzichte van de armoedegrens was 16 procent in 2023. In 2018 was de armoede minder ernstig: het doorsnee tekort was toen 10 procent. Het opgelopen tekort heeft te maken met de veranderde samenstelling van de groep armen: relatief minder bijstandsontvangers en relatief meer werknemers en

zelfstandigen. Zij komen doorgaans meer inkomen te kort dan arme bijstandsontvangers (23 tegen 6 procent in 2023).

De uitkomsten over armoede in Nederland volgens de nieuwe meetmethode zijn in lijn met uitkomsten van eerdere armoedemetingen van het CBS en het SCP. Ook deze uitkomsten laten in recente jaren een daling van armoede zien. Wel verschilt de hoogte van de uitkomsten. De nieuwe methode verschilt van de eerdere meetmethoden door gebruik van een ruimer inkomensbegrip, andere schaalvoordelen van een gezamenlijke huishouding, andere bedragen voor de armoedegrenzen en anders toegepaste prijsontwikkelingen. Maar vooral de nieuwe elementen spelen een rol. Door het gebruik van de vermogensbuffer en de werkelijk betaalde woon- en energielasten (in plaats van minimale bedragen), zijn de uitkomsten volgens de nieuwe methode in recente jaren lager dan de eerdere uitkomsten. Een deel van de mensen die te weinig inkomen hebben, beschikt tegelijkertijd over voldoende vrij opneembaar vermogen om een jaar te kunnen overbruggen en is daarmee niet arm.

Tot slot

De nieuwe methode vormt een stevig fundament voor het meten van armoede in Nederland, nu en in de toekomst. Waar nodig en mogelijk zullen we de methode verder doorontwikkelen. Toekomstige fiscale ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op het inkomens- en vermogensbegrip dat we nu hanteren en nieuwe samenwerkingen en onderzoek kunnen leiden tot grotere beschikbaarheid van data over uitgaven, bijvoorbeeld over kosten die mensen betalen voor extra zorg. Elke vier jaar zullen we het pakket aan basisbehoeften en de bijbehorende minimumbedragen die ten grondslag liggen aan de armoedegrens herijken.

1. Inleiding

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben tussen medio 2022 en oktober 2024 een nieuwe methode ontwikkeld om armoede in Nederland te meten. Hiermee komen zij tegemoet aan de wens van beleidsmakers en maatschappelijke organisaties om niet langer aparte cijfers te publiceren, maar te komen tot één centrale maatstaf voor beleid en samenleving.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team van onderzoekers van CBS, Nibud en SCP. We hebben de kwaliteitsbewaking van het ontwikkeltraject geborgd door een stuurgroep van directeurs van CBS, Nibud en SCP en een begeleidingscommissie bestaande uit armoedewetenschappers van diverse hogescholen en universiteiten. Gedurende het proces hebben we belanghebbenden op het vlak van armoedebeleid en -hulpverlening geïnformeerd en geraadpleegd. In deze methodologische verantwoording leggen we naar aanleiding van de inbreng van al deze partijen verantwoording af over de gevolgde methodologie en de gemaakte keuzes. De nadruk ligt daarbij op de beargumentering van de uiteindelijke keuzes. Dit rapport heeft verder als doel om beleid en samenleving te informeren over de omvang en de ontwikkeling van armoede in Nederland via deze methode. Het voorziet in de maatschappelijke behoefte aan wetenschappelijk onderbouwde cijfers over de mate waarin burgers in Nederland in staat zijn om in de minimaal noodzakelijke uitgaven voor levensonderhoud te voorzien. Deze kennis is daarmee relevant gezien de aandacht voor armoede in het publieke debat en de armoedereductiedoelstellingen van het vorige en het huidige kabinet.

Armoede in een maatschappelijke context

Armoede is niet alleen een gebrek aan geld, maar gaat vaak gepaard met een minder goede lichamelijke en mentale gezondheid en een verminderd gevoel van eigenwaarde. Bovendien kan het leiden tot sociale uitsluiting en een beperkter vermogen om financieel verstandige beslissingen te nemen. Het verkleint in voorkomende gevallen ook de veerkracht van mensen en kan ten koste gaan van hun vertrouwen in de overheid. Daarnaast heeft opgroeien in armoede vaak negatieve gevolgen voor de leerprestaties en toekomstkansen van kinderen (Commissie sociaal minimum, 2023).

De individuele gevolgen van armoede voor de kwaliteit van leven van mensen hebben ook gevolgen voor de samenleving als geheel. Hierbij valt te denken aan het onbenut laten van talent, het ontstaan van problematische schulden, of de stijging van de collectieve uitgaven aan de gezondheidszorg (Commissie sociaal minimum, 2023). Armoede gaat specifiek over de onderkant van de inkomensverdeling, maar kan niet los worden gezien van het bredere maatschappelijke debat over sociale ongelijkheid. Daarbij gaat het niet alleen over de inkomens- en vermogensverdeling, maar ook over andere dimensies van ongelijkheid, zoals verschillen in opleiding, gezondheid, arbeidsmarktstatus of de sociale netwerken die mensen ter beschikking hebben (CBS, 2024c; SCP, 2023).

Ter vervanging van bestaande armoedemethoden

De nieuwe methode voor het meten van armoede vervangt de bestaande methoden van CBS en SCP om armoede te meten. De lage-inkomensgrens was tot op heden het leidende indelingscriterium van de reguliere CBS-statistieken over het risico op armoede. Deze grens weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag in de tijd, gebaseerd op het niveau van de bijstandsuitkering in 1979, dat toen relatief hoog was. Het CBS blijft cijfers op basis van de lage-inkomensgrens rapporteren, maar ze vormen niet langer het indelingscriterium voor armoede. Daarnaast blijft het CBS cijfers volgens de beleidsmatige grens en de Europese grens publiceren.

Het SCP beschreef inkomensarmoede tot op heden aan de hand van de gegeneraliseerde budgetbenadering en het niet-veel-maar-toereikend-budget, dat in belangrijke mate gebaseerd was op minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. De grensbedragen weerspiegelden niet alleen de jaarlijkse prijsstijgingen, maar hielden ook rekening met de veranderende normen voor een minimale levensstandaard en minimale sociale participatie. Het SCP zal na verslagjaar 2022 geen armoedecijfers meer publiceren volgens de gegeneraliseerde budgetbenadering.

Leeswijzer

In dit rapport beschrijven en verantwoorden we de nieuwe armoedemeting in drie stappen:

- Hoe we de welvaartspositie van een huishouden meten op basis van inkomen en vermogen (hoofdstuk 2).
- Hoe we de welvaartspositie van een huishouden beoordelen op basis van de minimumvoorbeeldbegrotingen en werkelijke uitgaven (hoofdstuk 3).
- Hoe we de omvang en ernst van armoede voor de bevolking in kaart brengen (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 gaan we ten slotte in op de verdere ontwikkeling van de meetmethode in de toekomst. Ook bespreken we de afstemming met het CPB voor de ramingen van armoede op basis van de nieuwe armoedemethode.

2. Welvaartsindicatoren om armoede te kunnen meten

De meeste armoedemetingen richten zich op materiële welvaart, hoewel er in toenemende mate ook aandacht is voor multidimensionale benaderingen van armoede (Sen, 1999; UNDP, 2010-2024). Daarbij worden twee benaderingen onderscheiden die beide uitgaan van minimale basisbehoeften (Sen, 1981). In de eerste methode wordt bepaald of iemands werkelijke consumptie van goederen, voorzieningen en diensten voorziet in deze basisbehoeften. In de tweede benadering wordt vastgesteld of iemands beschikbare financiële middelen (inkomen en eventueel vermogen) toereikend zijn om in deze basisbehoeften te kunnen voorzien. Onze methode is gebaseerd op de tweede benadering. We kiezen daarvoor omdat het CBS wel beschikt over inkomens- en vermogensgegevens van de gehele Nederlandse bevolking, terwijl consumptiegegevens niet integraal beschikbaar zijn.

2.1 Het inkomen als startpunt

Welk inkomensbegrip hanteren we?

De bestaande armoedecijfers van zowel het CBS als het SCP zijn gebaseerd op inkomen (CBS, 2023; Vrooman et al., 2020). Ook bij de nieuwe armoedecijfers vormt het inkomen het vertrekpunt. Het gehanteerde inkomensbegrip is het besteedbaar inkomen van het CBS (CBS, 2024a), dus het netto inkomen dat een huishouden overhoudt om van te leven. Dit inkomensbegrip omvat voor ieder huishouden het inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, en overdrachtsinkomen bestaande uit uitkeringen (inclusief toeslagen, kinderbijslag, kindgebonden budget en studiefinanciering), pensioen en ontvangen partneralimentatie. Het inkomensbegrip wordt verminderd met betaalde rente op schulden, betaalde partneralimentatie en premies en belastingen.

Met betrekking tot armoede zijn er enkele praktische uitwerkingen van het besteedbaar inkomen die van belang zijn voor de uitkomsten:

- Kinderalimentatie en ouderlijke bijdragen aan uitwonende kinderen worden niet waargenomen in de CBS-inkomensstatistiek en nemen we dus niet mee in het besteedbaar inkomen.
- De verplichte premie voor de basiszorgverzekering die huishoudens aan de zorgverzekeraar betalen en het verbruik van het verplichte eigen risico zijn per huishouden op het inkomen in mindering gebracht. Het betreft steeds gemiddelde waarden. Bij de huidige schatting van het gemiddeld verbruik van het verplicht eigen risico differentieert het CBS naar leeftijd van de leden van het huishouden.
- Conform internationale standaarden is de huurtoeslag die huishoudens ontvangen een gebonden overdracht die onderdeel is van het besteedbaar inkomen (Bruinooge en Van den Donk, 1993).
- Kinderopvangtoeslag wordt standaard niet in het inkomensbegrip meegeteld.
- Lokale regelingen voor inkomensondersteuning zoals bijzondere bijstand, kortingsregelingen en kwijtscheldingen worden niet meegeteld als inkomen vanwege

- een gebrek aan systematisch beschikbare data (zie CPB/SCP/CBS, 2018).
- De energietoeslag in 2022 en 2023 is weliswaar in lokale regelingen geformaliseerd, maar is toch onderdeel van het besteedbaar inkomen. Het betreft hier schattingen van het CBS op basis van de lokale uitwerking van de regeling. Hierbij is onder meer rekening gehouden met verschillende bedragen per gemeente. Omdat vermoedelijk niet iedere rechthebbende de toeslag heeft aangevraagd, gaat het hier macro-economisch om een overschatting van de uitgekeerde toeslag.
 - Informele en illegale bronnen van inkomsten zoals sommige vrijwilligersvergoedingen, ondersteuning door familie, zelfvoorzienende productie en niet opgegeven inkomen, kunnen niet worden waargenomen of geschat en blijven daardoor buiten het inkomensbegrip.

2.2 Vermogen als aanvullende afbakening

Hoe houden we rekening met vermogen?

Op 1 januari 2022 had bijna een vijfde van de huishoudens met een laag inkomen een vermogen dat groter was dan 50.000 euro (CBS, 2023). Een groot vermogen verkleint de kans op armoede. Het levert besteedbaar inkomen op (bijv. ontvangen rente en dividend) en het vermogen zelf kan gebruikt worden om noodzakelijke uitgaven te doen. Een logisch gevolg is om bij de bepaling van de beschikbare financiële middelen ook rekening te houden met het vrij opneembare vermogen, zoals contant geld, spaarrekeningen, obligaties en aandelen. Vermogen is echter een voorraadvariabele (het wordt op een specifiek moment gemeten), terwijl inkomen een stroomvariabele is (het wordt over een specifieke periode gemeten). Daarom is het geen eenvoudige afweging of en op welke wijze het vrij opneembare vermogen mee te nemen in een armoedemeting. We hebben ervoor gekozen om een vermogensgrens te hanteren. Dat wil zeggen dat we een huishouden met een vrij opneembaar vermogen boven een bepaalde grens niet als arm beschouwen. We hebben hiervoor gekozen omdat dit eenvoudiger is, gemakkelijker uitlegbaar, en gebruikelijker dan bijvoorbeeld een annuïtaire methode (zie Tabel 1 in Kuypers & Marx 2021). Voor- en nadelen van een vermogensgrens en een annuïtaire methode hebben we in een aparte bijlage beschreven (CBS, Nibud, SCP, 2024) en zijn ook te vinden (via referenties) in SCP (2018) en CBS (2019).

Welk vermogensbegrip hanteren we?

Bij de behandeling van vermogen speelt ook de vraag welke bezittingen en welke schulden we meetellen. Met inachtneming van de thans beschikbare vermogensgegevens hebben we gekozen de bezittingen mee te laten wegen volgens de definitie van de 'betaalreserve', oftewel alle bezittingen exclusief de eigen woning. De eigen woning sluiten we uit omdat deze niet eenvoudig op korte termijn te gelde is te maken door verkoop of verhoging van de hypotheek.

Informele pensioenvoorzieningen, in de vorm van de reguliere waarde van een onderneming, in de vorm van aanmerkelijk belang in het vrije vermogen, of op eigen spaar- of beleggingsrekeningen tellen wel mee bij het beoordelen van de hoogte van het vermogen. Deze zijn namelijk niet te onderscheiden van andere vermogenscomponenten. Inderdaad kunnen deze voorzieningen worden ingezet om eventuele armoede te voorkomen.

Wat doen we met schulden?

Eventuele schulden van huishoudens blijven buiten beschouwing bij de bepaling van het vermogen. Dit geldt voor alle drie typen schulden: hypotheekschulden, studieschulden en overige schulden. Hypotheekschulden blijven buiten beschouwing, zoals ook de waarde van de eigen woning niet meetelt in de betaalreserve. Studieschulden blijven buiten beschouwing vanwege de coulante voorwaarden voor aflossen bij een minimuminkomen. Overige schulden blijven ook buiten beschouwing omdat de beschikbaarheid van de data onvoldoende is om een valide beeld te krijgen. Laatstgenoemde schulden zijn lastig te interpreteren en kunnen omvangrijk zijn, vooral bij directeur-grotaandeelhouders en zelfstandigen. Het in mindering brengen van deze schulden zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat een directeur-grotaandeelhouder met een hoge schuld als arm wordt aangemerkt, ook als deze schuld voortkomt uit gunstige groeivoorzichten en fiscale voordelen.

3. Het bepalen van de armoedegrens

3.1 Op basis van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud

De volgende stap bij het meten van armoede is de bepaling van de armoedegrens. Hoeveel besteedbaar inkomen heeft een huishouden minimaal nodig om in zijn levensonderhoud te voorzien? We hebben besloten om de nieuwe armoedegrens te baseren op de actuele minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud voor verschillende typen huishoudens. Deze minimumvoorbeeldbegrotingen bestaan uit een verzameling van uitgavenposten die in onze samenleving noodzakelijk worden geacht voor huishoudens, met bijbehorende minimumbedragen.

De minimumvoorbeeldbegrotingen zijn in te delen in vier hoofdgroepen: vaste lasten, reserveringsuitgaven, huishoudelijke uitgaven en uitgaven voor sociale participatie. Tot de vaste lasten behoren uitgaven aan onder meer huur, energie, communicatie (telefoon, internet) en verzekeringen. Uitgaven aan kleding, inboedel, en onderhoud van huis of tuin zijn reserveringsuitgaven. Huishoudelijke uitgaven zijn de boodschappen voor onder andere voeding, was- en schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging. Uitgaven aan sociale participatie omvatten de kosten voor het sociaal meedoen in de samenleving. Hierbij valt te denken aan een lidmaatschap van een sport-, hobby- of muziekvereniging of de bibliotheek, kosten van op bezoek gaan en bezoek ontvangen en een beperkte vorm van ontspanning (zie Nibud, 2023).

Door uit te gaan van de minimumvoorbeeldbegrotingen zorgen we ervoor dat de armoedegrens – in lijn met de (voormalige) niet-veel-maar-toereikend-grens van het SCP, maar anders dan de door het CBS gehanteerde grenzen – gebaseerd is op referentiebudgetten en daarmee op de expliciete beoordeling van wat een huishouden minimaal nodig heeft om in de Nederlandse samenleving volwaardig te kunnen meedoen.

Herijking van de minimumvoorbeeldbegrotingen

Bij het herijken van de minimumvoorbeeldbegrotingen voor 2023 hebben we de volgende stappen doorlopen:

1. Op basis van informatie van experts en data (bijv. Gezondheidsraad of Voedingscentrum) en burgers (focusgroepen) is de samenstelling van het budget herzien. Aanvullend hebben we een steekproefonderzoek uitgevoerd (CBS, 2024b), dat zich richtte op de (minimale) uitgavenposten en meningen hierover van burgers. Op basis van de verschillende onderzoeken en de expertinformatie hebben we vastgelegd welke goederen en voorzieningen, en in welke hoeveelheden, minimaal noodzakelijk zijn in Nederland. Uit de focusgroepen kwam daarbij naar voren dat de in eerdere minimumvoorbeeldbegrotingen gereserveerde bedragen voor sociale participatie en huur substantieel te laag zijn. Het steekproefonderzoek maakte duidelijk dat de reservering van één laptop of tablet per huishouden (en een laptop of tablet voor elke middelbare scholier in het huishouden)

als onvoldoende werd ingeschat en dat men één laptop of tablet per volwassene in het huishouden noodzakelijk achtte. Ook is de frequentie van noodzakelijk kappersbezoek op basis van de opvattingen in het steekproefonderzoek gehalveerd. Zie bijlage 1 voor een korte beschrijving van de noodzakelijke uitgaven en voor meer inzichten uit het steekproefonderzoek.

2. Met de prijsstatistieken van het CBS worden toepasselijke prijzen van de goederen, diensten en voorzieningen bepaald. Niet voor alle items zijn deze data gemakkelijk voorhanden. Wanneer de benodigde prijsinformatie niet beschikbaar is, wordt gebruik gemaakt van prijsopgaven die door het Nibud zijn vastgesteld. Het Nibud baseert deze op eigen prijsonderzoek of ontleent deze aan andere plaatsen waar de prijzen van verschillende items worden verzameld. Voor verzekeringen wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van informatie van vergelijkingssites.
3. Het normbedrag voor de huur werd voorheen bepaald door modelmatige schattingen op basis van een beperkt aantal woonkenmerken uit het Woononderzoek Nederland (WoON). Om te komen tot beter op de werkelijkheid afgestemde normbedragen zijn met de microdata uit de CBS-Woonbase voor 2021 nieuwe normhuren geschat op basis van mediane huren per combinatie van woningtype en oppervlakte van corporatiewoningen met energielabel C of hoger. Deze normbedragen kunnen eenvoudig jaarlijks worden geactualiseerd met een index gebaseerd op de werkelijke huurverhogingen of via herhaling van de analyse op de CBS-Woonbase. In de nieuwe methode wordt het normbedrag voor huur alleen gebruikt zo lang de gegevens van feitelijke woonuitgaven nog niet beschikbaar zijn. Zodra deze gegevens wel beschikbaar zijn, houden we rekening met de feitelijke woonuitgaven van de afzonderlijke huishoudens (zie paragraaf 3.2).

Verschillen tussen minimumvoorbeeldbegrotingen en armoedegrens

Bij het uitgavenpakket met bijbehorende normbedragen hebben we de volgende besluiten genomen:

- De premie voor het basispakket van de zorgverzekering, en een reservering voor het volledig gebruik van het verplichte eigen risico zijn onderdeel van de minimumvoorbeeldbegrotingen, maar worden niet meegeteld in de armoedegrens omdat de premie voor het basispakket en het gemiddelde verbruik van het verplichte eigen risico reeds op het inkomen in mindering worden gebracht.
- De minimumvoorbeeldbegrotingen hebben doorgaans (prijs)peildatum 1 januari of 1 juli van het verslagjaar. De armoedemeting heeft betrekking op het gehele kalenderjaar. Voor de armoedegrens in een bepaald jaar gebruiken we de minimumvoorbeeldbegrotingen van 1 januari van dat jaar. Door de gemiddelde consumentenprijsindex (CPI) van het hele jaar te delen door de CPI van januari en de hieruit voortkomende factor te gebruiken voor het verhogen of verlagen van het grensbedrag op 1 januari, voorzien we in valide, jaarlijkse normbedragen. In jaren met sterk wisselende prijsstijgingen tussen uitgavencategorieën kunnen we ook kiezen voor het vaststellen van jaarlijkse normbedragen via partiële prijsindexcijfers voor afzonderlijke categorieën.
- De hoogte van de armoedegrens voor een huishouden hangt alleen af van het aantal volwassenen en het aantal kinderen in het huishouden, de leeftijd van de kinderen (en wel de leeftijdscategorieën 0 tot en met 12 jaar en 13 tot en met 17 jaar), en het aantal studenten in het huishouden, en niet van andere kenmerken (bijv. werkend of niet werkend, sociale huur of particuliere huur). Voor personen in het huishouden die student zijn, wordt een extra bedrag gerekend. Dit is consistent met het meetellen

van de uitkering studietoelage voor studenten in het besteedbaar inkomen van het huishouden.

- Om te kunnen voorzien in een volledige set van armoedegrenzen worden separate bedragen gespecificeerd voor de meest voorkomende huishoudenssamenstellingen (namelijk alle typen huishoudens met maximaal 5 personen, onderscheiden in volwassenen, kinderen van 0 tot en met 12 en/of kinderen van 13 tot en met 17). Dit gebeurt aan de hand van specifieke minimumvoorbeeldbegrotingen voor deze huishoudens. De bedragen worden in de periodieke publicaties gerapporteerd. Voor minder voorkomende huishoudenssamenstellingen (meer dan 5 personen) heeft het Nibud op basis van volume- en prijsinformatie een model ontwikkeld om aanvullende grensbedragen vast te stellen. Verschillen in armoedegrenzen voor verschillende typen huishoudens bepalen we niet langer volgens de generieke CBS-equivalentieschaal, maar laten we direct afhangen van de verschillende minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Daarmee zijn de armoedegrenzen beter op de huidige situatie gericht en komen de effecten van specifieke maatregelen voor bepaalde samenstellingen van huishoudens beter tot uiting. Verder gebruiken we met terugwerkende kracht de minimumvoorbeeldbegrotingen vanaf 2018 om de armoedegrenzen voor alle jaren sinds 2018 te bepalen. In de toekomst streven we ernaar om dit met terugwerkende kracht vanaf 2015 te realiseren. In de tabel in bijlage 2 laten we voor alle relevante typen huishoudens de bedragen uit de minimumvoorbeeldbegroting van januari 2023 zien. Na omzetting van de januaribedragen naar bedragen voor het hele jaar resulteert een armoedegrens voor een alleenstaande van gemiddeld 1.510 euro per maand in 2023¹⁾. Voor een paar met twee kinderen tot en met 12 jaar is dat gemiddeld 2.535 euro per maand. Zijn er twee puberkinderen dan gaat het om 2.910 euro per maand bij een tweoudergezin en 2.500 euro per maand bij een eenoudergezin.

Armoedegrens geldt zowel voor inkomen als vermogen

We vergelijken niet alleen het besteedbaar inkomen met de armoedegrens, maar ook het (vrij opneembare) vermogen. Bij de keuze van de hoogte van een grens voor het vermogen is ons uitgangspunt dat het vermogen huishoudens in staat stelt om (1) enkele maanden het gehele inkomen te vervangen voor de noodzakelijke uitgaven en (2) de noodzakelijke buffers op te bouwen voor onverwachte uitgaven. Voor noodzakelijke uitgaven na onverwacht wegvallen van inkomen is het belangrijk hoe lang het vermogen hiervoor kan worden ingezet. Eerder gebruikte vermogensgrenzen door CBS, SCP en internationale literatuur hanteren drie of zes maal het maandbedrag. Een termijn van drie maanden oogt kort, wat een termijn van zes maanden impliceert. Daarbovenop is een buffer van vergelijkbare omvang wenselijk voor toekomstige onverwachte uitgaven (zoals bijvoorbeeld groot onderhoud voor huizenbezitters, maar ook het vervangen van een kapotte koelkast of wasmachine). Dit maakt dat we voor vermogen voor dezelfde armoedegrens kiezen als voor inkomen. Wanneer het vrij opneembare vermogen boven de jaarlijkse armoedegrens uitkomt, dan is er geen sprake van armoede, ook niet bij een inkomen onder de armoedegrens. Voor een alleenstaande betekent dit op basis van het gemiddeld maandbedrag, dat er geen sprake is van armoede bij een vrij opneembaar vermogen van 18.145 euro in 2023. Voor een paar met twee kinderen tot en met 12 jaar is dat 30.405 euro op jaarbasis. Zijn er twee puberkinderen dan gaat het om 34.935 euro bij een tweoudergezin en 29.990 euro bij een eenoudergezin. Een minder hoog vermogen betekent niet meteen armoede, hiervoor is het inkomen leidend. Wanneer het besteedbaar

¹⁾ Maand- en jaarbedragen van de armoedegrens zullen we afgerond op 5 euro publiceren. Alleen in Bijlage 2 van dit rapport zijn de bedragen nog op 1 euro nauwkeurig gegeven.

inkomen hoger is dan de armoedegrens beschouwen we het huishouden niet als arm, ongeacht de hoogte van het vrij opneembaar vermogen. Een nadere onderbouwing hebben we beschreven in een apart technisch rapport (CBS, SCP, Nibud, 2024).

3.2 Feitelijke uitgaven van huishoudens aan bepaalde uitgavenposten

Een huishouden is arm als het inkomen van het huishouden en het vrij opneembare vermogen beide onder de armoedegrens liggen. De armoedegrens is in eerste instantie gebaseerd op het totale minimumbedrag voor noodzakelijke uitgavenposten. De gehanteerde bedragen in de minimumvoorbeeldbegrotingen zijn generieke aggregaten die geen rekening houden met de feitelijke uitgaven van huishoudens die in de praktijk kunnen afwijken van de minimale bedragen. Dit komt enerzijds door keuzes die huishoudens maken, maar anderzijds ook door individuele omstandigheden die huishoudens niet gemakkelijk kunnen veranderen, zoals in het geval van hoge huurlasten en een hoge energierekening. In zulke situaties is het de vraag of het huishouden ook voldoende inkomen heeft als met deze feitelijke, moeilijk aan te passen uitgaven rekening wordt gehouden. Daarbij houden we impliciet al rekening met de premie voor de basiszorgverzekering en het verplichte eigen risico. Deze zijn al in mindering gebracht op het besteedbaar inkomen (zie paragraaf 2.1) en verschillen (anders dan huur- en energielasten) weinig met de bedragen in de minimumvoorbeeldbegrotingen. We bekijken dus voor ieder huishouden of na het betalen van de werkelijke (en moeilijk te vermijden) maandelijkse woon- en energielasten (en zorgpremie), genoeg inkomen overblijft voor de andere minimaal noodzakelijke uitgaven. Daarmee voorkomen we dat we huishoudens met relatief hoge, moeilijk te vermijden uitgaven en een inkomen dat nauwelijks hoger is dan de norm, onterecht als niet-arm aanmerken.

Vooralsnog is het alleen mogelijk om woon- en energielasten (en zorgpremie) op deze manier mee te nemen in de armoedebepaling. Deze posten vormen verreweg de grootste vaste lasten en kunnen sterk verschillen tussen huishoudens, onder meer vanwege knellende problemen op de woningmarkt en grote verschillen in de energetische kwaliteit van woningen. Via de CBS-Woonbase zijn (relatief) tijdige, integrale microdata voor deze uitgavenposten beschikbaar. Andere uitgavenposten zoals onvermijdbare, zelf te betalen zorg (die niet onder het basispakket valt), aflossing van schulden, kinderopvang en woon-werk verkeer hebben we niet op deze manier meegenomen. Hieraan liggen meerdere redenen ten grondslag. Een belangrijke reden is dat de meetgegevens voor deze posten ontoereikend zijn om valide te kunnen gebruiken. Bij kinderopvang en woon-werkverkeer was op basis van de wel beschikbare (maar onvolledige) data zichtbaar dat de effecten op de armoedecijfers verwaarloosbaar zijn. Beide kostenposten worden beschouwd als verwervingskosten. Hoge variatie in onvermijdbare zorgkosten speelt mogelijk wel een relevante rol. Wanneer hiervoor toereikende gegevens beschikbaar komen, onderzoeken we of en in hoeverre rekening houden met zorgkosten een rol kan spelen in de nieuwe methode.

Hoe nemen we de feitelijke uitgaven mee?

De normbedragen voor huur en energie zijn onderdeel van de minimumvoorbeeldbegrotingen en worden in de armoedegrenzen gebruikt, voor zover werkelijke uitgaven aan wonen en energie niet beschikbaar zijn. Waar mogelijk tellen we bij voorkeur de

werkelijke lasten van huishoudens aan wonen en energie op jaarbasis mee. Dat komt op hetzelfde neer als het besteedbaar inkomen verminderen met de werkelijke lasten.

De individuele, werkelijke uitgaven aan wonen zijn voor huurders gelijk aan de betaalde netto huur. Voor woningeigenaren zijn de werkelijke uitgaven aan wonen gelijk aan de exploitatielasten (kosten grootonderhoud, kosten erfpacht, kosten opstalverzekeringen en onroerendezaakbelasting) en de (netto) betaalde hypotheekrente. Bij het vervangen van de normhuren door de werkelijke woonlasten is rekening gehouden met het feit dat de huurtoeslag, de exploitatielasten, de hypotheekrente en de fictieve, economische huurwaarde voor woningeigenaren reeds in het inkomen meegenomen zijn.

De individuele, werkelijke uitgaven aan energie benaderen we door de gemiddelde tarieven voor normverbruik per woningtype van het desbetreffende huishouden te hanteren en deze te vermenigvuldigen met het waargenomen verbruik van het huishouden.

3.3 Proces voor jaarlijkse wijzigingen

Met de keuze om voor de nieuwe armoedegrens uit te gaan van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud ligt het voor de hand de armoedegrens jaarlijks te updaten aan de hand van de jaarlijkse minimumvoorbeeldbegrotingen die in januari verschijnen. Zo beweegt de grens mee met wat we in de Nederlandse samenleving als minimaal noodzakelijk zien. Sociaaleconomische veranderingen zorgen er doorgaans voor dat niet alleen de prijzen van de items in de minimumvoorbeeldbegrotingen veranderen, maar ook de samenstelling van het pakket. Zo hebben in de afgelopen decennia de mobiele telefoon, de toegang tot het internet en de inzichten over gezonde voeding ervoor gezorgd dat de bedragen ook in reële termen zijn gestegen. De jaarlijkse aanpassing op basis van de geactualiseerde minimumvoorbeeldbegrotingen sluit goed aan bij het contextuele karakter van armoede. Daarmee zien we af van het gebruik van de algemene CPI om de armoedegrens te updaten (al zijn veel prijsveranderingen in de minimumvoorbeeldbegrotingen gebaseerd op de gegevens die het CBS verzamelt in het kader van de inflatiemeting).

Een mogelijke zorg bij het jaarlijks hanteren van de dan geldende minimumvoorbeeldbegrotingen is dat veranderingen in de samenstelling van de begrotingen tot schokken kunnen leiden in de armoedegrens en daarmee ook in de gerapporteerde armoede. Dat is problematisch wanneer veranderingen in de samenstelling van de minimumvoorbeeldbegrotingen op een specifiek moment worden ingevoerd, terwijl ze in werkelijkheid voortkomen uit langzaam veranderende maatschappelijke normen over een minimum bestaan (het internet en de mobiele telefoon zijn bijvoorbeeld niet van het ene op het andere jaar onmisbaar geworden). Om de impact van plotselinge schokken te beperken, hebben we besloten om alleen in de jaren waarin er grote veranderingen optreden, deze in de tijd terug te leggen door ze stapsgewijs in te voeren in de armoedegrens van het huidige jaar en de armoedegrenzen van de voorgaande twee jaren. Dit is mogelijk omdat de minimumvoorbeeldbegrotingen veel eerder beschikbaar zijn dan de gegevens over inkomens en vermogens en daarmee de geplande berekening van de armoedecijfers. Naast het jaarlijkse updaten, herijken we de armoedegrens eens in de vier jaar. Zie bijlage 3 voor een beschrijving van het proces van herijking.

4. Cijfers over armoede in Nederland

4.1 Definitie, uitkomsten en doelpopulatie

Wat is armoede?

Ieder huishouden in Nederland heeft uitgaven aan huisvesting, energie, verzekeringen, kleding en de dagelijkse boodschappen. Om mee te kunnen doen in de samenleving is er daarnaast geld nodig voor telefonie, internet en sociale activiteiten. Voor de meeste huishoudens zijn de maandelijkse uitgaven aan wonen, energie en zorgverzekering de grootste vaste lasten. Als er na het betalen van deze vaste lasten te weinig overblijft voor de andere basisbehoeften en ook het spaargeld tekortschiet, dan beschouwen we dit huishouden (en de mensen die erin leven) als arm.

Welke uitkomsten gaan we beschrijven?

We brengen armoede in kaart met gebruikelijke indicatoren, zoals de prevalentie van armoede, de intensiteit van armoede en de spreiding van inkomens rondom de armoedegrens. De prevalentie van armoede geeft weer hoeveel procent van de bevolking onder de armoedegrens leeft en biedt inzicht in welk deel van de bevolking arm is. De intensiteit van armoede laat vervolgens zien hoe ver het inkomen van de armen onder de armoedegrens ligt en informeert daarmee over de ernst van armoede. De spreiding rond de armoedegrens geeft ten slotte weer hoeveel procent van de bevolking een inkomen net onder of net boven de armoedegrens heeft. Dit biedt onder meer inzicht in het financieel kwetsbare deel van de bevolking: enerzijds de groep die arm is, anderzijds de groep die dat niet is, maar niet veel meer te besteden heeft.

Deze indicatoren presenteren we voor de totale bevolking, en detailleren we aanvullend ook naar demografische en sociaaleconomische risicogroepen en naar regio's. Daarnaast besteden we speciale aandacht aan armoede onder minderjarige kinderen, armoede onder werkenden en langdurige armoede. Langdurig arm betekent hier dat een persoon minstens drie jaar op rij arm is. Personen staan in de statistieken over armoede centraal, waar relevant presenteren we ook cijfers over arme huishoudens. In dit hoofdstuk beperken we ons tot enkele hoofdindicatoren, overige uitkomsten verschijnen op de CBS-website en in de periodieke rapportage over armoede en sociale uitsluiting.

Op wie hebben de uitkomsten betrekking?

In de nieuwe methode hebben armoedecijfers betrekking op de bevolking die op 1 januari van het verslagjaar tot de particuliere huishoudens met een waargenomen inkomen behoort. Conform de meeste CBS-statistieken (waaronder de inkomensstatistiek) blijven institutionele huishoudens (mensen in instellingen zoals verpleeghuizen en gevangenis-sen) buiten de doelpopulatie. Om de armoedestatistiek in lijn te brengen met andere CBS-statistieken over materiële welvaart, rekenen we vanaf nu ook huishoudens met een onvolledig jaarinkomen en studentenhuishoudens tot de doelpopulatie van de armoedestatistieken. Onvolledige jaarinkomens ontstaan veelal doordat personen in de loop van het jaar overlijden of emigreren. Voor het vaststellen van armoede onder deze groep

gebruiken we vanaf nu het besteedbaar inkomen van hun huishouden in het jaar voorafgaand aan het overlijden of emigreren, als dat inkomen hoger is. Voor studentenhuishoudens kunnen we helaas geen armoedecijfers presenteren. Er is namelijk geen goed beeld van hun inkomenssituatie, omdat ouderbijdragen onbekend zijn. We nemen studentenhuishoudens wel mee in de doelpopulatie, maar rekenen deze groep niet mee in het aantal armen. Uit het oogpunt van transparantie zullen we daarom naast het percentage arme mensen, ook het percentage niet-arme mensen en het percentage mensen in studentenhuishoudens presenteren, samen optellend tot 100 procent.

Wanneer publiceren we uitkomsten over armoede?

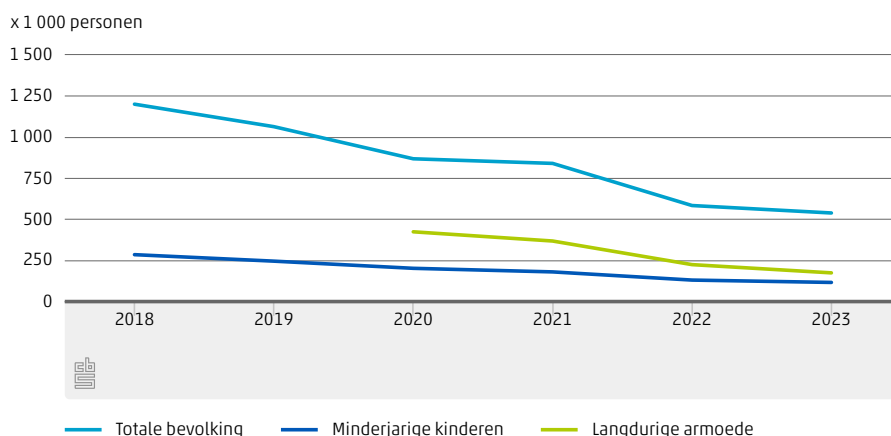
We streven ernaar om ieder najaar nieuwe voorlopige uitkomsten over armoede in het voorgaande jaar te presenteren en eerdere voorlopige uitkomsten definitief vast te stellen. Daarom presenteren we nu, in het najaar van 2024, nieuwe voorlopige uitkomsten over armoede in 2023 en definitieve uitkomsten over 2022.

De laatste stap in onze nieuwe methode om armoede in Nederland te meten, is het gebruik maken van de werkelijke uitgaven aan wonen en energie. We beschikken op dit moment echter nog niet over woon- en energielasten over verslagjaar 2023, vanwege de huidige doorlooptijd van twee jaar voor het beschikbaar maken van deze data in de CBS-Woonbase. Deze data komen pas in de eerste helft van 2025 beschikbaar. Wel beschikken we al over de voorlopige inkomens- en vermogensgegevens van 2023. Om in dit rapport toch een voorlopig beeld van armoede in 2023 te kunnen geven, berekenen we armoedecijfers op basis van deze voorlopige inkomens- en vermogensgegevens en de normbedragen voor wonen en energie. We verwachten dat deze situatie tijdelijk is en zetten acties in gang om vanaf najaar 2025 de gewenste voorlopige armoede-uitkomsten te presenteren op basis van inkomen, vermogen én werkelijke woon- en energielasten in het voorgaande jaar.

4.2 Prevalentie van armoede

We hebben vanaf verslagjaar 2018 in kaart gebracht welk percentage van de bevolking arm is. Volgens de nieuwe methode is het aantal arme mensen in Nederland gedaald van 1,2 miljoen mensen in 2018 tot 540 duizend mensen in 2023. In 2018 was daarmee 7,1 procent van de bevolking arm, in 2023 was dit meer dan gehalveerd tot 3,1 procent. Armoede daalde in 2019 en 2020 door onder meer loonstijgingen en het grootschalige pakket aan tijdelijke coronasteunmaatregelen. De daling in 2022 en 2023 was het gevolg van de energiemaatregelen en koopkrachtverhogende maatregelen in 2023, zoals de verhoging van het minimumloon. In 2023 was volgens de nieuwe methode 3,1 procent van de bevolking arm en 1 procent langdurig arm (dus ook al in 2021 en 2022). Van de overige bevolking was 95,7 procent niet arm en woonde 1,2 procent in een studentenhuishouden.

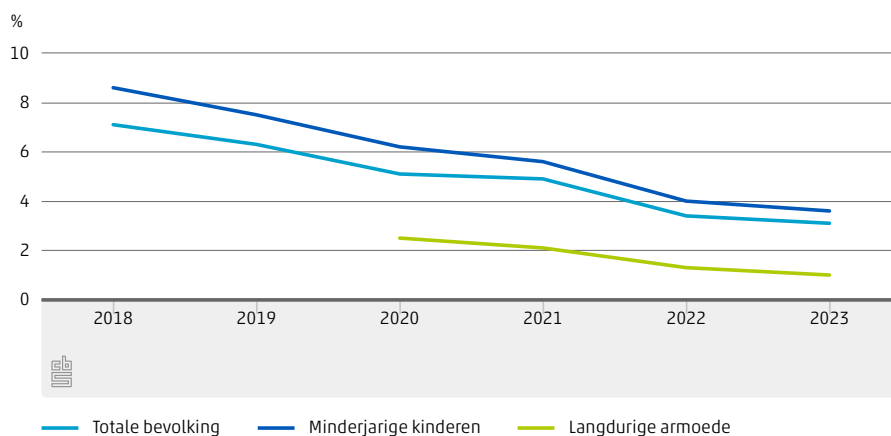
4.2.1 Omvang armoede in Nederland*



*voorlopige cijfers

In 2023 groeiden ruim 115 duizend minderjarige kinderen op in armoede, 3,6 procent van alle minderjarige kinderen. In 2018 betrof dit nog 284 duizend minderjarigen, oftewel 8,6 procent.

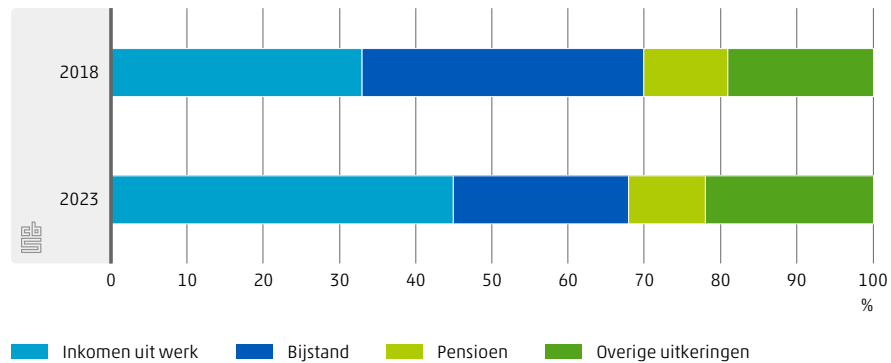
4.2.2 Armoede in Nederland*



*voorlopige cijfers

Tussen 2018 en 2023 is de samenstelling van de arme bevolking veranderd. In 2018 bestond de grootste groep uit mensen in huishoudens die voornamelijk een bijstandsuitkering ontvingen, bijna 40 procent. In 2023 was voor meer dan 40 procent van de armen een inkomen uit werk de belangrijkste inkomensbron van hun huishouden.

4.2.3 Samenstelling arme bevolking naar inkomensbron huishouden*



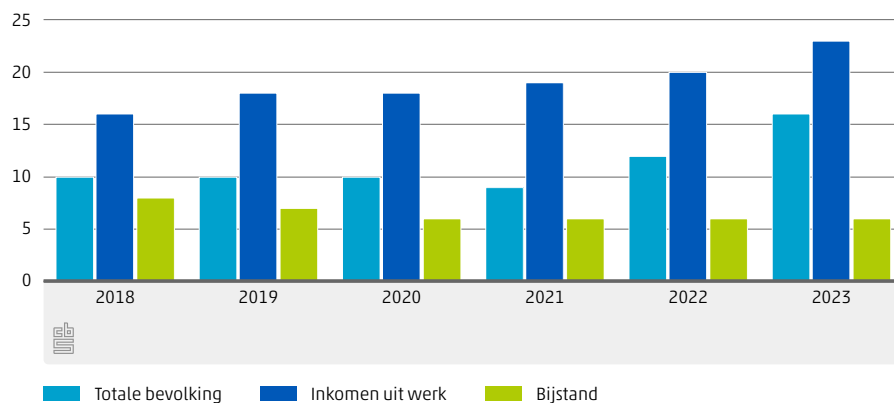
*voorlopige cijfers

4.3 Intensiteit van armoede

Voor het arme deel van de bevolking brengen we ook in beeld hoe ver hun inkomen onder de armoedegrens ligt. We brengen dit in kaart met de mediaan van het procentuele inkomenstekort ten opzichte van de armoedegrens. Dat betekent dat de helft van de armen een kleiner inkomenstekort heeft dan de mediaan en dat de andere helft van de armen een minstens zo groot inkomenstekort heeft.

4.3.1 Intensiteit van armoede*

% inkomenstekort (doorsnee)



*voorlopige cijfers

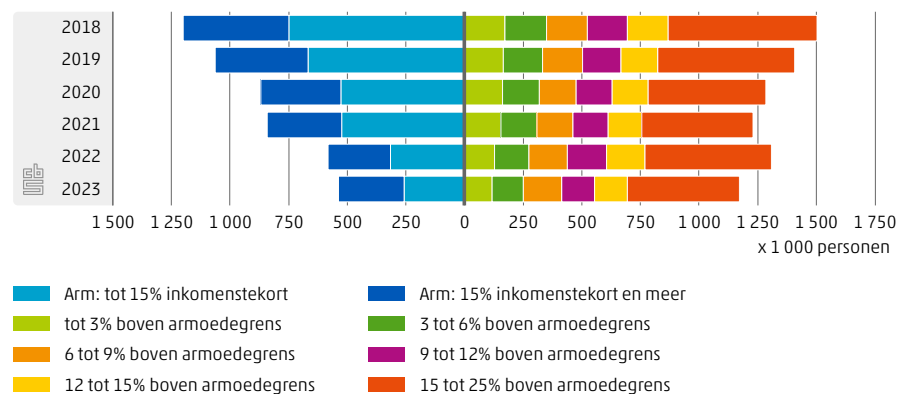
In de periode 2018 - 2020 was de intensiteit van armoede 10 procent. In 2021 daalde deze naar 9 procent, maar in 2022 en 2023 steeg de intensiteit van armoede, eerst naar 12 procent en uiteindelijk naar 16 procent. Dit ging samen met een daling van het aantal en percentage armen. Hoewel het aantal armen dus verder daalde in 2023, nam de intensiteit van hun armoede wel toe. Een belangrijke oorzaak hiervan is de veranderde samenstelling

van de groep armen. In vergelijking met 2018 zijn in 2023 relatief minder bijstandsontvangers arm en relatief meer werkenden arm. De armoede-intensiteit voor werkenden was in 2023 gestegen tot 23 procent, terwijl arme bijstandsontvangers in doorsnee 6 procent inkomen te kort kwamen.

4.4 Spreiding rond de armoedegrens

Terwijl ruim 1,2 miljoen mensen in 2018 arm waren, met te weinig inkomen en weinig spaargeld en overig bezit, leefden nog eens 1,5 miljoen mensen in huishoudens met een inkomen tot maximaal 25 procent boven de armoedegrens. Daarbij beschikte ook deze groep over weinig tot geen vermogen. In recente jaren zijn deze aantallen gedaald. In 2023 waren 540 duizend mensen arm en beschikten nog eens bijna 1,2 miljoen mensen over een inkomen tot 25 procent boven de armoedegrens.

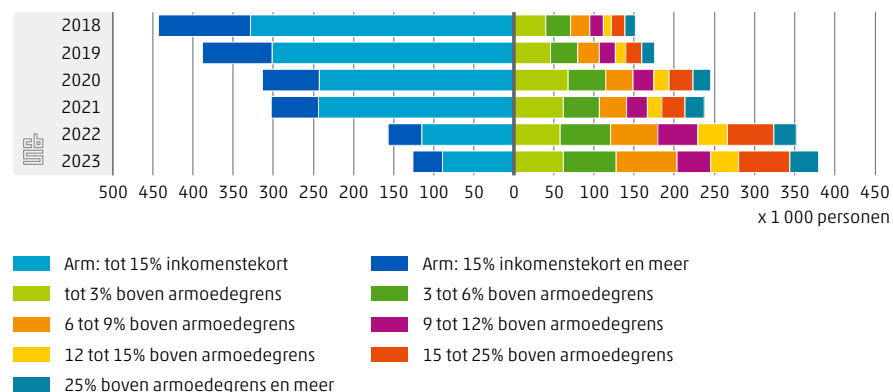
4.4.1 Spreiding rond de armoedegrens*



*voorlopige cijfers

Met name het aantal armen met een inkomenstekort tot maximaal 15 procent is sinds 2018 sterk afgenomen. Dit komt mede door een verschuiving van personen in huishoudens die voornamelijk van bijstand afhankelijk zijn. Waar zij in het verleden vaker een klein inkomenstekort hadden, hebben zij in recentere jaren juist vaker een inkomen net boven de armoedegrens.

4.4.2 Spreiding rond de armoedegrens, bijstandsontvangers*



*voorlopige cijfers

4.5 Verschillen met uitkomsten van eerdere armoedemetingen

De uitkomsten over armoede in Nederland volgens de nieuwe meetmethode liggen in lijn met uitkomsten van eerdere armoedemetingen van het CBS en het SCP. Ook deze uitkomsten laten in recente jaren een daling van armoede zien. Wel zijn er verschillen in de hoogte van de uitkomsten. Dit is onder meer het gevolg van verschillende prijsontwikkelingen van de armoedegrenzen en de verschillen in de meetmethoden.

Voorheen was de ontwikkeling van de consumentenprijzenindex (CPI) het uitgangspunt voor de armoedemeting van het CBS. Voor de methode van het SCP werd de jaarlijkse indexatie deels ook gebaseerd op de CPI, maar ook deels op de (vijfjaarsgemiddelde) reële groei van basisbestedingen aan energie, water, voeding, kleding, huisvesting, woninginrichting en huishouding. De CPI geeft de prijsontwikkeling weer van een pakket goederen en diensten zoals dit gemiddeld wordt aangeschaft door de gehele bevolking in Nederland. De nieuwe armoedegrens is specifiek gericht op minima (niet de hele bevolking) en geeft de prijsontwikkeling weer van hun basisbehoeften (niet het gemiddelde pakket goederen en diensten).

Ook de armoedemethoden verschillen. Startend vanuit de uitkomsten van de eerdere, verschillende armoedemetingen door CBS en SCP, leiden de volgende stappen tot de nieuwe uitkomsten:

1. **Aanpassing inkomensbegrip en armoedegrenzen:** het inkomensbegrip is verruimd. We gaan nu uit van het standaard besteedbaar inkomen conform CBS-statistieken. Dat begrip is ruimer dan de inkomensbegrippen die in de eerdere methoden werden gebruikt. De armoedegrenzen veranderen omdat ze vanaf nu gebaseerd zijn op minimaal noodzakelijke uitgaven voor basisbehoeften. Bovendien veranderen ze omdat we de schaalvoordelen van een gezamenlijke huishouding anders inschatten bij de nieuwe methode (zie hoofdstuk 3). De aanpassingen van het inkomensbegrip, de schaalvoordelen en de armoedegrenzen zijn onderling afhankelijk en kunnen niet los van elkaar worden gezien.
2. **Aanpassing doelpopulatie:** in vergelijking met de oude methoden rekenen we meer huishoudens tot de doelpopulatie (studentenhuishoudens en huishoudens met een onvolledig jaarinkomen) en classificeren we mogelijk meer huishoudens als arm (mogelijk uit de groep huishoudens met een onvolledig jaarinkomen).

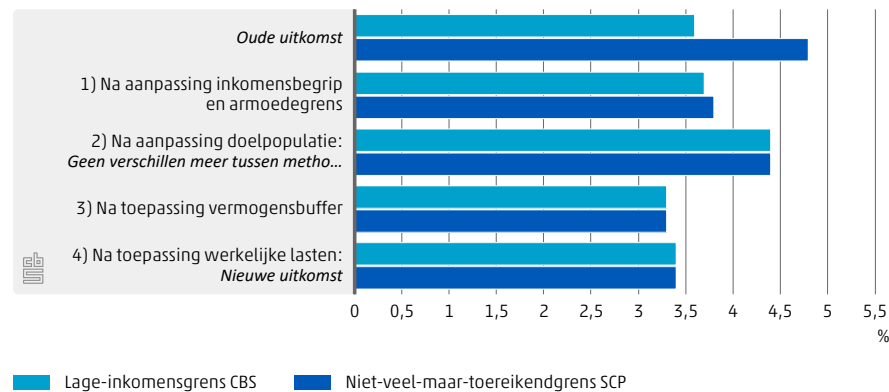
Na deze stappen zijn de verschillen tussen de eerdere methoden van het CBS en het SCP weggewerkt. Hierna volgen nieuwe elementen die niet eerder zijn toegepast.

3. **Gebruik vermogensbuffer:** we vergelijken het vrij opneembaar vermogen met de armoedegrens. Huishoudens met voldoende spaargeld en overig bezit worden niet als arm geclassificeerd, ook niet bij te weinig besteedbaar inkomen.
4. **Gebruik werkelijke woon- en energielasten:** we houden rekening met werkelijke woon- en energielasten. Daarbij wordt nagegaan of een huishouden na het betalen van de woon- en energielasten genoeg geld overhoudt voor de andere basisbehoeften.

Voor het armoedepercentage van 2022 hebben we deze stappen in beeld gebracht. Door het aanpassen van het inkomensbegrip en de armoedegrens in stap 1 stijgt de uitkomst van de eerdere CBS-methode van 3,6 procent naar 3,7 procent. De uitkomst van de eerdere

SCP-methode daalt van 4,8 procent naar 3,8 procent. Verruiming van de doelpopulatie in stap 2 neemt alle eerdere verschillen tussen de CBS- en SCP-methoden weg en brengt beide uitkomsten naar 4,4 procent. De nieuwe methode levert als tussenresultaat een uitkomst op die in 2022 het midden houdt tussen de eerdere CBS- en SCP-uitkomsten. Gebruik van de vermogensbuffer in stap 3 zorgt voor een daling van 4,4 procent naar 3,3 procent. Dat betekent dat een deel van de mensen met te weinig inkomen wel meer dan voldoende vermogen bezit. Rekening houden met de werkelijk betaalde woon- en energielasten in dit verslagjaar brengt de nieuwe uitkomst voor het armoedepercentage op 3,4 procent. De werkelijke woon- en energielasten liggen bij de armen iets vaker boven de normbedragen dan eronder.

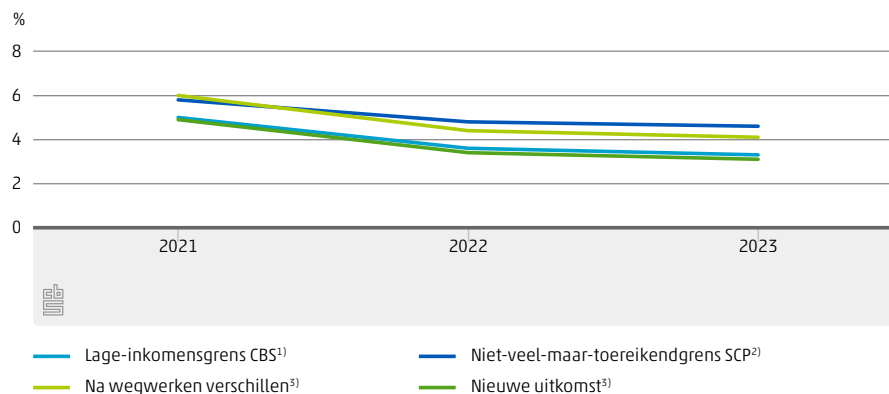
4.5.1 Verschillen in methoden verklaard, 2022*



*voorlopige cijfers

Voor de afgelopen drie jaren hebben we op bovenstaande manier de eerdere uitkomsten naar de nieuwe uitkomsten vertaald. In onderstaande figuur laten we zien dat de nieuwe uitkomst steeds onder de eerdere uitkomsten ligt. Dit komt door het gebruik van de vermogensbuffer en de werkelijke lasten.

4.5.2 Armoede in Nederland, verschillen in uitkomsten



¹⁾ 2023: voorlopige cijfers

²⁾ 2023: raming volgens het CPB

³⁾ voorlopige cijfers

5. Slot en verantwoording

5.1 Doorkijk naar de toekomst

Eens in de vier jaar zal het Nibud, samen met het CBS en het SCP, het uitgavenpakket herijken (paragraaf 3.3). Het CBS zal dan ook de andere onderdelen van de meetmethode tegen het licht houden en waar mogelijk verbeteringen doorvoeren. Op dit moment kunnen we bij het bepalen van armoede vanwege beperkte databeschikbaarheid bijvoorbeeld nog geen rekening houden met gemeentelijke armoederegelingen, individuele (niet-vergoede) ziektekosten, de kosten voor woon-werkverkeer en de aanwezigheid van problematische schulden. Mogelijk is dit in de toekomst anders, wat overigens niet alleen afhangt van het beschikbaar komen van gegevens, maar ook van toekomstige ontwikkelingen in fiscale regelingen.

Het CBS zal daarnaast ook de vermogenscomponenten periodiek tegen het licht houden. In de huidige armoedegrens zijn bijvoorbeeld langlopende termijndeposito's onderdeel van het vrij besteedbaar vermogen, omdat deze met CBS-gegevens vooralsnog niet zijn te onderscheiden van direct opeisbare spaartegoeden. Het is de vraag of termijndeposito's ook in de toekomst onderdeel moeten blijven van het vrij besteedbaar vermogen. In de nieuwe armoedegrens is daarentegen overwaarde van de eigen woning niet aangemerkt als vrij besteedbaar vermogen. Voor het verzilveren van overwaarde zijn verdere beleids- en marktontwikkelingen te verwachten (Brounen et al. 2023), waardoor overwaarde in de toekomst misschien wel als vrij besteedbaar inkomen geclassificeerd kan worden. Een andere toekomstige overweging is om het hebben van een problematische schuld mee te nemen bij de armoedebepaling zodra een uniforme definitie van problematische schulden toepasbaar is op een groter aantal jaren.

Hoewel de in dit rapport gepresenteerde methode in een aantal opzichten beter rekening houdt met de individuele omstandigheden van burgers dan bestaande methoden, zal het CBS in de toekomst ook op dit vlak waar mogelijk elke vier jaar verbeteringen doorvoeren. Zo kunnen we op dit moment de armoedestatus van mensen in instellingen, dak- en thuislozen, en in studentenhuishoudens nog niet bepalen vanwege ontbrekende gegevens. Daarnaast kunnen we vanwege beperkte databeschikbaarheid nog niet volledig rekening houden met de specifieke omstandigheden van chronisch zieken met hoge zorgkosten, mensen met thuiswonende kinderen met een beperking, mensen met hoge schulden en/of een schuldsaneringstraject, kwetsbare jongeren (waaronder cliënten in de Jeugdzorg) en mensen die door hoge (onvermijdelijke) vervoerskosten onder de armoedegrens uitkomen.

5.2 Kwaliteitsbewaking project

De besluitvorming en eindverantwoordelijkheid voor dit project lag bij een stuurgroep bestaande uit Arjan Vliegenthart (directeur Nibud), Marjolijn Olde Monnikhof (adjunct-directeur SCP, tot oktober 2023), Debbie Verbeek-Oudijk (programmameider SCP, vanaf oktober 2023), Jos Schiepers (voormalig directeur CBS, tot juni 2024) en Nicolle Aelmans (huidig directeur CBS, vanaf juni 2024). De stuurgroep kwam periodiek bijeen en werd door

Kai Gidding (co-projectleider; CBS) en Benedikt Goderis (co-projectleider; SCP) op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. De uitvoering was in handen van een projectteam van CBS-, Nibud- en SCP-medewerkers (tevens de auteurs van dit rapport).

Het onderzoek heeft veel baat gehad bij de intensieve gedachtewisseling met de leden van de wetenschappelijke begeleidingscommissie, prof. dr. Koen Caminada (Universiteit Leiden), dr. Anna Custers (Hogeschool van Amsterdam), dr. Marieke Frederickx (Expertisecentrum Budget en Financieel Welzijn, Thomas More), prof. dr. Pierre Koning (Vrije Universiteit Amsterdam) en prof. dr. Daniël van Vuuren (SEO Economisch Onderzoek en Tilburg University).

5.3 Gesproken belanghebbenden

Tijdens het onderzoek kregen we nuttige input van drie groepen van maatschappelijke belanghebbenden die intensief betrokken zijn geweest. De eerste groep bestond uit Nathalie Boerebach (Stichting Urgente Noden Nederland), Wendy van der Burg en Rutger Schoenmakers (gemeente Den Haag), Hanny Heuvelink (Stichting Quiet Tilburg) en Anna van der Schors (Divosa). De tweede groep bestond uit medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Bregje Bekers, Yvonne den Hertog-Buit en Aafje Krug van de Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen, programma Armoede en Schulden, en Hans Beens, Yannick Jorna en Joyce van der Staaij van de Directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden). De derde groep bestond uit medewerkers van het Centraal Planbureau (Elian Griffioen, Marjan Verberk, Ika Deinum en Francis Weyzig).

Het CPB en ramingen van armoede

Voor het ontwikkeltraject van de nieuwe armoedegrens was nauw overleg met het CPB noodzakelijk om ervoor te zorgen dat hun armoederamingen voor de bevolking, werkenden en minderjarige kinderen zo goed mogelijk aansluiten op de gerealiseerde cijfers die het CBS jaarlijks rapporteert. Ook voor het SZW-armoedebeleid zijn de CPB-ramingen een belangrijk sturingsinstrument. De methodologische keuzes gemaakt in de ontwikkeling van de nieuwe armoedegrens vormen voor het CPB cruciale input om hun ramingsmethodiek aan te passen en up-to-date te houden. Ook voor de toekomst is er voorzien in regelmatig contact met het CPB om te borgen dat de afstemming tussen realisatiecijfers en ramingen optimaal blijft. Insteek van alle partijen is dat het CPB op basis van de geïndividualiseerde armoedegrens 2023 in het tweede kwartaal van 2025 de armoederamingen voor 2024, 2025 en 2026 rapporteert.

Literatuurlijst

Brounen, D., C. Van Ewijk, A. Gielen, M. Knoef, en M. Mastrogiacomo (2023). Laat pensioenfondsen overwaarde huis te gelde maken via participatiehypotheek, Economisch Statistische Berichten 108(4820), 182-185. <https://esb.nu/laat-pensioenfondsen-overwaarde-huis-te-gelde-maken-via-participatiehypotheek/>

Bruinooge, G. en P.L.J. van de Donk (1993). Inkomen per definitie. Supplement bij Sociaal-Economische Maandstatistiek, nr. 5. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Citro, C.F. en R.T. Michael (red.) (1995). Measuring poverty: a new approach. Washington, DC: National Academy Press.

CBS (2019). Hoe is de financiële welvaart verdeeld? Centraal Bureau van de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2019/hoe-is-de-financiele-welvaart-verdeeld-/4-welvaartsarmoede>

CBS (2023). Armoede en sociale uitsluiting 2023. Den Haag/Heerlen/Bonaire

CBS (2024a). Materiële welvaart in Nederland 2024. Den Haag/Heerlen/Bonaire

CBS (2024b). Wat is genoeg om van te leven? Centraal Bureau van de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/wat-is-genoege-om-van-te-leven->

CBS (2024c). Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2024. Den Haag/Heerlen/Bonaire

CBS, Nibud en SCP (2023). Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Den Haag/Utrecht

CBS, Nibud en SCP (2024). Het betrekken van vermogen in de armoedebepaling. Toelichting en onderbouwing. Den Haag/Utrecht

Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I.

CPB/SCP/CBS (2018). Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede, CPB/SCP/CBS Notitie | 31 oktober 2018, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Notitie-31okt2018-Verkenning-naar-eenduidige-indicatoren-kinderarmoede.pdf>.

Hoff, S., C. van Gaalen, A. Soede, A. Luten, C. Vrooman en S. Lamers (2009). Genoeg om van te leven: focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonderhoud. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Nibud (2023). Budgethandboek 2023. Utrecht.

SCP (2018). De SCP-methode voor het meten van armoede. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag

SCP (2023). Eigentijdse ongelijkheid: De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal (Verschil in Nederland 2023). Den Haag.

Sen, A. (1981). *Poverty and Famines – an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press/Oxford University Press.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

United Nations Development Programme (UNDP) (2010-2024). Human Development Report 2010-2024. Human Development Report Office, UNDP.

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

Bijlage 1:

Wat is genoeg om van te leven?

Het Nibud gebruikt diverse bronnen voor de referentiecijfers. Hieronder volgt een korte verantwoording van keuzes en bronnen van de pakketten die leiden tot de begrotingsposten. De inhoud van de uitgavenpakketten wordt in overleg met andere organisaties regelmatig aangepast. De prijzen van de pakketten worden elk jaar herijkt en aangepast.

Huur

Deze normbedragen worden vastgesteld aan de hand van mediane huren per combinatie van woningtype en oppervlakte van corporatiewoningen (zie paragraaf 3.1). Voor de voorlopige armoede-uitkomsten voor verslagjaar 2023 wordt uitgegaan van deze normbedragen. Voor toekomstige armoede-uitkomsten is het de bedoeling om uit te gaan van werkelijke woonlasten.

Energie

Deze normbedragen worden vastgesteld aan de hand van het woningtype. Voor de voorlopige armoede-uitkomsten voor verslagjaar 2023 wordt uitgegaan van deze normbedragen. Voor toekomstige armoede-uitkomsten is het de bedoeling om uit te gaan van werkelijke energielasten.

Lokale lasten

Dit zijn de gemeentelijke heffingen en waterschapsbelastingen.

Telefoon, televisie en internet

Deze bedragen zijn gebaseerd op een basisabonnement voor het gebruik van een mobiele telefoon, een basisabonnement voor internet thuis en een basisabonnement voor televisie. We gaan ervan uit dat iedereen in het huishouden van 12 jaar of ouder een eigen mobiele telefoon heeft.

Zorgverzekeringen

Dit betreft de nominale premie van de basisverzekering en aanvullende verzekering inclusief een tandartsverzekering. De uiteindelijke armoedegrens is exclusief premie basisverzekering, omdat dit al standaard verrekend is in het besteedbaar inkomen van het CBS.

Overige verzekeringen

Dit betreft een aansprakelijkheidsverzekering, een inboedelverzekering en voor volwassenen in huishoudens onder de pensioengerechtigde leeftijd een uitvaartverzekering.

Onderwijs

Deze bedragen zijn gebaseerd op onderzoek van SEO, zoals gepubliceerd in de Schoolkostenmonitor. Het betreft onder andere de vrijwillige ouderbijdrage, leermiddelen en gereedschappen, ICT-benodigdheden en kosten voor extra schoolactiviteiten.

Vervoerskosten

Voor ieder lid van het huishouden zijn dit de kosten van een fiets en de kosten voor stads- en streekvervoer met de bus. Hierbij is uitgegaan van landelijk gemiddelde afstanden en een beperkte hoeveelheid vervoer per maand.

Kleding en schoenen

Deze bedragen zijn gebaseerd op het Nibud-basispakket voor kleding. Het gaat hierbij net als bij alle andere uitgavenposten om een goedkoop pakket met nieuwe artikelen. De bedragen zijn gebaseerd op de prijzen van het CBS.

Inboedel en onderhoud

Bedragen zijn gebaseerd op het Nibud-basispakket voor inventaris en onderhoud. Dit betreft o.a. de stoffering, keukeninventaris en huishoudelijke apparatuur.

Zelfzorgmiddelen

In het basispakket zitten kosten die elk huishouden heeft. De kosten betreffen de huisapotheek met pleisters, pijnstillers e.d. plus het bedrag dat een huishouden maximaal kwijt kan zijn aan het eigen risico van de zorgverzekering. De uiteindelijke armoedegrens is exclusief het verplicht eigen risico, omdat dit al standaard verrekend is in het besteedbaar inkomen van het CBS.

Voeding

De bedragen zijn gebaseerd op de aanbevolen hoeveelheden voor een gezonde voeding van het Voedingscentrum en de prijzen van het CBS.

Was- en schoonmaakmiddelen

Dit is een bedrag per huishouden en een bedrag per persoon op basis van Nibud-onderzoek.

Persoonlijke verzorging

Uitgegaan is van een bedrag per persoon op basis van Nibud-onderzoek.

Diversen

Dit is een bedrag per huishouden en een bedrag per persoon voor diverse uitgaven.

Pakket voor sociale participatie

Als voorbeeld heeft het Nibud in samenwerking met het SCP een pakket aan uitgaven voor sociale participatie opgesteld. De uitgavenposten waar rekening mee is gehouden staan hieronder weergegeven. Het gaat hierbij om een voorbeeld van een invulling van activiteiten. Bij vakanties/uitgaan kan ook gedacht worden aan andere activiteiten zoals het bezoeken van een museum of zwembad.

- Contributies en abonnementen
 - per kind 4 tot 8 jaar
 - per kind 8 tot 16 jaar
 - per persoon vanaf 16 jaar
 - per huishouden
- Bezoek ontvangen
 - per persoon
 - per huishouden
- Op bezoek gaan
 - per persoon
- Vakantie/uitgaan
 - per persoon
 - per huishouden
- Vervoer
 - per kind 4 tot 12 jaar
 - per persoon vanaf 12

Bron: Hoff et al., 2009

CBS-onderzoek naar noodzakelijkheid uitgavenposten

Naast de reguliere bronnen die het Nibud jaarlijks raadpleegt om de minimumvoorbeeldbegrotingen op te stellen, zijn in 2023 ook burgers geraadpleegd: kleinschalig in focusgroepen samengesteld uit minima, en grootschalig in een steekproefonderzoek van het CBS onder de bevolking. De uitkomsten van de focusgroepen hebben geleid tot kleine aanpassingen in de minimumvoorbeeldbegrotingen van 2023 (CBS, Nibud en SCP, 2023). In deze bijlage staan uitkomsten van het in september 2023 door het CBS gehouden steekproefonderzoek en wordt aangegeven tot welke aanpassingen in de minimumvoorbeeldbegrotingen die hebben geleid.

Doel van het steekproefonderzoek was om voor een aantal zaken, al dan niet opgenomen in de minimumvoorbeeldbegrotingen, na te gaan of deze wel of niet noodzakelijk zijn voor mensen die op het bestaansminimum leven. Van elke hoofdgroep (zie paragraaf 3.1) zijn in de vragenlijst items of zaken voorgelegd die begin 2023 wel of juist niet tot de minimumvoorbeeldbegrotingen behoren. Respondenten konden voor die items op een schaal van 1 (absoluut niet noodzakelijk) tot 5 (absoluut noodzakelijk) aangeven hoe noodzakelijk zij die achten voor sociale minima. Aanvullend werd gevraagd of (het huishouden van) de respondent een item bezit of het zich kan veroorloven. Van items die respondenten zich niet kunnen veroorloven, werd vastgesteld of dit om financiële of om andere redenen was. Met een beslisboom is op basis van de scores (percentages) op deze drie vragen (noodzakelijk zijn, kunnen veroorloven, of niet om financiële redenen) is afgewogen welke items nodig worden gevonden voor minima (zie tabel). De vragenlijst en een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet en analyse zijn te vinden in een achtergronddocument (CBS, 2024b).

Voor items die noodzakelijk gevonden worden en niet in de minimumvoorbeeldbegrotingen zaten, zijn onderstaande keuzes gemaakt. Items over de woning blijven daarbij onbesproken, aangezien de normbedragen voor huren aangepast zijn (zie paragraaf 3.1). Bij de items die niet noodzakelijk gevonden worden, maar wel in de minimumvoorbeeldbegrotingen zaten, is alleen bij kappersbezoek een wijziging doorgevoerd. De frequentie van kappersbezoek is gehalveerd. Ook in de focusgroepen werd aangegeven dat de frequentie in de minimumvoorbeeldbegrotingen te hoog was.

- In plaats van één laptop of tablet per huishouden zal gerekend worden met een laptop of tablet per volwassene in het huishouden.
- Omdat het niet voor iedereen noodzakelijk wordt geacht (verschil in/buiten stad), blijft de auto vooralsnog buiten de minimumvoorbeeldbegrotingen.
- Het in de minimumvoorbeeldbegrotingen gereserveerde bedrag voor sociale participatie wordt voldoende geacht, zeker omdat niet door iedereen aan elke vorm van participatie geld uitgegeven wordt.

Items nodig geacht/items in MVB? (2023)

In MVB van 2023?

	Ja	Nee
Noodzakelijk?		
Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Goed geïsoleerde woning - Goed onderhouden woning - Elk kind een eigen slaapkamer - Koelkast - Wasmachine - Vriesvak of aparte vriezer - Magnetron of oven - Internettoegang - Elk gezinslid vanaf 18 jaar een eigen smartphone - Televisie - Televisieabonnement met commerciële zenders - Inboedelverzekering - Vrijwillige aansprakelijkheidsverzekering - Tandartsverzekering - Uitvaartverzekering - Aanvullende zorgverzekering - Elk gezinslid vanaf 12 jaar een eigen fiets - Elk gezinslid van 4 tot 12 jaar een eigen fiets - Iedere dag een volwaardig ontbijt - Iedere dag 250 gram groente en twee stuks fruit - Iedere dag een warme maaltijd met vlees, vis of vleesvervanger - Boeken of gezelschapsspellen - Schoolreisjes waarvoor een ouderbijdrage nodig is - Jaarlijks een week op vakantie gaan - Feestkleding voor speciale gelegenheden 	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende daglicht in woning - Woning in veilige buurt - Balkon of tuin - Elk gezinslid vanaf 18 jaar een eigen computer, laptop of tablet - Auto als het gezin buiten een stad woont¹⁾ - Elk kind een cadeautje op de verjaardag - Viering van speciale dagen - Elk kind een verjaardagsfeestje met vrienden en vriendinnen
Nee	<ul style="list-style-type: none"> - Elk gezinslid van 12 tot 18 jaar een eigen smartphone - Elk gezinslid van 12 tot 18 jaar een eigen computer, laptop of tablet - Iedere week iets lekkers zoals snoep of chips - Elke twee maanden naar de kapper - Elk gezinslid een lidmaatschap van een vereniging - Maandelijks een uitje zoals naar de bioscoop of uiteten gaan 	<ul style="list-style-type: none"> - Berging of garage - Zonnepanelen of warmtepomp - Wasdroger - Vaatwasser - Airconditioning - Vaste telefoon²⁾ - Streamingdienst - Spelcomputer - Rechtsbijstandverzekering - Hulp bij het stoppen met roken of drinken³⁾ - Alternatieve geneeswijzen³⁾ - Elektrische fiets - Brommer of scooter - Auto als het gezin in een stad woont¹⁾ - Regelmatig biologische producten - Speelgoed voor kinderen - Huisdieren - Spontane koopjes, zoals nieuwe kleding of schoenen - Genotsmiddelen zoals sigaretten of alcohol

¹⁾ Bij autobezit in MVB geen onderscheid naar wonen in of buiten stad.

²⁾ Voor ouderen is in de MVB wel nog een bedrag voor een vaste telefoon opgenomen.

³⁾ Beslist o.b.v. noodzaak volgens bevolking (tertielgroepen) en vervolgens o.b.v. noodzaak volgens laagste groep (meerder- of minderheid).

Bijlage 2

Totale uitgaven per type huishouden, per 1 januari 2023

Voor peildatum 1 januari 2023 heeft het Nibud per type huishouden bepaald hoe hoog de minimale uitgaven zijn exclusief huur, energie, premie voor de basisverzekering en verplicht eigen risico. Dit is bedrag 1). Bedrag 2) zijn de totale uitgaven inclusief de afzonderlijke bedragen voor huur (a), energie (b), premie basisverzekering (c) en verplicht eigen risico (d). De armoedegrens 3) per 1 januari 2023 is gelijk aan de totale uitgaven exclusief premie basisverzekering (c) en verplicht eigen risico (d), omdat deze al standaard verrekend zijn in het besteedbaar inkomen van het CBS. Vanwege prijsontwikkelingen gedurende 2023 is de armoedegrens per 1 januari 2023 niet gelijk aan de gemiddelde maandelijkse armoedegrens in 2023. Dit is bedrag 4) en dit bedrag is bestemd voor publicatiedoeleinden.

Voor een alleenstaande volwassene bedraagt de gemiddelde armoedegrens in 2023 dus 1.512 euro, bij een huur van 592 euro per maand en bij energielasten van 146 euro per maand. Voor een paar van twee volwassenen is dat 2.045 euro, bij een huur van 623 euro per maand en bij energielasten van 176 euro per maand. Als we rekening houden met de werkelijke woon- en energielasten per huishouden, dan kan de armoedegrens per huishouden veranderen. Wanneer de werkelijke woon- en energielasten bijvoorbeeld hoger zijn, dan is de armoedegrens ook hoger. Door gebruik te maken van werkelijke woon- en energielasten ontstaan veel meer individuele armoedegrenzen.

Opbouw armoedegrens per type huishouden

# volwassenen	# kinderen 13 t/m 17	# kinderen 0 t/m 12	1. Uitgaven excl. huur, energie, basisverze- kering en eigen risico	a. Referentiehuur	b. Referentie-energie	c. Basisverzekering ziektelasten	d. Eigen risico	2. Totale uitgaven	3. Armoedegrens (excl. basisverzekering en eigen risico)	4. Gemiddelde maande- lijkse armoedegrens in 2023 (voor publicatie)
			€	€	€	€	€	€	€	€
1	0	0	744	592	146	141	32	1.655	1.482	1.512
1	0	1	992	629	213	141	32	2.007	1.834	1.871
1	1	0	1.200	629	213	141	32	2.214	2.042	2.083
2	0	0	1.206	623	176	281	64	2.350	2.005	2.045
1	0	2	1.176	637	250	141	32	2.235	2.063	2.104
1	1	1	1.369	637	250	141	32	2.429	2.256	2.301
1	2	0	1.563	637	250	141	32	2.623	2.450	2.499
2	0	1	1.380	637	250	281	64	2.612	2.267	2.313
2	1	0	1.573	637	250	281	64	2.806	2.460	2.509
3	0	0	1.582	637	250	422	96	2.987	2.469	2.519
1	0	3	1.370	643	289	141	32	2.474	2.302	2.348
1	1	2	1.542	643	289	141	32	2.647	2.474	2.524
1	2	1	1.727	643	289	141	32	2.831	2.659	2.712
1	3	0	1.911	643	289	141	32	3.016	2.843	2.900
2	0	2	1.552	643	289	281	64	2.829	2.484	2.534
2	1	1	1.737	643	289	281	64	3.014	2.669	2.723
2	2	0	1.922	643	289	281	64	3.199	2.854	2.911
3	0	1	1.742	643	289	422	96	3.192	2.674	2.728
3	1	0	1.927	643	289	422	96	3.377	2.859	2.916
4	0	0	1.933	643	289	562	128	3.555	2.865	2.923
1	0	4	1.544	649	313	141	32	2.679	2.506	2.556
1	1	3	1.724	649	313	141	32	2.859	2.686	2.740
1	2	2	1.904	649	313	141	32	3.039	2.866	2.924
1	3	1	2.084	649	313	141	32	3.219	3.046	3.107
1	4	0	2.261	649	313	141	32	3.396	3.223	3.288
2	0	3	1.735	649	313	281	64	3.042	2.697	2.751
2	1	2	1.915	649	313	281	64	3.222	2.877	2.935
2	2	1	2.095	649	313	281	64	3.402	3.057	3.118
2	3	0	2.275	649	313	281	64	3.582	3.237	3.302
3	0	2	1.920	649	313	422	96	3.400	2.882	2.940
3	1	1	2.100	649	313	422	96	3.580	3.062	3.124
3	2	0	2.280	649	313	422	96	3.760	3.242	3.307
4	0	1	2.106	649	313	562	128	3.758	3.068	3.130
4	1	0	2.286	649	313	562	128	3.938	3.248	3.313
5	0	0	2.291	649	313	703	160	4.116	3.253	3.318

Bijlage 3:

Periodieke herijking armoedegrens

Eens in de vier jaar gaan we de armoedegrens herijken. Eenzelfde termijn wordt bijvoorbeeld ook gehanteerd voor de periodieke evaluatie van het wettelijk minimumloon en in het advies van de Commissie sociaal minimum voor het herijken van het sociaal minimum. Het CBS beheert de nieuwe armoedemethode en de armoedegrens. Zij zullen deze jaarlijks publiceren. Het Nibud zal input leveren in de vorm van de minimum-voorbeeldbegrotingen. Het Nibud is eigenaar van deze methode en past deze ook toe in andere projecten, bijvoorbeeld in beleidsadviezen aan gemeenten.

Jaarlijkse updates

De jaarlijkse update van de minimumvoorbeeldbegrotingen is verankerd in het reguliere werkproces van het Nibud. Bij grote prijsschokken binnen een jaar kan het Nibud besluiten om de minimumvoorbeeldbegrotingen frequenter te actualiseren. Het CBS rekent met inkomens en uitgaven per jaar en kan aan de hand van de maandelijkse prijsindexen de jaarbedragen vaststellen. Gezamenlijk besluiten we hoe eventuele aanpassingen gedurende het jaar doorwerken in de armoedemeting.

De jaarlijkse update bevat in ieder geval:

- Veranderingen in regelgeving die zorgen voor aangepaste kostenniveaus (bijv. prijsmaatregelen).
- Veranderingen in prijzen van de onderdelen van het pakket. Hierbij sluiten we zo veel mogelijk aan bij de prijsmetingen die het CBS doet voor de inflatiemeting. Op zo laag mogelijk niveau koppelen we de prijsontwikkeling aan de inhoud van de pakketten, afhankelijk van beschikbaarheid. Voor een aantal prijswaarnemingen doet het Nibud zelf onderzoek.

De jaarlijkse update kan verder het volgende bevatten:

- Nieuwe inzichten van experts over de invulling van delen van het pakket. Bijvoorbeeld gewijzigde richtlijnen voor gezonde voeding van het Voedingscentrum. Deze veranderen periodiek, maar hoeven niet de vierjaars-cyclus te volgen die we voor de grote herijking gebruiken (zie onder). Het Nibud wil steeds zo snel mogelijk overgaan op nieuwe inzichten om in de pas te blijven lopen met de expertopvattingen en niet met "oude" richtlijnen te blijven werken, terwijl andere partijen de nieuwe opvattingen gebruiken.
- Het niet meer beschikbaar zijn van bepaalde artikelen of het beschikbaar komen van goedkopere alternatieven die algemeen gebruikt worden voor hetzelfde doel. Ook hiervoor zal de CBS-inflatiemeting een belangrijke bron zijn.

Als de update zorgt voor grote schokken, zullen deze in de tijd worden teruggelegd door ze stapsgewijs in te voeren in de armoedegrens van het huidige jaar en de armoedegrenzen van de voorgaande twee jaren.

Proces jaarlijkse updates

Het Nibud gebruikt nu diverse methoden en databronnen om de jaarlijkse update van de minimumvoorbeeldbegrotingen uit te voeren. De procesbeschrijvingen wil het Nibud laten toetsen door een nader te bepalen partij.

Het Nibud zal de veranderingen binnen de jaarlijkse update, inclusief motivatie en effecten, schriftelijk gaan toelichten, zodat alle gebruikers van de minimumvoorbeeldbegrotingen de jaarlijkse verandering kunnen duiden. In het kader van de armoedemeting zal het Nibud samen met CBS en SCP jaarlijks een aparte sessie organiseren om de keuzes en veranderingen te bespreken.

Planning jaarlijkse updates

Het Nibud rekent de effecten van regelgeving door aan het eind van het kalenderjaar, aangezien de meeste per 1 januari ingaan. Een deel van de prijsinformatie verzamelt het Nibud rond de zomer. Dat was tot nu toe het handigste tijdstip in de planning van het Nibud. We overwegen om deze ook naar het najaar te verschuiven, zodat er actuelere data gebruikt worden. Overigens zijn wegens de hoge inflatie in de afgelopen jaren de meeste prijzen ook aan het einde van het jaar opnieuw geactualiseerd.

Vierjaarlijkse updates

Daarnaast wil het Nibud eens in de vier jaar het hele pakket herijken. Dit willen we synchroon laten lopen aan de voorgenomen periodieke herijking van het sociaal minimum. Dit is een groter project dat het Nibud samen met SCP en CBS wil oppakken.

Bij een herijking bekijken we alle onderdelen van alle pakketten nogmaals. Hierbij kijken we expliciet naar eventueel veranderde maatschappelijke opvattingen over wat noodzakelijk is om niet arm te zijn. Dit doen we bijvoorbeeld aan de hand van focusgroepen en een steekproefonderzoek.

Bij de vierjaarlijkse update stellen we een expertgroep samen die het proces van de update inhoudelijk begeleidt. Het CBS en SCP zullen daaraan deelnemen evenals vertegenwoordigers uit de wetenschap en het sociaal domein.

**Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS),
Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud)
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)**

Marion van den Brakel, Kai Gidding, Reinder Lok,
Ferdy Otten, Eveline Vandewal (CBS)
Jasja Bos, Marcel Warnaar, Guus Wieman (Nibud)
Benedikt Goderis, Sander Muns (SCP)

Uitgave Oktober 2024