



# Ramingsmethodiek armoederaming

Vanaf de Macro Economische Verkenning 2023 neemt het CPB een armoederaming op in zijn publicaties en analyses. Zowel het aantal personen (in % van het totale aantal personen) als het aantal kinderen (in % van het totale aantal kinderen) dat in armoede leeft, wordt door het CPB geraamd. Dit maakt het mogelijk om het effect van beleid op armoede inzichtelijk te maken.

Om duidelijkheid te bieden over de berekeningswijze en de duiding van de armoederaming van het CPB, wordt in deze publicatie de ramingsmethodiek achter de armoederaming nader uitgelegd.

CPB - december 2022

Ika Deinum  
Elian Griffioen

# 1 Inleiding

**In de (concept-)Macro Economische Verkenning 2023 (MEV 2023) heeft het CPB een armoederaming opgenomen.** Dit is een nieuw onderdeel in de reguliere ramingen dat voortbouwt op de analyses in Kansrijk armoedebeleid (CPB en SCP, 2020). De armoederaming kijkt net als de koopkrachtraming naar de ontwikkeling van besteedbare inkomens, maar het gaat hierbij om heel andere indicatoren. De armoederaming geeft aan of mensen in een bepaald jaar boven of onder de armoedegrens zitten. Het besteedbaar inkomen wordt daarbij vergeleken met een bedrag dat nodig is voor noodzakelijke uitgaven. Deze informatie kan worden gebruikt voor beleid gericht op het verminderen van armoede. De koopkrachtraming geeft aan hoe het reëel besteedbaar inkomen verandert ten opzichte van het afgelopen jaar. Daardoor is de koopkrachtraming informatief voor beleid gericht op de relatieve koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen.

**Dit achtergronddocument beschrijft de methodiek van de armoederaming van het CPB.** Deze beschrijving is een aanvulling op de sectie over de armoederaming in de MEV 2023 (CPB, 2022). De toelichting op de methodiek en de technische facetten van de armoederaming kan behulpzaam zijn bij de interpretatie van de cijfers. Ook beschrijft deze publicatie onder meer wat wel en niet wordt meegenomen in de raming.

## 2 Ramingsmethodiek

### 2.1 Algemene benadering

**Voor de armoederaming wordt het besteedbaar inkomen van huishoudens vergeleken met een armoedegrens.** In grote lijnen gaat dit als volgt. Eerst wordt de ontwikkeling van de armoedegrens voor een alleenstaande geraamd aan de hand van onder meer de verwachte inflatie. Voor grotere huishoudens wordt deze armoedegrens geschaald op basis van de samenstelling van het huishouden. Vervolgens wordt voor een steekproef van ongeveer 100.000 huishoudens het besteedbaar inkomen geraamd, rekening houdend met de verwachte economische ontwikkeling en beleid. Er is sprake van armoede als het besteedbaar inkomen van een huishouden onder de armoedegrens ligt. Ten slotte worden met behulp van weegfactoren de resultaten voor huishoudens in de steekproef omgerekend naar de totale populatie.

**De armoederaming omvat twee indicatoren: het totale aantal personen in armoede en kinderarmoede.** Er is voor deze indicatoren gekozen omdat het kabinet op een afname hiervan wil sturen. Het kabinet streeft naar een halvering van kinderarmoede in 2025 en een halvering van de totale armoede in 2030 (beide ten opzichte van het niveau in 2015). Armoede is in dit geval de ratio van het aantal personen in huishoudens met een huishoudinkomen onder de armoedegrens en het totaal aantal personen in de populatie<sup>1</sup>. De definitie van kinderarmoede is het aantal kinderen (onder de 18 jaar) in huishoudens onder de armoedegrens gedeeld door het totaal aantal kinderen.

---

<sup>1</sup> Het gaat hier om het totaal aantal (personen in) huishoudens exclusief (personen in) studentenhuishoudens, huishoudens met een onvolledig of niet waargenomen inkomen en personen die voor langere tijd in een instelling (bijvoorbeeld gezinsvervangend tehuis, verpleeghuis, gevangenis) verblijven.

## 2.2 Armoedegrens

**De armoedegrens die het CPB hanteert in zijn raming, is het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).** Het uitgangspunt van de armoedemethodiek van het SCP is dat een huishouden in armoede leeft als het voor langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in de samenleving als minimaal noodzakelijk gelden. Het niet-veel-maar-toereikend (nvmt)-criterium is gebaseerd op referentiebudgetten voor verschillende bestedingscategorieën die het SCP in samenwerking met het Nibud heeft opgesteld. Deze bestedingscategorieën omvatten posten die als minimaal noodzakelijk worden gezien, zoals gas, elektriciteit, water en voeding. Daarnaast is er een budget voor uitgaven aan sociale participatie en ontspanning.

**De referentiebudgetten worden om de vijf tot tien jaar herijkt op basis van de actuele standaarden in de samenleving.** In de tussenliggende jaren wordt de armoedegrens geïndexeerd (zie paragraaf 2.1.2). Figuur 2.1 toont de posten die in 2017 (het jaar van de meest recente herijking) in het maandelijkse referentiebudget van een alleenstaande zijn opgenomen. Voor deze posten worden dus niet de werkelijke uitgaven van huishoudens gebruikt, maar budgetten waarmee een huishouden rond zou moeten kunnen komen. Zo worden de minimaal noodzakelijke uitgaven aan wonen bepaald op basis van een huurwoning met een vastgestelde huur. Het nvmt-criterium is een absolute armoedegrens, omdat het is gebaseerd op minimaal noodzakelijke uitgaven, maar het heeft vanwege de herijking en indexatiemethodiek ook relatieve karakteristieken<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Absolute armoede is wanneer een huishouden of persoon niet voldoende middelen heeft om in diens basisbehoeften te voorzien. Relatieve armoede is wanneer een huishouden of persoon niet voldoende middelen heeft om aan een bepaalde levensstandaard te voldoen.

**Tabel 1 Referentiebudgetten voor een alleenwonende, 2017**

Minimaal noodzakelijke kosten		Additioneel pakket sociale participatie en ontspanning	
maandbedragen in euro's			
huur <sup>a</sup>	443	contributies en abonnementen	18,5
gas	60	bezoek ontvangen	19,5
elektriciteit	20	op bezoek gaan	5,5
water	9	vakantie/uitgaan	39
telefoon, televisie en internet	54	vervoer	13,5
verzekeringen <sup>b</sup>	45	<b>totaal sociale participatie</b>	<b>96</b>
contributies en abonnementen	2		
vervoer	14		
kleding en schoenen	56		
inventaris	74		
onderhoud huis en tuin	24		
voeding	201		
was- en schoonmaakartikelen	6		
persoonlijke verzorging	21		
diversen	10		
<b>totaal minimaal noodzakelijke kosten</b>	<b>1039</b>		
<sup>a</sup> Dit bedrag is de brutohuur, dus vóór aftrek van eventuele huurtoeslag. We tellen een fictief bedrag aan ontvangen huurtoeslag (passend bij deze brutohuur) bij het inkomen op. <sup>b</sup> De ziektekostenpremie (basispakket en eventuele aanvullende verzekering) is geen onderdeel van de post 'verzekeringen'. Deze kosten trekken we – net als de overige ziektekosten – van het inkomen af. Bron: SCP, 2019.			

**Dit budget is gebaseerd op een alleenwonende en kan naar andere huishoudsamenstellingen worden geschaald aan de hand van equivalentiefactoren.** Het referentiebudget in figuur 2.1 omvat de kosten die een alleenwonende maandelijks minimaal maakt. Huishoudens met meerdere personen hebben hogere kosten, maar ook schaalvoordelen omdat zij bepaalde kosten delen. De factor waarmee de armoedegrens wordt aangepast, is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. De equivalentiefactoren die hiervoor worden gehanteerd, zijn gebaseerd op de equivalentieschaal van het CBS en worden aangepast om dubbelstellingen in kinderopvangkosten te voorkomen (details zijn te vinden in Goderis et al., 2018). Tabel 2.1 laat het nvmt-criterium in 2017 en 2021 t/m 2023 (uit de MEV 2023) zien per huishoudsamenstelling<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Deze cijfers zijn een benadering. De exacte equivalentiefactoren (en dus armoedegrenzen) zijn ook nog afhankelijk van andere variabelen, zoals de leeftijd van de kinderen.

Tabel 2.1 Het niet-veel-maar-toereikend-criterium voor verschillende huishoudsamenstellingen

	2017	2021	2022	2023
	<i>in €</i>			
<b>alleenstaande</b>	1135	1298	1460	1533
<b>alleenstaande met 1 kind</b>	1464	1675	1884	1977
<b>alleenstaande met 2 kinderen</b>	1691	1934	2176	2283
<b>alleenstaande met 3 kinderen</b>	1964	2246	2527	2652
<b>paar zonder kinderen</b>	1555	1779	2001	2100
<b>paar met 1 kind</b>	1850	2116	2380	2498
<b>paar met 2 kinderen</b>	2100	2402	2702	2836
<b>paar met 3 kinderen</b>	2315	2648	2978	3126

## 2.3 Indexatiemethode

Na een herijking wordt de armoedegrens jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de inflatie en het vijfjaarsgemiddelde van de reële groei van uitgaven aan basisbestedingen. De armoedegrens stijgt jaarlijks mee met de stijging van de consumentenprijsindex (cpi) om rekening te houden met de prijsstijgingen van de basisuitgaven. Maar naast de prijs verandert ook de kwantiteit en kwaliteit van onze consumptie van basisbehoeften door de jaren. Zo kunnen maatschappelijke normen en waarden ervoor zorgen dat we collectief meer of minder gaan uitgeven aan bepaalde posten uit het referentiebudget. Als mensen bijvoorbeeld gezonder gaan eten en de kosten daarvan hoger zijn, zullen de totale uitgaven aan voeding – gecorrigeerd voor de inflatie – toenemen. Dergelijke veranderingen vinden niet van de ene op de andere dag plaats; er gaat tijd overheen. Om deze reden wordt er een vijfjaarsgemiddelde gebruikt voor de reële groei van basisbestedingen.

Het vijfjaarsgemiddelde wordt berekend aan de hand van de gemiddelde uitgaven aan basisbestedingen per equivalent huishouden. De basisbestedingen bestaan uit uitgaven aan energie, water, voeding, kleding, huisvesting, woninginrichting en huishouding. Voor jaren waarvoor al volledige statistieken beschikbaar zijn, de zogenoemde realisatiejaren, zijn de cijfers hierover afkomstig van de Nationale Rekeningen van het CBS. Op dit moment is het laatste realisatiejaar 2020. Technisch gezien wordt het totaal aan basisbestedingen in constante prijzen gedeeld door de totale equivalente bevolking – dat is het totaal aantal huishoudens gecorrigeerd voor de equivalentiefactoren van huishoudens. Op basis van deze cijfers wordt voor de realisatiejaren de reële groei van het vijfjaarsgemiddelde van basisbestedingen per equivalent huishouden berekend. De armoedegrens wordt vervolgens geïndexeerd met de jaar-op-jaargroei van het vijfjaarsgemiddelde in lopende prijzen.

In de ramingsjaren wordt de reële groei van uitgaven aan basisbestedingen gebaseerd op de geraamde groei van de totale consumptie van huishoudens. Het CPB raamt zowel de reële groei van de consumptie van huishoudens als de stijging van de cpi tijdens de MEV en het CEP (Centraal Economisch Plan; jaarlijkse raming in maart). De equivalente bevolking neemt in ramingsjaren toe met de jaar-op-jaargroei van de totale bevolking uit de bevolkingsprognose van het CBS<sup>4</sup>. Dit maakt het mogelijk om ook in ramingsjaren de

<sup>4</sup> CBS, StatLine, 2020, [Prognose bevolking: kerncijfers, 2020-2070 \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderzoek-en-publicaties/2020/04/prognose-bevolking-kerncijfers-2020-2070)

gemiddelde basisbestedingen per equivalent huishouden te berekenen. De laatste stappen om in ramingsjaren tot de indexatie van de armoedegrens te komen, zijn hetzelfde als in de realisatiejaren.

**In tabel 2.2 zijn de indexatiepercentages van de armoedegrens, de stijging van de cpi en de reële consumptiegroei te vinden.** In alle ramingsjaren (2021, 2022 en 2023) ligt het indexatiepercentage van de armoedegrens hoger dan de inflatie.

**Tabel 2.2 Indexatiecijfers MEV 2023**

	2021	2022	2023
	in %		
<b>inflatie</b>	2,7	9,9	2,6
<b>reële groei consumptie huishoudens</b>	3,6	5,7	1,8
<i>vijfaars voortschrijdend gemiddelde</i>	1,6	2,3	2,3
<b>indexatiecijfer armoedegrens</b>	4,3	12,5	4,9

## 2.4 Besteedbaar huishoudinkomen

**Het netto besteedbaar inkomen is het inkomen dat een huishouden overhoudt na het betalen van belastingen en premies en het ontvangen van toeslagen.** Tot het inkomen behoren onder meer loon, uitkeringen en winst uit eigen onderneming. Uitgaven aan kinderopvang, zorgverzekeringspremies en het verplichte eigen risico voor de zorg worden ook in de berekening meegenomen. Kinderopvangkosten worden meegenomen omdat kinderopvang als noodzakelijk wordt geacht voor het verwerven van inkomen (Goderis et al., 2018). De door het CPB toegepaste armoedemethodiek van het SCP gebruikt het netto besteedbaar huishoudinkomen om te bepalen of een huishouden in armoede leeft. Om het netto besteedbaar huishoudinkomen te berekenen, worden ook overige niet-vergoede zorgkosten van het besteedbaar inkomen (nbi) afgetrokken. Dit sluit aan bij de benadering van de National Academy of Sciences (Citro en Michael, 1995) dat deze kosten onontkoombaar zijn.

**Het CPB raamt het netto besteedbaar huishoudinkomen met behulp van het microsimulatiemodel MIMOSI.** Het CPB gebruikt MIMOSI voor ramingen op gebied van koopkracht, sociale zekerheidsuitgaven, loon- en inkomstenheffing, marginale druk, belastingdruk en loonkosten. Voor de ontwikkeling van inkomens wordt rekening gehouden met de veranderingen in lonen, prijzen en overheidsbeleid betreffende het fiscale stelsel en sociale zekerheid (Koot et al., 2016).

**De huurtoeslag wordt in deze armoederaming berekend op basis van de huur uit het minimumreferentiebudget.** De hoogte van de huur is in de herijking van 2017 vastgesteld en stijgt jaar-op-jaar met het totale indexatiepercentage van de armoedegrens (Goderis et al., 2018). De hoogte van de huur hangt af van het aantal personen in het huishouden: er zijn bij de herijking bedragen vastgesteld voor huishoudens met één, twee, drie, vier en meer dan vier personen. Aan alle hurende huishoudens wordt in de armoederaming een huurtoeslag toegekend op basis van de huur die past bij het aantal personen in het huishouden. In andere berekeningen die met MIMOSI worden gemaakt, bijvoorbeeld voor de koopkrachtramingen, wordt uitgegaan van de werkelijke woninghuur en de daarmee overeenstemmende hoogte van de huurtoeslag. Dit maakt het mogelijk dat een huishouden in een duurdere woning meer huurtoeslag ontvangt en dus een hoger inkomen geniet. In theorie kan een huishouden daardoor 'uit de armoede verhuizen', terwijl dit in werkelijkheid onwaarschijnlijk is omdat het een hogere huur betaalt. Door in de armoederaming referentiehuren te hanteren, wordt dit effect omzeild.

**Huishoudens met een eigen woning hebben een andere inkomenssamenstelling dan huishoudens die huren.** Huishoudens met een eigen woning hebben te maken met de hypotheekrente en het eigenwoningforfait. De betaalde hypotheekrente verlaagt het besteedbaar inkomen. Daartegenover staat dat de betaalde hypotheekrente van het belastbaar inkomen wordt afgetrokken, waardoor huishoudens minder belasting betalen. Ten slotte wordt het belastbaar inkomen van huishoudens opgehoogd met het eigenwoningforfait, waardoor huishoudens meer belasting betalen. Deze posten in het besteedbaar inkomen komen in de armoederaming in plaats van de huurtoeslag die aan huurders wordt toegerekend op basis van de SCP-normhuur. De armoederaming is hierdoor waarschijnlijk minder nauwkeurig voor huishoudens met een eigen woning, al is het effect op het aantal huishoudens in armoede naar verwachting niet groot.

## 2.5 Dynamiek

**In de armoederaming worden demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen op macroniveau meegenomen.** Omdat in de raming voor elk jaar afzonderlijk het aantal huishoudens onder de armoedegrens wordt bepaald, zijn wijzigingen in persoonlijke economische omstandigheden (ontslag, promotie, wisselen van baan) en in de samenstelling van een huishouden (trouwen, scheiden, de geboorte van een kind) op microniveau niet van belang. Economische ontwikkelingen, zoals het verwachte aantal zelfstandigen en personen met een WW-uitkering, en demografische ontwikkelingen, zoals het verwachte aantal alleenstaanden en kinderen, worden wel op macroniveau in de raming verwerkt. Hierin verschilt de armoederaming van de koopkrachtraming. In de koopkrachtraming worden sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen op macro-economisch niveau niet meegenomen, zodat het effect van de verwachte inkomensontwikkeling, inflatie en beleid op de relatieve koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen beter zichtbaar is. De koopkrachtraming is dus volledig statisch; de armoederaming niet helemaal.

**MIMOSI verwerkt ontwikkelingen op macroniveau met behulp van wegingsfactoren.** Voor berekeningen in MIMOSI maakt het CPB gebruik van het Inkomenspanelonderzoek (IPO), een dataset met de inkomensgegevens van een steekproef van ongeveer 100.000 Nederlandse huishoudens. Om ervoor te zorgen dat deze steekproef representatief is voor de gehele bevolking, krijgt elk huishouden in de steekproef een gewicht toegekend. Elk jaar worden deze gewichten bijgesteld om de verwachte sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen te reflecteren. Zodoende worden deze ontwikkelingen op macro-economisch niveau meegenomen in de armoederaming.

**Een verhoging van het wettelijk minimumloon (wml) zorgt voor een heterogene loongroei in de armoederaming.** De studie van Van Essen, Van Sonsbeek en Rabaté (2020) laat zien dat bij een wml-verhoging ook lonen boven wml-niveau toenemen vanwege overloopeffecten. Bij een wml-verhoging veronderstelt de armoederaming dat de lonen tot en met het nieuwe minimum toenemen met de wml-verhoging plus de geraamde contractloongroei exclusief wml-verhoging. Voor lonen boven het nieuwe wml-niveau wordt verondersteld dat de loongroei lineair afneemt tot het punt waarop de lonen groeien met de geraamde contractloongroei exclusief wml-verhoging (130% van het oude wml). De lonen daarboven nemen toe met de geraamde contractloongroei exclusief wml-verhoging. Door het effect van een wml-verhoging op de loongroei te differentiëren op basis van inkomensniveau is het effect van deze beleidsmaatregel op armoede preciezer te ramen. In de koopkrachtraming wordt een wml-verhoging op dezelfde manier verwerkt.

## 2.6 Correctie

**Vanwege een verschil met armoedestatistieken voor de realisatiejaren 2018-2020 is er een correctie toegepast op de raming van het aantal personen en kinderen in armoede.** De armoederaming uit de MEV 2023 betreft de jaren 2021-2023. De armoedecijfers voor 2018-2020, geraamd met behulp van MIMOSI, zijn hoger dan de cijfers voor deze realisatiejaren die het SCP heeft berekend op basis van integrale CBS-microdata. Dit verschil geldt vooral voor kinderarmoede en blijkt het gevolg van een overschatting van het aantal arme kinderen in de raming. Om een zo accuraat mogelijke armoederaming te publiceren, is daarom een correctie toegepast.

**De raming is gecorrigeerd door de realisatiecijfers uit 2018 als uitgangspunt te nemen en vervolgens naar de geraamde relatieve ontwikkelingen te kijken.** Zowel de aantallen personen en kinderen onder de armoedegrens als de totale aantallen worden op deze manier gecorrigeerd. Elk aantal voor 2019 wordt berekend door het aantal uit 2018 op basis van integrale statistieken te vermenigvuldigen met de ongecorrigeerde ramingswaarde van 2019 gedeeld door de ongecorrigeerde ramingswaarde van 2018. De armoedepercentages voor 2019 worden vervolgens berekend op basis van de gecorrigeerde cijfers. De armoedepercentages voor 2020 en daarna worden op dezelfde manier berekend met steeds de gecorrigeerde cijfers uit het voorgaande jaar als basis.

## 2.7 Gevoeligheidsanalyse

**Om het effect van de uitzonderlijk hoge energieprijzen en de coronapandemie op armoede inzichtelijk te maken, heeft het CPB voor de jaren 2022 en 2023 een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd.** In de gebruikelijke methode wordt de armoedegrens met het algemene inflatiecijfer (cpi) geïndexeerd. Dit is een gewogen gemiddelde van de prijsstijgingen van verschillende componenten in de totale bestedingen in Nederland (CBS, 2021). Het gewicht van die componenten is in de berekening van de cpi echter anders dan in het nvmt-criterium. In 2022 zit de voornaamste prijsstijging in de energieprijzen. Omdat het aandeel gas en elektriciteit in het nvmt-criterium groter is dan bij de cpi, is er een disbalans als deze posten met de stijging van de cpi geïndexeerd worden. In andere woorden: arme huishoudens worden extra geraakt door deze prijsstijgingen, omdat ze een relatief groot deel van hun maandelijkse budget aan energie moeten uitgeven.

**In de gevoeligheidsanalyse zijn de verschillende onderdelen van de armoedegrens met de bijbehorende prijsstijging geïndexeerd.** De prijsstijgingen van energie, voedsel en sociale huur, die het CPB zelf raamt, zijn gebruikt voor de indexatie van de posten gas, elektriciteit, voeding en huur. De overige posten zijn geïndexeerd met het gewogen gemiddelde van de prijsstijging van de overige componenten uit de cpi. De prijsstijgingen per component zijn te vinden in tabel 2.3. De som van alle geïndexeerde componenten van de armoedegrens laat zien hoe de armoedegrens veranderd is door prijsstijgingen.

**Ook de reële consumptieverandering is in de gevoeligheidsanalyse op een andere manier verwerkt in de indexatie.** In de standaardmethode wordt de geraamde reële verandering van de totale consumptie van huishoudens gebruikt om de kosten van de basisbestedingen in het referentiebudget te indexeren. In 2022 is deze raming relatief hoog: 5,7%. Dit heeft een hogere armoedegrens tot gevolg. Vanwege het gebruikte vijfjaarsgemiddelde weegt dit cijfer ook in de daaropvolgende jaren mee. De geraamde consumptiegroei in 2022 wordt voor een groot deel veroorzaakt door inhaalconsumptie als gevolg van de coronapandemie. Waarschijnlijk zijn de reële uitgaven aan basisbestedingen niet aan dezelfde groei onderhevig, omdat noodzakelijke uitgaven in mindere mate beperkt zijn tijdens de coronapandemie. Uitgaven aan voeding laten



in ieder geval een afwijkend patroon zien<sup>5</sup>. In de gevoeligheidsanalyse is daarom een ander cijfer gebruikt voor de reële groei van de basisuitgaven: het langjarig gemiddelde van de reële groei van de basisbestedingen (2001-2020). Dit gemiddelde was 1,3%; voor de ramingsjaren 2021, 2022 en 2023 is deze waarde gebruikt.

**De referentiehuisruimte neemt in de gevoeligheidsanalyse toe met de verwachte huurstijging van sociale huurwoningen en het vijfjaarsgemiddelde van de reële consumptieverandering van basisuitgaven.** In de basisanalyse stijgt de huur mee met de armoedegrens. Voor alle huishoudgroottes valt de referentiehuisruimte in 2017 onder de liberalisatiegrens en is er dus sprake van sociale huur. De geraamde huurstijging voor de sociale huursector in 2022 (2,7%) wijkt sterk af van de indexatie van de armoedegrens in dat jaar (12,5%)<sup>6</sup>. Vanwege overheidsingrijpen wijkt de huurverhoging in jaren met een hoge inflatie vaak af van de maximale verhoging van 'stijging cpi plus één procent'. Daarom is de geraamde huurstijging in de sociale huursector plus het vijfjaarsgemiddelde van de reële consumptieverandering van basisuitgaven gebruikt om de referentiehuisruimte te indexeren. Deze aanpassing beïnvloedt naast de armoedegrens ook het netto besteedbaar inkomen, dat verandert via de huurtoeslag.

**Tabel 2.3 Indexatiecijfers basisanalyse en gevoeligheidsanalyse MEV 2023**

		2021	2022	2023
		in %		
<b>basisanalyse</b>	inflatie	2,7	9,9	2,6
	reële consumptiegroei	3,6	5,7	1,8
	indexatiecijfer armoedegrens	4,3	12,5	4,9
<b>gevoeligheidsanalyse</b>	energie-inflatie		110,2	-1,6
	huurstijging sociale huur		2,7	0,3
	voedingsinflatie		10,8	5,2
	Inflatie overige posten		6,1	1,9
	reële consumptiegroei <sup>a</sup>		1,3	1,3
	indexatiecijfer armoedegrens		14,0	2,3

<sup>a</sup> Voor de berekening van de armoedegrens in 2022 en 2023 in de gevoeligheidsanalyse is ook voor het jaar 2021 een reële consumptiegroei van 1,3% gebruikt.

**In de gevoeligheidsanalyse stijgt de armoedegrens in 2022 sneller en in 2023 minder snel in vergelijking met de basisanalyse.** De indexatiemethodiek in de gevoeligheidsanalyse komt overeen met de basisanalyse (zoals beschreven in 2.2), maar de input verschilt. De stijging van de armoedegrens op basis van prijsstijgingen van losse posten wordt gebruikt in plaats van de stijging van de cpi. Het vijfjaarsgemiddelde van de reële groei van basisuitgaven wordt berekend met behulp van het langjarig gemiddelde in de ramingsjaren. Dit leidt tot een indexatiecijfer van 14,0% in 2022 en 2,3% in 2023 (zie tabel 2.3). Door de hoge energie- en voedselprijzen apart mee te nemen in de gevoeligheidsanalyse, komt het indexatiecijfer voor de armoedegrens in 2022 dus 1,5 procentpunt hoger te liggen dan in de basisanalyse. Voor 2023 werd er in de MEV van uitgegaan dat de energieprijzen niet verder zouden stijgen, terwijl de verhoging van sociale huren sterk wordt beperkt. Dit heeft als gevolg dat het indexatiecijfer in 2023 2,6 procentpunt onder het cijfer in de basisanalyse lag. De maandelijkse armoedegrens lag in de gevoeligheidsanalyse op €1480 in 2022 en €1514 in 2023. Het verschil met de grenzen in de basisanalyse is daarmee respectievelijk €20 en -€19.

<sup>5</sup> CBS, 2022, [Tabellensets Nationale rekeningen 2021 \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl), tabel 3: Finale bestedingen.

<sup>6</sup> In 2022 was de referentiehuisruimte voor huishoudens met vier of meer personen hoger dan de liberalisatiegrens, waardoor zij geen huurtoeslag ontvingen. In 2023 was dit het geval voor huishoudens met meer dan vier personen.

## 3 Armoede in 2022 en 2023

In tabel 3.1 staan de resultaten van de armoederaming zoals gepubliceerd in de MEV 2023<sup>7</sup>. Voor de volledigheid toont de derde kolom de raming voor 2023 uit de concept-Macro Economische Verkenning (cMEV) die in augustus 2022 werd gepubliceerd. Het verschil tussen de raming voor 2023 in de cMEV en de MEV heeft betrekking op het beleid uit de augustusbesluitvorming<sup>8</sup>, dat wel in de MEV-raming is meegenomen en niet in de cMEV-raming. Beleidsmaatregelen uit de augustusbesluitvorming die specifiek de huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling raken, zijn het verhogen van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen vanaf 2023, het structureel verhogen van de huurtoeslag vanaf 2023, het incidenteel verhogen van de zorgtoeslag in 2023 en de uitkering van een energietoeslag in 2023. Deze maatregelen zorgen in de raming voor een daling in armoede in 2023. Beleid waarover pas na de totstandkoming van de MEV werd besloten, zoals de invoering van een prijsplafond voor energie en het terugdraaien van de tijdelijke vermindering in de energiebelasting in 2023, is niet meegenomen in de armoederaming.

Tabel 3.1 Armoederaming en gevoeligheidsanalyse 2021-2023 (inclusief cMEV-raming)

		2021	2022	2023 (cMEV)	2023 (MEV)
		<i>niveau</i>			
<b>personen</b>	totaal	16.861.000	16.988.000	17.106.000	17.107.000
	arm	959.000	1.139.000	1.287.000	833.000
	arm (in %)	5,7	6,7	7,5	4,9
<b>kinderen</b>	totaal	3.264.000	3.255.000	3.250.000	3.250.000
	arm	234.000	301.000	306.000	219.000
	arm (in %)	7,2	9,2	9,4	6,7
<b>gevoeligheidsanalyse</b>					
<b>personen</b>	totaal	16.861.000	16.988.000	17.106.000	17.107.000
	arm	959.000	1.236.000	1.382.000	786.000
	arm (in %)	5,7	7,3	8,1	4,6
<b>kinderen</b>	totaal	3.264.000	3.255.000	3.250.000	3.250.000
	arm	234.000	297.000	316.000	194.000
	arm (in %)	7,2	9,1	9,7	6,0

Om een beter beeld te krijgen van de groep arme huishoudens, heeft het CPB op huishoudniveau gekeken naar de voornaamste inkomensbron. Drie groepen huishoudens kunnen worden onderscheiden op basis van de inkomensbron van de hoofdkostwinner: werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden. Figuur 3.1 toont het aandeel van elk van deze groepen in het totale aantal huishoudens in armoede; tabel 3.2 toont de absolute aantallen per groep en het percentage van de groep dat in armoede leeft.

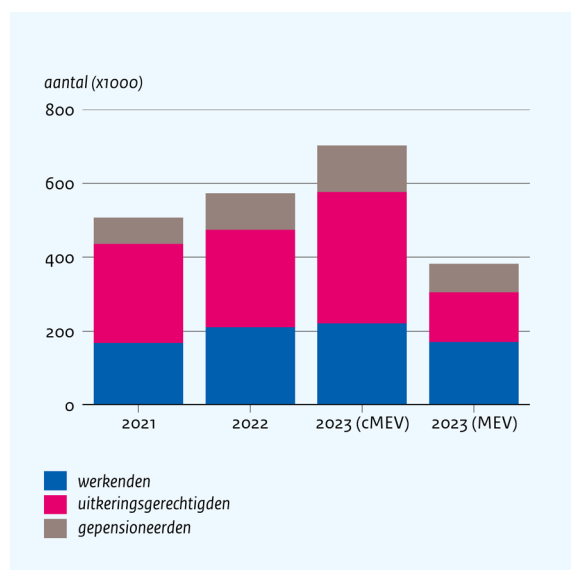
**Uitkeringsgerechtigden vormen in 2021 en 2022 de grootste groep met een inkomen onder de armoedegrens.** Van alle uitkeringsgerechtigde huishoudens hebben dan respectievelijk 41,2% en 44,0% een

<sup>7</sup> Vanwege de onzekerheden van de ramingsmethodiek zijn de geraamde aantallen personen en kinderen in de doelpopulatie en onder de armoedegrens afgerond op duizendtallen.

<sup>8</sup> Een overzicht van het beleid is te vinden in de Macro Economische Verkenning 2023.

inkomen onder de armoedegrens. Van de werkenden valt in die jaren slechts respectievelijk 3,4% en 4,1% onder de armoedegrens. Omdat de groep werkende huishoudens veel groter is dan de groep uitkeringsgerechtigde huishoudens, is het aandeel van werkenden onder arme huishoudens desalniettemin relatief groot. In 2023 krimpt de groep uitkeringsgerechtigde huishoudens in armoede naar 21,9% van het totaal aantal uitkeringsgerechtigde huishoudens. De groep werkende huishoudens in armoede krimpt tot 3,3% van alle werkende huishoudens. In absolute aantallen raamt het CPB dat de groep werkende huishoudens in armoede in 2023 de grootste wordt (zie figuur 3.1 en tabel 3.2). Gepensioneerden vormen in alle jaren de kleinste groep arme huishoudens.

**Figuur 3.1 Verloop en voornaamste inkomensbron arme huishoudens**



**Tabel 3.2 Uitsplitsingen op basis van voornaamste inkomensbron (huishoudniveau) 2021-2023**

		2021	2022	2023 (cMEV)	2023 (MEV)
<i>niveau</i>					
<b>werkenden</b>	totaal	4.974.000	5.118.000	5.157.000	5.161.000
	arm	168.000	211.000	221.000	171.000
	arm (in %)	3,4	4,1	4,3	3,3
<b>uitkeringsgerechtigden</b>	totaal	650.000	598.000	611.000	609.000
	arm	268.000	263.000	356.000	134.000
	arm (in %)	41,2	44,0	58,2	21,9
<b>gepensioneerden</b>	totaal	1.973.000	1.971.000	1.991.000	1.990.000
	arm	71.000	99.000	126.000	77.000
	arm (in %)	3,6	5,0	6,3	3,9
<b>alle huishoudens</b>	totaal	7.597.000	7.687.000	7.760.000	7.761.000
	arm	507.000	573.000	702.000	381.000
	arm (in %)	6,7	7,5	9,0	4,9

## 4 Beperkingen

**De armoederaming is een inzichtelijke indicator, maar kent ook een aantal beperkingen.** Het is belangrijk om deze in acht te nemen bij het interpreteren van de raming en het ontwikkelen van beleid.

**Het CPB beschikt niet over data van gemeentelijke belastingen en regelingen.** De effecten hiervan zijn daarom niet terug te zien in het netto besteedbaar inkomen, terwijl huishoudens er wel degelijk mee te maken krijgen. De energietoeslag in 2022 en 2023 is hierop een uitzondering; deze is wel meegenomen in de raming.

**Ook schulden kunnen niet worden meegenomen in de armoederaming.** Het CPB heeft wel beschikking over data van hypotheekschulden en bankleningen, maar er zijn geen microdata beschikbaar over betalingsachterstanden en noodzakelijke uitgaven van individuele huishoudens aan rente en schuldaflossing. Juist huishoudens die moeite hebben met rondkomen, hebben relatief vaak te maken met dergelijke schulden. Het effect van deze schulden is vooralsnog niet zichtbaar in de armoederaming.

**In de raming wordt niet-gebruik van toeslagen beperkt meegenomen.** Hoewel het alom bekend is dat niet iedereen die recht heeft op toeslagen daarvan daadwerkelijk gebruik maakt, zijn er geen microdata beschikbaar over niet-gebruik. Niet-gebruik van toeslagen wordt daarom op macroniveau verwerkt in de raming, door dit willekeurig toe te schrijven aan huishoudens.

**De armoederaming houdt geen rekening met mogelijke regionale verschillen.** Het zou kunnen dat regionale verschillen in noodzakelijke uitgaven (aan bijvoorbeeld vervoer) en prijzen (van bijvoorbeeld een standaard huurwoning) tot een ander armoedebeeld leiden. Door het gebruik van één set referentiebudgetten – en dus één armoedegrens op nationaal niveau – zijn deze verschillen niet zichtbaar in de armoederaming. Het is tevens niet mogelijk om rekening te houden met de prijzen en prijsontwikkeling in verschillende regio's, omdat daarvoor onvoldoende gegevens beschikbaar zijn en zowel het model als de IPO-dataset hiervoor niet geschikt is.

## 5 Vooruitblik

**De armoederaming zal in meer publicaties en analyses van het CPB worden opgenomen.** De armoederaming maakt vanaf nu deel uit van de MEV en het Centraal Economisch Plan (CEP). Bij het CEP raamt het CPB verder vooruit, sinds 2022 voor een periode van acht jaar. De komende tijd wordt onderzocht of dit voor armoede ook mogelijk en wenselijk is. Daarnaast maakt het CPB onder meer doorrekeningen van beleidsopties, maatregelenpakketten van politieke partijen, verkiezingsprogramma's, en regeerakkoorden waarin de armoederaming zou kunnen worden opgenomen. Samen met het SCP heeft het CPB in Kansrijk armoedebeleid al armoederamingen gemaakt en het effect van bepaalde beleidsopties op armoede berekend (CPB en SCP, 2020). Voor de andere doorrekeningen geldt dit niet. In 2023 zal het CPB bekijken in hoeverre indicatoren voor armoede in meer publicaties kunnen worden opgenomen.

**De Commissie sociaal minimum werkt aan een herziening/herijking van de armoedegrens en de bijbehorende methodiek.** In opdracht van minister Schouten voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen is er een onafhankelijke commissie samengesteld die zich zal bezighouden met 1) het onderzoeken wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te komen en mee te kunnen doen in de maatschappij en 2) het onderzoeken hoe de systematiek van het sociaal minimum beter kan aansluiten op wat

huishoudens nodig hebben om rond te komen<sup>9</sup>. Afhankelijk van de conclusies van de commissie zou de samenstelling van het referentiebudget dat de armoedegrens bepaalt kunnen veranderen. Ook de methodiek om armoede te berekenen, zou aangepast kunnen worden. Het CPB zal bekijken wat dit betekent voor de armoederaming en streeft ernaar de raming in de toekomst in lijn te brengen met eventuele aanpassingen, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is met de huidige methodiek en beschikbare data.

**Ten slotte zal het CPB aandacht blijven besteden aan mogelijke verbeteringen binnen de huidige methodiek voor de armoederaming.** Een aandachtspunt daarbij is het verschil tussen de ongecorrigeerde ramingen op basis van de steekproefdata en de armoedecijfers op basis van integrale data voor realisatiejaren. Verdere ontwikkeling van het gebruikte model zou ervoor kunnen zorgen dat de correctie niet meer nodig is. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheid om de armoede-intensiteit mee te nemen in armoederamingen. De armoede-intensiteit is het verschil tussen het netto besteedbaar huishoudinkomen en de armoedegrens en geeft weer hoe diep huishoudens in armoede leven. Deze indicator is eerder opgenomen in Kansrijk armoedebeleid (CPB en SCP, 2020) en kan in sommige gevallen een zinvolle aanvulling vormen op de cijfers over personen en kinderen onder de armoedegrens.

## Literatuur

CBS, 2021, Het mandje van de consumentenprijsindex, de bestedingen van consumenten en de meting van de CPI in 2021, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2021/het-mandje-van-de-consumentenprijsindex-de-bestedingen-van-consumenten-en-de-meting-van-de-cpi-in-2021?onepage=true>, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

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

CPB en SCP, 2020, Kansrijk armoedebeleid, Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

CPB, 2022, Macro Economische Verkenning 2023, CPB Raming, Den Haag.

Van Essen, C., J.M. van Sonsbeek en S. Rabaté. (2020). *Effecten verhogen minimumloon* (CPB-notitie). Centraal Planbureau, Den Haag.

Goderis, B., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras, 2018, De SCP-methode voor het meten van armoede, SCP Achtergronddocument, Den Haag.

Griffioen, E. en R. Schulenberg, 2021, Raming aantal personen/huishoudens onder de lage-inkomensgrens 2021 en 2022, CPB Notitie, Den Haag.

Koot, P., M. Vlekke, E. Berkhout en R. Euwals, 2016, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (geactualiseerde beschrijving 2016), CPB Achtergronddocument, Den Haag.

SCP, 2019, Armoede in kaart 2019, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

---

<sup>9</sup> Rijksoverheid, 8 juli 2022, [Kabinet stelt commissie in die sociaal minimum gaat onderzoeken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2022/07/08/kabinet-stelt-commissie-in-die-sociaal-minimum-gaat-onderzoeken)