

De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten



Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

Auteur 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)
Publicatiedatum 17-10-2024 00:00

Een nieuwe methode om armoede in Nederland te meten

Samenvatting

Over deze publicatie

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 deze publicatie 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.

Auteur 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)

Publicatiedatum 17-10-2024 00:00

Een nieuwe methode om armoede in Nederland te meten

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 grootschaliger 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 tweeeoudergezin. 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.

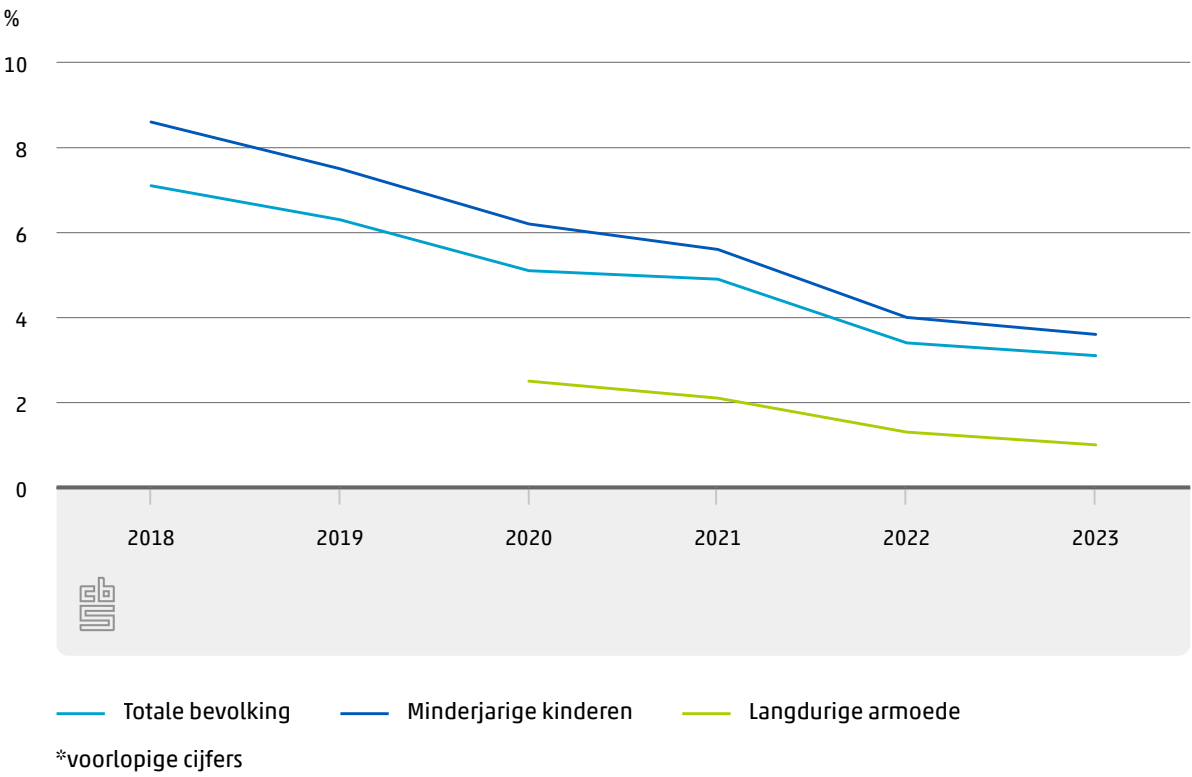
Welke keuzes en verbeteringen zijn gemaakt?

- 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?

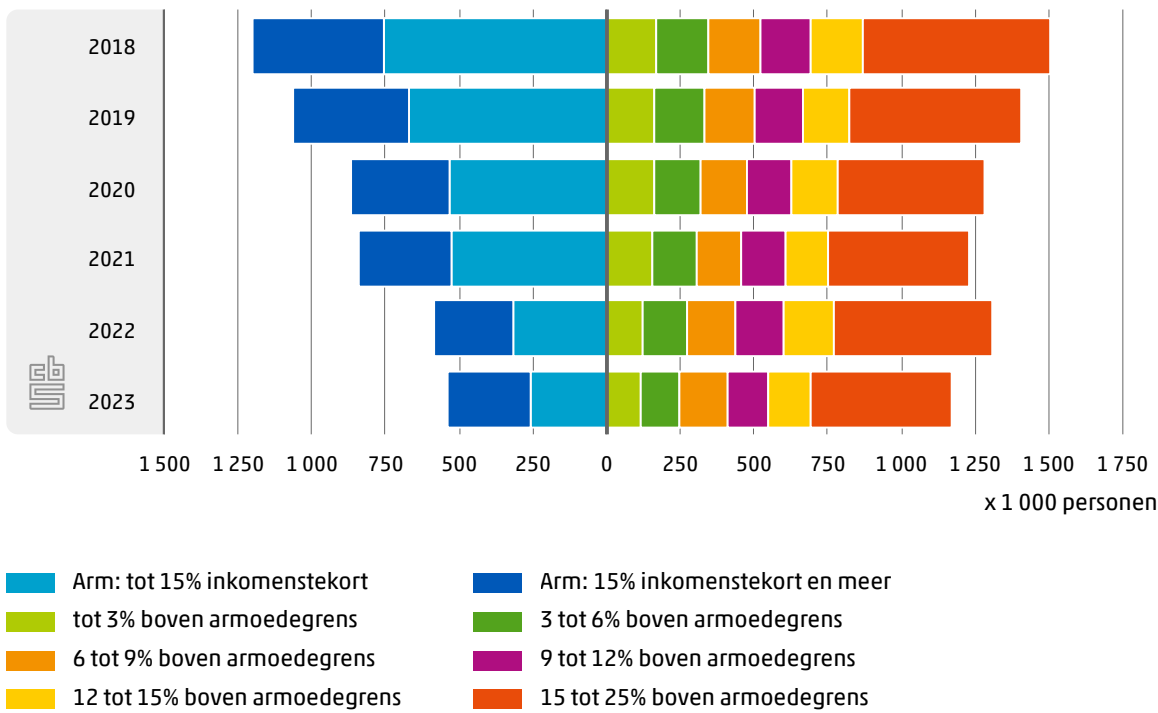
We hebben armoede-uitkomsten berekend voor de verslagjaren 2018 tot en met 2023 volgens de nieuwe methode. In 2023 waren 540 duizend mensen in Nederland arm. Dat komt neer op 3,1 procent van de bevolking. In 2018 was dat nog meer dan het dubbele: 7,1 procent. Ruim 115 duizend minderjarige kinderen groeiden 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*



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*



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 bijstandsonvangers en relatief meer werknemers en zelfstandigen. Zij komen doorgaans meer inkomen te kort dan arme bijstandsonvangers (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.