



Het ramen van de nieuwe armoededefinitie

Het CPB raamt het percentage personen en kinderen dat in armoede leeft. Vanaf het Centraal Economisch Plan 2025 maakt het CPB armoederamingen volgens de nieuwe armoededefinitie van CBS, SCP en Nibud. Deze nieuwe definitie neemt werkelijke uitgaven aan wonen en energie mee en houdt rekening met financiële bezittingen.

Deze publicatie beschrijft de berekeningswijze van de armoederaming volgens de nieuwe definitie. De resultaten van de raming zijn te vinden in het Centraal Economisch Plan 2025.

1 Inleiding

Op Wereldarmoededag (17 oktober) in 2024 hebben het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting een gezamenlijke armoededefinitie gepresenteerd. Hierbij hebben zij ook nieuwe statistieken voor het aantal personen en kinderen in armoede berekend vanaf 2018 (Van den Brakel et al., 2024). Het Centraal Planbureau gebruikte tot en met de MEV2025 de oude definitie van het SCP, het niet-veel-maar-toereikendcriterium¹ (nvtm-criterium), als armoedegrens. Dit werd gedaan vanuit het oogpunt van brede welvaart en omdat de doelstelling van het kabinet Rutte IV om armoede te halveren op deze armoedegrens gebaseerd was. Omdat de drie eerder genoemde instituten op een nieuwe definitie overstappen, gebruikt het CPB vanaf het CEP2025 (februari 2025) deze definitie in de ramingen.

Het CPB heeft daarom een methodiek ontwikkeld om armoederamingen te maken op basis van deze definitie. De methodiek sluit zoveel mogelijk aan bij de keuzes die CBS, SCP en Nibud hebben gemaakt, maar kent ook een aantal kleine verschillen (te vinden in Bijlage A). Dit achtergronddocument beschrijft de algemene methodiek van de armoedegrens, de manier waarop het CPB de raming maakt, een aanpassing in het toewijzen van niet-gebruik van toeslagen en de beperkingen van de ramingsmethodiek. De resultaten van de raming via de nieuwe definitie zijn te vinden in het CEP2025.

2 Methodiek

2.1 Algemene benadering

De armoedemethodiek van CBS, SCP en Nibud rekent met werkelijke uitgaven² aan energie, wonen en zorg. De armoedegrens is gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud; dit is een samenstelling van uitgaven die minimaal nodig zijn om in de samenleving mee te doen (Van den Brakel et al., 2023). Het omvat basisbehoeften als voeding, kleding, energie, huur, maar ook uitgaven aan sociale participatie (een uitje of familie bezoeken). In de armoedegrens worden de opgestelde uitgaven aan wonen en energie vervangen door de werkelijke uitgaven. De armoedegrens van een huishouden wordt dus bepaald door deze posten plus de overige posten uit de minimumvoorbeeldbegroting. Dit betekent dat ieder huishouden een eigen armoedegrens heeft die deels gebaseerd is op werkelijke uitgaven. Uitgaven aan wonen zijn voor huurders de huur en voor woningeigenaren de hypotheekrente en kosten van de eigen woning (groot onderhoud, erfpacht, opstalverzekeringen en onroerende zaakbelasting). De betaalde hypotheekaflossing is in deze methodiek dus geen uitgave, omdat de eigen hypotheekschuld hierdoor daalt. Uitgaven aan energie omvatten de kosten van gas en elektriciteit inclusief belastingen. Voor de uitgaven aan zorg wordt gerekend met een gemiddelde basiszorgverzekeringspremie en uitgaven onder het eigen risico.

Bij de bepaling of een huishouden in armoede leeft, wordt zowel naar het besteedbaar inkomen als naar het vermogen gekeken. Het besteedbaar inkomen is het inkomen dat overblijft na het betalen van

¹ Zie Goderis et al. (2018) voor de methodologie van deze armoedegrens en Deinum & Griffioen (2022) voor de ramingsmethodiek van het CPB.

² In de koopkrachtraming worden de werkelijke uitgaven aan huur, kosten eigen woning (met uitzondering van de hypotheekrenteaf trek) en energie niet meegenomen, maar de uitgaven aan de zorgverzekeringspremie en uitgaven onder het eigen risico wel meegenomen.

belastingen en het ontvangen van toeslagen. Bij het in de armoedeberekeningen gebruikte vermogensbegrip gaat het om alle bezittingen, behalve de eigen woning. Dit omvat dus bezittingen in box 3 (spaargeld, aandelen, tweede woning), aanmerkelijk belang en ondernemingsvermogen. Schulden worden niet van de bezittingen afgehaald. Een huishouden wordt als arm gezien wanneer zowel het besteedbaar huishoudinkomen als de bezittingen kleiner zijn dan het 'jaarbedrag armoedegrens' van dat huishouden. De laatste voorwaarde is dat het huishouden geen studentenhuishouden of institutioneel huishouden is. Studentenuishoudens³ zijn uitgezonderd, omdat studenten soms informeel inkomen ontvangen (bijvoorbeeld van ouders) en dit moeilijk te registreren is. Institutionele huishoudens (bijvoorbeeld gevangenen of verpleeghuizen) worden niet meegenomen, omdat de huisvesting en verzorging hier bedrijfsmatig gebeurt en armoede daardoor lastig te bepalen is.

Het meenemen van bezittingen- in de armoedebepaling kan worden verduidelijkt met voorbeelden. Een paar zonder kinderen (armoedegrens 30.000 euro per jaar) heeft een besteedbaar inkomen van 20.000 euro en 10.000 euro aan bezittingen. Zowel het besteedbaar inkomen als de bezittingen liggen onder de armoedegrens, dus het huishouden wordt als arm gezien. Een paar zonder kinderen met een besteedbaar inkomen van 25.000 euro en 40.000 euro aan bezittingen wordt niet als arm gezien. Immers, de bezittingen (40.000 euro) liggen hoger dan de armoedegrens (30.000 euro).

De armoederaming omvat nog steeds dezelfde twee indicatoren: het totale aantal personen in armoede en kinderarmoede. Om deze aantallen te berekenen, wordt eerst bepaald of een huishouden in armoede leeft. Het aandeel personen in armoede is te berekenen door het aantal personen in arme huishoudens te delen door de totale bevolking. De kinderarmoede is te berekenen door het aantal kinderen in arme huishoudens te delen door het totaal aantal kinderen (waarbij iemand kind is tot en met zeventienjarige leeftijd). Het huidige kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord (PVV, VVD, NSC & BBB, 2024) de doelstelling opgenomen om het aandeel personen en kinderen in armoede in de kabinetsperiode niet te laten toenemen ten opzichte van 2024.

2.2 Besteedbaar huishoudinkomen

Het netto-bestedbaar inkomen is het inkomen dat een huishouden overhoudt na het betalen van belastingen en premies en het ontvangen van toeslagen. Het inkomen van personen in het huishouden bestaat onder meer uit loon, uitkeringen, pensioen, winst uit eigen onderneming en het ontvangen of betalen van rente. De betaalde hypotheekrente wordt dus afgetrokken van het bruto-inkomen. Uitgaven aan kinderopvang⁴, de zorgverzekering en uitgaven onder het verplichte eigen risico worden ook van het netto-inkomen afgehaald.

Het CPB gebruikt het microsimulatiemodel Mimosi om dit besteedbaar inkomen te ramen. Dit model is gebaseerd op inkomens- en vermogensgegevens van een steekproef van 100.000 huishoudens uit 2021 (het Inkomenspanelonderzoek; IPO). Mimosi wordt ook gebruikt voor ramingen op gebied van koopkracht, sociale zekerheidsuitgaven, loon- en inkomstenheffing, marginale druk, belastingdruk en loonkosten. De raming neemt veranderingen in lonen, inflatie, indexatie van pensioenuitkeringen en overheidsbeleid betreffende het fiscale stelsel en in de sociale zekerheid mee (Koot et al., 2016). Met behulp van dit

³ Het CBS geeft het aandeel studentenuishoudens met inkomen onder de armoedegrens als aparte groep weer in hun statistieken. Het CPB doet dit niet, omdat Mimosi geen betrouwbare ramingen kan maken voor studentenuishoudens.

⁴ CBS, SCP en Nibud nemen uitgaven aan kinderopvang en de kinderopvangtoeslag niet mee in het besteedbaar inkomen, omdat deze in de inflatie is opgenomen. Het CPB doet dit wel om beleidseffecten in de kinderopvangtoeslag weer te geven. De uitgaven aan kinderopvang zijn ook in de inflatieraming meegenomen, waardoor er een beperkte dubbel telling ontstaat.

microsimulatiemodel is daarom goed weer te geven wat het effect van inkomensondersteunend beleid is op armoede.

2.3 Armoedegrens

Nibud en CBS stellen de armoedegrenzen vast voor 35 verschillende huishoudtypes in de realisatiejaren.

De samenstelling van een huishoudtype hangt af van het aantal volwassenen, het aantal kinderen onder de 13 jaar en het aantal kinderen tussen de 13 en 17 jaar. De 35 huishoudtypes bestaan uit alle combinaties van deze drie categorieën die te maken zijn voor een huishouden met maximaal vijf bewoners. Voor huishoudtypes die hier niet onder vallen, berekenen zij per extra bewoner (uitgesplitst naar de drie leeftijdsgroepen) een extra bedrag voor huur, energie en de overige posten van de armoedegrens. Met behulp van die kosten zijn de armoedegrenzen van deze huishoudens uit te rekenen. Een beknopt overzicht van de minimumvoorbeeldbegroting voor vier huishoudtypes is te vinden in tabel 2.1; een uitgebreider overzicht is te vinden in Van de Brakel et al., (2024). In beide tabellen is gewerkt met een gemiddelde huur en de gemiddelde energie-uitgaven per huishoudtype, maar in de berekening en raming worden de werkelijke uitgaven gebruikt.

Tabel 2.1 Minimumvoorbeeldbegroting januari 2023 (bedragen per maand in euro's)

	alleenstaande	paar	alleenstaande met twee kinderen onder 13 jaar	paar met twee kinderen onder 13 jaar
huur (gemiddeld)	592	623	637	643
energie (gemiddeld)	146	176	250	289
overige uitgaven	744	1206	1176	1552
Totaal	1482	2005	2063	2484

Bron: CBS, SCP en Nibud ([link](#))

Het Nibud werkt jaarlijks de minimumvoorbeeldbegrotingen van de verschillende huishoudtypes bij.

Het instituut werkt de prijzen van producten en diensten bij aan de hand van de inflatie, maar er wordt ook gekeken naar de samenstelling van de begroting (Van den Brakel et al., 2023). Als er bijvoorbeeld vanuit het Voedingscentrum nieuwe voedingsadviezen gegeven worden of vanuit scholen meer kosten voor ouders gerekend worden, verwerkt het Nibud dat ook in de minimumvoorbeeldbegroting. Ten slotte hebben CBS, SCP en Nibud aangegeven dat de minimumvoorbeeldbegrotingen in principe om de vier jaar herijkt worden onder begeleiding van een commissie met externen. Deze opzet is geïnspireerd door het advies van de Commissie Sociaal Minimum om elke vier jaar het sociaal minimum te herijken (Commissie Sociaal Minimum, 2023b).

De nieuwe armoedegrens is niet hetzelfde als het sociaal minimum. De armoedegrens is een statistisch begrip en het sociaal minimum een door de overheid bepaald minimum. Het sociaal minimum zou wel het bedrag moeten zijn dat iemand minimaal nodig heeft om in levensonderhoud te voorzien. Voor volwassenen is het sociaal minimum de bijstandsuitkering en voor gepensioneerden de AOW-uitkering. Deze kunnen verschillen van een armoedegrens. De commissie Sociaal Minimum toont bijvoorbeeld in haar eerste rapport aan dat het sociaal minimum voor huishoudens met een bijstandsuitkering in verschillende gevallen niet toereikend is om aan noodzakelijke uitgaven te voldoen (Commissie Sociaal Minimum, 2023a).

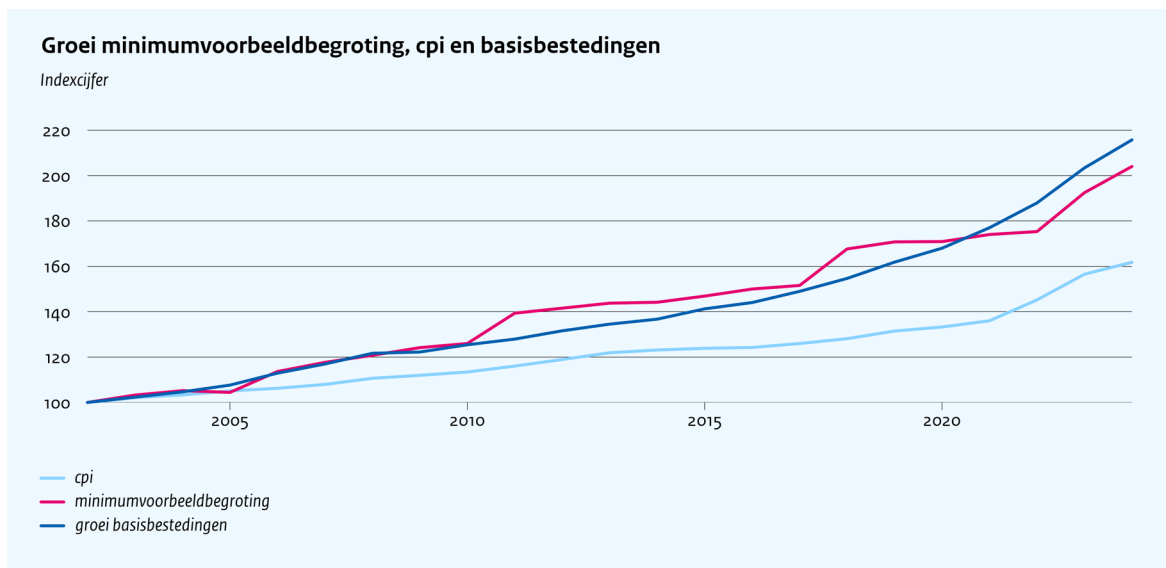
3 Raming

3.1 Armoedegrens

De minimumvoorbeeldbegroting van januari is de basis voor de armoedegrens in het lopende ramingsjaar. Deze wordt opgeschaald naar een jaarbegroting door deze eerst met twaalf te vermenigvuldigen. Daarna wordt het bedrag nog vermenigvuldigd met de ratio van de consumentenprijsindex (cpi) aan het einde van het jaar en de maand januari, om prijsstijgingen in het lopende jaar ook mee te kunnen nemen. De berekening houdt dus rekening met de prijswijzigingen gedurende het jaar. Op deze manier is er een raming te maken voor alle 35 huishoudtypes en de extra uitgaven per volwassene en per kind onder of boven de 13 jaar.

De armoedegrenzen voor de komende en daaropvolgende ramingsjaren groeien mee met de welvaartsontwikkeling. Om precies te zijn worden de armoedegrenzen van het lopende jaar jaarlijks geïndexeerd met de stijging van de cpi plus het vijfjaarsgemiddelde van de reële groei van basisbestedingen per persoon. Figuur 3.1 laat de groei van de consumentenprijsindex, de minimumvoorbeeldbegroting van een alleenstaande (gemaakt door het Nibud) en de groei van uitgaven aan basisbestedingen⁵ (voeding, kleding, energie, huisvesting etc.) zien tussen 2002 en 2024. Omdat de groei van de minimumvoorbeeldbegrotingen meer overeenkomt met de groei van basisbestedingen dan de groei van de consumentenprijsindex, is gekozen om in de raming de groei van basisbestedingen te benaderen.

Figuur 3.1 De minimumvoorbeeldbegroting groeit mee met de basisbestedingen en harder dan de cpi



Bron: CBS, Nibud

Vanaf het komende jaar (t+1) beweegt de armoedegrens mee met de inflatie en de groei van basisbestedingen. Om precies te zijn worden de armoedegrenzen van het lopende jaar jaarlijks geïndexeerd met de stijging van de cpi plus het vijfjaarsgemiddelde van de reële groei van basisbestedingen per persoon.

⁵ Te vinden in tabel 3 (Finale bestedingen) op <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/28/tabellensets-nationale-rekeningen-2023>

Voor realisatiejaren en het lopend jaar gaat het bij de reële groei van basisbestedingen om de gemiddelde reële groei van de 35 minimumvoorbeeldbegrotingen. Voor ramingsjaren (uitgezonderd het lopende jaar) betreft het de reële groei van de totale consumptie gecorrigeerd voor bevolkingsgroei. Deze methode lijkt sterk op de indexatie van het niet-veel-maar-toereikendcriterium (Goderis et al., 2018). Voor het komende jaar ($t+1$) wordt gerekend met de cpi exclusief de componenten huur en energie, omdat zij beide een aparte raming hebben. In de jaren erna ($> t + 1$) wordt gerekend met de cpi exclusief huur, omdat dan alleen huur een aparte raming heeft en de energietarieven met de cpi (exclusief huur) meegroeien.

3.2 Vermogen

De bezittingen waarmee armoede bepaald wordt, groeit elk jaar mee met de armoedegrens. Het totaal aan bezittingen (ondernemingsvermogen, aanmerkelijk belang en box 3-vermogen (spaargeld, aandelen, tweede woning etc.) exclusief schulden) wordt vergeleken met het jaarbedrag van de armoedegrens om armoede te bepalen. De hoogte van deze bezittingen is in het Inkomenspanelonderzoek bekend. Voor de jaren erna wordt aangenomen dat de bezittingen meegroeien met de armoedegrens. Op deze manier is het niet mogelijk dat personen in of uit armoede geraken door veronderstelde veranderingen in bezittingen (bijvoorbeeld doordat aandelen meer waard worden).

3.3 Huur en uitgaven eigen woning

De hoogte van de huur neemt jaarlijks toe met de gemiddelde huurstijging. De huur van huishoudens is in 2021 (het startjaar van Mimosi) bekend. Voor realisatiejaren (de jaren na 2021) neemt de huur toe met de gemiddelde huurstijging van de sociale of de vrije huursector inclusief het effect van huurstijgingen door verhuizingen. Als de realisatie nog niet bekend is, gebruiken we een raming uit het huurprijsmodel (van het programma Woningmarkt bij het CPB) voor respectievelijk huurstijgingen van corporatiewoningen en huurstijgingen van niet-corporatiewoningen met een huur boven de liberalisatiegrens. Dit is een goede benadering van sociale versus vrije huur; die worden niet apart geraamd door het CPB. Er wordt geen aparte raming gemaakt van de huurstijging van woningen in het middensegment (middenhuur).

De uitgaven aan de eigen woning stijgen jaarlijks mee met de consumentenprijsindex. In het startjaar van het IPO zijn de uitgaven eigen woning bekend. Voor de jaren daarna wordt de gemiddelde verandering van de cpi gebruikt. De raming hiervan is afkomstig van macromodel Saffier (Bettendorf et al., 2021). De betaalde hypotheekrente beweegt mee met de lange rente, rekening houdend met een mix tussen bestaande en nieuw afgesloten hypotheeklen. Hiervoor worden ramingen uit het kooprijksmodel gebruikt (Sinninghe Damsté & Euwals, 2023).

3.4 Energiekosten

De uitgaven aan gas en elektriciteit worden op huishoudniveau berekend aan de hand van het verbruik. Het model maakt als het ware de energierekening van een huishouden na. Op basis van het verbruik van gas en elektriciteit (gecorrigeerd voor teruglevering) worden variabele kosten berekend. Hierbij worden dan de vaste kosten en netbeheerkosten opgeteld. Daarna worden de energiebelasting en de vermindering energiebelasting verrekend. Een voorbeeld van de opbouw van een energierekening op basis van (voorlopige) gemiddelde prijzen uit 2024 is te vinden in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Opbouw energierekening met tarieven 2024

	gas	uitgaven (euro)	elektriciteit	uitgaven (euro)
energieverbruik	1250 m ³		3200 kWh	
+ variabel tarief	0,5154 euro per m ³	644,25	0,1414 euro per kWh	452,48
+ vast tarief	65,07 euro per jaar	65,07	79,26 euro per jaar	79,26
+ netbeheerkosten	192,06 euro per jaar	192,06	343,53 euro per jaar	343,53
+ energiebelasting	0,58301 euro per m ³	728,76	0,10880 euro per kWh	348,16
- teruggave energiebelasting	-		521,78 euro per jaar	521,78
+ btw	21% op hele bedrag	342,33	21% hele bedrag	147,35
totaal		1972,47		849,00

Bron: CBS ([link](#))

Het verbruik van gas en elektriciteit door huishoudens wordt geraamd op basis van de **Klimaat en Energieverkenning (KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving**. Deze raming komt jaarlijks omstreeks oktober uit (Hammingh et al., 2024). Het inkomenspanelonderzoek (IPO) bevat het gasverbruik en bruto-elektriciteitsverbruik van huishoudens. Op basis van het gemiddelde netto-elektriciteitsverbruik (gecorrigeerd voor teruglevering) en het aantal zonnepanelen per huishouden is het netto-elektriciteitsverbruik per huishouden berekend in het startjaar van Mimosi. In de armoederaming wordt gerekend met het gasverbruik en het netto-elektriciteitsverbruik⁶. In realisatiejaren veranderen deze voor alle huishoudens mee met de gemiddelde verandering van beide. Voor ramingsjaren veranderen ze mee met de raming uit de KEV. Deze houdt rekening met beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld rondom verduurzaming), veranderingen in welvaart en gaat uit van een gemiddeld jaar qua temperatuur. Door het verbruik te indexeren met een gemiddelde stijging mist er heterogeniteit (er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met veranderingen in het aantal zonnepanelen van huishoudens). Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat huishoudens met financiële middelen en een eigen woning hun gasverbruik sneller zien dalen door verduurzaming. Ook kan dit gelden voor huishoudens die huren van een corporatie met verduurzamingsplannen.

De tarieven voor gas en elektriciteit (vast, variabel en netbeheer) worden voor het lopende (t) en komende jaar (t+1) geraamd. In de jaren erna nemen de tarieven van gas en elektriciteit toe met de cpi exclusief de huurcomponent. Voor realisatiejaren wordt gerekend met de gemiddelde tarieven, rekening houdend met de bestaande mix tussen vaste en variabele energiecontracten. Deze methode komt overeen met de manier waarop het CBS de armoedeberekeningen doet. In het lopende en komende jaar is de raming voor de tarieven afkomstig van een energiemodel van het CPB waarin deze apart geraamd worden op basis van marktverwachtingen. Voor de jaren daarna is er geen aparte raming van de energietarieven, omdat de

⁶ Er wordt geen rekening gehouden met terugleverkosten en het vervallen van de salderingsregeling per 2027, omdat uit testen blijkt dat beide vrijwel geen effect op de armoederamingen hebben.

marktverwachtingen minder informatie over de lange termijn geven. De energietarieven stijgen in de armoederaming dan mee met de inflatie. De huurcomponent wordt weggehaald uit de inflatie, omdat deze een eigen raming heeft. Het stukje welvaarts groei uit de indexatie van de armoedegrens loopt mee via de raming van het energieverbruik en dus niet in de stijging van de energieprijzen. De raming uit de KEV neemt namelijk mee dat energieverbruik toeneemt wanneer huishoudens meer te besteden hebben.

Beleidsmaatregelen in de energiebelasting worden op huishoudniveau meegenomen in de raming van energiekosten. Het gaat hier bijvoorbeeld om verandering in de hoogte van de energiebelasting of de vermindering energiebelasting, maar ook het in 2023 ingevoerde prijsplafond. Maatregelen in de energiebelasting hebben ook een effect op de inflatieraming, waardoor er een beperkte dubbel telling is vanaf t+2.

3.5 Zorgverzekeringspremie en uitgaven onder eigen risico

Mimosi rekent met een gemiddelde basiszorgverzekeringspremie voor iedereen en uitgaven onder het eigen risico uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en type uitkering. Deze nominale premie wordt geraamd met het Zorg-exploitiemodel (ZOEM) van het CPB, waarin de uitgaven aan zorg en zorgpremies worden geraamd. In tegenstelling tot de zorgverzekeringspremie worden de uitgaven onder het eigen risico wel gedifferentieerd toegewezen aan volwassenen (Rijksoverheid, 2025). Deze uitgaven worden toebedeeld op basis van geslacht, leeftijd (18-25, 26-39, 40-69 en 70 jaar en ouder) en inkomensbron (bijstand, arbeidsongeschiktheidsuitkering en overig). Binnen elke groep wordt rekening gehouden met de variatie in de kosten door willekeurige toewijzing en voor iedereen geldt het wettelijke maximum (385 euro in 2025). De raming van de stijging van uitgaven onder het eigen risico is ook afkomstig van ZOEM.

3.6 Demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen

In de armoederaming worden demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen op macroniveau meegenomen. Economische ontwikkelingen (zoals het verwachte aantal zelfstandigen en personen met een WW- of bijstandsuitkering, en demografische ontwikkelingen, zoals het verwachte aantal alleenstaanden en kinderen, worden op macroniveau in de raming verwerkt. Dit komt overeen met de manier waarop Mimosi budgettaire effecten raamt. In de koopkrachtraming wordt dat anders gedaan. Daar worden sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen op macro-economisch niveau niet meegenomen, zodat alleen het effect van de verwachte inkomensontwikkeling, inflatie en beleid op de relatieve koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen zichtbaar is. De koopkrachtraming is dus volledig statisch; de armoederaming semi-statisch.

Mimosi verwerkt ontwikkelingen op macroniveau met behulp van wegingsfactoren. Om ervoor te zorgen dat het IPO (de steekproef van inkomens- en vermogensgegevens in Mimosi) representatief is voor de gehele bevolking, krijgt elk huishouden in de steekproef een gewicht toegekend. Elk jaar worden deze gewichten bijgesteld om een afspiegeling te geven van de verwachte sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen. Op deze manier 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 veronderstellen we voor 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.

3.7 Correctie

Er wordt een correctie toegepast op de ramingen van het aantal personen en kinderen in armoede. De ramingen uit Mimosi voor de jaren 2021 t/m 2023 verschillen licht van de realisatiecijfers. Deze verschillen ontstaan omdat (i) Mimosi niet alle huishoudens in Nederland bevat en (ii) dynamische effecten (trouwen, wisselen van baan, het krijgen van een kind etc.) niet op huishoudniveau meegenomen worden. De raming is gecorrigeerd door de meest recente realisatiecijfers (uit 2023 bij het CEP2025) als uitgangspunt te nemen en vervolgens naar de geraamde relatieve ontwikkelingen te kijken. Zowel de aantallen personen als kinderen onder de armoedegrens als de totale aantallen worden op deze manier gecorrigeerd. Elk aantal in 2024 wordt berekend door het aantal uit 2023 op basis van de realisatiecijfers te vermenigvuldigen met de ongecorrigeerde ramingswaarde van 2024 gedeeld door de ongecorrigeerde ramingswaarde van 2023. De armoedepercentages in 2024 worden vervolgens berekend op basis van de gecorrigeerde cijfers. De armoedepercentages in 2025 en daarna worden op dezelfde manier berekend met steeds de gecorrigeerde cijfers uit het voorgaande jaar als basis.

4 Niet-gebruik toeslagen

Er zijn huishoudens die een toeslag niet aanvragen, maar hier wel recht op hebben (niet-gebruik). Om goede ramingen te maken, houdt Mimosi hier rekening mee. Voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget rekende Mimosi tot eind 2024 met willekeurige toewijzing van de toeslag op basis van een percentage niet-gebruik van huishoudens. Voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag wordt reeds beschikbare informatie uit het IPO gebruikt over het werkelijke niet-gebruik. Studies van Berkhout, Bosch en Koot (2019) en Verberk et al. (2025; verschijnt op 6 maart 2025) laten zien dat niet-gebruik niet willekeurig is, maar bijvoorbeeld afhangt van de hoogte van de toeslag, de hoogte van het inkomen en de belangrijkste inkomensbron van het huishouden.

In eerdere ramingen werd het niet-gebruik van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget willekeurig toegewezen aan huishoudens op basis van een percentage niet-gebruik van huishoudens. Hierdoor komt het totaal uitgekeerde bedrag voor deze toeslagen in Mimosi overeen met cijfers van de Belastingdienst. Voor de zorgtoeslag is het niet-gebruik van huishoudens 10% en voor het kindgebonden budget 11%. De huurtoeslag werd altijd toegekend aan huishoudens waarvoor de huur bekend is (want die was alleen bekend bij het ontvangen van huurtoeslag in het IPO2018) en voor de overige huishoudens willekeurig toegewezen met een niet-gebruik van 10% (zodat het totale bedrag aan uitgekeerde huurtoeslag in Mimosi gelijk is aan het bedrag van de Belastingdienst). Voor de kinderopvangtoeslag gaat het model uit van werkelijk gebruik, omdat het aantal uren kinderopvang alleen bekend is wanneer een huishouden kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd.

Vanaf het CEP2025 wordt voor de huur- en zorgtoeslag het niet-gebruik in Mimosi toegewezen op basis van het IPO-bestand. De nieuwe methode is gebaseerd op werkelijk niet-gebruik in het IPO-jaar 2021. Voor dat jaar zijn de werkelijk uitgekeerde huur- en zorgtoeslag bekend en kan Mimosi berekenen of een huishouden recht op toeslag heeft. Op basis daarvan kan vastgesteld worden of er niet-gebruik is, namelijk wel recht op toeslag in Mimosi maar geen uitgekeerde toeslag in het IPO. Elk huishouden wordt per toeslag ingedeeld in een van deze drie categorieën:

- Gebruik: recht op toeslag in Mimosi en toeslag uitgekeerd in IPO
- Niet-gebruik: recht op toeslag in Mimosi, maar geen toeslag uitgekeerd in IPO
- Geen recht: geen recht op toeslag in Mimosi

Deze categorieën blijven hetzelfde in alle volgende jaren. De reden hiervoor is dat Mimosi een statisch model is en er anders gedragseffecten worden meegenomen als het niet-gebruik over tijd varieert binnen een huishouden.

Als andere huishoudens door beleidsmaatregelen recht op de huur- of zorgtoeslag krijgen, wordt het niet-gebruik toegewezen op basis van de hoogste inkomensbron. Bij beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld een verlenging van het afbouwpad of het afschaffen van de vermogenstoets in een toeslag) kan het voorkomen dat een huishouden dat daarvoor geen recht had wel in aanmerking komt voor een toeslag. In dat geval wordt het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag toegewezen op basis van de hoogste inkomensbron van het huishouden (loon, winst, bijstand, AOW, overige uitkeringen, overige inkomstenbronnen). De schattingen van het niet-gebruik zijn gebaseerd op de resultaten voor 2021 uit de studie van Verberk et al. (2025). Een overzicht van de gebruikte percentages zijn te vinden in tabel 4.1. Binnen elke groep wordt het niet-gebruik voor nieuwe gevallen willekeurig toegewezen. Ook deze toewijzing is over alle jaren constant, zodat er geen gedragseffecten zijn. Voor het kindgebonden budget is het aanpassen van het niet-gebruik nog niet doorgevoerd, omdat modeluitkomsten niet overeenkwamen met realisatiecijfers. Het percentage wordt daar wel aangepast naar 8,5% op basis van Verberk et al. (2025).

Tabel 4.1 Percentages niet-gebruik onder rechthebbenden en uitgesplitst naar primaire inkomensbron huishouden

	huurtoeslag	zorgtoeslag
Gemiddeld	12,0	13,8
Loon	13,8	14,0
Winst	25,6	21,1
Bijstand	2,1	2,3
AOW	14,9	15,1
overige uitkeringen	9,0	8,9
Overig	13,9	44,0

Bron: CPB

5 Beperkingen

De armoededefinitie van CBS, SCP en Nibud geeft een goed beeld van hoeveel armoede er in Nederland voorkomt. Het is ook een inzichtelijke indicator voor ramingen en doorrekeningen van beleidseffecten. Er is ook een aantal beperkingen waarmee rekening gehouden moet worden bij de interpretatie van de resultaten.

De raming van het aandeel personen en kinderen onder de armoedegrens laat niet de diepte van armoede onder deze mensen zien. De armoededefinitie gaat uit van een zogeheten binaire indicator: een huishouden leeft wel of niet in armoede. Hierdoor is er in de statistieken geen verschil tussen huishoudens die maandelijks tien euro of vijfhonderd euro tekortkomen. De diepte van armoede (armoede-intensiteit) is beleidsmatig wel degelijk relevant, omdat die aangeeft hoe groot de (geld)zorgen zijn van mensen die in armoede leven. Om die reden laten CBS, SCP en Nibud in hun publicaties ook de armoede-intensiteit zien. Het CPB zal ook een raming van de armoede-intensiteit presenteren in een publicatie op 11 maart 2025 en zal deze vanaf de MEV2026 standaard in de ramingen opnemen (Griffioen, 2025).

De raming houdt geen rekening met verschillen tussen huishoudens in de ontwikkeling van uitgaven aan huur, energieverbruik en -prijzen. Energieverbruik, energieprijzen en de hoogte van de huur bewegen voor alle huishoudens mee met een gemiddelde stijging. In de praktijk is hier echter veel heterogeniteit tussen huishoudens. Voor de huurstijgingen wordt onderscheid gemaakt tussen sociale en vrije huur; beide type woningen stijgen mee met een raming van de gemiddelde huurstijging. De huurstijging verschilt echter per huishouden en hangt af van de keuze van een verhuurder. Hetzelfde geldt voor de verandering van het energieverbruik en de energieprijzen. Tussen deze twee is ook een vorm van interactie, omdat hogere prijzen samenhangen met een lager verbruik. Het ontbreken van heterogeniteit zorgt dat de raming iets minder precies is, maar het effect kan zowel onderschattend als overschattend zijn. Overigens gebruiken CBS, SCP en Nibud in hun berekeningen met realisatiecijfers wel de werkelijke huur en het werkelijke energieverbruik. Voor energieprijzen rekenen zij net als het CPB met een gemiddelde prijs en niet met geobserveerde prijzen.

Het CPB heeft niet de beschikking over gegevens van gemeentelijke lasten en inkomensondersteuning. Gemeentelijk beleid is dus geen onderdeel van het netto besteedbaar inkomen, maar is wel relevant voor de armoedebepaling (Verberk, Deinum en Phan, 2023). De energietoeslag voor lage inkomens (1800 euro in 2022 en 800 euro in 2023) is wel meegenomen. Tevens is er in de minimumvoorbeeldbegroting een landelijk gemiddelde per huishoudtype opgenomen voor lokale lasten, waarbij geen rekening gehouden wordt met kwijtschelding voor lage inkomens.

Schuldafflossing is ook geen onderdeel van de armoederaming. Net als bij gemeentelijke lasten komt dit door een gebrek aan gegevens hierover. De rente op schulden die in box 3 zijn opgevoerd en de netto betaalde hypotheekrente worden wel afgetrokken van het besteedbaar inkomen. Muns en Goderis (2024) laten met realisatiecijfers zien dat ruim een kwart van de mensen in armoede problematische schulden heeft en dat er dus ook veel mensen met problematische schulden zijn boven de armoedegrens. Omdat schuldafflossing (net als huur, energie en zorgkosten) een niet dan wel moeilijk te vermijden kostenpost is, zou dit een relevante aanvulling op de methodiek zijn.

Zelf betaalde zorgkosten buiten het eigen risico zijn niet meegenomen in de armoedebepaling.

Voorbeelden hiervan zijn eigen bijdragen in de langdurige zorg of tandartskosten die niet (volledig) meeverzekerd zijn. Voor specifieke groepen als chronisch zieken en ouderen kunnen deze zorgkosten erg hoog zijn en zijn daarom relevant in het meten van armoede. Het Inkomenspanelonderzoek bevat echter geen gegevens hierover. De methodiek van het nvmt-criterium maakte gebruik van de aftrek zorgkosten om deze extra zorgkosten te bepalen. Een evaluatie van deze fiscale regeling laat echter zien dat niet alle kosten in aanmerking komen en het drempelbedrag ervoor zorgt dat een deel van de mensen met niet-vergoede zorgkosten geen gebruik kan maken van de aftrekpost (Veldman et al., 2022). Zorgkosten berekenen op basis van de ziektekostenaftrek is dus geen valide alternatief hiervoor.

Werkelijke uitgaven kunnen soms beneden een minimale standaard om mee te doen in de maatschappij liggen en daardoor een vertekend beeld geven. De methodiek van CBS, SCP en Nibud gaat uit van werkelijke uitgaven aan huur, de eigen woning en energie. Het voordeel hiervan is dat de werkelijke woonomstandigheden meegenomen worden in de armoedebepaling. Bijvoorbeeld voor huishoudens met hoge energielasten vanwege een slecht geïsoleerd huis kan beter worden bepaald of zij onder de armoedegrens leven. Een nadeel aan werkelijke kosten is dat mensen hun gebruik aanpassen aan de kosten. Iemand met een laag inkomen kan bijvoorbeeld de kachel uitzetten om geld te besparen en zodoende voor de andere noodzakelijke uitgaven te gebruiken. De cijfers laten dan slechts een huishouden met een laag energieverbruik zien, maar de leefomstandigheden zijn dan beneden van wat we als maatschappij als minimaal noodzakelijk vinden.

Regionale verschillen in kosten en prijsontwikkelingen zijn niet zichtbaar in de armoedegrens. Het prijspeil van bepaalde uitgaven (bijvoorbeeld voeding en vervoer) en de prijsontwikkeling hiervan (huurstijgingen) kunnen per regio verschillen. De methodiek gaat alleen uit van eenzelfde armoedegrens per huishoudtype. Omdat er voor huur, uitgaven aan de eigen woning en energie met werkelijke uitgaven gerekend wordt, zijn hier regionale verschillen wel zichtbaar. Ook voor deze posten geldt wel dat de prijsontwikkelingen voor iedereen gelijk zijn in de raming, maar in de praktijk verschilt dit per regio. Het is niet mogelijk rekening te houden met regionale verschillen, omdat daar onvoldoende gegevens voor beschikbaar zijn en het model hiervoor niet geschikt is.

Literatuur

- Berkhout, E., Bosch, N. & Koot, P. (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*. Centraal Planbureau.
- Bettendorf, L., Boeters, S., Kranendonk, H. & Verstege, L. (2021). *Het macromodel van het CPB: Saffier 3.0*. Centraal Planbureau.
- Commissie Sociaal Minimum. (2023a). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, Rapport I*.
- Commissie Sociaal Minimum. (2023b). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, Rapport II*.
- Deinum, I. & Griffioen, E. (2022). *Ramingsmethodiek armoederaming*. Centraal Planbureau.
- Goderis, B., van Hulst, B., Wildeboer Schut, J.M. & Ras, M. (2018). *De SCP-methode voor het meten van armoede: Herijking en revisie*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Griffioen, E. (2025). *Het ramen en presenteren van de armoede-intensiteit*. Centraal Planbureau. (Publicatie op 11 maart 2025)
- Hammingh, P., van Sebille, M., Hoff, M., Volkens, C., Koutstaal, P. & M. Menkveld. (2024). *Klimaat- en Energieverkenning 2024*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Koot, P., Vlekke, M., Berkhout, E. & Euwals, R. (2016). *MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (geactualiseerde beschrijving 2016)*. Centraal Planbureau.
- Muns, S. en Goderis, B. (2024). *Samenhang tussen armoede en problematische schulden, Technische Kennisnotitie*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- PVV, VVD, NSC en BBB. (2024). *Hoop, lef en trots, Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028*.
- Rijksoverheid. (2025). *Publicatie update zorgkosten in Mimosi*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Sinninghe Damsté, J. & Euwals, R. (2023). *Modelbeschrijving: het CPB-woningprijmodel*. Centraal Planbureau.
- Van den Brakel et al. (2023). *Op weg naar een nieuwe armoedegrens*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaal en Cultureel Planbureau & Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Van den Brakel et al. (2024). *De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaal en Cultureel Planbureau & Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Van Essen, C., van Sonsbeek, J.M. & Rabaté, S. (2020). *Effecten verhogen minimumloon*. Centraal Planbureau.
- Veldman, J., Batterink, M., Gielen, M., Hanswijk, M., Hoornweg, V. & Smeitink, A. (2022). *Evaluatie aftrek specifieke zorgkosten*. Dialogic en Significant Public.

Verberk, M., Hofland, M., Presse, B. & Verkade, E. (2025). *Onbenut recht*. Centraal Planbureau. (Publicatie op 6 maart 2025)

Verberk, M., Deinum, I. & Phan, N. (2023). *Uitbreiding heterogeniteit in koopkrachtberekeningen: een verkenning*. Centraal Planbureau.

Bijlage A: Verschillen methodiek CPB en CBS, SCP en Nibud

Hieronder volgt een overzicht van de verschillen tussen het CPB en CBS, SCP en Nibud wat betreft de methodiek om armoede te berekenen of te ramen.

- Het CBS, SCP en Nibud nemen de kinderopvangtoeslag en de kosten van kinderopvang niet mee in het besteedbaar inkomen. Het CPB doet dit wel. Netto-uitgaven aan kinderopvang (kosten minus toeslag) zijn ook onderdeel van de inflatie, waardoor er in de CPB-ramingen een kleine dubbeltelling is.
- Het CBS, SCP en Nibud nemen aan dat iedereen de energietoeslag voor lage inkomens aanvraagt bij hun gemeente (geen niet-gebruik). Het CPB neemt aan dat er volledig gebruik is in de bijstand (automatisch uitgekeerd door de gemeente) en er een niet-gebruik van 20% is voor andere huishoudens die hiervoor in aanmerking komen. Ook rekent het CBS met een energietoeslag van 1300 euro in zowel 2022 als 2023, met uitzondering van Amsterdam waar de bedragen net als bij het CPB 1800 euro in 2022 en 800 euro in 2023 zijn.
- Het CBS, SCP en Nibud hebben beschikking over het exacte netto-elektriciteitsverbruik (inclusief teruglevering) per huishouden. Het CPB heeft deze herschat op basis van het bruto-elektriciteitsverbruik en het aantal zonnepanelen van een woning.
- Het CBS, SCP en Nibud lichten het aantal studentenhuishoudens apart uit in hun armoedeberekeningen. Omdat het voor deze huishoudens lastig is een betrouwbare raming te maken, doet het CPB dit niet.
- Het CBS, SCP en Nibud maken jaarlijks gebruik van de werkelijke huur, uitgaven eigen woning en energieverbruik. Voor het CPB zijn deze in realisatiejaren na 2021 gebaseerd op de verandering van het gemiddelde. Alle instituten maken wel gebruik van gemiddelde energieprijzen in plaats van geobserveerde energieprijzen.
- Het CBS, SCP en Nibud maken voor de hoogte van uitgaven onder het eigen risico gebruik van een gemiddelde, uitgesplitst naar geslacht en een aantal leeftijdsgroepen. Het CPB gebruikt schattingen uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en soort uitkering (bijstandsuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering, AOW-uitkering, geen uitkering). Het CPB voegt hierbij ook spreiding toe op basis van tien decielwaarden van de verdeling (Rijksoverheid, 2025).