



Sociaal en Cultureel Planbureau

Op weg naar een nieuwe armoedegrens

Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'

Marion van den Brakel (CBS)
Kai Gidding (CBS)
Reinder Lok (CBS)
Ferdy Otten (CBS)
Eveline Vandewal (CBS)

Jasja Bos (Nibud)
Marcel Warnaar (Nibud)
Guus Wieman (Nibud)

Benedikt Goderis (SCP)
Stella Hoff (SCP)
Sander Muns (SCP)
Simon Tunderman (SCP)

Uitgave van het Centraal Bureau voor de Statistiek, Nibud & Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag en Utrecht, juni 2023
SCP-volnummer: 2023-15

Inhoud

1	Inleiding.....	4
	Leeswijzer	5
	Literatuur.....	5
2	Armoedegrenzen van het CBS en SCP	6
2.1	Lage-inkomensgrens van het CBS.....	6
2.2	Armoedegrens van het SCP	8
2.3	Verschillen tussen de definities	9
2.4	Bredere materiële afbakeningen.....	11
	Literatuur.....	12
3	Naar een nieuwe uniforme armoedeafbakening.....	13
3.1	Plan van aanpak	13
3.2	Afpellen.....	15
4	Minimumvoorbeeldbegrotingen	18
4.1	Inleiding.....	18
4.2	Opbouw en onderliggende aannames.....	18
4.3	Vaste lasten	23
4.4	Reserveringsuitgaven.....	29
4.5	Huishoudelijke uitgaven.....	32
4.6	Sociale participatie.....	33
4.7	Equivalentiefactoren	34
4.8	Standaard minimumvoorbeeldbegrotingen en saldi	35
4.9	Het actualiseren van de begrotingen	39
4.10	Specifieke huishoudens.....	40
	Literatuur.....	45
5	Keuzes van huishoudens op het sociaal minimum.....	47
5.1	Huisvesting	47
5.2	Energie.....	48
5.3	Zorgverzekering.....	48
5.4	Communicatie	49
5.5	Sociale participatie	50
5.6	Persoonlijke verzorging.....	51
5.7	Voeding.....	51
5.8	Vervoer	51

5.9	Buffer en reserveringsuitgaven	52
5.10	Tot slot	53
	Literatuur	54
	Bijlagen bij hoofdstuk 2.....	55
B.2.1	Andere armoedegrenzen	55
B.2.2	Toelichting op het beleidsmatig minimum.....	56
	Literatuur	61
	Bijlagen bij hoofdstuk 4	62
B.4.1	Minimumvoorbeeldbegrotingen: minimale uitgaven naar huishoudtype	62
B.4.2	Inkomen en saldo naar huishoudtype	66

1 Inleiding

Nieuwe afbakening van armoede

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben eind 2021 besloten om tot een uniforme armoedeafbakening te komen. Het SCP hanteerde het 'niet veel maar toereikendcriterium' en het CBS de 'lage-inkomensgrens'. Zowel maatschappelijk als beleidsmatig is het beter als beide instanties hun kerntaken op het gebied van armoede en bestaanszekerheid op basis van een en dezelfde armoedegrens uitvoeren.

De instelling van de Commissie sociaal minimum in juli 2022 was voor het CBS en het SCP een uitgelezen kans om samen met het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) de nieuwe geüniformeerde afbakening van armoede uit te werken. Op verzoek van de Tweede Kamer (TK 2021/2022a) heeft het kabinet deze onafhankelijke commissie ingesteld om onderzoek te doen naar de hoogte en systematiek van het sociaal minimum (TK 2021/2022b).

De Commissie sociaal minimum presenteert op vrijdag 30 juni 2023 haar eerste adviesrapport over wat verschillende typen huishoudens nodig hebben om rond te komen en de systematiek van het sociaal minimum. Het rapport van de commissie wordt gebruikt in het politieke debat over de wenselijke hoogte van minimumuitkeringen en de systematiek waarmee de minimumuitkeringen vastgesteld. Het SCP en het Nibud zijn vertegenwoordigd in de commissie.

Binnen het project 'Uniformering armoedeafbakening' werken de drie instituten onafhankelijk van de commissie aan de nieuwe geüniformeerde armoedegrens, maar de bevindingen en resultaten zijn wel tussentijds aan de commissie voorgelegd. Deze staan in dit tussenrapport, dat tegelijkertijd met het eerste adviesrapport van de Commissie sociaal minimum op 30 juni beschikbaar is.

Tussenstand van armoedeproject

Dit tussenrapport van het armoedeproject geeft een beschrijving van de activiteiten en de bijhorende tussenresultaten die het CBS, SCP en Nibud gezamenlijk hebben ondernomen om te komen tot een nieuwe, uniforme afbakening van armoede. Daarnaast staan de stappen beschreven die zij de komende periode nog gaan zetten in aanloop naar het eindrapport in 2024.

Deze rapportage biedt een transparante beschrijving en verantwoording van de informatie die het Nibud en het SCP met de Commissie sociaal minimum hebben gedeeld als input voor het rapport van de commissie. Deze informatie bestaat uit de nieuwe concept minimumvoorbeeldbegrotingen met peildatum 1 januari 2023 die het Nibud heeft opgesteld en samen met het SCP heeft getoetst onder focusgroepen. Daarnaast wordt er een update gegeven van de armoedecijfers volgens het bestaande niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP voor het jaar 2021.

Vervolg van het project

De drie instituten werken nog verder aan de nieuwe armoedegrens. Zij maken daarbij gebruik van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud en de statistische concepten waarmee het CBS jaarlijks de materiële welvaart van personen en huishoudens in zijn statistieken beschrijft. Daarnaast ontlenen zij inzichten aan de bestaande CBS- en SCP-methoden voor het meten van armoede. De drie organisaties hechten daarbij waarde aan een extra kwantitatieve toets op de herijkte minimumvoorbeeldbegrotingen via een representatief steekproefonderzoek onder de bevolking van

Nederland (in het bijzonder de lage inkomens) om meningen en ervaringen van burgers te peilen. Het CBS voert dit onderzoek uit, in afstemming met SCP en Nibud.

Eindrapport in 2024

Naar verwachting zijn de statistieken volgens de nieuwe afbakening van armoede in het tweede kwartaal van 2024 beschikbaar. In een definitief eindrapport presenteren de drie instituten de nieuwe armoedecijfers tot en met 2022. In het eindrapport komen verder de uitkomsten van het steekproefonderzoek van het CBS aan bod en worden ook overige focusgroepdiscussies opgenomen. Bijvoorbeeld over de ervaring van het leven op het sociaal minimum en in hoeverre men in het dagelijks leven merkt dat het inkomen laag is. Een andere discussie gaat in op wat de deelnemers een acceptabel minimuminkomen vinden en wat de overheid zou kunnen of moeten doen om mensen een prettiger leven te laten leiden.

Het eindrapport zal tot slot ook ingaan op het gegeven dat armoede niet alleen te maken heeft met een gebrek aan koopkracht en een tekort aan financiële middelen, maar ook met zaken als gezondheid, huisvesting en meer in het algemeen de toegang tot de verzorgingsstaat.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de huidige centrale armoedeafbakeningen: de lage-inkomensgrens van het CBS en de gegeneraliseerde budgetbenadering op basis van het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP. Naast uitleg over de afbakeningen bevat het hoofdstuk enkele statistieken die de verschillende uitkomsten van de afbakeningen laten zien.

Hoofdstuk 3 behandelt het plan van aanpak dat het CBS, SCP en Nibud hebben opgesteld om te komen tot een nieuwe, uniforme armoedeafbakening ter vervanging van de bestaande armoedeafbakeningen van het CBS en SCP.

Hoofdstuk 4 presenteert de herijkte minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Hierin komen de benodigde uitgaven aan bod. De uitgaven zijn gecategoriseerd in vier onderdelen: de vaste lasten, reserveringsuitgaven, huishoudelijke uitgaven en sociale participatie.

Hoofdstuk 5 toont de discussie onder deelnemers aan de focusgroepen over welke onderdelen van de verschillende uitgavenposten zij als noodzakelijk beschouwen en wat zij meer als luxe zien.

Literatuur

TK (2021/2022). *Het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024*. Motie van het lid Omtzigt c.s. over een commissie instellen die de normen voor het bestaansminimum vastlegt van 13 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35845, nr. 17.

TK (2021/2022b). *Instellingsbesluit Commissie sociaal minimum*. Brief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 8 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35925X, nr. 153.

2 Armoedegrenzen van het CBS en SCP

Armoede wordt doorgaans afgebakend op basis van het inkomen. De lage-inkomensgrens is het centrale indelingscriterium van de reguliere CBS-statistieken over het risico op inkomensarmoede. Het SCP beschrijft inkomensarmoede aan de hand van de gegeneraliseerde budgetbenadering. De grenzen verschillen in niveau, onderliggend inkomensbegrip, indexering en in doelpopulatie, maar beogen beide inhoud te geven aan een minimaal noodzakelijk geacht pakket van levensbehoeften. Behalve cijfers op basis van de lage-inkomensgrens publiceert het CBS ook cijfers volgens de beleidsmatige grens en de Europese grens (zie bijlage B.2.1 bij dit hoofdstuk).

2.1 Lage-inkomensgrens van het CBS

2.1.1 *Een vast koopkrachtbedrag georiënteerd op het sociaal minimum*

De lage-inkomensgrens van het CBS weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag in de tijd. Doordat de lage-inkomensgrens alleen voor de prijsontwikkeling wordt geïndexeerd, is dit criterium bij uitstek geschikt voor vergelijkingen in de tijd. Bij de start van de statistiek over (personen in) huishoudens met een laag inkomen is bij het bepalen van de hoogte van lage-inkomensgrens rekening gehouden met de hoogte van het sociaal minimum (Bos 1996). Daarbij is de lage-inkomensgrens op de bijstandsuitkering van een eenpersoonshuishouden gelegd. Uitgangspunt vormde hiervoor het bijstandsniveau in 1979, dat toen relatief hoog was. Hiermee werd beoogd dat huishoudens die uitsluitend of vooral op een bijstandsuitkering of AOW-uitkering (Algemene Ouderdomswet) zijn aangewezen, tot de categorie met een laag inkomen gerekend worden. In 2021 bedroeg de lage-inkomensgrens voor een eenpersoonshuishouden 13.560 euro netto per jaar. Per maand kwam dit neer op 1130 euro. Voor meerpersoonshuishoudens is de lage-inkomensgrens met behulp van de CBS-equivalentiefactor aangepast voor de omvang en samenstelling van het huishouden. De aldus gecorrigeerde inkomens(grenzen) zijn daarmee vergelijkbaar gemaakt met de besteedbare ruimte van een eenpersoonshuishouden.

Bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens spreekt het CBS van kans op armoede of van een armoederisico. De doelpopulatie omvat de Nederlandse bevolking exclusief mensen in instellingen, inrichtingen en tehuizen. Ook (mensen in) studentenhuishoudens en particuliere huishoudens die niet het hele jaar door inkomen hadden vallen buiten de doelpopulatie. Dat gebeurt niet omdat deze groepen geen risico op armoede zouden kunnen lopen, maar omdat de besteding van hun inkomen grotendeels vastligt (de verzorgingsbijdrage van tehuisbewoners) of niet volledig wordt waargenomen (het ontbreken van gegevens over de financiële ondersteuning van ouders aan hun uitwonende studerende kinderen). Gedetailleerde statistieken over het armoederisico op basis van de lage-inkomensgrens voor zowel personen als huishoudens zijn beschikbaar op StatLine, de digitale databank van het CBS (CBS 2023a, 2023b).

2.1.2 *Onderliggend inkomensbegrip*

Voor het meten van het risico op armoede volgens de lage-inkomensgrens vormt het besteedbaar huishoudensinkomen het uitgangspunt. Dit omvat inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, en overdrachtsinkomen bestaande uit uitkeringen, pensioen en ontvangen partneralimentatie. Betaalde partneralimentatie en premies en belastingen op het inkomen zijn in mindering gebracht. Kinderalimentatie en ouderlijke bijdragen aan uitwonende kinderen worden niet waargenomen in de Inkomensstatistiek en kunnen daardoor niet in het inkomensbegrip worden opgenomen. De verplichte premie basiszorgverzekering die huishoudens aan de zorgverzekeraar

betalen, is op het inkomen in mindering gebracht. Een in verband hiermee verkregen zorgtoeslag is bij het inkomen geteld. Bij hantering van de lage-inkomensgrens wordt de huurtoeslag niet meegeteld in het inkomen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de besteedbare ruimte aan de onderkant van de inkomensverdeling optimaal vergelijkbaar is tussen de huishoudens en dat huishoudens die volledig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, ongeacht of ze nu wel of niet huurtoeslag ontvangen, per definitie tot de groep met een laag inkomen behoren.

Kader 2.1 Equivalentieschaal: standaardiseren van inkomens(grenzen)

Het maakt veel uit hoeveel mensen in een huishouden van een bepaald inkomen moeten leven. Inkomens(grenzen) van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling worden met behulp van de CBS equivalentiefactor vergelijkbaar gemaakt (CBS 2004; 2020). Daaruit resulteert het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, oftewel de koopkracht van het huishouden c.q. de koopkracht van de tot het huishouden behorende perso(o)n(en). De equivalentiefactor geeft weer hoe groot het schaalvoordeel is bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Hierbij is het eenpersoonshuishouden als norm gekozen met een bijbehorende factor gelijk aan 1. Bij elke extra volwassene en bij elk extra minderjarig kind is de factor groter. Naarmate huishoudens groter zijn, verschillen de factoren onderling minder omdat het schaalvoordeel van de gemeenschappelijke huishouding ook steeds groter is. Voor een echtpaar zonder kinderen bedraagt de factor bijvoorbeeld 1,40. Een eenpersoonshuishouden met een besteedbaar inkomen van 1130 euro per maand en een echtpaar met een besteedbaar inkomen van (afgerond) 1580 (= $1130 \times 1,40$) euro per maand bevinden zich dus op een even hoog welvaartsniveau. Voor de meest voorkomende huishoudentypen is de equivalentiefactor opgenomen in tabel 2.1. Vanaf verslagjaar 2018 werkt het CBS met geactualiseerde factoren op basis van het op dat moment recentste Budgetonderzoek (CBS 2020).

Tabel 2.1 Hoogte van de lage-inkomensgrens en equivalentiefactor van enkele huishoudentypen, 2000-2021 (in euro's)^a

aantal kinderen in hh	een- persoons- hh	(echt)paar				eenoudergezin		
	0	0	1	2	3	1	2	3
lage-inkomensgrens^b								
2000	770	1060	1290	1450	1590	1030	1160	1360
2005	870	1190	1460	1640	1800	1160	1320	1530
2010	940	1290	1570	1770	1940	1250	1420	1660
2015	1030	1410	1710	1930	2120	1370	1550	1810
2018	1060	1490	1800	2030	2220	1400	1610	1840
2019	1090	1530	1840	2080	2280	1440	1660	1890
2020	1100	1550	1870	2110	2310	1460	1680	1910
2021	1130	1590	1920	2170	2370	1500	1720	1960
equivalentiefactor								
tot 2018	1,00	1,37	1,67	1,88	2,06	1,33	1,51	1,76
vanaf 2018	1,00	1,40	1,69	1,91	2,09	1,32	1,52	1,73

a De cijfers voor 2021 zijn voorlopig.

b Netto maandbedrag in euro (lopende prijzen).

Bron: CBS (Inkomensstatistiek); CBS (2004; 2020)

2.2 Armoedegrens van het SCP

Het SCP gebruikt zijn methode om armoede te meten sinds 2007 (Soede en Vrooman 2008; Vrooman 2009; Hoff et al. 2009; Goderis et al. 2018). Daarbij bepaalt het eerst de armoedegrens: wat heeft iemand minimaal nodig om in zijn levensonderhoud te voorzien? Daarna wordt het inkomen van mensen bepaald: hoeveel middelen hebben zij te besteden? Ten slotte wordt de armoede van individuele personen vertaald naar één macrocijfer voor armoede in Nederland: het aandeel personen met een inkomen onder de armoedegrens.

De SCP-armoedegrens is in belangrijke mate gebaseerd op minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud en kent twee niveaus. Het *basisbehoeftebudget* omvat de minimale uitgaven aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding, wonen, en enkele andere moeilijk te vermijden posten. Het *niet-veel-maar-toereikendbudget* is iets ruimer en houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. De twee niveaus van de armoedegrens voor een eenpersoonshuishouden worden vervolgens met behulp van de CBS-equivalentiefactoren vertaald naar armoedegrenzen voor andere typen huishoudens. De grensbedragen worden jaarlijks, op basis van een vijfjaars- voortschrijdend gemiddelde, geïndexeerd met de ontwikkeling van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen voor de totale bevolking. Deze wijze van indexering beoogt veranderingen in de welvaart niet volledig (zoals bij de Europese armoedegrens) en met enige vertraging tot uitdrukking te brengen in de ontwikkeling van de budgetgrens. Bij stijgende welvaart

wordt immers doorgaans verhoudingsgewijs steeds minder besteed aan de posten voeding, kleding en wonen, waardoor de budgetgrenzen minder sterk zullen stijgen als het inkomen toeneemt.¹

In 2010 en 2017 heeft het SCP de armoedegrens herijkt op basis van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud (Soede 2011; Goderis et al. 2018). Daarnaast is in 2010 gebruikgemaakt van een focusgroepenonderzoek om ervoor te zorgen dat de SCP-armoedegrens in lijn blijft met wat burgers zelf als minimaal noodzakelijk beschouwen (Hoff et al. 2009). In 2021 bedroeg het basisbehoeftebudget voor een eenpersoonshuishouden 1183 euro per maand. Het niet-veel-maar-toereikendbudget bedroeg 1293 euro per maand. Om te bepalen hoeveel middelen mensen te besteden hebben, telt het SCP de huurtoeslag die hoort bij de referentiewoning in de minimumvoorbeeldbegrotingen op bij het inkomen. Daarnaast worden niet-vergoede ziektekosten van het inkomen afgetrokken omdat ze sterk verschillen tussen mensen en doorgaans onontkoombaar zijn. Ten slotte trekt het SCP ook de netto kosten van kinderopvang af van het inkomen. Dit weerspiegelt de noodzaak van kinderopvang voor het verwerven van inkomen.

De doelpopulatie bij de SCP-armoedegrens bestaat uit particuliere huishoudens met waargenomen inkomen, exclusief studentenhuizen. Dit is de populatie van de lage-inkomensgrens van het CBS, aangevuld met personen in huishoudens met een onvolledig jaarinkomen. Zoals we beschrijven in de hoofdstukken 4 en 5 van dit rapport heeft het Nibud in 2023 nieuwe minimumvoorbeeldbegrotingen opgesteld en hebben SCP en Nibud samen een focusgroepenonderzoek uitgevoerd om de nieuwe begrotingen te valideren.

2.3 Verschillen tussen de definities

2.3.1 Onderscheid in duurcriteria

Weinig inkomen is voor veel huishoudens vaak een tijdelijke, incidentele kwestie. Denk bijvoorbeeld aan zelfstandigen die een op zich goedlopende onderneming hebben, maar ook weleens een slecht jaar draaien. Of aan jonge mensen bij wie de overstap van een opleiding naar een betaalde baan niet rimpelloos verloopt, en die daarom tussentijds een beroep op een sociale voorziening moeten doen. Het inkomen kan dan voor een jaar laag uitvallen. Van serieuze inkomensproblematiek is echter nauwelijks sprake als deze financiële malaise binnen afzienbare tijd voorbij is. Als de beperkte inkomsten evenwel structureel van aard zijn en dus langer aanhouden, is de problematiek ernstiger. Een belangrijke aanvulling is dan ook om naast cijfers over de kans op armoede op basis van het inkomen in één jaar, ook uitkomsten te presenteren waarbij de inkomenssituatie over opeenvolgende jaren in ogenschouw wordt genomen. Het langdurigheidscriterium kan op verschillende manieren worden afgebakend. Het CBS spreekt van een langdurig laag inkomen als deze weinig rooskleurige inkomenspositie vier jaar of langer wordt ingenomen, terwijl het SCP een periode van ten minste drie jaar achtereen als langdurig beschouwt.

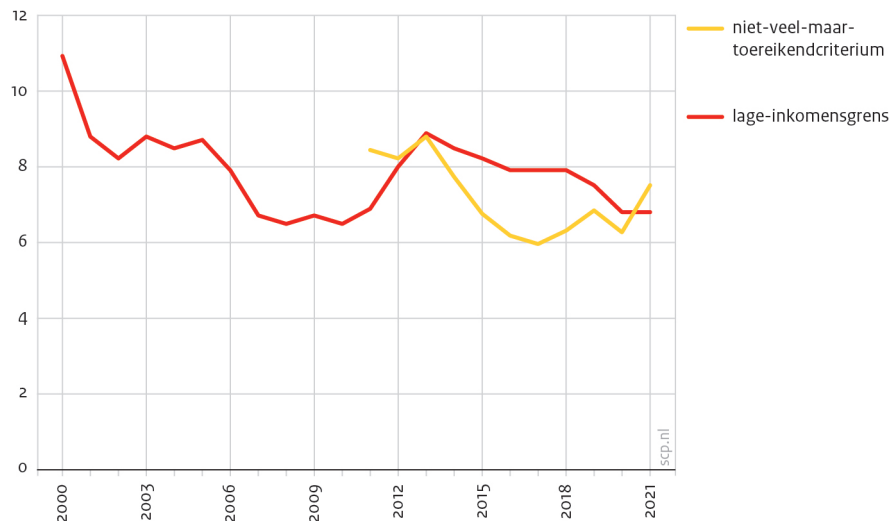
2.3.2 Verschillen in omvang

De ontwikkeling van het aantal huishoudens met armoederisico op basis van de lage-inkomensgrens is vergelijkbaar met die van volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Het percentage risicohuishoudens volgt bij beide grenzen in grote lijnen de conjunctuur: in tijden van economische neergang stijgt het percentage, in tijden van economische voorspoed daalt dit percentage. In de

¹ Uit eerdere studies blijkt dat de hier gebruikte methode van indexering goed aansluit bij de ontwikkeling van wat de maatschappij als minimaal noodzakelijk ervaart (Citro en Michael 1995; Soede 2006, 2011; Vrooman 2009).

periode 2000 tot en met 2021 fluctueerde het percentage huishoudens met een armoederisico op basis van de lage-inkomensgrens tussen 6,8 en 10,9% (figuur 2.1). In 2021 waren er 515.000 huishoudens, oftewel 891.000 personen (5,4% van de bevolking), met een laag inkomen. In de periode 2011 tot en met 2021 fluctueerde het percentage arme huishoudens volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium tussen 6,0 en 8,8%. In 2021 leefde 7,5% van de Nederlandse huishoudens onder deze armoedegrens, wat neerkomt op 6,1% van de bevolking en meer dan een miljoen mensen.

Figuur 2.1 (Kans op) armoede, 2000-2021 (in % huishoudens)^a



a De cijfers voor 2021 zijn voorlopig.

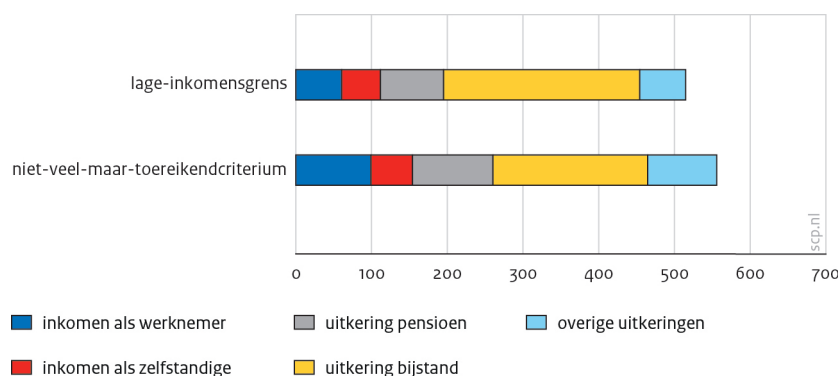
Bron: CBS; SCP-bewerking

2.3.3 Verschillen in inkomensbron

Niet alleen de omvang van armoede verschilt tussen beide armoedegrenzen, maar ook de samenstelling van de groep die onder de armoedegrens leeft. Wel zijn de verschillen verhoudingsgewijs klein. Volgens de lage-inkomensgrens liepen huishoudens die voornamelijk van een bijstandsuitkering of een verwante sociale voorziening (bijvoorbeeld van een Wajong-uitkering) moesten rondkomen het vaakst een armoederisico. In 2021 betrof dat 260.000 van deze huishoudens, oftewel 65% van alle lage inkomens (figuur 2.2). Onder huishoudens met vooral een pensioeninkomen is het armoederisico met 3,8% (83.000 huishoudens) relatief laag. Dat komt doordat de AOW-uitkering voor zowel eenpersoons- als tweepersoonshuishoudens al meerdere jaren boven de lage-inkomensgrens uit komt.

Volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium is het aandeel armen onder huishoudens die vooral afhankelijk zijn van een pensioeninkomen met 5,0% eveneens relatief laag. Dit komt doordat een volledige AOW-uitkering (zonder aftrek van niet vergoede zorgkosten) hoger ligt dan het niet-veel-maar-toereikendbudget. In 2021 leefden desalniettemin 106.000 huishoudens met pensioeninkomen als voornaamste inkomensbron onder de armoedegrens, en 92.000 van deze huishoudens ontvingen een AOW-uitkering. In aantallen personen ging het om 140.000 mensen (4,2%) met pensioeninkomen als voornaamste inkomensbron, waarvan 118.000 een AOW-uitkering ontvingen. Pensioenontvangers zijn daarmee de derde grote groep onder de arme volwassenen. De twee grootste groepen zijn de 192.000 werkende armen en 246.000 bijstandsonvangers.

Figuur 2.2 Aantal huishoudens onder armoedegrens, naar voornaamste inkomensbron, 2021 (in duizenden huishoudens)^a



a De cijfers zijn voorlopig.

Bron: CBS; SCP-bewerking

2.4 Bredere materiële afbakening

De beoordeling van het armoederisico alleen op basis van de hoogte van het inkomen is een pragmatische keuze die geen volledig financieel beeld van de armoedeproblematiek geeft. De welvaartspositie van een huishouden kan ook worden afgelezen aan andere indicatoren van de materiële welvaart. Vermogen is in dit opzicht een belangrijke indicator. Wie meer uitgeeft dan zijn inkomen, kan daarbij zijn vermogensbuffer aanspreken. Wie niet over dergelijke buffers beschikt, bouwt betalingsachterstanden of schulden op. Dit kan tot problematische schulden of een wettelijke schuldsanering leiden.

Vermogen, oftewel het saldo van bezittingen en schulden, betreft geen geldstroom (transactie) en valt daardoor buiten de reguliere definitie van inkomen. Gegevens van bezittingen en schulden worden dan ook vaak niet opgenomen in of verrekend met het gehanteerde inkomenscriterium. In de discussie over armoedeproblematiek wordt evenwel aangevoerd dat het wel degelijk uitmaakt of een huishouden ten tijde van inkomensproblemen een beroep kan doen op vrij opneembare vermogensmiddelen, of dat dit juist niet mogelijk is. Het laatste vanwege het ontbreken van vrij opneembare buffers of, nog ongunstiger, vanwege het torsen van een schuldenlast.

Vanuit de literatuur zijn er ruwweg twee hoofdmethodieken te onderscheiden waarmee componenten van het vermogen toch bij het inkomen betrokken kunnen worden. Het betreft de annuïteitenmethode en de instelling van een vermogensplafond (Citro en Michael 1995). Hierbinnen zijn weer meerdere varianten mogelijk. In de kern behelst de annuïteitenaanpak dat volgens diverse criteria het vrij opneembare vermogen van een huishouden wordt uitgedrukt in een annuïteit (een vast maandelijks of jaarlijks bedrag voor een bepaalde tijdsperiode), en dat dit bedrag bij het besteedbaar inkomen wordt opgeteld. Dit vanuit de veronderstelling dat het armoedeperspectief en de vermogenssituatie voor een langere periode stabiel zijn, zodat het opsouperen van het vrij opneembare vermogen op gestage en constante wijze kan plaatsvinden. Een ideaaltypisch voorbeeld vormen arme gepensioneerden die hun huis hebben verkocht en vervolgens maandelijks een vast deel van de opbrengst aan hun inkomen kunnen toevoegen. Het SCP heeft in eerdere armoederapportages in gevoeligheidsanalyses gebruikgemaakt van de annuïteitenaanpak om vermogensbedragen bij het inkomen te betrekken (Goderis et al. 2018; Hoff et al. 2019).

Ook het CBS heeft in experimentele armoedespecificaties rekening gehouden met vermogensinformatie. Daarbij is gebruikgemaakt van een vermogensplafond. Als kritisch plafond in deze experimentele aanpak is uitgegaan van de helft van de lage-inkomensgrens (zie Van den Brakel en Gidding 2019). Dat is jaarlijks ongeveer gelijk aan het maximale vrijstellingsbedrag van eigen vermogen volgens de bijstandswetgeving. Het vermogensplafond staat daarmee net als de lage-inkomensgrens los van de wetgeving en wordt alleen gecorrigeerd voor inflatie en niet voor welvaartsontwikkeling. Tot het vrij opneembaar vermogen behoren alleen de beschikbare liquide vermogensmiddelen. Deze omvatten het saldo van bezittingen en schulden exclusief de eigen woning (woningwaarde minus hypotheekschuld), het ondernemingsvermogen en het aanmerkelijk belang. De liquide vermogensmiddelen worden, net als het inkomen, gestandaardiseerd met de CBS-equivalentiefactoren om ook voor het welvaarts criterium optimale vergelijkbaarheid tussen de verschillende huishoudentypen te garanderen. Een huishouden met welvaartsarmoede is dan afgebakend als een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens en een vrij opneembaar vermogen tot maximaal de helft van deze grens.

De insteek van het CBS, SCP en Nibud is om toe te werken naar een nieuwe armoedegrens waarin ook rekening wordt gehouden met het vermogen en schulden van huishoudens.

Literatuur

- Bos, W. (1996). Lage inkomens 1990-1993. In: *Sociaal-economische maandstatistiek*, jg. 13, nr. 3, p. 16-18. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Brakel, M. van den en K. Gidding (2019). Hoe is de financiële welvaart verdeeld? In: *Statistische Trends*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020). *Wat is mijn koopkracht?* Geraadpleegd via www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2008/50/wat-is-mijn-besteedbaar-inkomen.
- CBS (2023a). *Laag en langdurig laag inkomen van personen; persoonskenmerken* (StatLine). Geraadpleegd 1 juni 2023 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83843NED/table?ts=1682495381429.
- CBS (2023b). *Laag en langdurig laag inkomen van huishoudens; huishoudenskenmerken* (StatLine). Geraadpleegd 1 juni 2023 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table?ts=1682495094559.
- Citro, C.F. en R.T. Michael (red.) (1995). *Measuring poverty: a new approach*. Washington, DC: National Academy Press.
- Goderis, B., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras (2018). *De SCP-methode voor het meten van armoede: herijking en revisie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- Hoff, S., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en B. Goderis (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soede, A. (2006). *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP werkdocument).
- Soede, A. (2011). *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soede, A., en J.C. Vrooman (2008). *Beyond the breadline; a poverty threshold based on a generalised budget approach*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief: institutions of social security, and their impact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

3 Naar een nieuwe uniforme armoedeafbakening

In de loop van 2022 is een projectteam met medewerkers van het CBS, SCP en Nibud gevormd. Doel van het projectteam is om in de loop van 2024, in het tweede kwartaal, een nieuwe afbakening van armoede te presenteren, ter vervanging van de lage-inkomensgrens van het CBS en de gegeneraliseerde budgetbenadering van het SCP die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. Om dit doel te bereiken heeft het projectteam een plan van aanpak opgesteld, waarin de volgende activiteiten zijn opgenomen.

Plan van aanpak

- 1 Een nieuwe armoedeafbakening in grote lijnen schetsen en overeenkomen
- 2 Herijken en opstellen minimumvoorbeeldbegrotingen 2023
- 3 Toetsen minimumvoorbeeldbegrotingen via focusgroepen van huishoudens met inkomen rond of net boven het sociaal minimum
- 4 Kwantitatieve onderbouwing minimumvoorbeeldbegrotingen via steekproefonderzoek onder de bevolking
- 5 In detail ontwerpen: basis armoedeafbakening
- 6 In detail ontwerpen: aanvullende armoedeafbakening
- 7 Presenteren nieuwe armoedeafbakening via verschillende uitkomsten

De eerste drie activiteiten uit dit plan zijn volledig afgerond, net als de ontwikkeling van een methodiek om in beeld te brengen hoeveel huishoudens aanvullend arm zijn door hoge uitgaven. De overige activiteiten worden tussen juli 2023 en medio 2024 verder opgepakt. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de afzonderlijke activiteiten nader toegelicht en wordt ingegaan op het zogenoemde *afpellen*, een aanvullende benadering waarbij rekening wordt gehouden met de feitelijke uitgaven van huishoudens aan bepaalde uitgavenposten. Deze benadering zal onderdeel uitmaken van de nieuwe armoedeafbakening.

3.1 Plan van aanpak

3.1.1 Schets van een nieuwe afbakening

Na de start van het project heeft het projectteam eerst een grove schets van een nieuwe afbakening geformuleerd. De nieuwe afbakening wordt gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud, net als het huidige niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP, en gebruikt verder in beginsel de standaard inkomensconcepten die het CBS in zijn welvaartsstatistieken hanteert. Daarnaast zal bij de nieuwe afbakening gebruik worden gemaakt van andere integraal beschikbare gegevens over welvaart, zoals het vermogen van huishoudens en ook bepaalde uitgaven van huishoudens.

3.1.2 Herijken minimumvoorbeeldbegrotingen 2023

Een belangrijk ingrediënt voor de nieuwe armoedeafbakening van het CBS, SCP en Nibud vormen de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Het Nibud heeft begin 2023 nieuwe voorbeeldbegrotingen met peildatum 1 januari 2023 opgesteld, na uitgebreide herijking van het pakket noodzakelijke uitgavenposten. In hoofdstuk 4 komen de nieuwe voorbeeldbegrotingen aan bod.

3.1.3 Toetsen minimumvoorbeeldbegrotingen via focusgroepen

Het SCP heeft een eerste versie van de herijkte minimumvoorbeeldbegrotingen voorgelegd aan acht focusgroepen, bestaande uit verschillende typen huishoudens met een inkomen rond of net boven het sociaal minimum. In hoofdstuk 5 volgt een verslag van de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek onder de deelnemers van de focusgroepen. Er wordt een overzicht gepresenteerd van welke onderdelen van de verschillende uitgavenposten als noodzakelijk worden beschouwd en welke meer als luxe worden gezien. Naar aanleiding van de focusgroepen zijn de voorbeeldbegrotingen nog iets aangepast.

3.1.4 Kwantitatieve onderbouwing minimumvoorbeeldbegrotingen via steekproefonderzoek

Het CBS, SCP en Nibud hechten waarde aan een extra toets op de herijkte minimumvoorbeeldbegrotingen en de daarmee samenhangende armoedegrenzen. Daarom houdt het CBS in het najaar van 2023 een representatief steekproefonderzoek onder de bevolking van Nederland (in het bijzonder de lage inkomens) om meningen en ervaringen van de bevolking te peilen. Er wordt onder meer gevraagd naar de mening over welke uitgavenposten tot het bestaansminimum behoren, en naar ervaringen van en inschattingen over leven in armoede. Op grond van dit onderzoek worden de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud en/of de armoedegrenzen mogelijk nog aangepast.

3.1.5 Ontwerpen basis armoedeafbakening

De jaarlijkse basis armoedeafbakening is bedoeld om naderhand, wanneer alle bedragen en prijsontwikkelingen bekend zijn, aan te geven hoeveel en welke typen huishoudens met hun inkomen onder het bestaansminimum leven. In de basisafbakening worden inkomens van huishoudens geconfronteerd met de noodzakelijke uitgavenposten in de minimumvoorbeeldbegrotingen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met verschillen tussen typen huishoudens in omvang en samenstelling en ook met (meer-)jaarlijkse veranderingen in prijs en samenstelling van de noodzakelijke uitgavenposten. Bij de basis armoedeafbakening spelen de volgende welvaartsconcepten daarom een belangrijke rol:

- besteedbaar inkomen
- prijzen
- equivalentieschaal. Voor huishoudens van verschillende omvang en samenstelling drukt deze uit wat de schaalvoordelen zijn van een gezamenlijke huishouding (zie kader 2.1).

Het CBS, Nibud en SCP richten zich de komende maanden op de gedetailleerde keuzes die bij de definitieve basisafbakening van belang zijn.

3.1.6 Ontwerpen aanvullende armoedeafbakening

Bij de aanvullende armoedeafbakening wordt met onderstaande welvaartsconcepten rekening gehouden:

- vermogens van huishoudens, met bestanddelen als bezittingen en schulden
- uitgaven van huishoudens aan wonen en energie
- niet-vergoede uitgaven aan zorg (indien mogelijk)

De basis armoedeafbakening wordt aangescherpt door te laten zien hoeveel huishoudens te weinig vermogensbuffers hebben of te hoge specifieke uitgaven om rond te kunnen komen. Voor dit laatste heeft het CBS al een methodiek ontwikkeld waarbij daadwerkelijke uitgaven aan wonen, energie en mogelijk ook zorg op het inkomen in mindering worden gebracht. Dit *afpellen* wordt in paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk uitgelegd.

3.1.7 Presenteren nieuwe uitkomsten

Als laatste activiteit worden de uitkomsten over armoede volgens de nieuwe afbakening gepresenteerd aan de hand van statistieken die het CBS en het SCP in het verleden al gepubliceerd hebben, waaronder:

- aantallen en percentages huishoudens en personen in armoede volgens de basis- en de aanvullende afbakening
- inkomensstekort van huishoudens in armoede
- langjarige trends over huishoudens en personen in armoede
- armoede onder bevolkingsgroepen op basis van verschillende huishoudens- en persoonskenmerken

3.2 Afpellen

Deze paragraaf illustreert het *afpellen*, waarbij rekening wordt gehouden met de feitelijke uitgaven van huishoudens aan bepaalde uitgavenposten. Deze aanvullende benadering zal worden toegevoegd aan de nieuwe armoedeafbakening waaraan CBS, SCP en Nibud op dit moment werken. Omdat de werkzaamheden omtrent deze nieuwe armoedeafbakening nog niet zijn afgerond, wordt de benadering van het afpellen in deze paragraaf geïllustreerd op basis van de lage-inkomensgrens.

3.2.1 Klassieke benadering van armoede

De lage-inkomensgrens is de inkomensgrens die het CBS op dit moment gebruikt voor de afbakening van armoede. De lage-inkomensgrens betreft een vast bedrag dat voor alle jaren en alle typen huishoudens een gelijke koopkracht vertegenwoordigt. De hoogte ervan is geënt op de bijstandsuitkering van een eenpersoonshuishouden in 1979, toen deze op een hoog niveau lag. In dit hoofdstuk illustreren we de benadering van het afpellen op basis van cijfers over 2019. Bij de voorbeelden gebruiken we een aangepaste lage-inkomensgrens van 15.421 euro.² De lage-inkomensgrens is een voorbeeld van de klassieke benadering van armoede, die als volgt kan worden beschreven: als het inkomen van een huishouden (volgens een vooraf vastgesteld inkomensbegrip, zoals het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen) onder een bepaalde armoedegrens ligt, dan is het huishouden arm (of, zoals het CBS zegt, dan loopt het huishouden risico op armoede).

Voorbeeld

In 2019 loopt een huishouden met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van 15.000 euro risico op armoede, omdat dit inkomen onder de gebruikte lage-inkomensgrens van 15.421 euro ligt. Een huishouden met een inkomen van 16.000 euro heeft daarentegen geen armoederisico. In 2019 liep 7,4% van de huishoudens volgens deze definitie een armoederisico.³

De klassieke benadering van armoede beoordeelt dus alleen het feitelijke inkomen van huishoudens.

² De lage-inkomensgrens is exclusief huurtoeslag en bedroeg in 2019 formeel 13.081 euro. Voor de huurtoeslag wordt voor deze illustratie hierbij nog 2340 euro opgeteld (195 euro per maand; huurtoeslag op basis van een huur op het niveau van de kwaliteitskortingsgrens van 424 euro per maand). Dat geeft een totaal van 15.421 euro. (De kwaliteitskortingsgrens is een begrip uit de huurtoeslag. Ligt de huurprijs boven deze grens, dan wordt er gekort op de huurtoeslag. Ieder huishouden met recht op huurtoeslag betaalt een deel van de huurprijs zelf. Het (inkomensafhankelijke) bedrag dat ieder huishouden met toeslag zelf moet betalen heet basishuur. Het bedrag tussen de basishuur en de kwaliteitskortingsgrens wordt 100% vergoed door huurtoeslag.)

³ Dit percentage wijkt af van het percentage op StatLine, omdat de methodiek en de beschikbare data voor deze illustratie afwijkend zijn.

3.2.2 Aanvullende benadering van armoede

Minimumvoorbeeldbegrotingen

De bestaande armoedegrens van het SCP en ook de nieuwe armoedeafbakening zijn gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Deze minimumvoorbeeldbegrotingen bestaan uit een verzameling van uitgavenposten die volgens het Nibud noodzakelijk zijn voor huishoudens, met bijbehorende minimumnormbedragen. Ook hier geldt dat een huishouden een armoederisico loopt als het inkomen van het huishouden onder een bepaald totaal minimumnormbedrag voor noodzakelijke uitgavenposten ligt.

Afpellen

De minimumvoorbeeldbegrotingen zijn generiek en houden geen rekening met de feitelijke uitgaven van huishoudens. Deze feitelijke uitgaven zullen in de praktijk afwijken van normbedragen vanwege individuele voorkeuren, maar ook vanwege individuele omstandigheden die huishoudens niet direct kunnen veranderen, bijvoorbeeld in het geval van hoge huurlasten, een hoge energierekening of hoge zorgkosten. In zulke situaties is het de vraag of het huishouden ook voldoende inkomen heeft als met deze feitelijke uitgaven rekening wordt gehouden. Deze vraag is belangrijk als de feitelijke uitgaven van huishoudens 1) in de praktijk grote variabiliteit tussen huishoudens vertonen en 2) niet eenvoudig of snel aan te passen zijn. De vraag valt echter alleen te beantwoorden als 3) de feitelijke uitgaven voor alle huishoudens beschikbaar zijn. Als deze drie criteria van toepassing zijn op een bepaalde uitgavenpost, dan is het mogelijk om bij de afbakening van armoede rekening te houden met de feitelijke uitgaven van huishoudens aan de uitgavenpost en niet uit te gaan van het bijbehorende minimumnormbedrag. Dit kan door voor de betreffende uitgavenpost twee dingen te doen:

- 1 Verminder het inkomen van het huishouden met de feitelijke uitgaven aan de uitgavenpost.
- 2 Verminder het totale minimumnormbedrag voor noodzakelijke uitgavenposten met het minimumnormbedrag voor de uitgavenpost.

Op deze manier kan armoede aanvullend als volgt worden benaderd: als, na aftrek van de feitelijke uitgaven voor bepaalde noodzakelijke uitgavenposten, het resterende inkomen van een huishouden onder een corresponderend totaal minimumnormbedrag voor resterende noodzakelijke uitgavenposten ligt, dan is het huishouden *ook* arm. Deze benadering is een aanvulling op de klassieke benadering van armoede, geen vervanging ervan. Dit is om te voorkomen dat huishoudens die op basis van hun inkomen arm zijn, opeens niet meer arm zouden zijn omdat ze feitelijk minder aan een uitgavenpost uitgeven dan de norm.

De aanvullende benadering beoordeelt dus niet alleen het feitelijke inkomen van huishoudens, maar ook bepaalde feitelijke uitgaven, en laat zien hoeveel huishoudens aanvullend arm zijn door hoge uitgaven.

3.2.3 Illustratie op basis van de lage-inkomensgrens

Huurlasten

Huurlasten vormen een belangrijke uitgavenpost en worden daarom als eerste afgepeld. Hiervoor wordt het inkomen van het huishouden verminderd met de betaalde huur.⁴ Voor huurders zijn deze bedragen opgenomen in de Woonbase van het CBS.⁵ Equivalent hieraan wordt voor eigenaren de economische huurwaarde van het inkomen afgetrokken.⁶ In lijn met de vermindering van het inkomen, wordt ook de lage-inkomensgrens verminderd met een normbedrag van 5088 euro (424 euro per maand; huur op het niveau van de kwaliteitskortingsgrens).⁷

Voorbeeld

In 2019 is een eenpersoonshuishouden met een besteedbaar inkomen van 16.000 euro en huurlasten van 6000 euro ook arm, omdat het inkomen verminderd met de huurlasten (16.000 - 6000 = 10.000 euro) onder de lage-inkomensgrens verminderd met de norm voor de huurlasten (15.421 - 5088 = 10.333 euro) ligt. Een eenpersoonshuishouden met een besteedbaar inkomen van 16.000 euro en huurlasten van 5000 euro is daarentegen niet arm, want het houdt 11.000 euro over. In 2019 bleek 3,5% van de huishoudens op basis van hoge woonlasten aanvullend arm en liep in totaal (7,4 + 3,5 =) 10,9% van de huishoudens een armoederisico.

De huishoudens die volgens de klassieke benadering van armoede niet als arm werden aangemerkt, maar volgens de aanvullende benadering wel, hebben een relatief laag gestandaardiseerd besteedbaar inkomen in combinatie met relatief hoge huurlasten. Zo is de gemiddelde huur van deze groep 8664 euro (2019). Dat komt neer op een gemiddelde maandhuur van 722 euro, op het niveau van de toen geldende liberalisatiegrens.⁸

Energielasten en zorgkosten

Op dit moment is het ook mogelijk om de uitgaven aan energie (op basis van feitelijk verbruik) af te pellen. In dit geval zal het inkomen worden verminderd met de vaste lasten, de variabele lasten en de energiebelasting voor stroom en gas (op basis van gemiddelde tarieven). Ook zal het totale minimumnormbedrag voor noodzakelijke uitgavenposten worden verminderd met het normbedrag voor de uitgavenpost energie. In de toekomst zal hetzelfde principe mogelijk ook op zorgkosten kunnen worden toegepast.

⁴ Feitelijk: de bruto kale huur en subsidiabele servicekosten.

⁵ Voor een klein percentage van de huishoudens zijn deze bedragen niet beschikbaar. In deze illustratie zijn deze huishoudens buiten beschouwing gelaten.

⁶ Feitelijk: de bruto economische huurwaarde van de eigen woning, de veronderstelde huurlasten van eigenaren. Bijkomend voordeel van het afpellen van huurlasten is hiermee dat armoede-uitkomsten niet langer afhankelijk zijn van een modelmatig vastgestelde inkomenscomponent. De bruto economische huurwaarde wordt namelijk standaard meegeteld in het besteedbaar inkomen van huishoudens.

⁷ In de nieuwe armoededefinitie zal deze aanpak worden vervangen door het totale minimumnormbedrag voor noodzakelijke uitgavenposten te verminderen met het minimumnormbedrag voor huur.

⁸ De liberalisatiegrens markeert het scheidingspunt tussen een gereguleerde huurwoning en een woning in de vrije sector binnen Nederland.

4 Minimumvoorbeeldbegrotingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. De herijkte minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud vormen een belangrijke basis voor het nieuwe sociaal minimum en de nieuwe armoedegrens. Jaarlijks stellen we voorbeeldbegrotingen op voor mensen met een minimuminkomen. Dit doen we voor verschillende huishoudtypen, waaronder eenpersoonshuishoudens en (echt)paren met een bijstands- of AOW-uitkering en een- en tweeoudergezinnen met één, twee of drie kinderen.

Het Nibud heeft zijn minimumvoorbeeldbegrotingen heroverwogen en herzien op basis van nieuw onderzoek naar bestedingen en prijzen, focusgroepenonderzoek en voortschrijdende inzichten over de aannames van het Nibud. Het doel hiervan is om, samen met het SCP en met cijfermatige ondersteuning van het CBS, de Commissie sociaal minimum te adviseren. De focusgroepen zijn gebruikt om de bestaande pakketten van het Nibud te toetsen en te bepalen waar deze aan herziening toe zijn. Aanscherpingen bleken nodig bij de posten telefoon, televisie en internet, vervoer, kleding en sociale participatie. De wijzigingen worden in dit hoofdstuk toegelicht bij de bespreking van de posten.

Het opstellen van een voorbeeldbegroting of referentiebudget voor verschillende soorten huishoudens is een methode om de kosten voor levensonderhoud in kaart te brengen. De aannames over deze huishoudens, zoals omvang, woonomstandigheden en behoeften, koppelen we aan uitgavencijfers en prijsinformatie om zo een realistische weergave te creëren van hun noodzakelijke gemiddelde (maandelijke) uitgaven. Minimumvoorbeeldbegrotingen gaan uit van het minimaal noodzakelijke om mee te kunnen doen in de maatschappij (Doyal en Gough 1984; Sen 1985; Storm 2012; Deeming en Veit-Wilson 2020; Penne 2020). De methode van minimumvoorbeeldbegrotingen is een bewezen robuuste methode die academici en onderzoekscentra gebruiken voor verschillende doeleinden. Binnen Nederland worden de voorbeeldbegrotingen van het Nibud onder andere gebruikt voor het opstellen van grenzen voor consumptieve kredieten en hypotheeknormen (Vranken 2010; Goderis et al. 2018; Deeming en Veit-Wilson 2020).

In Nederland hangt de definitie van het sociaal minimum tot nu toe samen met inkomensdefinities waarin het wettelijk minimumloon en – daarvan afgeleid – de bijstandsuitkering in het kader van de Participatiewet leidend zijn. Door gebruik te maken van de minimumvoorbeeldbegrotingen kiezen we voor een fundamenteel andere benadering van het sociaal minimum. In plaats van inkomensdefinities zijn uitgaven leidend. In het verlengde hiervan werken het Nibud, SCP en CBS aan een vertaling van dit sociaal minimum naar een gemeenschappelijke armoedegrens.

4.2 Opbouw en onderliggende aannames

Het is van belang eerst de opbouw van de begrotingen, de keuzes voor huishoudtypen en de aannames die we hanteren bij het opstellen van de begrotingen nader toe te lichten.

4.2.1 *Opbouw begrotingen*

De begrotingen zijn ingedeeld in vier categorieën:

- vaste lasten
- reserveringsuitgaven
- huishoudelijke uitgaven
- uitgaven voor sociale participatie

Vaste lasten bestaan uit uitgaven aan huur, energie, water, lokale lasten, telefoon, televisie en internet, zorgverzekeringen, overige verzekeringen, onderwijs, contributies en abonnementen, vervoer, betalingsverplichtingen en aflossingen van leningen. Deze uitgaven zijn vaak maandelijks hetzelfde en er ligt meestal een contract aan ten grondslag.

Reserveringsuitgaven zijn uitgaven voor de aanschaf van kleding, inboedel, uitgaven aan onderhoud huis en tuin, uitgaven aan zelfzorgmiddelen en het eigen risico van de zorgverzekering, en vrijetijdsbesteding. Deze uitgaven doen huishoudens onregelmatig; de bedragen kunnen variëren van nihil tot duizenden euro's. In de begrotingen gaan we ervan uit dat mensen geld reserveren om deze uitgaven te zijner tijd te kunnen doen.

Huishoudelijke uitgaven zijn de boodschappen voor onder andere voeding, was- en schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging.

Sociale participatie omvat 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, uitgaven in verband met recreatie, op bezoek gaan bij anderen en het ontvangen van bezoek.

In de paragrafen 3 tot en met 6 gaan we per uitgavenpost dieper in op de samenstelling van deze posten en onderbouwen we de gemaakte keuzes.

4.2.2 *Pakketten*

Aan veel uitgavenposten liggen pakketten met artikelen en diensten ten grondslag. Bij de samenstelling van de pakketten hanteren we de volgende uitgangspunten:

- 1 Producten moeten goed verkrijgbaar zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat iemand niet ver zou moeten reizen om een product aan te schaffen.
- 2 Producten zijn sober maar degelijk. We gaan daarbij uit van een bepaalde gebruiksduur. Deze is afhankelijk van het product.
- 3 Tweedehands is een vrije keus. Dat betekent dat we uitgaan van nieuwe producten, omdat we de prijs en levensduur van tweedehands producten niet kunnen bepalen.

Specifiek voor de zorgverzekering kiezen we voor een aanvullende verzekering naast een basisverzekering. De reden hiervoor is dat we ervan uitgaan dat huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal minimum (onverwacht) hogere zorgkosten niet kunnen dragen. Met een aanvullende verzekering wordt dit risico afgedekt.

De voedingspakketten zijn gebaseerd op de adviezen voor gezonde voeding van de Stichting Voedingscentrum Nederland (het Voedingscentrum). Voor andere uitgaven maken we gebruik van eigen onderzoek en aanvullende informatie uit andere bronnen, zoals de Consumentenbond.

Zoals al vermeld gaan we bij bepaalde uitgaven uit van een gebruiksduur of afschrijvingstermijn. Dit betekent dat we ervan uitgaan dat producten na verloop van tijd vervangen moeten worden. In de post reserveringsuitgaven houden we rekening met de vervanging van deze producten. In de begrotingen rekenen wij de afschrijving van producten terug tot een maandbedrag dat gereserveerd moet worden voor vervanging. In de praktijk zullen sommige producten langer meegaan en andere korter. De reserveringsuitgaven zijn daarmee een benadering van wat een huishouden nodig heeft voor uitgaven die niet maandelijks terugkeren.

4.2.3 Prijzen

Bij alle uitgavenposten zoeken we prijsdata die we koppelen aan de inhoud van de uitgavenpakketten. Voor de prijsbepaling maakt het Nibud gebruik van prijsdata uit eigen onderzoek en van prijswaarnemingen van het CBS. De vuistregel is om zoveel mogelijk gebruik te maken van kwartielprijzen, dat wil zeggen dat 25% van de waargenomen prijzen onder deze kwartielprijs ligt en 75% erboven. Daarmee kiezen we niet voor de gemiddelde prijzen, maar ook niet voor de allergeoedkoopste optie.

4.2.4 Afwegingen bij de huishoudtypes

Op basis van deze uitgavenpakketten kunnen we voor verschillende huishoudtypes begrotingen opstellen. Hierin maken we onderscheid in de samenstelling en de leeftijden van de leden van het huishouden. In eerste instantie hebben we voor de huishoudens gekozen waarover de meeste informatie beschikbaar is. Zij vormen de basis voor verder onderzoek. Deze huishoudens zijn:

- eenpersoonshuishoudens en (echt)paren met een bijstandsuitkering
- eenpersoonshuishoudens en (echt)paren vanaf de AOW-leeftijd
- eenouder- en tweeeoudergezinnen in de bijstand met één, twee of drie kinderen

Naast deze huishoudens presenteren wij ook minimumvoorbeeldbegrotingen voor enkele specifieke huishoudens of saldi van huishoudens met een andere inkomenspositie of een ander uitgavenpatroon. Dit zijn:

- een huishouden met meer dan twee volwassenen (thuiswonend kind boven de 18 jaar)
- een persoon vanaf de AOW-leeftijd in een Wlz-instelling
- een zelfstandig wonende student
- een huishouden met een schuldenregeling (beslagvrije voet)

Voor de standaardhuishoudens hanteren we een aantal uitgangspunten. Het betreft:

- huishoudens zonder betaald werk
- zelfstandige huishoudens met eigen woonruimte
- huishoudens in een huurwoning

We gaan er verder van uit dat huishoudens alle benodigde uitgaven zelf doen en geen ondersteuning in natura van derden krijgen, zoals kleding van bekenden, of producten van de Voedselbank. Voor werkenden kunnen er aanvullende uitgaven nodig zijn, zoals de kosten van woon-werkverkeer en eventueel kinderopvang. Deze kosten zijn sterk afhankelijk van het soort werk en de afstand tot de werkplek. We gaan apart in op de kosten van een auto voor zorgvervoer of woon-werkverkeer (zie § 4.3.10).

4.2.5 Voorwaarden aan de begrotingen (Nibudvoorwaarden)

Voor het gebruik van alle minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud geldt een drietal basisvoorwaarden. Deze zijn:

- Huishoudens kunnen zeer goed met geld omgaan.
- Huishoudens vragen alle inkomensondersteuning aan waar ze recht op hebben.
- Huishoudens hebben geen grote persoonlijk onvermijdbare uitgaven.

Zeer goed met geld kunnen omgaan

Verstandig omgaan met een beperkt inkomen is noodzakelijk. Wanneer er niet goed met geld omgegaan wordt, is er niet voldoende om maandelijks rond te komen en/of geld te reserveren voor onregelmatige uitgaven. Dat betekent dat huishoudens de kennis, kunde en motivatie moeten hebben om grip te houden op hun huishoudbudget. Door deze aanname te maken, kunnen we in een minimumvoorbeeldbegroting weergeven wat absoluut noodzakelijk is om structureel op lange termijn een zelfstandig huishouden te voeren en te participeren in de maatschappij. We realiseren ons dat deze aanname op gespannen voet staat met de inzichten uit het onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2017) rond doenvermogen. De complexiteit van het huidige stelsel vormt voor velen een belemmering aan deze voorwaarde te voldoen. In dit onderzoek nemen we het voldoen aan deze voorwaarde als gegeven. Dit neemt niet weg dat het reduceren van de drempels in het stelsel een belangrijke opgave is.

De begrotingen zijn opgesteld als gemiddelde maandbegrotingen. Dat wil zeggen dat alle inkomsten en alle uitgaven uit een jaar teruggerekend worden naar maandbedragen. In werkelijkheid kunnen er grote verschillen zijn tussen de maanden. Zo wordt kinderbijslag eens per kwartaal uitbetaald en vakantiegeld eens per jaar. Sommige rekeningen komen niet elke maand; energiemaatschappijen werken met voorschotten, waarna een jaarafrekening volgt. Het is nodig dat huishoudens deze pieken en dalen per maand kunnen opvangen. Dat is moeilijker als mensen geen (spaar-)buffer hebben.

Mensen die een lager inkomen hebben of leven in schaarste maken zich vaker zorgen over geldzaken. Sociaalpsychologisch onderzoek naar schaarste en armoede wijst uit dat schaarste het gedrag van mensen beïnvloedt vanwege deze preoccupatie met financiën en geldzorgen (Shah et al. 2018). De mate waarin dit een negatieve correlatie heeft met algemene cognitie, of dat het juist bepaalde cognitieve functies aanscherpt die belangrijk zijn voor het maken van kortetermijnbeslissingen, is onderwerp van voortschrijdend wetenschappelijk debat (De Bruijn 2013; Mani et al. 2013).

Alle inkomensondersteuning aanvragen en ontvangen

Toeslagen en tegemoetkomingen beslaan vaak een groot deel van het totale inkomstenplaatje van huishoudens met een laag inkomen. Bij het opstellen van de begrotingen gaan we ervan uit dat mensen gebruikmaken van alle inkomensondersteuning waar zij recht op hebben. Daarmee maakt de minimumvoorbeeldbegroting inzichtelijk in hoeverre de beschikbare landelijke regelingen voor inkomensondersteuning voldoende zouden zijn om rond te komen. Tegelijkertijd is daarmee in één oogopslag te zien of huishoudens zonder die ondersteuning ook zouden kunnen rondkomen. Naast landelijke regelingen bieden gemeenten vanuit hun minimeleid ook verschillende vormen van inkomensondersteuning. Omdat lokale regelingen sterk verschillen per gemeente, nemen we in dit onderzoek alleen landelijke regelingen en richtlijnen mee. In hoeverre gemeenten de tekorten in de

begrotingen van huishoudens volledig compenseren met hun minimabeleid is in deze begrotingen niet zichtbaar.

Het gebruiken van deze voorwaarde is noodzakelijk om inzichtelijk te maken in hoeverre huishoudens rond kunnen komen van het landelijke en lokale minimabeleid. Dat neemt niet weg dat we weten dat er een groep bestaat die niet van alle inkomensondersteunende maatregelen gebruikmaakt. In verschillende onderzoeken is geprobeerd het niet-gebruik in kaart te brengen, maar het inzicht in de omvang van niet-gebruik is vooralsnog beperkt en fragmentarisch. Zo concludeerde de Inspectie SZW (2021) dat in 2018 35% van de rechthebbende huishoudens geen gebruikmaakt van bijstand. Dit betreft vooral mensen die recht hebben op een aanvulling vanuit de bijstand. Het gaat dan om werknemers, zelfstandigen en mensen met een andere uitkering. Ook jongeren maken relatief vaak geen gebruik van bijstand terwijl ze er wel recht op hebben. Een analyse van het CPB wijst uit dat tussen 2014 en 2016 ongeveer 10% van de mensen die recht hadden op huurtoeslag hier geen gebruik van maakten (Berkhout et al. 2019). Ook hier bleek het niet-gebruik onder zelfstandigen relatief hoog. Uit dezelfde studie blijkt dat 15% van alle mensen die recht hadden op het kindgebonden budget hier geen gebruik van maakten. Het gaat zowel bij de huurtoeslag als bij het kindgebonden budget vooral om kleinere bedragen.

Het Nibud adviseert regelmatig gemeenten over de invulling van het minimabeleid. In deze adviezen maken we wel inzichtelijk hoe het gemeentelijk minimabeleid uitwerkt op de financiële positie van verschillende huishoudens. Daarbij zien we dat ondanks gemeentelijk minimabeleid grote gezinnen en huishoudens met hoge zorgkosten in veel gemeenten maandelijks tekortkomen op de begroting.

Geen grote persoonlijk onvermijdbare uitgaven hebben

Persoonlijk onvermijdbare uitgaven zijn uitgaven die niet iedereen heeft, maar die voor individuele huishoudens onvermijdelijk zijn. Voorbeelden hiervan zijn afbetalingen, zorgkosten of een hoge huur. Hoge persoonlijk onvermijdbare uitgaven kunnen het moeilijk of onmogelijk maken om een sluitende begroting op te stellen. Om een algemeen beeld te geven is het daarom noodzakelijk om niet uit te gaan van grote persoonlijk onvermijdbare uitgaven als schulden, hoge zorgkosten of uitzonderlijk hoge woonlasten.

Het opnemen van een gemiddelde van een persoonlijk onvermijdbare uitgave biedt niet voldoende soelaas. Degene die zo'n uitgave niet heeft, zou met minder toe kunnen, terwijl het gemiddelde bedrag te laag is voor degene die echt de onvermijdbare uitgave heeft. De minimumvoorbeeldbegroting dient daarom alleen als een basis voor verschillende huishoudtypen. Om iets te zeggen over huishoudens met persoonlijk onvermijdbare uitgaven kunnen aanvullende voorbeeld-huishoudens gecreëerd worden waarin posten opgenomen worden voor persoonlijk onvermijdbare uitgaven die representatief zijn voor dergelijke groepen.

Zoals al aangegeven laten we voor enkele specifieke groepen in dit hoofdstuk zien hoe deze afwijken van een standaard minimumvoorbeeldbegroting.

4.2.6 Geen vermogen

Naast de drie basisvoorwaarden voor het gebruik van de minimumvoorbeeldbegrotingen geldt er nog een belangrijke aanname, namelijk dat huishoudens niet beschikken over vermogen en dat huishoudens geen leningen afsluiten om bepaalde grote uitgaven te kunnen doen. Dat betekent onder meer dat mensen bedragen moeten reserveren (sparen) om noodzakelijke artikelen te zijner

tijd te kunnen vervangen. Dat huishoudens niet over eigen vermogen beschikken betekent bijvoorbeeld ook dat zij soms uitgebreidere verzekeringen nodig hebben dan huishoudens die wel over een ruime buffer beschikken, zoals de al eerdergenoemde aanvullende zorgverzekering. Dit betekent niet dat huishoudens helemaal geen spaargeld kunnen hebben. Reserveringsuitgaven moeten namelijk structureel opzijgezet worden om incidentele risico's en kosten af te dekken. Dit kan resulteren in een kleine spaarpot. Dit spaargeld verschilt van vermogen in de zin dat het al geoormerkt is voor noodzakelijke uitgaven en daarmee niet geheel vrij besteedbaar is.

4.2.7 *Wat zit er niet in het pakket?*

Het basispakket bevat geen uitgaven aan roken of aan huisdieren. Ook zit er geen ondersteuning aan anderen in het pakket (studerende kinderen, familie in het buitenland, goede doelen, kerkelijke bijdrage, alimentatiebetalingen). Er is geen voorziening opgenomen voor pensioenopbouw of ongericht sparen voor de lange termijn.

4.2.8 *Tot slot*

Door de hiervoor besproken aannames te hanteren kunnen we een goede inschatting maken van het minimaal noodzakelijke om een zelfstandig huishouden te kunnen voeren. We weten echter dat het niet altijd mogelijk is om aan deze voorwaarden te voldoen. Om hier rekenschap van te geven presenteren wij op een aantal punten extra varianten.

Voor de belangrijkste persoonlijk onvermijdbare uitgave, namelijk een niet-passende huur, presenteren we drie varianten:

- een modelmatige minimale huur
- een gemiddelde huur van mensen met een inkomen tot 120% van het sociale minimum
- een maximale huur bij het passend toewijzen door woningcorporaties

Daarnaast presenteren we saldi voor een scenario waarbij de totale uitgaven van een huishouden met 10% toenemen. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 4.8.

Als laatste moet vermeld worden dat 2023 een bijzonder jaar is. Vanwege de hoge energieprijzen en oplopende inflatie heeft het kabinet verschillende tijdelijke maatregelen genomen: de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag, de tijdelijke verhoging van de bedragen van het kindgebonden budget en de energietoeslag. Om rekening te houden met de tijdelijkheid van deze maatregelen is er in het presenteren van de saldi een scenario opgenomen zonder deze tijdelijke maatregelen.

4.3 *Vaste lasten*

Vaste lasten zijn uitgaven die periodiek terugkeren en waar meestal een contract aan ten grondslag ligt. Hierbij kan gedacht worden aan woonlasten, lasten voor energie en water, lokale lasten, verzekeringen, abonnementen en contributies. Ook vervoerslasten nemen we mee als vaste lasten, omdat deze structureel terugkomen.

4.3.1 *Huur*

Voor woonlasten (huur) presenteren we drie varianten (tabel 4.1). Allereerst presenteren we de huur waar huishoudens minimaal mee worden geconfronteerd. Om het absolute minimum vast te stellen heeft het SCP een modelmatige inschatting gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met de kenmerken van een woning voor een bepaald huishoudtype. Voor een eenpersoonshuishouden jonger dan de AOW-leeftijd gaat het bijvoorbeeld om een niet-slecht onderhouden

tweekamerwoning met een woonoppervlak van 40 à 50 m². Met behulp van het WoON2021-onderzoek is vervolgens vastgesteld dat de modelmatige huur voor een dergelijke woning 485 euro per maand bedraagt.

Deze modelmatige huur is lager dan de huur van 521 euro die een eenpersoonshuishouden met een laag inkomen gemiddeld betaalt. Voor alle huishoudtypen ligt de modelmatige huur lager dan de gemiddelde huur. Dat betekent dat huishoudens met een laag inkomen in werkelijkheid meer betalen dan ze minimaal zouden moeten betalen. Enerzijds kan dat komen doordat huishoudens andere keuzes maken en bijvoorbeeld de voorkeur geven aan een grotere woning of een woning op een specifieke locatie. Anderzijds is het goed denkbaar dat lang niet alle huishoudens de mogelijkheid hebben om de best passende woning voor hun situatie te kunnen vinden. Zeker in de laatste jaren, waarin het aanbod van betaalbare woningen gering is. Daarom is het voor de inschatting van een passend sociaal minimum van belang om rekenschap te nemen van de huren die huishoudens met een laag inkomen daadwerkelijk betalen. Daarvoor kijken we naar gemiddelden, waarvan we weten dat die sterk variëren met onder andere de woonduur, het woonoppervlak en de locatie van de woning.

In de praktijk is het mogelijk, ook in de sociale sector, dat huishoudens met een laag inkomen een relatief hoge huur betalen. Volgens het passend toewijzen moeten woningcorporaties het merendeel van hun woningen die zij aan huishoudens met een laag inkomen verhuren, aanbieden onder de aftoppingsgrenzen van de huurtoeslag. Dat betekent dat een eenpersoonshuishouden met een bijstandsuitkering een huur van 647,19 euro (prijspeil 2023) zou kunnen betalen en een meerpersoonshuishouden een huur van 693,60 euro (prijspeil 2023). In de praktijk stellen woningcorporaties vaak dusdanige beperkingen dat kleinere huishoudens alleen in aanmerking komen voor kleinere woningen met een huurprijs onder de aftoppingsgrens. Er is afgesproken dat huishoudens met een laag inkomen per 1 juli 2023 een huurverlaging krijgen, met een maximumhuur tot 575 euro.

Tabel 4.1 Drie verschillende huren per huishoudtype, prijsspeil januari 2023 (in euro's)

totaal	modelmatige inschatting + correctie 2022	gemiddeld t/m 120% sociaal minimum ^a	maximaal bij passend toewijzen
eenpersoonshuishouden, jonger dan AOW-leeftijd	=469*1,023	521	647,19
eenpersoonshuishouden, vanaf AOW- leeftijd	=469*1,023	543	647,19
(echt)paar zonder kinderen , jonger dan AOW-leeftijd	=541*1,023	593	693,60
(echt)paar zonder kinderen, vanaf AOW- leeftijd	=541*1,023	629	693,60
eenoudergezin, 1 kind	=541*1,023	651	693,60
eenoudergezin ,2 kinderen	=574*1,023	651	693,60
eenoudergezin, 3 kinderen	=594*1,023	651	693,60
(echt)paar met 1 kind	=574*1,023	679	693,60
(echt)paar met 2 kinderen	=594*1,023	679	693,60
(echt)paar met 3 kinderen	=633*1,023	679	693,60

a Prijsspeil 1 juli 2022.

Bron: WoON2021; SCP- en Nibudbewerking

Tenzij anders aangegeven, gaan wij in de presentatie van de minimumvoorbeeldbegrotingen en de bijbehorende saldi standaard uit van de gemiddelde huur voor huishoudens met een inkomen t/m 120% van het sociaal minimum (tweede kolom uit tabel 4.1).

4.3.2 Energie

Momenteel zitten we in een bijzondere periode waarin de energieprijzen weliswaar zijn gedaald vergeleken met vorig jaar, maar nog steeds vrij hoog zijn en sterk kunnen fluctueren. Daarom is het belangrijk om voor de minimumvoorbeeldbegrotingen de juiste aannames te doen over het energieverbruik. Daarom gaan we niet uit van een huis met een warmtepomp of van aangesloten zonnepanelen. Meer dan 85% van de huishoudens in Nederland heeft namelijk geen warmtepomp en is aangesloten op gas of op een gasketel (CBS 2022). Hoewel ruim 2 miljoen huishoudens in Nederland aangesloten zijn op zonnepanelen heeft de ruime meerderheid (meer dan 70%) van huishoudens geen zonnepanelen (Eshuis 2023).

Gas

Voor het berekenen van het gasverbruik gaan wij uit van een woningtype dat past bij de huishoudsamenstelling (CBS 2020). Omdat uit onderzoek blijkt dat huishoudens vanaf de AOW-leeftijd gemiddeld genomen een hoger energieverbruik hebben, schatten we het gasverbruik van deze huishoudens in op 110% van het gemiddelde en vermenigvuldigen we het uiteindelijke bedrag met een factor 1,1 (VROM 2010).

Voor alle huishoudens geldt dat het gasverbruik onder het prijsplafond voor 2023 ligt. Wij hanteren daarom een gasprijs van 1,45 euro per m³ gas. Mocht een huishouden een gasverbruik hebben dat hoger is dan 1200 m³, dan hanteren we een tarief van 1,77 euro conform de inschattingen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB (2023). Verder rekenen we met een gemiddelde van het tarief voor vastrecht van 223,61 euro per jaar, dat we optellen bij het bedrag voor het jaarverbruik en uitsmeren over het gehele jaar.

Tabel 4.2 Gasverbruik en kosten naar woningtype, prijspeil januari 2023 (in m³ en euro's)

woningtype	verbruik	kosten per maand ^a
appartement	840	120
tussenwoning	1170	160

a Bij een gemiddeld gastarief van 1,45 euro per m³ tot het energieplafond en 1,77 euro per m³ daarboven en gemiddeld vastrecht van 18,63 euro per maand (incl. 21% btw en energiebelasting). Afgeronde bedragen.

Bron: CBS; MilieuCentraal; Nibudbewerking

Elektriciteit

Vanwege de onvoorspelbare situatie op de internationale energiemarkt zijn er veel schommelingen in de consumentenprijzen voor energie. Dit maakt het lastig om een goede inschatting te maken van de uitgaven van een huishouden aan gas en elektriciteit. Het prijsplafond geeft tot een verbruik van 1200 m³ gas en 2900 kWh elektriciteit veel stabiliteit voor huishoudens die relatief weinig energie gebruiken.

Het gemiddelde elektriciteitsverbruik van huishoudens van drie of meer personen ligt hoger dan het prijsplafond, waardoor we een inschatting moeten maken van de consumentenprijzen voor elektriciteit boven het prijsplafond. Bij de uitwerking van het prijsplafond in het najaar van 2022 werd rekening gehouden met een consumentenprijs van 0,90 euro per kWh. Vanwege de relatief milde

winter in Europa lag de gemiddelde consumentenprijs voor elektriciteit eind januari 2023 rond de 0,80 euro per kWh. Sinds januari zijn de consumentenprijzen voor elektriciteit nog verder gedaald naar 0,40 euro per kWh in april 2023. Het is echter mogelijk dat bij een strenge winter de energieprijzen weer stijgen.

In de gepresenteerde voorbeeldbegrotingen gaan wij uit van een energieprijs van 0,45 euro per kWh boven het energieplafond in lijn met de verwachtingen van het CPB uit het CEP van maart 2023 (CPB 2023). In tabel 4.3 presenteren we de bandbreedtes voor de energieprijzen bij verschillende aannames over de energieprijs, namelijk 0,40 euro, 0,45 euro en 0,67 euro boven het prijsplafond. De laatste prijs komt overeen met het risicoscenario 'strenge winter' van het CPB, waarbij rekening gehouden wordt met een extreem strenge winter. Vanwege de vertraging tussen wereldmarktprijzen en consumentenprijzen zou de prijs uit een dergelijk scenario pas begin 2024 actueel zijn.

Tabel 4.3 Elektriciteitsverbruik en inschatting van de kosten naar huishoudomvang, prijspeil januari 2023 (in kWh en euro's)

aantal inwonende personen	gemiddeld verbruik per jaar	kosten per maand bij € 0,40 per kWh boven plafond	kosten per maand bij € 0,45 per kWh boven plafond	kosten per maand bij € 0,67 per kWh boven plafond
1	1830	41	41	41
2	2850	75	75	75
3	3040	94	96	106
4	4010	113	118	138
5 of meer	4350	125	131	157

Bron: CBS; MilieuCentraal; Nibudbewerking

4.3.3 Water

Voor waterverbruik hanteren we, net als voor elektriciteitsgebruik, een verbruik op basis van het aantal personen in een huishouden. Dat doen we op basis van gegevens van Vewin. We gaan uit van een variabel tarief van 1,31 euro per m³ water, inclusief belasting op leidingwater en btw. Daarnaast berekenen we een gemiddeld jaartarief voor vastrecht van 73,99 euro. Op basis van deze gegevens berekenen we een jaarbedrag dat we delen door 12 om tot een maandbedrag te komen (Bakker et al. 2022; Geudens en Kramer 2022).

4.3.4 Lokale lasten

Het bedrag voor lokale lasten is een indicatie van de gemiddelde maandlasten voor onder andere de afvalstoffenheffing en waterschapsbelasting. Dit gemiddelde is gebaseerd op gegevens van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO 2022). Lokale lasten kunnen per gemeente en per waterschap sterk verschillen. In een aantal gevallen kunnen gemeenten en waterschappen kwijtschelding verlenen voor (een deel van) deze heffingen. In de minimumvoorbeeldbegrotingen gaan we in principe niet uit van kwijtschelding, omdat dit een gemeentelijke regeling betreft. Daarnaast is de vermogensheffing voor kwijtschelding dusdanig laag dat er niet zonder meer uitgegaan kan worden van kwijtschelding (zie ook de aannames over de afwezigheid van vermogen). Daar komt bij dat deze lasten de laatste jaren variabel worden, bijvoorbeeld door kosten per lediging van afvalbakken te rekenen. Hiervoor is volledige kwijtschelding niet altijd mogelijk.

4.3.5 Telefoon, internet en televisie

In elk huishouden gaan we uit van het bezit van een televisie en een laptop met internetconnectie. De kosten voor het vervangen van deze apparaten nemen we mee in de post inboedel. Bij de post

telefoon, televisie en internet gaan we uit van een combinatiepakket voor internet en televisie met een snelheid van 100 Mbit per seconde. Hier vergelijken we meerdere aanbieders met zowel glasvezel als DSL-aansluitingen en hanteren we een gemiddelde.

In eerdere minimumvoorbeeldbegrotingen gingen we uit van verschillende mobiele telefoonabonnementen voor kinderen tussen de 12 en 17 jaar en voor volwassenen. De veronderstelling was dat kinderen van 12 tot 17 jaar enkel bereikbaar moesten zijn en geen internetbundel nodig hadden. Uit de focusgroepen kwam naar voren dat dit een te beperkte inschatting was:

Vroeger had je op zich geen internet nodig op je telefoon en kon je met een paar MB een heel eind komen. Tegenwoordig merk ik aan mijn kinderen dat op de school internet nodig is voor heel veel dingen. (...)

Om deze reden stellen we voor alle leden van het huishouden boven de 12 jaar een bundel samen van 2 GB internet en 150 tot 200 belminuten. We vergelijken de prijzen van verschillende aanbieders voor deze bundels om tot een gemiddeld bedrag te komen.

4.3.6 Zorgverzekeringen

Voor het berekenen van een zorgverzekering gaan wij voor de basisverzekering uit van een naturaverzekering met het minimale eigen risico van 385 euro.

Verder gaan we uit van de noodzaak van een aanvullende verzekering én een tandartsverzekering. Dit om het risico van extra zorgkosten die niet vergoed worden uit de basisverzekering zoveel mogelijk af te dekken en preventieve zorg mogelijk te maken. Hierbij moet gedacht worden aan fysiotherapie, optiek, anticonceptie of steunzolen die allemaal niet in het basispakket opgenomen zijn. Uit onderzoek van Vektis blijkt dat in 2022 83,5% van de huishoudens een aanvullende zorgverzekering heeft afgesloten (Nijhof et al. 2022). Vanwege het brede gebruik van een aanvullende verzekering én omdat het belangrijk is dat ook aanvullende zorg voor iedereen toegankelijk is, bouwen we een verzekeringspakket op dat bestaat uit een *medium* aanvullende verzekering en een kleine tandartsverzekering. Om de premiebedragen te berekenen, bepalen we een gemiddelde op basis van de prijzen van meerdere grote aanbieders.

Sommige gemeenten bieden huishoudens met lage inkomens collectieve zorgverzekeringen aan, inclusief een aanvullende component. Soms geldt een dergelijke verzekering als voorliggende voorziening voor bijzondere bijstand voor ziektekosten. Zonder deze verzekering wordt geen bijzondere bijstand voor ziektekosten vergoed.

Aangezien we geen spaartegoed veronderstellen is het niet raadzaam om een vrijwillig hoger eigen risico te kiezen in ruil voor premieverlaging.

4.3.7 Overige verzekeringen

Bij de overige verzekeringen gaan we ervan uit dat een aansprakelijkheidsverzekering, een inboedelverzekering en een uitvaartverzekering noodzakelijk zijn om onvoorziene grote uitgaven af te dekken. Vanwege dergelijke verzekeringen hoeven huishoudens zonder vermogen geen schulden te maken of afhankelijk te zijn van de bijzondere bijstand na bijvoorbeeld een ongeval, inbraak of om de begrafenis van een gezinslid te bekostigen. Bij het bepalen van de bedragen maken we gebruik van de tools van onder andere de Consumentenbond en Pricewise. Voor de

aansprakelijkheidsverzekering gaan we uit van een hoofdbewoner van middelbare leeftijd. Op advies van de Consumentenbond gaan we uit van een dekkingbedrag van 1.250.000 euro.

Bij het berekenen van de bedragen voor de inboedelverzekering gaan we uit van bedragen aangeleverd door Moneyview in 2020 waarin alle verschillende verzekeraars vergeleken worden. Hieruit halen we gegevens over verschillende woningtypes (appartement en rijtjeswoning) en huishoudtypen (eenpersoonshuishouden, paar, eenoudergezin met kinderen en (echt)paar met kinderen). Daarnaast berekenen we een prijs voor een dure (onveilige) regio en een goedkope (veilige) regio. Deze gegevens indexeren we (afhankelijk van inflatie) één of twee keer per jaar. Van deze gegevens nemen we de mediaanprijs bij zowel een dure als een goedkope regio en berekenen we een gemiddelde van deze bedragen.

Voor de uitvaartverzekering gaan we ervan uit dat alleen huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd hier nog premie voor betalen. Een uitvaartverzekering is noodzakelijk, aangezien er geen gespaard bedrag is om de uitvaart daaruit te kunnen betalen.

4.3.8 *Onderwijs*

In de post onderwijs houden we alleen rekening met school- en studiekosten van kinderen. Voor huishoudens met kinderen is een bedrag berekend op basis van de Schoolkostenmonitor 2018-2019 (Suijkerbuik et al. 2019). Dat bedrag wordt tussentijds geïndexeerd voor inflatie en is verschillend voor kinderen in het basisonderwijs, de verschillende richtingen van het voortgezet onderwijs en voor de onder- en bovenbouw van het voortgezet onderwijs. In principe zou dit bedrag kostendekkend moeten zijn voor alle uitgaven aan het onderwijs, inclusief laptops en grafische rekenmachines. In principe zou de vrijwillige ouderbijdrage hier ook deel van uit maken, maar omdat de data van de Schoolkostenmonitor gemiddelden zijn waar ook niet-betaalde vrijwillige bijdragen deel van uitmaken, is het mogelijk dat het werkelijke bedrag hoger ligt.

4.3.9 *Contributies en abonnementen*

De enige kosten die opgenomen zijn in deze post zijn de kosten voor een bankrekening. Hiertoe vergelijken we de kosten van verschillende banken. Bij huishoudens met twee hoofdpersonen rekenen we met één rekening per hoofdpersoon en een extra gezamenlijke en/of rekening. Overige abonnementen, zoals de contributie voor sportverenigingen, zijn opgenomen in de post sociale participatie.

4.3.10 *Vervoer*

Uit de focusgroepen kwam naar voren dat de kosten voor vervoer als te laag werden ervaren. Daarom hebben we de opbouw van de vervoerskosten in het basispakket opnieuw bekeken. Er is in de focusgroepen echter niet besproken met hoeveel vervoersbewegingen er minimaal rekening gehouden zou moeten worden en voor welke doeleinden mensen zijn aangewezen op het gebruik van openbaar vervoer. Dat maakt het lastig om invulling te geven aan de opmerkingen uit de focusgroepen. Er werd aangegeven dat de kosten in ieder geval te laag zijn om een auto van te kunnen rijden. Mogelijk dat het referentiekader van hogere autokosten de uitspraken over te lage vervoerskosten in het basispakket hebben beïnvloed.

Vanwege de onduidelijkheid over de invulling van het pakket hebben we besloten om de opbouw van het oude pakket in stand te houden. Allereerst berekenen we een bedrag voor de kosten van een fiets. Daarbij gaan we uit van een standaard stadsfiets met een afschrijvingstermijn van tien jaar en

een maandelijks bedrag voor onderhoud. Voor kinderen houden we rekening met een kinderfiets, die na een aantal jaar vervangen moet worden door een groter model.

Voor het gebruik van openbaar vervoer rekenen we met een afstand van 5 kilometer per enkele reis die twee keer per maand heen en terug afgelegd wordt. Uit statistieken van het CBS over het aantal vervoersbewegingen en afgelegde afstanden valt af te leiden dat de gemiddelde afstand tot een warehouse varieert van gemiddeld 2,1 kilometer in sterk verstedelijkte gebieden tot 6,3 kilometer in minder verstedelijkt gebied (CBS 2023; Nibudbewerking). De afstand tot het dichtstbijzijnde ziekenhuis varieert van gemiddeld 3,7 tot 10,4 kilometer. Uitgaande van een maandelijks bezoek aan zowel een warehouse als het ziekenhuis betekent dat in sterk verstedelijkte regio's een afstand van 11,6 kilometer per maand wordt afgelegd. In de minst verstedelijkte regio met de grootste afstand tot beide voorzieningen is dat 33,4 kilometer per maand. Momenteel gaan we uit van 20 kilometer per maand. Dat is dus niet in alle regio's voldoende. In dit geval scheelt dat $0,19 \cdot 13,4$ kilometer = 2,55 euro per persoon per maand. Het is mogelijk dat andere uitgavenposten juist lager uitvallen in minder verstedelijkte regio's. Dit is niet onderzocht.

Kosten van een auto

Om rekenschap te geven van de hogere vervoerskosten voor woon-werkverkeer van huishoudens met een baan geven we als voorbeeld de kosten voor een tweedehands auto. De kosten hiervoor verschillen aan de hand van de gewichtsklasse van de auto. Bij onze berekeningen zijn wij uitgegaan van reisafstanden uitgesplitst naar gewichtsklassen afkomstig uit CBS-statistieken. We veronderstellen dat de auto tien jaar oud is en nog acht jaar meegaat, waarna de restwaarde nihil is.

Tabel 4.4 Kosten per maand van een tweedehands auto naar kilometers per jaar, prijspeil januari 2023 (in euro's en kilometers)

	miniklasse	compacte klasse	compacte middenklasse
kilometers per jaar	8.500	10.000	12.500
vaste kosten	132	169	200
variabele kosten	127	153	200
totale kosten	259	322	400

Bron: ANWB; Nibudbewerking

Bij het bezitten van een auto kan worden verondersteld dat de posten voor openbaar vervoer zowel bij de basisuitgaven als bij sociale participatie wegvallen. Wel blijft het budget voor de fiets voor zowel de volwassene als het kind in stand.

4.4 Reserveringsuitgaven

Reserveringsuitgaven zijn uitgaven die onregelmatig voorkomen. Uitgaven kunnen per maand variëren van nihil tot enkele duizenden euro's, bijvoorbeeld om een apparaat te vervangen. In de begroting nemen we hiervoor een gemiddeld maandbedrag op. Idealiter leggen mensen dat maandelijks bedrag opzij en kunnen ze op het desbetreffende moment de uitgave doen. In de praktijk leggen mensen met een minimuminkomen dergelijke bedragen meestal niet opzij. Op het moment dat zij een apparaat moeten vervangen, is het geld niet beschikbaar en zijn ze afhankelijk van krediet of bijzondere bijstand. Een begroting zonder reserveringsuitgaven kan op korte termijn wellicht haalbaar zijn, maar is op langere termijn niet vol te houden.

4.4.1 Kleding

Het minimumbedrag voor kleding was in eerste instantie gebaseerd op verschillende, door het Nibud opgestelde, kledingpakketten voor zowel mannen als vrouwen en voor twee verschillende leeftijdsgroepen: kinderen van 1 tot 12 jaar en mensen boven de 12 jaar. Voor elk van deze groepen hanteren we een gemiddelde tussen het kledingpakket van mannen en van vrouwen c.q. jongens en meisjes. Deze kledingpakketten omvatten alle artikelen die een persoon nodig heeft over een bepaalde periode: drie jaar voor kinderen tot 12 jaar en vijf jaar voor mensen daarboven. De inhoud van deze pakketten wordt jaarlijks gecontroleerd en aangepast op basis van voortschrijdend inzicht en via vergelijkingen van de kledingpakketten in andere landen, bijvoorbeeld van het Cebud in België.

De prijzen van alle kleding in het pakket komen tot stand op basis van transactiedata die het Nibud uitvraagt voor verschillende winkels in het goedkope segment. Omdat dit winkels in het goedkope segment zijn gebruiken we niet de kwartieprijzen voor verschillende artikelen, zoals we voor veel andere uitgavenposten doen, maar de mediaanprijs. De waarde van de kleding wordt bij elkaar opgeteld en op basis daarvan stelt het Nibud een maandelijks bedrag op, uitgaande van verschillende termijnen: drie jaar voor kinderen tot 12 jaar en vijf jaar voor mensen boven de 12 jaar. Dat wil dus niet zeggen dat elk kledingstuk drie c.q. vijf jaar meegaat, maar dat het totale pakket in gemiddeld drie c.q. vijf jaar vervangen is. Het bedrag dat weergegeven wordt voor personen en kinderen is een gemiddelde van de kosten van een pakket voor heren- en dameskleding. De huidige kledingpakketten zijn te vinden in de Nibud Prijzengids die we jaarlijks bijwerken (Nibud 2022).

Uit onderzoeken in de focusgroepen bleek dat er niet zozeer aanpassing nodig is van het gespecificeerde bedrag, maar wel dat er een wijziging aangebracht kan worden in het pakket, in het bijzonder de toevoeging van een passender kledingpakket voor kinderen van 12 tot 17 jaar. Dit is de periode dat veel van hen sterk groeien. Zo zei een van de volwassen deelnemers over het kopen van kleding voor zijn kinderen:

Ik vond dat echt drama, altijd schoenen te klein, voor gym en voetbalschoenen. En dan kijk je weer op Marktplaats; dat heeft me wel vaak hoofdpijn gegeven.

Om deze reden hebben we op basis van het bestaande pakket voor volwassenen een kledingpakket gemaakt voor kinderen tussen de 12 en 17 jaar, dat beter aansluit bij de behoeften van het kind en waarbij we rekening houden met een afschrijving van drie jaar, net zoals bij jongere kinderen. Vanwege de kortere afschrijvingstermijn ligt het maandbedrag van dit kledingpakket hoger dan het maandbedrag van het kledingpakket voor volwassenen.

Om rekenschap te geven van het hergebruik van kleding door kinderen, worden de kledingbedragen voor kinderen (als er meerdere kinderen in een huishouden zijn met hetzelfde geslacht/dezelfde genderidentiteit) gecorrigeerd. Dat doen we door deze te vermenigvuldigen met 0,9 voor twee kinderen, 0,8 voor drie kinderen, 0,7 voor vier kinderen en 0,6 voor vijf of meer kinderen. In de voorbeeldbegrotingen gaan we uit van gemiddelde kinderen en zijn de gemiddelde kosten voor jongens én meisjes gecorrigeerd met behulp van deze schaalvoordelen. In specifieke gevallen waarin de kenmerken over het geslacht/de genderidentiteit van de kinderen bekend zijn, kan een accurater kledingbudget opgesteld worden, waarbij het schaalvoordeel slechts toegepast wordt bij kinderen met hetzelfde geslacht of dezelfde genderidentiteit.

4.4.2 Inboedel

We berekenen een maandelijks bedrag op de begroting voor het vervangen van de inboedel door eerst de waarde van de volledige inventaris te nemen en deze vervolgens te delen door de afschrijvingstermijn in maanden. Voor de meeste inboedelonderdelen gaan we uit van een afschrijving van tien jaar, op enkele uitzonderingen na: voor servies, glaswerk en linnengoed hanteren we een afschrijvingstermijn van vijf jaar. Voor een laptop en printer is de afschrijvingstermijn eveneens vijf jaar, en voor smartphones geldt een afschrijvingstermijn van drie jaar. De volledige inboedel is afhankelijk van het aantal volwassenen in een huishouden en het aantal kinderen. Het Nibud gebruikt een ander pakket voor een- en tweepersoonshuishoudens, met een aanvulling per extra kind. Naast de losse inboedel stellen we een minimumbedrag op voor stoffering gebaseerd op de grootte van het huurhuis/appartement, eveneens met een afschrijvingstermijn van tien jaar. De waarde van elk onderdeel van de inboedel en de omvang daarvan per huishoudtype zijn te vinden in de Nibud Prijzengids (2022) die we jaarlijks bijwerken. In deze pakketten wordt prijsinformatie weergegeven die verschilt per categorie. Voor servies en glaswerk halen we onze prijsinformatie uit de transactiedata van verschillende winkels in het goedkopere segment.

In principe hanteren we voor alle onderdelen van de inboedel de kwartielprijs, dat wil zeggen dat 25% van de waargenomen prijzen onder deze kwartielprijs ligt en 75% erboven.

Tabel 4.5 Prijzen en levensduur van de zes duurste huishoudelijke apparaten uit het inboedelpakket, prijspeil januari 2023 (in euro's en jaren)

apparaat	kosten	levensduur
gasfornuis (vierpits + oven)	330	10
koelkast (tafelmodel met vriesvak)	210	10
laptop (Windows, i3 processor)	450	5
mobiele telefoon (smartphone)	150	3
televisie 32"	250	10
wasmachine	500	10

Bron: Nibud Prijzengids 2022-2023

4.4.3 Onderhoud huis en tuin

Voor klein onderhoud aan huis en tuin rekenen we een bedrag afkomstig uit het Budgetonderzoek van het CBS. Dit is het gemiddelde bedrag dat huishoudens met een laag inkomen in een huurwoning aan deze post besteden. Dit is gemiddeld 27 euro per maand.

4.4.4 Zelfzorgmiddelen

Het pakket voor zelfzorgmiddelen bestaat uit een uitgebreide verbandtrommel, waarin naast verbandmiddelen ook hulpmiddelen als een splinter- en tekenpincet zitten. Dit is aangevuld met extra pleisters en pijnstillers, keeltabletten en hoestdrank. Tijdens de coronapandemie vielen ook mondkapjes en corona-zelftests onder deze categorie; sinds 2023 zijn de mondkapjes uit het pakket gehaald. We gaan nog steeds uit van één zelftest per maand per persoon. We rekenen bij de zelfzorgmiddelen met extra uitgaven voor mensen vanaf de AOW-leeftijd.

4.4.5 Eigen risico zorgverzekering

Deze post is een reservering voor het minimale eigen risico van 385 euro, uitgesmeerd over een volledig jaar. Deze post wordt extra opgenomen om te voorkomen dat mensen uit financiële overwegingen zorg vermijden. Ook al maken sommige mensen het eigen risico niet op, het is wel nodig dat ze het bedrag reserveren.

Aangezien er geen buffer is om een vrijwillig hoger eigen risico op te kunnen vangen, gaan we daar niet van uit, ondanks het feit dat een vrijwillig hoger eigen risico een lagere zorgverzekeringspremie oplevert.

4.5 Huishoudelijke uitgaven

4.5.1 Voeding

Het bedrag voor voeding is gebaseerd op de aanbevolen dagelijkse hoeveelheden voeding van het Voedingscentrum. Om de kosten van gezonde voeding te kunnen berekenen, heeft het Voedingscentrum een referentievoeding samengesteld. Het Voedingscentrum baseert de referentievoeding op de Schijf van Vijf, die is voortgekomen uit de Richtlijnen Goede Voeding (Gezondheidsraad 2015). De referentievoeding wordt bepaald naar geslacht en verschillende leeftijdscategorieën (tabel 4.6). Op deze manier nemen we in de begrotingen mee dat voeding voor oudere kinderen duurder is dan voor peuters en/of jonge kinderen en dat mannen over het algemeen meer voeding nodig hebben dan vrouwen.

Prijsinformatie wordt verkregen via de prijswaarnemingen die het CBS gebruikt om de inflatie te meten. Op basis van deze input berekent het Nibud de kosten van gezonde voeding per persoon per dag. Om de robuustheid van de prijzen die gekoppeld worden aan het dieet te vergroten, kijken we vanaf 2023 naar een groter aantal artikelen per productgroep.

Tabel 4.6 Kosten van voeding per persoon per dag, prijspeil januari 2023 (in euro's)

persoon	prijs voeding per dag
kind 1-3 jaar	2,92
kind 4-8 jaar	4,10
kind 9-13 jaar	6,61
man 14-50 jaar	8,01
vrouw 14-50 jaar	7,18
man 51-69 jaar	7,61
vrouw 51-69 jaar	7,19
man en vrouw 70+	7,56
zwangere vrouw	7,94
moeder die borstvoeding geeft	8,38

Bron: Voedingscentrum; Nibudbewerking

We gaan ervan uit dat de voeding zelf bereid wordt. Uit eten gaan valt niet onder deze uitgavenpost, maar onder vrijetijdsuitgaven, of kan onderdeel zijn van sociale participatie.

Bij voeding kunnen schaalvoordelen optreden. Door het kopen van grotere verpakkingen kan er per saldo goedkoper worden ingekocht. Op basis van het CBS Budgetonderzoek van 2020 zijn schaalvoordelen berekend naar gezinsgrootte. Om tot een bedrag per gezin te komen, worden de voedingsbudgetten van elk persoon bij elkaar opgeteld en vermenigvuldigd met de factor die corrigeert voor schaalvoordelen en -nadelen. Hoewel de resultaten van deze analyse uitwijzen dat huishoudens met drie personen een schaalvoordeel van 20% halen (factor 0,8), is het door de geringe omvang van het Budgetonderzoek waarschijnlijk niet mogelijk om voldoende rekening te houden met de leeftijd van leden van het huishouden. De toepassing van een factor van 0,8 voor

driepersoonshuishoudens gaf in situaties met jonge kinderen een vertekend beeld. Door het schaalvoordeel licht aan te passen naar 0,85 wordt dit gecompenseerd. Deze factoren zijn:

Tabel 4.7 Schaalvoordelen voeding naar huishoudomvang (in factor t.o.v. tweepersoonshuishouden)

huishouden	factor
eenpersoons	1,10
tweepersoons	1,00
driepersoons	0,85
vierpersoons	0,75
vijf- en meerpersoons	0,70

Bron: CBS (Budgetonderzoek 2020); Nibudbewerking

4.5.2 Was- en schoonmaakartikelen

Voor was- en schoonmaakmiddelen zijn op basis van een steekproef door het Nibud in 2019 de pakketten voor was- en schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging herijkt. Dit pakket omvat onder andere schoonmaakmiddelen en andere schoonmaakartikelen, zoals vuilniszakken, schoonmaakdoekjes enzovoort. Dit pakket indexeren we jaarlijks op basis van prijsdata van het CBS. Eventuele dubbelstellingen tussen dit pakket en het pakket voor de inboedel zijn er recent uitgehaald.

4.5.3 Persoonlijke verzorging

Op basis van een steekproef uit 2019 heeft het Nibud een pakket opgesteld voor persoonlijke verzorging voor mannen, vrouwen, kinderen en vrouwen boven de pensioengerechtigde leeftijd. Deze pakketten omvatten artikelen die nodig zijn voor persoonlijke verzorging, van tandenborstels tot zonnebrandcrème. Dit pakket bevat ook een bedrag voor het bezoek aan de kapper, uitgesplitst naar geslacht/genderidentiteit en het verschil tussen volwassenen en kinderen. Ook deze pakketten indexeren we jaarlijks op basis van prijsdata van het CBS.

4.5.4 Diversen

In het basispakket worden onder de post diversen kosten opgenomen voor het verlengen van een paspoort, identiteitskaart en rijbewijs. Deze kosten worden verspreid over tien jaar voor volwassenen. Daarnaast bevat deze post een klein pakket voor de kosten van schrijfwaren, papier, postzegels en andere kantoorartikelen.

4.6 Sociale participatie

Uit het focusgroepenonderzoek kwam naar voren dat de categorie sociale participatie tot verwarring leidt. Daarnaast benoemden de deelnemers veel uitgavenposten voor sociale participatie onder andere categorieën zoals vervoer. Daarom hebben we in de weergave van de uitgaven de categorie sociale participatie ter verduidelijking uitgesplitst naar verschillende subposten voor bezoek, vervoer, contributies en abonnementen en vrijetijdsuitgaven. In lijn met de motie van Pieter Omtzigt is besloten om sociale participatie niet langer als een optionele aanvulling te zien van een minimumvoorbeeldebegroting, maar als een belangrijk onderdeel van de noodzakelijke uitgaven (TK 2021/2022). Op termijn nemen we de posten onder sociale participatie op in bestaande uitgavencategorieën, zoals vervoer, contributies en vrijetijdsuitgaven. De keuze om sociale participatie hier apart weer te geven is om te laten zien wat we er onder verstaan en dat er keuzevrijheid is om dit bedrag naar eigen inzicht in te vullen.

Het huidige pakket bestaat uit:

- kosten voor vervoer ten behoeve van bezoek en recreatie

- kosten voor het lidmaatschap van een (sport)vereniging
- kosten voor bezoek: zowel op bezoek gaan als bezoek ontvangen
- vrije reservering voor een korte binnenlandse vakantie of om zo nu en dan uit te gaan

Dit pakket is in 2009 opgesteld in samenwerking met het SCP volgens de consensuele budgetmethode (Hoff et al. 2009). Bij de consensuele budgetmethode stellen de deelnemers aan het focusgroepenonderzoek een minimumbudget op onder de begeleiding van een gespreksleider die informatie aanlevert over de kosten van elk pakket. Op basis van het focusgroepenonderzoek uit 2023 is de inhoud van deze post opnieuw getoetst en daar waar nodig aangepast.

Zoals bij de post vervoer in het basisbedrag is gekeken naar de doeleinden voor vervoer ten behoeve van recreatie en het onderhouden van sociale contacten. In beide gevallen is op basis van gegevens van het CBS over de mobiliteit van mensen naar motivatie een gemiddelde afstand per verplaatsing berekend. In de berekening van dit bedrag is uitgegaan van één keer per maand gebruik van openbaar vervoer om sociale contacten te onderhouden en één keer per maand openbaar vervoer voor recreatieve doeleinden. De hieraan gekoppelde bedragen zijn berekend op dezelfde manier als het eerdere vervoersbedrag.

Voor de berekening van de post contributies hebben we gekeken naar de contributiemonitor van het Mulier Instituut om een accuratere inschatting te maken van de kosten van het lidmaatschap van een sportvereniging (Davids en Hover 2022). Ook hebben we budgetten opgenomen voor bezoek aan anderen en het ontvangen van bezoek. Tot slot is er een bescheiden reserveringsuitgave opgenomen voor een korte vakantie of uitgaan.

4.7 Equivalentiefactoren

Bij vergelijkingen tussen huishoudens van verschillende samenstelling wordt vaak gebruikgemaakt van zogenoemde equivalentiefactoren (zie hoofdstuk 2). De equivalentiefactoren zijn over het algemeen grofmazig en berekend voor de hele bevolking. Ze hoeven daarmee niet per se iets te zeggen over de uitgavenbehoeften op het sociaal minimum.

Bij het opstellen van de minimumvoorbeeldbegrotingen zijn we niet op voorhand uitgegaan van vaste equivalentiefactoren. De minimumvoorbeeldbegrotingen zijn modulair opgebouwd voor zowel uitgavencategorieën als voor de verschillende leden van elk huishouden. Er wordt per uitgavencategorie bekeken wat voor elk huishoudtype noodzakelijk is. Per uitgavencategorie bekijken we apart of er sprake is van schaalvoordelen.

Voor verschillende huishoudens gelden verschillende schaalvoordelen. De grootte van de schaalvoordelen hangt af van het huishoudtype en de uitgavenpost. Zo zijn er voor sommige uitgavenposten andere schaalvoordelen voor huishoudens met oudere kinderen dan voor huishoudens met jongere kinderen. In de vorige paragraaf is per post toegelicht of, hoe en waar deze schaalvoordelen toegepast zijn. Zo mogelijk geven we aan op basis van welke inzichten deze schaalvoordelen toegepast worden.

Op basis van de minimumvoorbeeldbegrotingen en de minimumuitgaven is het mogelijk om de hierbij behorende equivalentiefactoren uit te rekenen. In tabel 4.8 geven we de equivalentiefactoren die voortkomen uit de minimumvoorbeeldbegrotingen weer in vergelijking met de

equivalentiefactoren van het CBS. Hierbij dient te worden aangegeven dat de uitgaven in de minimumvoorbeeldbegroting samenhangen met de leeftijd van de kinderen in de voorbeeldbegroting. Bij de keuze voor oudere kinderen is de equivalentiefactor per extra kind groter en bij jongere kinderen is de equivalentiefactor kleiner.

Tabel 4.8 Nibud- en CBS-equivalentiefactoren naar huishoudtype

huishoudtype	Nibud-equivalentiefactor ^a	CBS-equivalentiefactor
eenpersoonshuishouden, jonger dan AOW-leeftijd	1	1
(echt)paar, jonger dan AOW-leeftijd, zonder kinderen	1,47	1,40
eenpersoonshuishouden, vanaf AOW-leeftijd	0,94	1
(echt)paar, vanaf AOW-leeftijd, zonder kinderen	1,47	1,40
eenoudergezin, 1 kind van 8 jaar	1,29	1,32
eenoudergezin, 1 kind van 13 jaar	1,39	1,32
eenoudergezin, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	1,53	1,52
eenoudergezin, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar	1,92	1,73
(echt)paar, 1 kind van 8 jaar	1,68	1,67
(echt)paar, 1 kind van 13 jaar	1,77	1,67
(echt)paar, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	1,90	1,92
(echt)paar, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar	2,16	2,09

a De berekeningen zijn gemaakt op basis van de voorbeeldbegrotingen die te vinden zijn in bijlage B.4.1 bij dit hoofdstuk.

Bron: Nibud

4.8 Standaard minimumvoorbeeldbegrotingen en saldi

Om te beoordelen of het beleidsmatige minimum in Nederland toereikend is voor de minimaal noodzakelijke uitgaven van deze huishoudtypen, zijn verschillende inkomensniveaus en scenario's opgesteld met bijbehorende saldi van inkomsten min uitgaven. Hierbij hebben we onder andere gekeken naar verschillende huurprijzen, scenario's waarin we de ophoging van het beleidsmatig minimum met tijdelijke koopkrachtondersteunende maatregelen uit 2023 weglaten, en een toets analoog aan toetsen die gebruikt worden bij het verstrekken van consumptief krediet.

4.8.1 Begrotingen en scenario's voor verschillende huurprijzen

In bijlage B.4.1 staan de uitgewerkte minimumvoorbeeldbegrotingen voor de diverse huishoudtypen met vermelding van een veelvoorkomende huur en de daar bijbehorende huurtoeslag. In tabel 4.9 laten we het totale uitgavenplaatje zien voor een paar met twee kinderen, van 8 en 13 jaar.

Tabel 4.9 Minimale uitgaven van (echt)paar met twee kinderen, van 8 en 13 jaar, prijspeil januari 2023 (in euro's)

uitgaven	referentiehuur	veelvoorkomende uur	maximale huur bij passend toewijzen
huur	608	679	694
energie	278	278	278
water	24	24	24
lokale lasten	67	67	67
telefoon, televisie, internet	85	85	85
zorgverzekeringen	353	353	353
overige verzekeringen	41	41	41
onderwijs	53	53	53
kinderopvang	*	*	*
contributies en abonnementen	8	8	8
vervoer	67	67	67
levensonderhoud anderen	*	*	*
betalingsverplichtingen	*	*	*
vaste lasten	1584	1655	1670
kleding	211	211	211
inboedel	111	111	111
onderhoud huis en tuin	27	27	27
zelfzorgmiddelen	14	14	14
eigen risico zorgverzekering	64	64	64
vrijtijdsuitgaven	*	*	*
reserveringsuitgaven	427	427	427
voeding	591	591	591
was- en schoonmaakartikelen	8	8	8
persoonlijke verzorging	80	80	80
huishoudelijke dienstverlening	*	*	*
huisdieren	*	*	*
roken	*	*	*
diversen	15	15	15
huishoudelijke uitgaven	694	694	694
op bezoek gaan/bezoek ontvangen	84	84	84
vervoer	66	66	66
contributies en abonnementen	72	72	72
vrijtijdsuitgaven	102	102	102
sociale participatie	324	324	324
totaal uitgaven	3029	3100	3115

* Geen minimale uitgave gespecificeerd.

Bron: Nibud

De totale uitgaven kunnen we afzetten tegen het minimale besteedbare inkomen voor dit huishouden. Deze staan voor de huidige situatie in tabel 4.10. Daar staat ook het resulterende saldo van inkomen en uitgaven voor dit huishouden.

Tabel 4.10 Inkomen voor (echt)paar met twee kinderen, van 8 en 13 jaar, prijspeil januari 2023 (in euro's)

inkomsten	referentiehuur	veelvoorkomende huur	maximale huur bij passend toewijzen
bijstandsuitkering, incl. vakantiegeld	1708	1708	1708
zorgtoeslag	265	265	265
huurtoeslag	327	374	383
kinderbijslag	237	237	237
kindgebonden budget	287	287	287
energietoeslag	67	67	67
totaal inkomsten	2891	2938	2947
totaal uitgaven	3029	3100	3115
minimumvoorbeeldbegroting			
saldo inkomsten min uitgaven	-138	-162	-168

Bron: Nibud

Op basis van deze gegevens kunnen we in tabel 4.11 voor alle huishoudtypes saldi laten zien voor de drie verschillende huursituaties.

Tabel 4.11 Saldo minimumvoorbeeldbegrotingen, naar huishoudtype, prijspeil januari 2023 (in euro's)

huishoudtype	referentiehuur	veelvoorkomende huur	maximale huur bij passend toewijzen
eenpersoonshuishouden, jonger dan AOW-leeftijd	68	54	10
(echt)paar, jonger dan AOW-leeftijd	-28	-41	-108
eenpersoonshuishouden, vanaf AOW-leeftijd	302	281	244
(echt)paar, vanaf AOW-leeftijd	234	208	173
eenoudergezin, 1 kind van 8 jaar	263	226	183
eenoudergezin, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	146	124	108
eenoudergezin, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar	-18	-32	-48
(echt)paar, 1 kind van 8 jaar	-46	-78	-84
(echt)paar, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	-138	-162	-168
(echt)paar, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar	-295	-305	-311

Bron: Nibud

4.8.2 Overige scenario's

Op basis van de hiervoor beschreven methode kunnen we voor alle voorbeeldhuishoudens de effecten op de saldi zien bij het toepassen van verschillende scenario's.

Scenario 1: Zonder tijdelijke maatregelen

In het eerste scenario nemen we bij de inkomsten de tijdelijke maatregelen voor 2023 niet mee (tabel 4.12). Het gaat hier om de beleidsmatige verhoging van zorgtoeslag en kindgebonden budget en om de energietoeslag.

Tabel 4.12 Saldo zonder tijdelijke maatregelen, naar huishoudtype, prijspeil januari 2023 (in euro's)

huishoudtype	referentiehuur	veelvoorkomende huur	maximale huur bij passend toewijzen
eenpersoonshuishouden, jonger dan AOW-leeftijd	-35	-49	-93
(echt)paar, jonger dan AOW-leeftijd	-133	-147	-213
eenpersoonshuishouden, vanaf AOW-leeftijd	199	178	141
(echt)paar, vanaf AOW-leeftijd	129	103	68
eenoudergezin, 1 kind van 8 jaar	107	70	27
eenoudergezin, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	-36	-58	-74
eenoudergezin, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar	-227	-241	-257
(echt)paar, 1 kind van 8 jaar	-117	-209	-215
(echt)paar, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	-296	-320	-326
(echt)paar, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar	-479	-489	-495

Bron: Nibud

Scenario 2: Een marge boven op de minimale uitgaven

Het tweede scenario kijkt naar een uitgavniveau dat 10% boven de bedragen uit de minimumvoorbeeldbegroting ligt (tabel 4.13). De minimumvoorbeeldbegroting is namelijk samengesteld met de voorwaarden van paragraaf 4.2 in het achterhoofd. In de praktijk is het aannemelijk dat huishoudens niet aan deze voorwaarden voldoen. Daarom zou een extra marge ten opzichte van de minimumvoorbeeldbedragen geen vreemde gedachte zijn.

Het is mogelijk om, analoog aan de gedragscode van consumptief kredietverstrekkers om overkreditering te voorkomen, een opslag van 10% op alle huishouduitgaven exclusief woonlasten (in dit geval de huur) te plaatsen. Consumptief kredietvertrekkers hanteren deze opslag op de minimumuitgaven van het Nibud, omdat het aannemelijk is dat huishoudens, wanneer zij lange termijn betalingsverplichtingen aangaan tijdens deze periode, te maken kunnen krijgen met hogere vaste lasten. De opslag van 10% op de uitgaven bouwt een bufferruimte in om rekening te houden met incidentele persoonlijk onvermijdbare uitgaven of structureel hogere lasten.

Het buiten beschouwing laten van de huur en het hanteren van de drie verschillende huurscenario's stelt ons in staat om rekening te houden met de wijziging van huishoudinkomens als gevolg van een hogere huur door middel van de huurtoeslag.

Tabel 4.13 Saldo met uitgavniveau met een opslag van 10%, naar huishoudtype, prijspeil januari 2023 (in euro's)

huishoudtype	referentiehuur	veelvoorkomende huur	maximale huur bij passend toewijzen
eenpersoonshuishouden, jonger dan AOW-leeftijd	-43	-57	-101
(echt)paar, jonger dan AOW-leeftijd	-209	-223	-289
eenpersoonshuishouden, vanaf AOW-leeftijd	192	170	133
(echt)paar, vanaf AOW-leeftijd	56	30	-5
eenoudergezin, 1 kind van 8 jaar	117	80	37
eenoudergezin, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	-38	-60	-76
eenoudergezin, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar	-245	-260	-276
(echt)paar, 1 kind van 8 jaar	-252	-284	-290
(echt)paar, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	-380	-404	-410
(echt)paar, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar	-579	-589	-595

Bron: Nibud

4.8.3 Conclusies

Bij de conclusies houden we de drie centrale voorwaarden van het Nibud onder voorbehoud: 1) zeer goed met geld om kunnen gaan, 2) alle inkomensondersteuning aanvragen waar je recht op hebt en 3) geen persoonlijk onvermijdbare uitgaven (hogere huur/woonlasten, hoge zorgkosten, schulden of andere hoge uitgaven). Onder voorbehoud van deze voorwaarden kunnen eenpersoonshuishoudens, ouderen met een AOW-uitkering en eenouderhuishoudens met één of twee kinderen rondkomen, zij het in sommige gevallen krap. Er tekent zich echter een duidelijk probleem af bij (echt)paren, in het bijzonder paren jonger dan de AOW-leeftijd, zonder en met kinderen. Zelfs met de extra inkomensondersteuning van dit jaar kunnen deze huishoudens structureel niet rondkomen.

Uit de scenario's blijkt verder dat zonder de tijdelijke maatregelen ter ondersteuning van de koopkracht in 2023 (de energietoeslag en de tijdelijke ophoging van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget) alle huishoudens, met uitzondering van huishoudens met een volledige AOW-uitkering en het eenoudergezin met één kind van 8 jaar, structureel tekortkomen. De toets waarbij de totale uitgaven opgehoogd worden met 10% komt nog slechter uit, met als gevolg dat alleen het eenpersoonshuishouden vanaf de AOW-leeftijd en het eenoudergezin met een kind van 8 jaar in elk van de scenario's nog rond kunnen komen.

De herijkte minimumvoorbeeldbegrotingen laten zien dat alle huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd, en in het bijzonder (echt)paren met kinderen, structureel het kwetsbaarst zijn wanneer zij moeten leven van het beleidsmatig minimum. Deze kwetsbaarheid van huishoudens met kinderen geldt ook, in iets mindere mate, voor eenoudergezinnen met meerdere kinderen. Voor huishoudens met een volledige AOW-uitkering geldt dat deze in alle gevallen beter af zijn dan huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd op het beleidsmatig minimum.

4.9 Het actualiseren van de begrotingen

De minimumvoorbeeldbegrotingen worden in principe jaarlijks in januari geactualiseerd aan de prijsstijgingen en institutionele veranderingen. Vanwege de hoge inflatie in 2022 is besloten om ook per 1 juli een prijsaanpassing te doen. De laatste prijsaanpassing van de minimumvoorbeeldbegrotingen dateert van december 2022/januari 2023. Bij aanhoudende prijsstijgingen is het mogelijk dat medio 2023 opnieuw te doen. Het indexeren voor prijsstijgingen doet het Nibud op productniveau in plaats van het gebruik van een algemene consumentenprijsindex (CPI) of aangepaste CPI-basisbestedingen, zoals in de armoederamingen van het SCP en het CPB. Op deze manier kan het Nibud beter rekening houden met de heterogeniteit van inflatie en informatie presenteren over de hoogte van bedragen per uitgavenpost.

Jaarlijks vindt ook een marginale toets plaats in de inhoud van de pakketten zelf, bijvoorbeeld als bepaalde versies van apparaten niet of nauwelijks meer beschikbaar zijn, of dusdanig verouderd zijn dat ze niet meer aan belangrijke voorwaarden voor duurzaam gebruik kunnen voldoen. Anderzijds kunnen voorwerpen tijdelijk in de pakketten opgenomen zijn, maar worden deze later als overbodig gezien, bijvoorbeeld mondkapjes of zelftests voor COVID-19.

Ook kunnen er aanpassingen plaatsvinden als er bijvoorbeeld betere gegevens over prijzen of omzet beschikbaar komen. Veranderingen kunnen eveneens voortkomen uit voortschrijdend inzicht. Aanvullend onderzoek van het Nibud (of andere onderzoeken, zoals de Schoolkostenmonitor van SEO) of de vaststelling van nieuwe criteria door andere organisaties (bv. de voorwaarden voor

gezonde voeding van de Gezondheidsraad en de daaruit voortkomende voedingsadviezen van het Voedingscentrum) kunnen voor ons redenen zijn om pakketten en bijbehorende bedragen te herzien.

Minder frequent, eens in de vijf jaar, houden we het volledige pakket tegen het licht. Dan wordt integraal beoordeeld of onderdelen nog steeds noodzakelijk zijn, of dat de opvattingen in de maatschappij daarover zijn gewijzigd. Een dergelijke herijking gaat idealiter net als deze herijking gepaard met focusgroepenonderzoek.

4.10 Specifieke huishoudens

Naast de standaardhuishoudens kunnen we ook voorbeeldbegrotingen opstellen voor huishoudens in specifieke situaties. Door hun situatie hebben ze te maken met andere noodzakelijke kosten dan de standaardhuishoudens in de voorgaande paragrafen.

Het gaat daarbij om:

- huishoudens met een koopwoning
- huishoudens met een meerderjarig thuiswonend kind
- studenten
- een persoon vanaf de AOW-leeftijd in een Wlz-instelling
- huishoudens die moeten rondkomen van de beslagvrije voet

4.10.1 Koopwoning

Bij de standaardhuishoudens gaan we uit van een huurwoning. Wanneer er sprake is van een koopwoning, hebben huishoudens te maken met extra kosten. Dit zijn de onroerendezaakbelasting (OZB) en extra waterschapshellingen, een opstalverzekering en een bedrag voor onderhoud van de woning. Als vuistregel voor het totaal van deze extra eigenaarslasten kan hiervoor een percentage van de waarde van de woning gebruikt worden. Dit bedraagt 1,2938% van de waarde van de woning per jaar (CBS 2021; COELO 2022; Nibudbewerking).

De hypotheeklasten bij een koopwoning variëren sterk. Startende huishoudens hebben vaak een hypotheek ter hoogte van de waarde van de woning, terwijl veel ouderen hun hypotheek volledig hebben afgelost. Daar is het dus mogelijk dat de woonlasten lager zijn dan de in de standaardbegrotingen bepaalde minimumhuur. Wanneer er sprake is van een forse overwaarde (64.100 euro in 2023), heroverweegt de gemeente of er recht is op bijstand. In dat geval zal eerst de overwaarde te gelde moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld via een krediethypotheek.

4.10.2 Huishouden met een meerderjarig kind

De minimumvoorbeeldbegrotingen zijn modulair opgebouwd. Dat wil zeggen dat we rekenkundig diverse huishoudsamenstellingen kunnen doorrekenen, zowel wat betreft het aantal als wat betreft de leeftijd van de leden van het huishouden. Daarmee zijn ook de uitgaven van een paar met één meerderjarig kind te specificeren. Daarbij gaan we ervan uit dat alle uitgaven gezamenlijk worden gedaan en dat dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd als bij de standaardhuishoudens. Dit leidt dan tot de volgende minimumbegroting voor een huishouden met drie volwassenen (tabel 4.14).

Tabel 4.14 Uitgaven van een (echt)paar met meerderjarig kind, prijspeil januari 2023 (in euro's)

uitgaven	(echt)paar met meerderjarig kind
veelvoorkomende huur	679
energie	256
water	20
lokale lasten	67
telefoon, televisie, internet	85
zorgverzekeringen	531
overige verzekeringen	50
onderwijs	*
kinderopvang	*
contributies en abonnementen	11
vervoer	55
levensonderhoud anderen	*
betalingsverplichtingen	*
vaste lasten	1754
kleding	177
inboedel	100
onderhoud huis en tuin	27
zelfzorgmiddelen	20
eigen risico zorgverzekering	96
vrijtijdsuitgaven	*
reserveringsuitgaven	420
voeding	589
was- en schoonmaakartikelen	7
persoonlijke verzorging	66
huishoudelijke dienstverlening	*
huisdieren	*
roken	*
diversen	11
huishoudelijke uitgaven	673
op bezoek gaan/bezoek ontvangen	67
vervoer	54
contributies en abonnementen	60
vrijtijdsuitgaven	82
sociale participatie	263
totaal uitgaven	3110

* Geen minimale uitgave gespecificeerd.

Bron: Nibud

Bij het inkomen gaan we ervan uit dat geen van de leden van het huishouden inkomsten uit werk heeft en zij alleen bijstandsuitkeringen en toeslagen tot hun beschikking hebben. De bijstandsuitkering hangt af van de leeftijd van het meerderjarige kind. Tot 21 jaar geldt een lagere algemene bijstandsnorm. Van 21 tot 27 jaar krijgt het kind een aparte bijstandsuitkering voor alleenstaanden. Vanaf 27 jaar heeft het huishouden te maken met de kostendelersnorm en krijgen ze tezamen 130% van het inkomen voor paren.

Tabel 4.15 Inkomen en saldo van (echt)paar met meerderjarig kind, prijspeil januari 2023 (in euro's)

inkomen	(echt)paar met kind, bijstand jongerennorm (18-21 jaar)	(echt)paar met kind, bijstand zonder kostendelersnorm (21-27 jaar)	(echt)paar met kind, bijstand met kostendelersnorm (> 27 jaar)
minimale uitkering, incl. vakantiegeld	2003	2904	2220
zorgtoeslag	419	419	419
huurtoeslag	374	374	374
energietoeslag	66	66	66
totaal inkomsten	2862	3763	3079
totaal uitgaven	3110	3110	3110
minimumvoorbeeldbegroting			
saldo	-248	653	-31

Bron: Nibud

4.10.3 Studenten

In principe gelden voor studenten geen andere minimumkosten behalve de kosten die ze maken voor onderwijs. Deze zijn onder te verdelen in twee verschillende kosten: college- of lesgeld en overige onderwijskosten zoals boeken. De hoogte van het college- of lesgeld varieert tussen de verschillende onderwijsniveaus. Een student op het mbo betaalt in het studiejaar 2022/'23 1239 euro per jaar en een student aan het hbo of de universiteit betaalt 2209 euro aan collegegeld. Maandelijks zou dat uitkomen op bedragen van 103 euro voor een mbo-student en euro voor een hbo- of wo-student. Uit het Studentonderzoek van het Nibud in 2021 bleek dat studenten maandelijks ongeveer 49 euro uitgaven aan studieboeken en -benodigheden.

In totaal liggen de meerkosten van studenten voor het onderwijs dat zij volgen ergens tussen de 152 en 233 euro per maand. Om een minimumvoorbeeldbegroting voor studenten te maken voegen we deze toe aan de minimumvoorbeeldbegroting voor een eenpersoonshuishouden. Daardoor komt het totaal aan uitgaven uit op $1633 + 152 = 1785$ euro voor een mbo-student en $1633 + 233 = 1966$ euro voor een hbo- of wo-student.

Buiten deze inschattingen om is het moeilijk om een goede inschatting te maken van de noodzakelijke uitgaven voor studenten. Veel van de inschattingen van kosten hangen sterk samen met het samenlevingsverband van de verschillende huishoudens. Voor veel studenten geldt dat zij andere en meer diverse samenlevingsverbanden kennen dan niet-studenten, bijvoorbeeld doordat ze op kamers wonen. Doordat studenten op kamers wonen en voorzieningen delen met andere studenten hebben zij een ander uitgavenpatroon voor onder andere vaste lasten zoals internet, lokale lasten, energie en water. Andere uitgavenposten als voeding zijn ook moeilijk in te schatten, omdat de samenlevingsverbanden van studenten sterk uiteenlopen van huishouden tot huishouden. Bij gezamenlijk gebruik van gemeenschappelijke ruimtes of door samen te eten kunnen extra schaalvoordelen worden behaald, maar dit kan niet zomaar verondersteld worden voor alle studentenhuishoudens.

Daarnaast is het nog lastiger om een juiste inschatting te maken van de inkomsten van studenten. De mate waarin noodzakelijke uitgaven haalbaar zijn met de inkomsten die studenten mogelijk kunnen hebben, vergt ook nadere afbakening. In principe staat er voor de meeste studies een voltijd werklast, maar in de praktijk wordt lang niet altijd veertig uur per week besteed aan de studie. De mate waarin studenten werken naast hun studie wijkt ook sterk af per student. Zelfs wat betreft de

inkomsten uit studiefinanciering is het niet mogelijk om een eenduidig bedrag op te stellen per student. Zo zijn er grote verschillen in de hoogte van de aanvullende studiefinanciering voor studenten op basis van het inkomen van hun ouders. Daarnaast bestaan er grote verschillen in de mate waarin ouders hun kinderen kunnen en willen ondersteunen tijdens de studie.

Vanwege al deze verschillen is besloten om *geen* aparte minimumvoorbeeldbegroting voor studenten op te stellen.

4.10.4 Een persoon boven de AOW-leeftijd in een Wlz-instelling

Mensen met een Wlz-indicatie betalen een lage eigen bijdrage wanneer ze zorg thuis ontvangen of kortdurend (minder dan vier maanden) in een instelling verblijven. Mensen betalen een hoge eigen bijdrage wanneer ze langer dan vier maanden in een instelling verblijven voor langdurige zorg of beschermd wonen. De eigen bijdrage hangt af van het inkomen en vermogen. Dit voorbeeld betreft iemand met alleen een AOW-uitkering. Wanneer iemand een hoger inkomen heeft, wordt dat meerdere niet volledig afgeroomd.

Wanneer iemand langdurig in een instelling is opgenomen, bekostigt de instelling een groot deel van iemands uitgaven (Zorginstituut Nederland z.d.). In bijgaande begroting in tabel 4.16 zijn die op o gezet. Voor de uitgaven waarvoor mensen zelf verantwoordelijk blijven, zijn in principe dezelfde bedragen gehanteerd als bij de standaardhuishoudens. De invulling van bepaalde pakketten zal ongetwijfeld wel verschillen. Zo hanteren we hetzelfde bedrag bij sociale participatie. Aan de ene kant heeft iemand wellicht veel fysieke beperkingen, zodat niet alles meer kan. Aan de andere kant is het ook duurder om wel naar buiten te gaan (aangepast vervoer, begeleiding).

In principe zijn mensen ook verantwoordelijk voor het wassen van hun eigen kleding. Hiervoor hanteren instellingen zeer uiteenlopende tarieven. Het laatst bekende onderzoek (Nibud 2012) kwam op een mediaan bedrag van 73 euro per maand. Met indexering zou dit bedrag nu 80 euro zijn. Dit hebben we in deze begroting meegenomen. In tabel 4.17 staat het inkomen van een dergelijk huishouden en het saldo.

Tabel 4.16 Uitgaven van een persoon boven de AOW-leeftijd in een Wlz-instelling, prijspeil januari 2023 (in euro's)

uitgaven	bedrag per maand
(hoge) eigen bijdrage	533
energie	0
water	0
lokale lasten	0
telefoon, televisie, internet	65
zorgverzekeringen	177
overige verzekeringen	14
onderwijs	*
kinderopvang	*
contributies en abonnementen	2
vervoer	8
levensonderhoud anderen	*
betalingsverplichtingen	*
vaste lasten	799
kleding	59
inboedel	37
onderhoud huis en tuin	0
zelfzorgmiddelen	0
eigen risico zorgverzekering	32
vrijtijdsuitgaven	*
reserveringsuitgaven	128
voeding	0
waskosten kleding	80
persoonlijke verzorging	21
huishoudelijke dienstverlening	*
huisdieren	*
roken	*
diversen	5
huishoudelijke uitgaven	106
op bezoek gaan/bezoek ontvangen	32
vervoer	12
contributies en abonnementen	21
vrijtijdsuitgaven	44
sociale participatie	109
totaal uitgaven	1142

* Geen minimale uitgave gespecificeerd.

Bron: Nibud

Tabel 4.17 Inkomsten en saldo van een persoon boven de AOW-leeftijd in een Wlz-instelling, prijspeil januari 2023 (in euro's)

inkomen	bedrag per maand
AOW-pensioen	1353
vakantietoeslag	68
zorgtoeslag	154
totaal inkomsten	1575
totaal uitgaven minimumvoorbeeldbegroting	1142
saldo	433

Bron: Nibud

4.10.5 Huishoudens die moeten rondkomen van de beslagvrije voet

Uitgangspunt hierbij is het standaardhuishouden. Om deze reden is het niet nodig om een aparte minimumvoorbeeldbegroting voor deze groep op te stellen. In plaats daarvan kijken we alleen naar het saldo van de inkomsten en de uitgaven (tabel 4.18). Voor huishoudens die moeten rondkomen van de beslagvrije voet geldt dat 5% van de bijstandsnorm inclusief vakantiegeld beschikbaar is voor het aflossen van schulden. Voor een eenpersoonshuishouden komt hier nog 60 euro per maand aan kosten bij en voor een (echt)paar komt er 85 euro per maand aan kosten bij.

De beslagvrije voet kan verhoogd worden als er sprake is van hoge woonlasten. Dat is bij de huur van de standaardhuishoudens niet het geval. Wanneer huishoudens in een wettelijke schuldsanering komen, kan met meer individuele uitgaven rekening worden gehouden. Ze kunnen niet onder de beslagvrije voet terechtkomen. De beslagvrije voet is dan ook het minimum. Voor de overige uitgaven verandert er niets.

Tabel 4.18 Saldo inkomsten min uitgaven, situatie beslagvrijevoet eenpersoonshuishouden en (echt)paar tot de AOW-leeftijd, zonder kinderen, prijspeil januari 2023 (in euro's)

inkomen	eenpersoonshuishouden	(echt)paar
minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1195	1708
zorgtoeslag	154	265
huurtoeslag	271	271
energietoeslag	67	67
totaal inkomsten	1687	2311
totaal uitgaven minimumvoorbeeldbegroting	1693	2485
saldo	-6	-174

Bron: Nibud

Literatuur

- Bakker, J., F. van der Mooren en H.J. Boonstra (2022). *Watergebruik Thuis (WGT) 2021. Schattingen van het watergebruik per dag door personen en huishoudens*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Berkhout, E., N. Bosch en P. Koot (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bruijn, E.-J. de (2013). Laten we stoppen met de uitspraak dat armoede het IQ verlaagt. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 107, nr. 4813, p. 419.
- CBS (2020). *Gemiddelde energielevering aardgaswoningen, 2019* (12 augustus 2020). Geraadpleegd via www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/33/gemiddelde-energielevering-aardgaswoningen-2019.
- CBS (2021). *WoonOnderzoek Nederland 2021* (databestand). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2022). *Steeds meer warmtepompen bij woningen* (nieuwsbericht, 3 oktober 2022). Geraadpleegd via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/40/steeds-meer-warmtepompen-bij-woningen.
- CBS (2023). *Mobiliteit; per persoon, verplaatsingskenmerken, reismotieven, regio's* (StatLine). Geraadpleegd 2 mei 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84702NED/table?dl=8623C.
- COELO (2022). *Atlas van de lokale lasten. Landelijk overzicht 2022*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden. Geraadpleegd 26 januari 2023 via www.coelo.nl/index.php/atlas-lokale-lasten/landelijk-overzicht.
- CPB (2023). *CPB-raming maart 2023: Centraal Economisch Plan 2023*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Davids, A. en P. Hover (2022). *Contributiemonitor 2021/2022*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Deeming, C. en John H. Veit-Wilson (red.) (2020). *Minimum Income Standards and Reference Budgets: International and Comparative Policy Perspectives. Research in Comparative & Global Social Policy*. Bristol: Policy Press.
- Doyal, L. en I. Gough (1984). A Theory of Human Needs. In: *Critical Social Policy*, jg. 4, nr. 10, p. 6-38 (doi.org/10.1177/026101838400401002).
- Eshuis, N. (2023). Zonnepanelen waren populair in 2022: half miljoen nieuwe aansluitingen op woningdaken erbij. In: *de Volkskrant*, 31 januari 2023. Geraadpleegd via www.volkskrant.nl/nieuws-

[achtergrond/zonnepanelen-waren-populair-in-2022-half-miljoen-nieuwe-aansluitingen-op-woningdaken-erbij~b23db8d2](#).

- 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.
- Gezondheidsraad (2015). *Richtlijnen goede voeding*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Goderis, B., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras (2018). *De SCP-methode voor het meten van armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand, Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Mani, A., S. Mullainathan, E. Shafir en J. Zhao (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. In: *Science*, jg. 341, nr. 6149, p. 976-980 (doi.org/10.1126/science.1238041).
- Nibud (2012). *Richtlijn waskosten zorginstellingen*, Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nibud (2022). *Prijzengids 2022-23* (27^e druk). Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nijhof, E., M. Romp en N. van Wetten (2022). *Inzicht in het overstapeseizoen. Verzekerden in beeld 2022*. Zeist: Vektis.
- Penne, T. (2020). *Decent incomes and the affordability of essential goods and services in Europe: The added value of reference budgets*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Sen, A. (1985). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend. In: *Oxford Economic Papers*, jg. 37, p. 669-676.
- Shah, A.K., J. Zhao, S. Mullainathan en E. Shafir (2018). Money in the Mental Lives of the Poor. In: *Social Cognition*, jg. 36, nr. 1, p. 4-19 (doi.org/10.1521/soco.2018.36.1.4).
- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie* (proefschrift). Antwerpen: Universiteit van Antwerpen.
- Suijkerbuijk, A., S. van der Ploeg, E. van den Berg, H. Bussink en K. van der Ven (2019). *Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2018-2019*. Amsterdam en Utrecht: SEO Economisch Onderzoek en Oberon.
- TK (2021/2022). *Het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024*. Motie van het lid Omtzigt c.s. over een commissie instellen die de normen voor het bestaansminimum vastlegt van 13 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 35845, nr. 17.
- Geudens, P.J.J.G. en O.A.A. Kramer (2022). *Drinkwaterstatistieken 2022: van bron tot kraan*. Den Haag: Vereniging van waterbedrijven in Nederland.
- Vranken, J. (2010). *Using Reference Budgets for Drawing up the Requirements of a Minimum Income Scheme and Assessing Adequacy. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2010*. Antwerpen: Universiteit van Antwerpen.
- VROM (2010). *Energiegedrag in de woning: Aanknopingspunten voor de vermindering van het energieverbruik in de woningvoorraad*. Den Haag: Ministerie van Verkeer Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zorginstituut Nederland (z.d.). *Overige voorzieningen*. Geraadpleegd via www.zorginstituutnederland.nl/Verzekerde+zorg/verblijf-in-een-instelling-wlz/overige-voorzieningen.

5 Keuzes van huishoudens op het sociaal minimum

In dit hoofdstuk beschrijven we het focusgroepenonderzoek dat is bedoeld om te toetsen of de bedragen van de minimumvoorbeeldbegrotingen in hoofdstuk 4 aansluiten bij hoe burgers op het sociaal minimum hierover denken. Wat vinden mensen zelf belangrijk als het gaat om bijvoorbeeld huisvesting, communicatie, sociale participatie of voeding en wat zou eventueel nog meer nodig zijn? Welke uitgaven vinden zij noodzakelijk en wat is eerder luxe?

In opdracht van het SCP heeft marktonderzoeksbureau Motivaction in maart 2023 acht focusgroepen georganiseerd in Amersfoort, Assen en Nijmegen. Elke groep bestond uit een bepaald type huishouden op het sociaal minimum: eenpersoonshuishoudens, paren zonder kinderen, paren met kinderen, eenoudergezinnen, ouderen en uitwonende studenten. Ook zijn er twee groepen samengesteld met een wat hoger inkomen (tot 130% van het sociaal minimum): een groep met eenoudergezinnen met kinderen en een groep met paren met kinderen. De groepen waren divers samengesteld naar migratieachtergrond, geslacht, leeftijd en mate van stedelijkheid. In dit hoofdstuk berichten we kort over de meningen en keuzes die mensen per kostenpost maken. Op basis van de focusgroepen zijn de uitgavenposten telefoon, televisie en internet aangepast, evenals de uitgavenpost vervoer, kleding en sociale participatie. De aanpassingen zullen bij de verschillende kostenposten worden besproken.

De waarde van de focusgroepen ligt vooral in het feit dat de deelnemers aangeven hoe zij denken over de bedragen van de minimumvoorbeeldbegrotingen per uitgavenpost. Soms vinden ze de berekende bedragen laag; soms ook tamelijk hoog. De interactie tussen de deelnemers zorgt er in veel gevallen voor dat een breed gedragen beeld ontstaat van wat burgers wel of niet nodig hebben en welke keuzes zij bij de verschillende kostenposten maken. De onderzoeksvragen zijn de volgende:

- 1 Wat vinden de deelnemers aan de focusgroepen noodzakelijk per uitgavenpost?
- 2 Wat vinden zij minder noodzakelijk, maar is meer een luxe?
- 3 Hoe denken de deelnemers over de door het Nibud berekende bedragen per kostenpost?

Eerder onderzoek naar dit onderwerp zette in op de precieze financiële budgettering van huishoudens (Hoff et al. 2009).

5.1 Huisvesting

Ten aanzien van de huisvesting vinden de deelnemers een aantal basisaspecten noodzakelijk. Daarbij gaat het om een goed onderhouden woning, goede isolatie en een vochtvrije woning. Ook de veiligheid van de buurt en de aanwezigheid van gas, water en elektriciteit zijn van groot belang, zodat men er comfortabel kan wonen. Over de aanwezigheid van een tuin of balkon verschillen de meningen: sommigen vinden dit noodzakelijk, terwijl dit voor anderen als luxe geldt.

Naast deze algemene punten over huisvesting kwamen er voor bepaalde doelgroepen specifieke behoeften naar voren. Sommige ouders wezen op het belang van genoeg slaapkamers voor de kinderen:

Weet je wat ik belangrijk vind als er kinderen in het spel zijn? Dat niet alle kinderen op dezelfde kamer hoeven te liggen. Dat vind ik belangrijk. En er mogen er best twee op een kamer slapen. Maar niet drie of meer kinderen, en zeker als ze ouder zijn. (vrouw, 53 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen)

De ouderen hadden het over noodzaak dat het huis goed is aangepast op het leven met eventuele beperkingen:

Voor mij is het het belangrijkste dat ik met mijn handicap... Ik moet gewoon een grote douche hebben. Ik moet een inloopdouche hebben, daar let ik op. En als die er niet in zit laat ik hem bouwen.

(man, 71 jaar, Assen, groep ouderen)

Wat daarnaast opvalt is dat mensen geregeld wezen op de beperkte keuzevrijheid voor huisvesting. Voor sommigen betekent dit dat voorkeuren of wensen ondergeschikt zijn aan de betaalbaarheid:

Deelnemer A: *Ik denk dat de meeste mensen daar niet eens meer over denken. Het is fijn als het er is, maar mensen accepteren even goed dat het er niet is, als ze die woning maar betalen.* (vrouw, 48 jaar, Amersfoort, groep eenoudergezinnen en 130% van het sociaal minimum)

Deelnemer B: *Als je maar een woning hebt.* (vrouw, 44 jaar)

De betaalbaarheid van een woning overtroeft in deze redenering de wensen. Dit geldt in zekere zin voor de meeste Nederlanders, maar gezien de beperkte financiële mogelijkheden misschien des te meer voor mensen die in een kwetsbare positie rond het sociaal minimum leven.

5.2 Energie

De focusgroepen vonden plaats ten tijde van brede maatschappelijke zorgen over de hoge energieprijzen en dat werd ook duidelijk in de focusgroepen. Hoewel de zorgen gedeeld werden, had de energiecrisis een verschillende impact op huishoudens, al naar gelang de specifieke situatie en het energiecontract. In elk geval is duidelijk dat veel mensen doordrongen zijn van de noodzaak om zuinig om te gaan met energie. Het lastige is dat energiebesparende maatregelen zelf ook geld kosten en daardoor voor mensen met beperkte financiële middelen niet altijd betaalbaar zijn:

Ja, ik vind dit heel lastig, want het ligt zo aan je huis. En ik denk: het is heel makkelijk gezegd, want ik heb bijvoorbeeld laatst al mijn lampen nagekeken wat het verbruikte, maar als je in de bijstand zit en je gaat het doen en je moet allemaal ledlampen kopen, dat kost allemaal heel veel geld. Dus, ik denk dat het te doen is, ik denk zeker dat het te doen is, maar je moet echt in deze tijd zuinig zijn.

(vrouw, 53 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen en 130% van het sociaal minimum)

Een andere deelnemer uit dezelfde focusgroep benadrukte wat een te krap budget voor de energierekening voor een huishouden met een klein inkomen zou kunnen betekenen:

Het is nu ook extreem koud dus ja, weet je, en ik vind: koud is echt armoede. Als je het koud in je huis hebt. Wij kunnen nog wel, maar kleine kinderen, echt... en oude mensen.

(vrouw, 53 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen en 130% van het sociaal minimum)

Hier raakt het burgerperspectief op de energieprijzen aan de bredere zorgen over energiearmoede in Nederland, die ook in de bredere literatuur worden besproken (Franken et al. 2022).

5.3 Zorgverzekering

In alle acht focusgroepen stellen de deelnemers dat zij minder vaak naar de tandarts gaan, omdat het geld kost en van het verplichte eigen risico af gaat. Sommigen zijn binnen enkele maanden door hun eigen risico heen vanwege medicatie. Vooral de tandartsrekening is een punt van zorg, zoals uit dit voorbeeld blijkt:

Deelnemer: *Ik ga wel naar de tandarts, maar die zegt dat ik een paar kronen nodig heb maar die kan ik niet betalen.* (man, 40 jaar, Nijmegen, groep eenpersoonshuishoudens)

Moderator: Dus die laat je?

Deelnemer: Dus die laat ik. Dat is gewoon te duur.

Naast de tandarts zien mensen ook dat de kosten van andere zorgdiensten stijgen, waardoor ze buiten bereik dreigen te raken:

Ik vind het wel een beetje dubbel, moeilijk. Die basisverzekering is zo uitgekleeft. Als ik mensen om me heen hoor: 'Ik ga niet meer naar de fysiotherapie.' De eigen bijdrage die stijgt de pan uit. Het is niet meer op te brengen voor mensen, als ik het zo om me heen hoor.

(man, 45 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen)

Zo lijken besparingen op zorg veel voor te komen onder mensen die rond het sociaal minimum leven. Dit komt overeen met eerder onderzoek naar dit thema, waaruit ook bleek dat medische kosten een punt van zorg zijn voor mensen rond het sociaal minimum (Smolenaars 2018). In sommige groepen lieten mensen blijken hoe ze daarover denken:

Moderator: Wat vinden we ervan, dat we eigenlijk sommige dingen op het gebied van zorg en gezondheid niet doen, of niet kunnen doen?

Deelnemer A: Ik vind dat niet moeten kunnen. (vrouw, 39 jaar, Amersfoort, groep eenoudergezinnen)

Deelnemer B: Ik vind dat belachelijk. In zo'n rijk land als dit. (man, 50 jaar)

Deelnemer A: Ja, dat kan niet.

Deelnemer C: Ja, en dan zeggen ze dat de gezondheid hoog in het vaandel staat in Nederland. Nou, dat is allang verdwenen. (...) (man, 56 jaar)

In dit verband is het relevant om te wijzen op de relatie die kan bestaan tussen bestaansonzekerheid en gezondheidsproblemen (Goijarts et al. 2022). De achterstand die sociale minima hebben op dit vlak zou verder vergroot kunnen worden, als mensen zich genoodzaakt zien nog verder te besparen op zorg.

5.4 Communicatie

In de discussie over communicatie bestond veel overeenstemming tussen de deelnemers. Zo waren veel mensen het erover eens dat een telefoon noodzakelijk is. In de groep ouderen hadden sommige deelnemers nog een vaste telefoon, maar in de andere groepen hadden mensen het vooral over een mobiele telefoon (smartphone). Ouders merkten op dat hun kinderen internet op hun telefoon nodig hadden voor verschillende zaken op school, onder meer voor hun huiswerk. Daarom hebben alle leden van gezinnen met kinderen van 12 jaar of ouder een bundel van 2 GB internet en 150 tot 200 belminuten. De prijzen van verschillende providers zijn met elkaar vergeleken om tot een gemiddeld bedrag voor zo'n bundel te komen.

Daarnaast waren veel mensen het erover eens dat streamingdiensten zoals Netflix niet noodzakelijk zijn, maar als luxe gelden. De uitzondering daarop waren de deelnemers die erop wezen dat streamingdiensten erg belangrijk kunnen zijn voor kinderen. Over (lineaire) televisie verschilden de meningen: sommigen vonden dit luxe, anderen waren van mening dat televisie belangrijk is om op de hoogte te blijven van wat er speelt en mee te kunnen doen in de maatschappij:

Deelnemer A: In principe is het luxe. (man, 52 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen)

Deelnemer B: Ja. Maar ik zou zeggen: dat moet toch wel in het basispakket zitten. (vrouw, 48 jaar)

Over één kostenpost was iedereen het eens: internet is tegenwoordig onmisbaar:

Deelnemer A: *Ja, kan niet zonder. (man, 34 jaar, Assen, groep paren zonder kinderen)*

Deelnemer B: *Zonder internet kan je niet communiceren. Je vindt heel veel op internet. (vrouw, 65 jaar)*

Deelnemer C: *Dat is een primaire levensbehoefte geworden. (vrouw, 27 jaar)*

Moderator: *Ja, hè? Want wat zou er gebeuren als er geen internet was?*

Deelnemer C: *Je kan heel veel dingen niet regelen.*

Deelnemer A: *Heel veel formulieren bijvoorbeeld vanuit de gemeente bestaan gewoon niet meer.*

5.5 Sociale participatie

Het belang van sociale participatie staat voor de deelnemers van de focusgroepen buiten kijf. Onder meedoen verstaan ze bijvoorbeeld de mogelijkheid lid te zijn van een vereniging of (sport)club, of met vrienden of kennissen samen iets te doen. Dat laatste kan samen uitgaan zijn, maar sommige mensen wezen erop dat gezamenlijke activiteiten ook niet per se geld hoeven te kosten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit deze gedachtewisseling over de vraag wat op dit gebied noodzakelijk is om te doen:

Deelnemer A: *Lid van een organisatie, of dat iets is een boekclub of een voetbalvereniging of een politieke partij, dat je met andere mensen bezig bent, maar ook met jezelf. Of in het geval van kinderen, of een muziekclubje. Iets... (vrouw, 37 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen en 130% van het sociaal minimum)*

Deelnemer B: *...sociaals. (man, 50 jaar)*

Moderator: *Moet dat geld kosten?*

Deelnemer C: *Nee. Je kunt naar een buurthuis gaan, voor een kopje koffie. (man, 50 jaar)*

Deelnemer D: *Even simpel, als je een hond hebt en je loopt in het park en je hebt op een gegeven moment een clubje, met zijn allen, het hoeft geen geld te kosten. (vrouw, 53 jaar)*

De uitgaven voor sociale participatie hebben betrekking op meerdere items, zoals bezoek ontvangen en op bezoek gaan, maar ook contributies, abonnementen, vrijetijdsuitgaven en vervoer. Vervoer vormt een uitgavenpost ten behoeve van recreatie en voor het onderhouden van sociale contacten. Daarbij gaan we ervan uit dat één keer per maand gebruik wordt gemaakt van openbaar vervoer voor recreatie en één keer per maand voor sociale contacten. Sociale participatie beschouwen we als een belangrijk onderdeel van de minimumvoorbeeldbegrotingen.

Een belangrijk discussiepunt in deze categorie ging over de vakantie. Sommige mensen vonden vakantie luxe en dus geen noodzakelijk onderdeel van participatie. Anderen daarentegen ontkenden niet per se dat vakantie luxe is, maar wezen wel op het belang ervan om mee te kunnen doen:

Het valt voor mij niet onder de sociale participatie. Maar wel onder het mee kunnen praten met de mensen om je heen. Dat je ook op vakantie bent geweest. Het erover praten.

(vrouw, 37 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen en 130% van het sociaal minimum)

Bovendien zien sommige deelnemers bredere voordelen van vakanties voor het welzijn van mensen rond het sociaal minimum:

Ik denk dat het geestelijk gezonder is. Mensen zitten heel vaak vast in hun situatie en kunnen nooit weg uit die situatie, dat is denk ik wat ontzettend zwaar is.

(vrouw, 48 jaar, Amersfoort, groep eenoudergezinnen en 130% van het sociaal minimum)

5.6 Persoonlijke verzorging

Voor de kostenpost persoonlijke verzorging gaven veel mensen in verschillende groepen aan dat een aantal basisbehoeften het belangrijkste is: artikelen zoals tandpasta, deodorant, wc-papier en zeep werden vaak genoemd. De meningen waren verdeeld over de kapper. Waar sommigen aangaven dat regelmatig kappersbezoek nodig is, zeiden anderen dat hier ook op bezuinigd kan worden. De algemene tendens van de discussie over persoonlijke verzorging ging uit van de basisbehoeften; over luxe werd nauwelijks gesproken. Als uitzondering hierop noemden de deelnemers situaties waarin dingen die als luxe zouden kunnen worden gezien om persoonlijke redenen toch noodzakelijk zijn, zoals de pedicure:

Ik kom ook iedere maand bij de pedicure. Anders krijg ik echt pijn aan mijn teen. Maar het ziet eruit als luxe, maar voor mij is het echt geen luxe. Ik ga echt kapot van de pijn anders.

(vrouw, 35 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen en 130% van sociaal minimum)

Het is wel belangrijk om hierbij op te merken dat dit soort ‘noodzakelijke luxe’ vaak een medisch aspect heeft. Dat betekent dat betaalbaarheid ook hier een rol speelt, omdat mensen soms op zorg bezuinigen, zoals we hiervoor hebben gezien.

5.7 Voeding

De deelnemers van de focusgroepen onderschrijven het belang van gezonde en gevarieerde voeding en noemen daarbij bijvoorbeeld de Schijf van Vijf. Waar sommigen twijfelden of het altijd mogelijk is om op het sociaal minimum elke dag gezonde voeding te kunnen verzorgen, dachten anderen dat het met een combinatie van zuinigheid en creativiteit wel te doen zou moeten zijn. Hoewel de meningen over die vraag dus verschilden, leek er wel overeenstemming te bestaan over de complicerende factor van hoge voedselprijzen, zoals dit gesprek over de mogelijkheid van gezonde voeding laat zien:

Deelnemer A: *Zolang gezonde voeding duurder is dan ongezonde voeding, is dat geen haalbare kaart.*
(man, 50 jaar, Amersfoort, groep eenoudergezinnen)

Moderator: *Wie denkt van wel?*

Deelnemer B: *Ik.* (vrouw, 52 jaar)

Deelnemer C: *Ik zit ertussenin. Ik ben ook creatief geworden, heb uitgezocht wat laag in prijs is en ook gezond is, maar écht gezond? Nee. Ik kan geen vers zalmpje halen bij wijze van spreken.* (vrouw, 29 jaar)

Moderator: *En kan de rest ook toelichten?*

Deelnemer D: *Hoe gezonder, hoe duurder. Zij noemde al zalm, dat is tien euro voor een kleine zalm, met z'n vieren.* (vrouw, 43 jaar)

Deelnemer A: *En buiten dat, al zou je heel simpel witvis nemen.*

Deelnemer C: *Of verse groente.*

Deelnemer D: *Alles, fruit, groente, alles is duur.*

Deelnemer C: *Je moet echt de aanbiedingen in de gaten houden. De markt is ook heel duur.*

5.8 Vervoer

De focusgroepdiscussies in de categorie vervoer gingen voor een groot deel over de vraag of een auto wel of niet noodzakelijk is. Een deel van de mensen was van mening dat een auto luxe is en daarom niet noodzakelijk. Anderen geven juist aan dat (persoonlijke) omstandigheden ervoor zorgen dat ze niet zonder auto kunnen. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat het openbaar vervoer in de omgeving niet

voldoende is, voor (sociale) verplichtingen of vanwege zorgtaken. Het volgende voorbeeld van een deelnemer illustreert waarom een auto noodzakelijk kan zijn:

Ik heb een auto. Dat wil zeggen: die moet ik hebben, ook voor mijn vrijwilligerswerk. De auto is van mijn broer, 20 jaar oud. Die betaalt ook de verzekeringen en de belasting. Ik moet zelf de benzine betalen, daar ben ik ongeveer zo'n 60 euro per maand aan kwijt. Omdat wij geen ov hebben voor de rest. Als ik naar Arnhem moet naar het ziekenhuis, of boodschappen, die moet ik altijd in Dieren doen. Daar heb ik hem voor. Het is noodzakelijk.

(vrouw, 75 jaar, Assen, groep ouderen)

Daarnaast gaven sommige mensen aan dat ze zoveel mogelijk met de fiets doen, ook omdat dit goedkoper is dan de auto of het openbaar vervoer.

Uit de discussies binnen de focusgroepen kwam naar voren dat het berekende bedrag voor vervoer te laag werd gevonden. Voor het openbaar vervoer is gerekend met een afstand van vijf kilometer per enkele reis, die tweemaal per maand wordt afgelegd. Enerzijds gaat het om een afstand naar een warehouse, anderzijds om een afstand naar een ziekenhuis. Daarnaast is uitgegaan van een stadsfiets, inclusief maandelijks onderhoud en een afschrijvingstermijn van tien jaar. Voor kinderen gaat het om een kinderfiets die na enige tijd vervangen wordt door een groter model. Ook is rekening gehouden met de kosten van een auto. Daarbij gaat het om een tweedehands auto van tien jaar oud, die nog circa acht jaar meegaat, zonder restwaarde. De berekende kosten voor de auto lopen uiteen van iets minder dan 260 tot 400 euro, afhankelijk van het type auto.

5.9 Buffer en reserveringsuitgaven

In alle focusgroepen waren er mensen die aangaven dat het belangrijk is om een financiële buffer te hebben voor grotere of onverwachte uitgaven. De functie van een buffer is voor veel mensen duidelijk:

Moderator: Een spaarpotje met buffer. Hebben jullie een buffer?

Deelnemer A: Ja. Bij ons gaat die altijd omhoog en omlaag. Je kan altijd er wat van nemen. (vrouw, 48 jaar, Amersfoort, groep paren met kinderen)

Deelnemer B: Ik wel, want er kan altijd iets stukgaan. Als je wasmachine stukgaat heb je een heel groot probleem. Je moet altijd zorgen dat je iets achter de hand hebt. (man, 52 jaar)

Het feit dat mensen het nut ervan inzien, wil echter niet zeggen dat iedereen ook daadwerkelijk een buffer heeft:

Moderator: Dan nog een paar posten, de eerste is: spaarpotje en bufferuitgaven. Vinden jullie het nodig, of misschien hebben jullie dat wel, om een spaarpotje te hebben voor onverwachte uitgaven?

Deelnemer A: I wish. (vrouw, 39 jaar, Amersfoort, groep eenoudergezinnen)

Deelnemer B: I wish, ja. (man, 56 jaar)

Bovendien bleek dat de buffer soms ook moet worden aangesproken om dagelijkse uitgaven te bekostigen, zoals de volgende studenten bijvoorbeeld bespraken:

Deelnemer A: Ik heb ook van mijn buffer geleefd en ook gebruikt om van te studeren en die is ondertussen wel op, dus ik heb nu geen buffer meer. (man, 25 jaar, Nijmegen, groep studenten)

Deelnemer B: Mijn buffer overleeft vaak maar een maand en dan is hij weer weg. (man, 22 jaar)

Zo blijkt dat een buffer of spaarpotje voor sommige mensen niet haalbaar is. In zulke gevallen kunnen mensen soms een beroep doen op voorzieningen, bijvoorbeeld om witgoed te vervangen. Over het algemeen geldt voor de vervanging van apparatuur dat mensen pragmatisch zijn en hun bestedingen aanpassen aan de financiële situatie:

Als je weinig te besteden hebt, dan ga je geen nieuwe apparatuur kopen. Dan ga je kijken op Marktplaats, dan ga je zoeken, tweedehands, mensen die iets weg doen. Je kunt echt geen nieuwe spullen betalen.
(vrouw, 53 jaar, Amersfoort, groep eenoudergezinnen en 130% van sociaal minimum)

Ook als het gaat om kleding zijn sommige mensen pragmatisch:

Deelnemer A: *Nou, ik koop alleen kleren als ik het nodig heb. En anders niet.* (man, 66 jaar, Assen, groep paren zonder kinderen)

Deelnemer B: *Ik koop alles tweedehands in de kringloop. Ik draag kleren die tien jaar oud zijn nog. Omdat ik niet gegroeid ben in die tijd. En pas als ik écht iets nodig heb kijk ik of ik tweedehands iets kan kopen via het internet. Ik koop per jaar maximaal vier kledingstukken. En dat is wat mensen vaak per week kopen in Nederland. Dus ik doe niet mee aan die fashion.* (vrouw, 27 jaar)

Hier blijkt dus eveneens dat het financiële aspect eventuele voorkeuren overtroeft. Betaalbaarheid komt noodzakelijkerwijs op de eerste plaats. Bovendien wezen sommige mensen op de eventuele nadelen van het gebruik van tweedehands kleren voor kinderen:

Maar het is wel zo dat je dan als kind altijd in het tweedehands van je broer of zo loopt. Dat is ook niet altijd even leuk. Wel goed voor recyclen, maar niet altijd goed voor het kind.
(vrouw, 53 jaar, Amersfoort, groep eenoudergezinnen en 130% van het sociaal minimum)

In het kledingpakket voor kinderen van 12 tot 17 jaar is een wijziging aangebracht, om te zorgen dat het pakket beter past bij deze tieners. Het pakket is beter afgestemd op de behoeften van de kinderen en er is rekening gehouden met een kortere afschrijvingsperiode, van drie jaar. Door deze kortere periode is het kledingpakket duurder geworden.

5.10 Tot slot

Dit hoofdstuk had als voornaamste doel om te toetsen of de bedragen van de minimumvoorbeeldbegrotingen in hoofdstuk 4 aansluiten bij hoe burgers hierover denken. Wat vinden zijzelf belangrijk als het gaat om bijvoorbeeld voeding, kleding, huisvesting of sociale participatie, en wat zou eventueel nog meer nodig zijn? Welke uitgaven beschouwen zij als noodzakelijk en wat zien ze als luxe? Over een aantal belangrijke basisvoorwaarden waren de deelnemers van de acht focusgroepen het grotendeels eens: een huis moet goed onderhouden en veilig zijn, mensen hebben basisartikelen als tandpasta en wasmiddel nodig, en gezonde voeding is van groot belang. Wel werd duidelijk dat mensen voor verschillende uitgavenposten de betaalbaarheid goed in het oog houden en hun wensen of voorkeuren daar eventueel aan aanpassen. Voor sociale participatie, waarvan het belang breed werd erkend, zou dit bijvoorbeeld betekenen dat men op zoek gaat naar goedkopere of gratis manieren om iets sociaals met anderen te doen.

Over sommige kostenposten verschilden de deelnemers van mening: bijvoorbeeld over de noodzakelijkheid van een tv of een auto. Die verschillen leken deels te ontstaan door de verplichtingen die mensen hadden, waardoor een auto noodzakelijk was, of het belang dat ze hechten aan geïnformeerd meedoen aan de maatschappij, wat spreekt voor een tv. Bovendien viel het op dat in sommige discussies en opmerkingen een zekere spanning lijkt te bestaan tussen de

voorkeuren van mensen en de haalbaarheid daarvan bij de huidige prijzen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor gezonde voeding, die in de ogen van mensen zo duur is geworden dat het de vraag is of Nederlanders met een kleine beurs er nog het geld voor hebben.

Literatuur

- Franken, M., C. Kuiper en P. van der Sanden (2022). *Bestaanszekerheid onder druk*. Utrecht: Movisie.
- Goijaerts, J., R. Vonk, en T. 'S Jongers (2022). De realiteit van overleven. In: *TSG - Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen* 100, suppl. 1, p. 21-27 (doi.org/10.1007/s12508-021-00318-7).
- 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.
- Smolenaars, E. (2018). Geslaagd voor bestaanszekerheid, gezakt voor werkzekerheid. In: *Sociaal Bestek*, jg. 2018, nr. 4, p. 26-28.

Bijlagen bij hoofdstuk 2

B.2.1 Andere armoedegrenzen

Het CBS voorziet ook in cijfers over het armoederisico die zijn geënt op het beleidsmatig of het sociaal minimum. Dit in aanvulling op cijfers op basis van de lage-inkomensgrens. Daarnaast is het CBS wettelijk verplicht in EU-verband armoedecijfers aan te leveren die zijn gebaseerd op de Europese armoedegrens. De Europese grens en de beleidsmatige grens als indelingscriterium voor het armoederisico worden in deze bijlage nader toegelicht.

B.2.1.1 Europese armoedegrens: afgeleid van het doorsnee inkomen

De Europese armoedegrens is vastgesteld op 60% van het mediane gestandaardiseerde besteedbare huishoudensinkomen van de bevolking. Daarbij is aan ieder individu het gestandaardiseerd inkomen van zijn of haar huishouden toegekend. De grens wordt elk jaar opnieuw bepaald, en volgt daarmee zowel de prijs- als welvaartsontwikkeling. De grens wordt per land vastgesteld. Dit betekent dat voor welvarende landen de armoedegrens doorgaans hoger ligt dan in landen met een geringe welstand. Maar dit betekent niet per se dat verhoudingsgewijs weinig personen in het meer welvarende land kans op armoede hebben. Deze uitkomst wordt vooral bepaald door de scheefheid van de inkomensverdeling. De Europese grens krijgt dan ook vaak de kritiek dat deze veeleer een maat van inkomensongelijkheid is dan een geschikt armoedecriterium.

Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie, publiceert de uitkomsten omtrent de kans op armoede voor de Europese lidstaten (Eurostat 2023a). De resultaten voor Nederland zijn gebaseerd op een ander inkomensbegrip en een andere equivalentieschaal dan het CBS gebruikt. Ook betreft Eurostat, anders dan het CBS, studentenhuishoudens en huishoudens met een onvolledig jaarinkomen in de doelpopulatie. Eurostat presenteert de armoederisicocijfers ook in combinatie met gegevens over ernstige financiële en sociale beperkingen en beperkte economische activiteit van het huishouden. Er wordt dan gesproken van de kans op armoede en sociale uitsluiting (Eurostat 2023b).

B.2.1.2 Beleidsmatige inkomensgrens: ontleend aan niveau bijstands- en AOW-uitkering

De beleidsmatige grens is gebaseerd op het wettelijk bestaansminimum dat jaarlijks in de politieke besluitvorming wordt vastgesteld. Tot aan de pensioengerechtigde leeftijd vormen de (netto) bijstandsuitkering en vanaf de pensioengerechtigde leeftijd de (netto) AOW-uitkering de centrale pijlers van het beleidsmatig of sociaal minimum. Voor huishoudens met kinderen worden de kinderbijslag en het kindgebonden budget aan het normbedrag toegevoegd. Het saldo van de nominale premie zorgverzekering (inclusief verplicht eigen risico) en de zorgtoeslag wordt eveneens toegevoegd. Anders dan bij de lage-inkomensgrens wordt ook de huurtoeslag meegenomen. De variabiliteit van de huurtoeslag, ook op het niveau van bijstand en AOW, wordt daarbij ondervangen door per afzonderlijk huishouden de ratio te berekenen van het waargenomen ongestandaardiseerd besteedbaar jaarinkomen (inclusief huurtoeslag), de teller, en de wettelijke bijstandsnorm (of AOW-norm) aangevuld met de in dat jaar waargenomen bedragen van ontvangen kinderbijslag, ontvangen kindgebonden budget, saldo ontvangen zorgtoeslag en nominale premie zorgverzekering en ontvangen huurtoeslag, de noemer. Indien deze verhouding groter is dan 1 (100%) of beter gezegd 1,01 (101%) geldt dat het besteedbaar inkomen van het desbetreffende huishouden in het desbetreffende jaar boven de kritische beleidsmatige grens uitkomt, en heeft het huishouden geen risico op armoede volgens de beleidsmatige grens. Ligt de ratio onder de 101%, dan is er wel sprake van een armoederisico voor het desbetreffende huishouden.

De grens is op 101% gelegd en niet op 100% om te voorkomen dat door afrondingen van inkomensposten huishoudens onterecht boven de 100% uitkomen en daarmee als ‘niet-arm’ worden geregistreerd. In de uitvoering van het gemeentelijk armoedebelief wordt vaak uitgegaan van een inkomensgrens die gelijkgesteld is aan een hoger percentage (meestal 120%) van het sociaal minimum. Dit betekent dat bijstands- of AOW-ontvangers met relatief beperkte aanvullende inkomsten ook onder deze drempel vallen. De doelpopulatie bij de beleidsmatige grens is dezelfde als bij de lage-inkomensgrens, dus de totale bevolking minus bewoners in instellingen, minus personen in studentenhuishoudens en minus personen in huishoudens met een onvolledig jaarinkomen. Gedetailleerde statistieken over het armoederisico op basis van de beleidsmatige grens voor zowel personen als huishoudens zijn beschikbaar op StatLine, de digitale databank van het CBS (zie CBS 2023a, 2023b).

Aan het beleidsmatig minimum als armoedecriterium kleven twee bezwaren. In de eerste plaats verschilt de koopkracht (bepaald aan de hand van de CBS-equivalentieschaal) tussen de verschillende groepen van sociale minima (zie de toelichting in § B.2.2 op het beleidsmatig minimum). Een tweede bezwaar van het gebruik van het beleidsmatig minimum als armoedecriterium is dat een verlaging (resp. verhoging) van het sociaal minimum – en daarmee de hieraan gekoppelde armoedegrens – betekent, dat onder verder gelijkblijvende omstandigheden de gemeten armoede afneemt (resp. toeneemt). Een verlaging of verhoging van het sociaal minimum is bovendien ingegeven door de economische situatie: dat maakt deze grens als meetinstrument minder geschikt.

B.2.2 Toelichting op het beleidsmatig minimum

In de visie van het CBS bestaat het beleidsmatig minimum uit een bijstandsuitkering of (voor ouderen) een AOW-uitkering, aangevuld met eventuele kinderbijslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag, huurtoeslag, en (voor sommige jaren) incidentele koopkrachttegemoetkomingen. De nominale zorgpremie voor het basispakket wordt daarbij in mindering gebracht. Bijzondere bijstand en kinderopvangtoeslag blijven buiten de door het CBS gebruikte afbakening. Kinderopvangtoeslag wordt (vooralsnog) beschouwd als tegemoetkoming van buiten het inkomen vallende verwervingskosten.

B.2.2.1 Van bruto naar netto besteedbaar sociaal minimum

Om te komen tot het besteedbaar inkomen van de verschillende groepen huishoudens op het niveau van het sociaal minimum worden van de bruto bijstandsuitkering (voor ouderen de bruto AOW-uitkering) de inkomstenbelasting (waaronder premies volksverzekeringen⁹) en het inkomensafhankelijke deel van de zorgverzekeringswet¹⁰ in mindering gebracht. Ook worden daarbij eventuele heffingskortingen in mindering gebracht. Bij deze nettobedragen van ‘kale bijstand’ of ‘kale AOW’ worden de normbedragen voor kinderbijslag, kindgebonden budget, en het saldo van zorgtoeslag en nominale premie zorgverzekering opgeteld. De normbedragen zijn vastgesteld voor modale huishoudenstypen. Voor huishoudens met kinderen zijn bijvoorbeeld de kinderbijslagbedragen genomen die horen bij de situatie dat de kinderen tussen 6 en 12 jaar oud zijn. Hiervoor is gekozen omdat de hoogte van de kinderbijslag oploopt met de leeftijd van een kind. De

⁹ De premies volksverzekering worden betaald door alle belastingplichtigen en maken deel uit van de loonheffing en inkomstenbelasting. Dit zijn premies voor de financiering van uitkeringen uit hoofde van de AOW (Algemene Ouderdomswet), Anw (Algemene nabestaandenwet) en de Wlz (Wet langdurige zorg, voorheen AWBZ). Vanaf de AOW-leeftijd vervalt de AOW-premie.

¹⁰ De Zorgverzekeringswet (Zvw) omvat een verplicht inkomensafhankelijk deel dat direct van het loon/de uitkering worden afgetrokken en een nominaal deel dat door de verzekeringnemer aan een verzekeringsmaatschappij wordt betaald. De ziektekostenverzekering van elke burger wordt dus gedekt door Wlz en de Zvw.

nominale premie zorgverzekering – jaarlijks berekend als het gemiddelde van basispremies van verschillende zorgverzekeraars – omvat ook het verplicht eigen risico. Daarbij is dus impliciet verondersteld dat iedere volwassen burger het risicobedrag volledig opsoupeert (zie ook hoofdstuk 4). De specificaties van het besteedbaar sociaal minimum die het CBS presenteert, zijn exclusief de huurtoeslag. Dat is noodgedwongen omdat de huurtoeslag geen vast normbedrag betreft op bijstands- of AOW-niveau. Er is variatie in huurhoogte en daarmee in ontvangen huurtoeslag.

In principe publiceert het CBS niet over het besteedbaar sociaal minimum van de verschillende typen huishoudens, omdat het hier geen feitelijke statistiek c.q. feitelijke waarnemingen betreft maar optellingen van jaarlijks door de politiek vastgelegde normbedragen.

B.2.2.2 Systematiek en verschillen in besteedbaar sociaal minimum

De bijstandsuitkering van een eenpersoonshuishouden bedraagt 70% van het wettelijk vastgestelde minimumloon. In de jaren zeventig, tachtig tot en met medio negentig van de vorige eeuw gold dit ook voor de AOW-uitkering. Vanaf medio jaren negentig hebben opeenvolgende kabinetten de AOW-uitkering evenwel stelselmatig verhoogd. De bijstandsuitkering van een eenoudergezin met één minderjarig kind is in beginsel vastgelegd op 90% van het minimumloon. Vanaf 2015 maakt die extra 20% geen deel meer uit van de bijstandsuitkering zelf, maar wordt dit bedrag via het kindgebonden budget verstrekt. Er is enige samenhang in de bedragen van verschillende groepen uitkeringsgerechtigden maar er zijn ook verschillen, mede voortkomend uit wisselende, politieke besluitvorming maar ook door effecten van het in elkaar grijpen van veranderingen in toeslagen en heffingskortingen. Op de verschillen tussen onderscheiden groepen huishoudens in het besteedbaar sociaal minimum wordt in deze paragraaf nader ingegaan. Daarbij is geen rekening gehouden met ontvangen specifieke sociale voorzieningen in natura die door de gemeenten worden verstrekt. Het CBS heeft geen zicht hierop. Deze gemeentelijke voorzieningen zijn buitengemeen versnipperd, zowel in omvang als in inhoud. Elke gemeente doet wat anders. Eerder is al door CPB, SCP en CBS gewezen op de urgentie van een door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij te houden register op dit vlak (CPB et al. 2018).

In tabel B.2.1 staan de nettobedragen van het sociaal minimum weergegeven voor een selectie van veel voorkomende huishoudens. Duidelijk is dat AOW-gerechtigde huishoudens een hoger bedrag ontvangen dan niet-AOW-gerechtigden. Een eenpersoonshuishouden jonger dan de AOW-leeftijd kwam in 2021 netto op jaarbasis op 12.500 euro uit, terwijl een eenpersoonshuishouden met AOW 15.000 euro ontving.

Door met de CBS-equivalentiefactoren te corrigeren voor verschillen in grootte en samenstelling van de huishoudens (standaardisatie), worden voor de verschillende typen huishoudens onderling vergelijkbare koopkrachtbedragen verkregen. Tabel B.2.2, met gestandaardiseerde bedragen, laat koopkrachtverschillen tussen de onderscheiden groepen echtparen en eenoudergezinnen zien. Echtparen jonger dan de AOW-leeftijd en zonder kinderen komen in koopkracht hoger uit dan echtparen met één of meer kinderen. Eenoudergezinnen hadden op hun beurt in 2021 een hogere koopkracht dan echtparen met en zonder kinderen. Eenoudergezinnen met één minderjarig kind hadden daarbij de hoogste koopkracht. De standaardisatie laat ook zien dat ouderen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd een substantieel hogere koopkracht hebben dan uitkeringshuishoudens zonder AOW'ers.

Tabel B.2.1 Besteedbaar sociaal minimum, exclusief huurtoeslag, in prijzen van 2021, 2011-2021 (in euro's)

aantal kinderen in hh	jonger dan AOW-leeftijd								vanaf AOW-leeftijd		
	een- persoons- hh	(echt)paar					eenoudergezin			een- persoons- hh	(echt)paar
		0	1	2	3	1	2	3			
jaar		0	1	2	3	1	2	3	0	0	
2011	12.500	17.500	19.900	21.600	23.100	18.500	20.100	21.700	14.100	19.400	
2012	12.300	17.200	19.600	21.200	22.500	18.200	19.800	21.100	14.000	19.200	
2013	12.000	16.900	19.200	20.900	22.100	17.900	19.500	20.800	14.000	19.200	
2014	12.200	17.000	19.400	21.000	22.300	18.100	19.700	21.000	14.200	19.400	
2015	12.200	17.000	19.400	21.300	22.600	18.000	19.900	21.100	14.300	19.400	
2016	12.400	17.300	19.700	21.600	23.000	18.000	20.000	21.400	14.600	19.700	
2017	12.300	17.200	19.700	21.700	23.100	18.000	20.100	21.400	14.600	19.700	
2018	12.300	17.100	19.600	21.700	23.000	18.000	20.000	21.400	14.600	19.700	
2019	12.400	17.300	19.800	21.900	23.400	18.000	20.200	21.600	14.700	19.900	
2020	12.600	17.600	20.100	22.200	23.600	18.300	20.400	21.800	15.100	20.300	
2021	12.500	17.500	20.000	22.100	24.100	18.100	20.200	22.200	15.000	20.200	

Bron: CBS

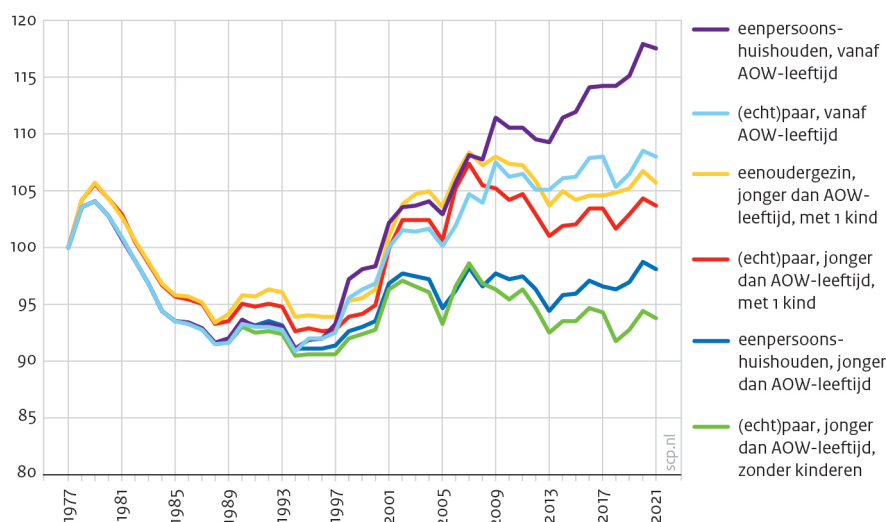
Tabel B.2.2 Gestandaardiseerd besteedbaar sociaal minimum, exclusief huurtoeslag, in prijzen van 2021, 2011-2021 (in euro's)

aantal kinderen in hh	jonger dan AOW-leeftijd						vanaf AOW-leeftijd			
	een- persoons- hh	(echt)paar			eenoudergezin			een- persoons- hh	(echt)paar	
	0	0	1	2	3	1	2	3	0	0
jaar										
2011	12.500	12.800	11.900	11.500	11.200	13.900	13.300	12.300	14.100	14.200
2012	12.300	12.600	11.700	11.300	10.900	13.700	13.100	12.000	14.000	14.000
2013	12.000	12.300	11.500	11.100	10.700	13.400	12.900	11.800	14.000	14.000
2014	12.200	12.400	11.600	11.200	10.800	13.600	13.100	11.900	14.200	14.100
2015	12.200	12.400	11.600	11.300	10.900	13.500	13.200	12.000	14.300	14.200
2016	12.400	12.600	11.800	11.500	11.200	13.600	13.200	12.100	14.600	14.400
2017	12.300	12.500	11.800	11.500	11.200	13.600	13.300	12.200	14.600	14.400
2018	12.300	12.200	11.600	11.300	11.000	13.600	13.200	12.400	14.600	14.100
2019	12.400	12.300	11.700	11.500	11.200	13.700	13.300	12.500	14.700	14.200
2020	12.600	12.600	11.900	11.600	11.300	13.800	13.400	12.600	15.100	14.500
2021	12.500	12.500	11.800	11.500	11.500	13.700	13.300	12.800	15.000	14.400

Bron: CBS

Het CBS beschikt over een consistente reeks inkomensgegevens vanaf 1977. Wordt de gehele periode 1977 tot en met 2021 bezien (figuur B.2.1), dan blijkt duidelijk dat tot 1995 het (gestandaardiseerd) sociaal minimum van gezinnen met kinderen op een hoger niveau lag dan een AOW-uitkering van zowel eenpersoonshuishoudens als (echt)paren. Ook eenpersoonshuishoudens en (echt)paren zonder kinderen jonger dan de AOW-leeftijd moesten het met minder doen dan het (gestandaardiseerd) sociaal minimum van gezinnen met kinderen.

Figuur B.2.1 Koopkrachtverandering groepen beleidsmatig minimum, exclusief huurtoeslag, 1977-2021 (1977=100)^a



a De cijfers voor 2021 zijn voorlopig.

Bron: CBS

Vanaf 1995 ging de koopkracht (exclusief huurtoeslag) van AOW'ers op het sociaal minimum stelselmatig omhoog. Bij eenpersoonshuishoudens met AOW was de koopkrachtstijging groter dan bij AOW-echtparen. In 2021 lag de koopkracht van eenpersoonshuishoudens met AOW 17,5% hoger dan in 1977, de koopkracht van AOW-paren lag 8% hoger. Vanaf de eeuwwisseling ging ook de koopkracht van paren met één minderjarig kind op het sociaal minimum en van eenoudergezinnen met één minderjarig kind omhoog. De eenoudergezinnen met één minderjarig kind kenden de hoogste koopkrachtstijging, met een piek in 2007. Gedurende de vorige economische crisis liep de koopkracht bij beide huishoudentypen weer terug, om in de navolgende herstelfase met een wisselvallig verloop toch weer enigszins de weg omhoog te vinden. De koopkracht van (echt)paren (jonger dan de AOW-leeftijd) zonder kinderen op het sociaal minimum en van eenpersoonshuishoudens jonger dan de AOW-leeftijd op het sociaal minimum herstelde zich evenwel niet meer vergeleken met 1977. Bij eenpersoonshuishoudens jonger dan de AOW-leeftijd lag de koopkracht in 2021 1,9% lager, (echt)paren jonger dan de AOW-leeftijd moesten 6,2% aan koopkracht inleveren.

Literatuur

- CBS (2023a). *Laag en langdurig laag inkomen van personen; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 10 mei 2023 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83843NED/table?dl=8EE4E.
- CBS (2023b). *Laag en langdurig laag inkomen van personen; huishoudenskenmerken*. Geraadpleegd 10 mei 2023 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table?dl=8EE50.
- CPB/SCP/CBS (2018). *Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Eurostat (2023a). *At-risk-of-poverty rate by sex*. Geraadpleegd 10 mei 2023 via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessio10/default/table?lang=en.
- Eurostat (2023b). *Persons at risk of poverty and social exclusion by age and sex*. Geraadpleegd 10 mei 2023 via ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PEPS01N/default/table?lang=en.

Bijlagen bij hoofdstuk 4

B.4.1 Minimumvoorbeeldbegrotingen: minimale uitgaven naar huishoudtype

Tabel B.4.1 Minimale uitgaven van een eenpersoonshuishouden en (echt)paar jonger dan de AOW-leeftijd zonder kinderen, prijspeil januari 2023 (in euro's)

uitgaven	eenpersoonshuishouden	(echt)paar
huur (gemiddelde huur tot 120%)	521	593
energie	161	195
water	14	16
lokale lasten	50	67
telefoon, televisie, internet	65	75
zorgverzekeringen	177	353
overige verzekeringen	23	37
onderwijs	*	*
kinderopvang	*	*
contributies en abonnementen	2	8
vervoer	18	37
levensonderhoud anderen	*	*
betalingsverplichtingen	*	*
vaste lasten	1031	1381
kleding	59	118
inboedel	74	87
onderhoud huis en tuin	27	27
zelfzorgmiddelen	8	14
eigen risico zorgverzekering	32	64
vrijtijdsuitgaven	*	*
reserveringsuitgaven	200	310
voeding	254	462
was- en schoonmaakartikelen	6	7
persoonlijke verzorging	22	44
huishoudelijke dienstverlening	*	*
huisdieren	*	*
roken	*	*
diversen	5	8
huishoudelijke uitgaven	287	521
op bezoek gaan/bezoek ontvangen	32	49
vervoer	18	36
contributies en abonnementen	21	40
vrijtijdsuitgaven	44	63
sociale participatie	115	188
totaal uitgaven	1633	2400

* Geen minimumbedrag gespecificeerd.

Bron: Nibud

Tabel B.4.2 Minimale uitgaven van een eenpersoonshuishouden en (echt)paar met AOW/AIO, prijspeil januari 2023 (in euro's)

uitgaven	eenpersoonshuishouden	(echt)paar
huur (gemiddelde huur tot 120%)	521	629
energie	173	207
water	14	16
lokale lasten	50	67
telefoon, televisie, internet	65	75
zorgverzekeringen	177	353
overige verzekeringen	14	17
onderwijs	*	*
kinderopvang	*	*
contributies en abonnementen	2	8
vervoer	15	31
levensonderhoud anderen	*	*
betalingsverplichtingen	*	*
vaste lasten	1053	1403
kleding	59	118
inboedel	74	87
onderhoud huis en tuin	27	27
zelfzorgmiddelen	10	16
eigen risico zorgverzekering	32	64
vrijtijdsuitgaven	*	*
reserveringsuitgaven	202	312
voeding	253	460
was- en schoonmaakartikelen	6	7
persoonlijke verzorging	21	42
huishoudelijke dienstverlening	*	*
huisdieren	*	*
roken	*	*
diversen	5	8
huishoudelijke uitgaven	285	517
op bezoek gaan/bezoek ontvangen	32	49
vervoer	12	24
contributies en abonnementen	21	40
vrijtijdsuitgaven	44	63
sociale participatie	109	176
totaal uitgaven	1649	2408

* Geen minimumbedrag gespecificeerd.

Bron: Nibud

Tabel B.4.3 Minimale uitgaven van eenoudergezinnen met 1, 2 of 3 kinderen, prijspeil januari 2023
(in euro's)

uitgaven	eenoudergezin, 1 kind van 8 jaar	eenoudergezin, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	eenoudergezin, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar
huur (gemiddelde huur tot 120%)	651	651	651
energie	234	256	278
water	16	20	24
lokale lasten	67	67	67
telefoon, televisie, internet	65	75	85
zorgverzekeringen	177	177	177
overige verzekeringen	29	29	29
onderwijs	10	53	96
kinderopvang	*	*	*
contributies en abonnementen	2	2	2
vervoer	31	49	70
levensonderhoud anderen	*	*	*
betalingsverplichtingen	*	*	*
vaste lasten	1282	1379	1479
kleding	95	152	195
inboedel	83	96	112
onderhoud huis en tuin	27	27	27
zelfzorgmiddelen	8	8	8
eigen risico zorgverzekering	32	32	32
vrijtijdsuitgaven	*	*	*
reserveringsuitgaven	245	315	374
voeding	356	473	648
was- en schoonmaakartikelen	7	7	8
persoonlijke verzorging	36	58	80
huishoudelijke dienstverlening	*	*	*
huisdieren	*	*	*
roken	*	*	*
diversen	8	11	15
huishoudelijke uitgaven	407	549	751
op bezoek gaan/bezoek ontvangen	49	67	84
vervoer	30	48	66
contributies en abonnementen	34	53	72
vrijtijdsuitgaven	63	82	102
sociale participatie	176	250	324
totaal uitgaven	2110	2493	2928

* Geen minimumbedrag gespecificeerd.

Bron: Nibud

Tabel B.4.4 Minimale uitgaven van (echt)paren met 1, 2 of 3 kinderen, prijspeil januari 2023 (in euro's)

uitgaven	(echt)paar, 1 kind van 8 jaar	(echt)paar, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	(echt)paar, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar
huur (gemiddelde huur tot 120%)	679	679	679
energie	256	278	291
water	20	24	27
lokale lasten	67	67	67
telefoon, televisie, internet	75	85	95
zorgverzekeringen	353	353	353
overige verzekeringen	41	41	41
onderwijs	10	53	96
kinderopvang	*	*	*
contributies en abonnementen	8	8	8
vervoer	49	67	89
levensonderhoud anderen	*	*	*
betalingsverplichtingen	*	*	*
vaste lasten	1558	1655	1746
kleding	154	211	254
inboedel	96	111	124
onderhoud huis en tuin	27	27	27
zelfzorgmiddelen	14	14	14
eigen risico zorgverzekering	64	64	64
vrijetijdsuitgaven	*	*	*
reserveringsuitgaven	355	427	483
voeding	499	591	767
was- en schoonmaakartikelen	7	8	8
persoonlijke verzorging	58	80	102
huishoudelijke dienstverlening	*	*	*
huisdieren	*	*	*
roken	*	*	*
diversen	11	15	18
huishoudelijke uitgaven	575	694	895
op bezoek gaan/bezoek ontvangen	67	84	102
vervoer	48	66	84
contributies en abonnementen	53	72	91
vrijetijdsuitgaven	82	102	121
sociale participatie	250	324	398
totaal uitgaven	2738	3100	3522

* Geen minimumbedrag gespecificeerd.

Bron: Nibud

B.4.2 Inkomen en saldo naar huishoudtype

Tabel B.4.5 Inkomen en saldo van eenpersoonshuishoudens en (echt)paren jonger dan de AOW-leeftijd zonder kinderen, prijspeil januari 2023 (in euro's)

inkomen	eenpersoonshuishouden	(echt)paar
minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1195	1708
zorgtoeslag	154	265
huurtoeslag	271	318
energietoeslag	67	67
totaal inkomsten	1687	2358
totaal uitgaven	1633	2400
minimumvoorbeeldbegroting		
saldo	54	-42

Bron: Nibud

Tabel B.4.6 Inkomen en saldo van eenpersoonshuishoudens en (echt)paren met AOW, prijspeil januari 2023 (in euro's)

inkomen	eenpersoonshuishouden	(echt)paar
AOW-pensioen, incl. vakantiegeld	1421	1939
zorgtoeslag	154	265
huurtoeslag	288	345
energietoeslag	67	67
totaal inkomsten	1930	2616
totaal uitgaven	1649	2408
minimumvoorbeeldbegroting		
saldo	281	208

Bron: Nibud

Tabel B.4.7 Inkomen en saldo van eenoudergezinnen met 1, 2 of 3 kinderen, prijspeil januari 2023 (in euro's)

inkomen	eenoudergezin, 1 kind van 8 jaar	eenoudergezin, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	eenoudergezin, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar
minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1195	1195	1195
zorgtoeslag	154	154	154
huurtoeslag	353	356	356
kinderbijslag	109	237	366
kindgebonden budget	458	608	758
energietoeslag	67	67	67
totaal inkomsten	2336	2617	2896
totaal uitgaven	2110	2493	2928
minimumvoorbeeldbegroting			
saldo	226	124	-32

Bron: Nibud

Tabel B.4.8 Inkomen en saldo van (echt)paren met 1, 2 of 3 kinderen, prijspeil januari 2023 (in euro's)

inkomen	(echt)paar, 1 kind van 8 jaar	(echt)paar, 2 kinderen van 8 en 13 jaar	(echt)paar, 3 kinderen van 11, 13 en 15 jaar
minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1708	1708	1708
zorgtoeslag	265	265	265
huurtoeslag	374	374	374
kinderbijslag	109	237	366
kindgebonden budget	137	287	437
energietoeslag	67	67	67
totaal inkomsten	2660	2938	3217
totaal uitgaven	2738	3100	3522
minimumvoorbeeldbegroting			
saldo	-78	-162	-305

Bron: Nibud