



Centraal Planbureau
Planbureau voor de Leefomgeving
Sociaal en Cultureel Planbureau

Bestaanszekerheid vanuit een bredewelvaartsperspectief



Colofon

Bestaanszekerheid vanuit een
bredewelvaartsperspectief

SCP/PBL/CPB

Den Haag, 2025

Eindverantwoordelijkheid

Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau
voor de Leefomgeving & Centraal Planbureau

Contact

C.Geppert@scp.nl, Anet.Weterings@pbl.nl,
T.Vanheukelom@cpb.nl

Hoofdauteurs

Christian Geppert, Anet Weterings, Toon
Vanheukelom, Olav-Jan van Gerwen, Loes
Hoendervangers

Met dank aan

De auteurs zijn dank verschuldigd aan de interne
stuurgroep, bestaande uit Rob Aalbers (CPB),
Jeroen Boelhouwer (SCP), Sander de Bruyn (PBL),
Rob Euwals (CPB), Stefan Thewissen (voormalig
CPB), Bert Tieben (PBL), Debbie Verbeek-Oudijk
(SCP), Maroesjka Versantvoort (SCP). En veel dank
aan de overige collega's die hebben bijgedragen
aan de gedachtevorming voor en de
totstandkoming van deze publicatie.

Figuren

Beeldredactie PBL

Omslagfoto

Nieuwmarkt Amsterdam / PureBudget

Eindredactie

Uitgeverij PBL

Deze studie is onderdeel van het gezamenlijke programma 'Brede Welvaart' van de drie planbureaus. In dit programma verkennen de planbureaus hoe brede welvaart beter kan worden verankerd in de begrotingssystematiek van de Rijksoverheid. In deze studie is het bredewelvaartsperspectief van de drie planbureaus (SCP, PBL & CPB 2022) toegepast op bestaanszekerheid.

U kunt de publicatie downloaden van de websites van de planbureaus. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Geppert, C., Weterings, A., Vanheukelom, T., Van Gerwen, O.-J. & L. Hoendervangers (2025). *Bestaanszekerheid vanuit een bredewelvaartsperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Planbureau.

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding.....	10
1.1 Oproep tot brede invulling van bestaanszekerheid	10
1.2 Bestaanszekerheid vanuit bredewelvaartsperspectief	12
1.3 Opzet van de studie	14
2. Wat is bestaanszekerheid?	15
2.1 Bestaanszekerheid van personen.....	15
2.2 Samenhang tussen levensbehoeften, levensstandaard en zekerheid	15
2.3 Wat hebben mensen minimaal nodig?	18
2.4 Wat beïnvloedt de mate van zekerheid?	21
3. Een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid	25
3.1 Overeenkomsten en verschillen tussen brede welvaart en bestaanszekerheid.....	25
3.2 Inzicht 1: Meer dan alleen inkomen: bestaanszekerheid vanuit de acht bredewelvaartsthema's	27
3.3 Inzicht 2: Samenhang tussen thema's beïnvloedt bestaanszekerheid	33
3.4 Inzicht 3: Kijk naar verschillen tussen personen	34
3.5 Inzicht 4: Gevolgen van bestaanszekerheid voor brede welvaart 'hier en nu', 'later', en 'elders' ...	37
4. Relevantie voor beleid.....	39
4.1 Meerwaarde van een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid.....	40
4.2 Keuzes en afwegingen voor beleid	42
4.3 Uitdagingen voor beleid.....	47
Literatuur	49

Samenvatting

In het kort

Bestaanszekerheid gaat over meer dan alleen voldoende inkomen in het hier en nu. Het gaat ook over toekomstrisico's en niet-financiële welvaartsaspecten als gezondheid, veiligheid en sociale relaties. Een bredewelvaartsperspectief geeft zicht op al deze aspecten, op hoe ze samenhangen en op hoe ze verschillen tussen burgers. Hierdoor kunnen de mate, oorzaken en neveneffecten van bestaans(on)zekerheid preciezer worden vastgesteld. Dat maakt het mogelijk om effectiever en efficiënter bestaanszekerheidsbeleid te maken. Het benutten van dit bredewelvaartsperspectief vergt een nauwe samenwerking tussen beleidsdomeinen en een waardeoordeel over wat mensen minimaal nodig hebben in bredere zin.

Waar gaat het over en waarom?

Talrijke mensen in Nederland hebben moeite om te voorzien in hun basisbehoeften, zoals het vinden van een eigen woning of het betalen van de huur en energierekening. Ook zijn er velen die nu nog wel kunnen rondkomen, maar vrezen dit op termijn niet meer te kunnen door schaarste en stijgende prijzen of een tijdelijk arbeidscontract. Het begrip bestaanszekerheid staat daardoor weer hoog op de politieke agenda.

Recent wijzen meerdere beleidsadviseurs er de overheid op dat mensen voor bestaanszekerheid meer nodig hebben dan alleen voldoende inkomen – zoals tot nu toe vaak wordt geïnterpreteerd op basis van artikel 20 van de grondwet. Financiële bestaanszekerheid is belangrijk, maar niet voldoende voor een menswaardig bestaan.

De wetenschappelijke literatuur over bestaanszekerheid ondersteunt het standpunt van deze beleidsadviseurs. Mensen hebben ook niet-materiële basisbehoeften, zoals een goede gezondheid, sociale interacties en persoonlijke ontwikkeling. Daarnaast zijn er andere redenen dan een gebrek aan geld waarom mensen moeite kunnen hebben te voorzien in hun basisbehoeften of de verwachting hebben dat dit in toekomst het geval zal zijn. Denk aan beperkingen in het beschikbare aanbod van de noodzakelijke goederen en voorzieningen, zoals voeding, woningen, zorg of onderwijs, en belemmeringen in de toegang daartoe door bijvoorbeeld het bestaan van discriminatie.

Als de overheid wil zorgdragen voor bestaanszekerheid in brede zin, zoals de beleidsadviseurs voorstellen, is meer duidelijkheid nodig over wat daaronder wordt verstaan. Onder beleidsadviseurs is er overeenstemming dat een bredere interpretatie van bestaanszekerheid nodig is, maar de ideeën over wat dat precies is, lopen uiteen en zijn nog weinig concreet. Zonder duidelijkheid daarover kan niet worden bepaald

van wie de bestaanszekerheid in het geding is en van wie niet, en daarmee of en wat voor beleid nodig is om bestaansonzekerheid tegen te gaan.

Het concept van brede welvaart, zoals is beschreven in een eerder rapport van de drie planbureaus (zie SCP, PBL & CPB 2022), kan aangrijpingspunten bieden voor beleid als de overheid zorg wil dragen voor bestaanszekerheid in brede zin. Bij brede welvaart is een bredere kijk op welvaart dan puur financieel namelijk al uitgewerkt. Bij zowel brede welvaart als bestaanszekerheid staat de vraag centraal wat een mens nodig heeft voor een goed of fatsoenlijk leven. Alleen gaat het bij bestaanszekerheid specifiek om de minimaal noodzakelijke zaken en omvat brede welvaart ook niet-noodzakelijke zaken die het leven aangenamer maken zoals elk jaar op vakantie kunnen. Het waarborgen van bestaanszekerheid kan dan ook onderdeel zijn van een politiek streven naar een bepaalde mate van brede welvaart voor de samenleving: wat minimaal nodig wordt geacht voor bestaanszekerheid vormt dan de ondergrens waar iedereen bovenuit dient te komen.

Het bredewelvaartsperspectief is samen te vatten in vier kenmerken: het gaat verder dan financieel-economische welvaart en sluit ook sociaal-culturele en ecologische welvaartsaspecten in (die nader zijn uitgesplitst in acht inhoudelijke thema's); het gaat over 'volhoudbaarheid' inclusief de welvaart van toekomstige generaties ('later'); het neemt de effecten op brede welvaart in andere landen mee ('elders'); er is oog voor de maatschappelijke verdeling. Ook zijn de samenhangen van belang tussen de verschillende thema's van brede welvaart en tussen brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders', omdat die van invloed zijn op het geheel aan brede welvaart ('synergieën en afruilen').

Inzichten van een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid

Als we bestaanszekerheid bekijken vanuit dit bredewelvaartsperspectief komen de volgende vier inzichten naar voren:

1. Bestaanszekerheid is afhankelijk van meer factoren dan alleen inkomen. Er zijn drie redenen waarom alleen inkomen (en andere financiële middelen) niet voldoende is:
 - Het kunnen voorzien in minimale levensbehoeften is ook afhankelijk van de beschikbaarheid, prijsstabiliteit en kwaliteit van de minimaal benodigde goederen en diensten, zoals woningen en een minimum aan voedselkwaliteit;
 - Niet alle minimale levensbehoeften zijn direct met geld te koop, zoals schone lucht, gezondheid, veiligheid, maatschappelijke waardering en persoonlijke ontwikkeling;
 - Mensen kunnen belemmeringen ondervinden in het voorzien in hun minimale levensbehoeften door persoonskenmerken als een handicap of laaggeletterdheid, of omgevingskenmerken zoals een gebrekkige infrastructuur, of sociale normen die bepaalde groepen uitsluiten.

Met de acht thema's van brede welvaart die de planbureaus onderscheiden is het mogelijk om systematischer op bestaanszekerheid te reflecteren dan tot nu toe is gedaan waardoor er een completer beeld ontstaat van wat dit vraagt. De acht thema's zijn: subjectief welzijn, gezondheid, onderwijs en opleiding, ruimtelijke kwaliteit en samenhang, economisch kapitaal, natuurlijk kapitaal en sociaal kapitaal (SCP, PBL & CPB 2022). Bij bestaanszekerheid is het per thema de vraag wat de mensen daarvan

minimaal nodig hebben voor een menswaardig bestaan in Nederland, zowel op individueel niveau als van hun omgeving. Naast een minimum aan inkomen, komen dan ook zaken in beeld als een minimumniveau van leesvaardigheid en digitale vaardigheden, een sociaal netwerk dat steun kan bieden indien nodig, een voldoende veilige leefomgeving (criminaliteit, overstromingsrisico's, militaire verdediging) of toegankelijkheid van basisvoorzieningen zoals zorg en onderwijs. In deze studie geven we geen uitputtende lijst van zaken die mensen in Nederland nodig hebben voor hun bestaanszekerheid. Wél geven we per thema voorbeelden die als uitgangspunt kunnen dienen als het doel wél is om een volledige lijst met alle noodzakelijke zaken op te stellen.

2. Om de mate en oorzaken van bestaanszekerheid te kunnen vaststellen is het van belang de thema's in samenhang te bekijken. Een verbetering van het een kan namelijk op een ander vlak een verslechtering betekenen. Meer werken zorgt bijvoorbeeld voor een hoger inkomen en de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden (economisch kapitaal), maar kan tegelijkertijd ook leiden tot meer stress en daardoor een slechtere gezondheid. Er zijn ook thema's die elkaar niet tegenwerken maar versterken. Zo blijkt uit onderzoek naar *housing first*-beleid dat het verbeteren van de woonsituatie van daklozen ook leidt tot een betere gezondheid, hoger welbevinden en grotere financiële onafhankelijkheid door verbeterde kansen op werk. Omgekeerd betekent zo'n versterkend effect ook dat een verslechtering van de situatie bij één thema tot problemen leidt bij het andere thema. Een verlies van onderdak vergroot dus de kans op het verlies van werk en inkomen en een verslechtering van de gezondheid. Wel kunnen mensen ook met meerdere tekorten of risico's tegelijkertijd kampen, zonder dat deze met elkaar samenhangen. In dat geval is het verbeteren van de situatie bij één thema niet voldoende om ook andere problemen aan te pakken. Het is daarom van belang om zicht te hebben op tussen welke (aspecten binnen) thema's sprake is van een oorzakelijk verband om verkeerde conclusies over de oorzaak van bestaansonzekerheid te voorkomen.
3. Er is oog voor verschillen in de bestaanszekerheid tussen personen. Bij bestaanszekerheid wordt vaak alleen gekeken naar wie zich onder en boven het noodzakelijk geachte minimum bevindt, maar achter die tweedeling kunnen grote verschillen tussen inwoners schuilgaan: hoe ver zitten ze onder het minimum, hoe lang al, bij welke en hoeveel thema's, en over hoeveel en wat voor buffers beschikken ze om tegenslagen op te vangen. Ook is het relevant om te kijken hoeveel mensen zich net boven het minimum bevinden, en dus risico lopen. Daarnaast zijn er ook verschillen tussen personen die wel en die niet beschikken over of toegang hebben tot de daarvoor benodigde middelen, mogelijkheden en vrijheden. Vaak hangt dit af van de interactie tussen persoons- en omgevingskenmerken. Zo hangt hoeveel last iemand met gevoelige luchtwegen heeft af van de mate van luchtvervuiling en of die persoon in de stad of daarbuiten woont.
4. Er is oog voor het effect van bestaanszekerheid op de brede welvaart in het 'hier en nu', 'later' en 'elders'. In het algemeen zal meer bestaanszekerheid in het verlengde liggen van een grotere brede welvaart van een persoon in het 'hier en nu'. Een grotere bestaanszekerheid kan ook gevolgen hebben voor anderen en voor later. Meer financiële zekerheid kan bijvoorbeeld de prikkel voor betaald werk verminderen en de kans op vrijwilligerswerk vergroten, wat relevant is voor de brede welvaart van zowel de persoon zelf als ook van andere mensen. Ook de brede welvaart op langere termijn kan worden

beïnvloed door de bestaanszekerheid 'nu'. Dit kan negatief zijn, bijvoorbeeld bij het gebruik van fossiele brandstoffen voor basisbehoeften zoals verwarming, vervoer en voedselbereiding. De uitstoot van broeikasgassen die dit veroorzaakt kan grote gevolgen hebben voor het leven van toekomstige generaties. Maar er kunnen ook positieve gevolgen zijn van een hogere bestaanszekerheid 'nu' voor 'later', bijvoorbeeld via het toegankelijk maken van onderwijs voor iedereen. Het voorzien in minimale levensbehoeften van inwoners van Nederland kan bovendien uiteenlopende gevolgen hebben voor de brede welvaart van mensen die 'elders' wonen. Zo worden veel basisgoederen, zoals voeding, kleding en energie, buiten Nederland geproduceerd. Dat zorgt voor werkgelegenheid in die landen, maar kan ook negatieve gevolgen hebben voor de brede welvaart van mensen daar, bijvoorbeeld vanwege de impact van pesticiden en chemische stoffen op het milieu en de gezondheid of een gebrek aan land voor de eigen voedselvoorziening.

Wat is de meerwaarde voor beleid van een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid?

Een bredewelvaartsperspectief zorgt voor een brede én integrale blik op bestaanszekerheid, waardoor een completer beeld ontstaat van de mate en oorzaken van bestaanszekerheid. Voor veel van de bredewelvaartsthema's die een rol spelen bij bestaanszekerheid bestaat al wel afzonderlijk beleid, maar met een bredewelvaartsperspectief kan dat beleid gezamenlijk en in samenhang worden bekeken. Dat heeft om meerdere redenen meerwaarde.

- De brede blik voorkomt dat bepaalde groepen van wie de bestaanszekerheid onder druk staat of dreigt te komen, over het hoofd worden gezien. Door naar meer dan alleen inkomen te kijken komen andere (groepen) mensen in beeld als mogelijke doelgroep voor bestaanszekerheidsbeleid en wordt duidelijk wie te maken heeft met tekorten op meerdere gebieden tegelijk. Ook biedt zo'n bredere blik beter zicht op de oorzaken van en de risicofactoren voor tekorten, waardoor effectiever beleid mogelijk is.
- Een beter begrip van hoe een tekort bij één thema kan leiden tot andere tekorten maakt het mogelijk om een negatieve cascade vroegtijdig te doorbreken. Dit kan een effectievere aanpak zijn dan afzonderlijk beleid per thema. Wel vraagt dit om inzicht in welke factor zo'n cascade in gang zet en met welke andere tekorten deze dan samenhangen.
- Zicht op welke thema's elkaar tegenwerken laat zien waar afwegingen nodig zijn. Wanneer het verbeteren van de bestaanszekerheid bij één thema leidt tot minder bestaanszekerheid bij een ander thema, vraagt dit om een afweging door beleid. Wat wordt als een groter probleem gezien en krijgt dus prioriteit in de aanpak, en in welke mate mag die keuze ten koste gaan van de bestaanszekerheid bij een ander thema, zowel in het 'hier en nu' als 'elders' en 'later'.
- Het kijken voorbij wie boven en onder het bestaansminimum valt, legt bloot hoe sterk de bestaanszekerheid en wat ervoor nodig is, uiteenloopt tussen mensen. Ook oog voor welke persoonlijke en omgevingsfactoren hierop van invloed zijn is van belang, omdat dit aangrijpingspunten voor beleid geeft.
- Inzicht in de samenhang tussen bestaanszekerheid en brede welvaart in het 'hier en nu', op de langere termijn ('later') of voor mensen in het buitenland ('elders') brengt mogelijke neveneffecten in beeld. Negatieve gevolgen vragen om afwegingen in welke mate het verbeteren van de situatie

voor de huidige inwoners van Nederland ten koste mag gaan van de brede welvaart van huidige en toekomstige generaties en mensen buiten de landsgrenzen. Positieve gevolgen zijn een extra argument voor bestaanszekerheidsbeleid in het 'hier en nu'.

Wat vraagt een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid van beleid?

Het benutten van de meerwaarde van een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid vergt een aantal nadere inzichten en keuzes:

- Vaststellen wanneer mensen leven in bestaans(on)zekerheid vraagt om een waardeoordeel over wat en hoeveel er minimaal nodig wordt geacht. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en verschillende artikelen van de Nederlandse grondwet geven hier richting aan, maar voor een concrete beleidsaanpak is het nodig om te concretiseren wat daar precies onder wordt verstaan, wat als een acceptabel minimum wordt gezien en hoe een minimum voor allerlei zaken kan worden bepaald. In de wetenschappelijke literatuur is er discussie over wie dit het beste kan bepalen; de mensen die het betreft, de onderzoekers of een groep experts.
- Bij een brede blik op bestaanszekerheid komt ook de vraag op waar de overheid eindverantwoordelijk voor is. Voor sommige van de acht bredewelvaartsthema's is het de vraag of de overheid daar verantwoordelijkheid in moet of kan nemen en of ingrijpen door de overheid wenselijk is. Denk aan subjectief welzijn of sociale verbondenheid. Bovendien is niet voor elk relevant aspect eenvoudig vast te stellen wat het beoogd minimum zou zijn. Zo verschilt wat waardevolle sociale relaties zijn per persoon.
- Er is meer kennis nodig over mogelijke risicofactoren voor het ontstaan van bepaalde of meerdere tekorten en over hoe de verschillende thema's van brede welvaart elkaar beïnvloeden, zodat duidelijk wordt waar ingrijpen het meest efficiënt is.
- Ook is een belangrijke vraag: wie heeft extra ondersteuning nodig? Mensen kunnen om uiteenlopende redenen onder het minimum (dreigen te) komen. Daardoor kan de steun die zij nodig hebben verschillen. Ook kan extra steun voor specifieke groepen nodig zijn, omdat sommige ongewenste verschillen hardnekkig zijn, zoals discriminatie op de woning- en arbeidsmarkt of sociaaleconomische gezondheidsverschillen.

Daarnaast brengt een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid twee beleidsmatige uitdagingen met zich mee:

- Een brede benadering vergroot de complexiteit van beleid. Een completer beeld van bij wie de bestaanszekerheid in het geding is en welke factoren daarbij een rol spelen, maakt gerichte maatregelen mogelijk. Maar zulke precisie maakt beleid ook kwetsbaarder. Het vergroot het risico op fouten en een inbreuk op de privacy, vanwege de vele persoonlijke informatie die nodig is voor dergelijk beleid. Ook is het voor mensen minder overzichtelijk waar ze wanneer recht op hebben, waardoor mensen geen gebruik maken van maatregelen waar ze in aanmerking voor komen of dit niet durven vanwege de risico's.

- Een bredere en integrale blik vraagt om samenwerking over beleidsdomeinen en bestuurslagen heen. Om alle bredewelvaartsthema's, bestaanszekerheidsgroepen, kansen en risico's tegen elkaar te kunnen afwegen is betrokkenheid nodig van alle relevante beleidssectoren. Afstemming tussen beleidssectoren is in Nederland echter niet vanzelfsprekend, omdat de overheid sterk sectoraal is georganiseerd. Ook is afstemming nodig tussen bestuurslagen, omdat in Nederland beleidsdossiers zijn verdeeld tussen het Rijk en decentrale overheden. Een brede aanpak voor bestaanszekerheid vraagt dus inzet van zowel het Rijk als de decentrale overheden.

1. Inleiding

1.1 Oproep tot brede invulling van bestaanszekerheid

Bestaanszekerheid staat sinds enkele jaren weer prominent op de politieke agenda. De energiecrisis in 2022 en het plotse verlies aan koopkracht van vele gezinnen heeft ervoor gezorgd dat bestaanszekerheid weer centraal kwam te staan in de Nederlandse beleidsdebatten, zowel in Den Haag als op gemeentelijk niveau. In 2023 stond het onderwerp dan ook in de verkiezingsprogramma's van alle grote partijen voor de Tweede Kamerverkiezingen (zie Goderis et al. 2023). Ook noemde het kabinet-Schoof bestaanszekerheid als eerste hoofdpunt in het regeerprogramma uit 2024.

Het recht op bestaanszekerheid is sinds 1983 opgenomen in de Nederlandse grondwet onder artikel 20. Daarin staat dat de overheid verplicht is om zich in te spannen om de bestaanszekerheid van alle personen in Nederland te waarborgen. De overheid dient regels op te stellen over wie aanspraak maakt op sociale zekerheid, zoals uitkeringen bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ziekte. Daarnaast hebben inwoners die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien recht op bijstand en is het aan de overheid om dit te regelen. In artikel 20 betekent bestaanszekerheid dus financiële zekerheid.

Recent roepen verschillende beleidsadviseurs de overheid op om breder te kijken naar wat mensen nodig hebben om bestaanszeker te zijn dan puur financieel (onder andere Commissie Sociaal Minimum 2023a en 2023b; VNG 2023; RVS 2024). De Commissie Sociaal Minimum (2023a) verwoordt dit als volgt:

“Bestaanszekerheid gaat niet alleen over voldoende inkomen, maar ook over een goede gezondheid, betaalbare en duurzame huisvesting, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven” (p. 30). Daarom vraagt de grondwettelijke taak van de overheid om zorg te dragen voor de bestaanszekerheid van Nederlandse burgers volgens de Commissie Sociaal Minimum “... om meer dan het realiseren van financiële bestaanszekerheid” (2023a, p. 11).

Een brede kijk op bestaanszekerheid is nodig omdat het bestaan van een omvangrijke groep inwoners in Nederland op meerdere vlakken onder druk staat. Volgens de Commissie Sociaal Minimum (2023a) komt dit onder andere door de flexibilisering van de arbeidsmarkt, kansenongelijkheid in het onderwijs, het bestaan van gezondheidsverschillen tussen lage- en hoge-inkomensgroepen en het tekort aan betaalbare woningen. De WRR (2017; 2023) geeft aan dat hierdoor mensen er steeds minder vertrouwen in hebben dat zij kunnen voorzien in hun bestaan, nu én in de toekomst. Zo is het door de hoge woningprijzen en lange wachtlijsten voor sociale woningbouw voor veel jongeren de vraag of ze een eigen huis kunnen vinden. Veel ouderen vragen zich af of ze nog wel voldoende zorg kunnen krijgen zodra dat nodig is.

Er is nog geen eenduidig beeld over wat een bredere dan de puur financiële invulling van bestaanszekerheid inhoudt (zie kader 1.1). Het verschilt per beleidsadviseur welke zaken zij naast inkomen nog meer noemen als relevant voor bestaanszekerheid en de adviseurs beschrijven wat nodig is vaak alleen op hoofdlijnen of

beperkt tot voorbeelden. De Commissie Sociaal Minimum onderschrijft het belang van een brede benadering van bestaanszekerheid, maar richt zich er zelf alleen op of het stelsel van het sociaal minimum nog volstaat voor het bieden van financiële bestaanszekerheid. Het CBS (2024a) concludeert in het ‘Vooronderzoek monitoring bestaanszekerheid’ ook dat er geen uitputtende lijst bestaat van welke middelen en mogelijkheden relevant zijn voor bestaanszekerheid.

Tekstkader 1.1 Verschillende definities van wat nodig is voor bestaanszekerheid

Artikel 20 van de grondwet geeft aan waar de overheid toe is verplicht om bestaanszekerheid te waarborgen, maar niet wat mensen nodig hebben om bestaanszeker te zijn. De Commissie Sociaal Minimum (2023a) verwijst voor een beschrijving daarvan naar artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM): “Een ieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen.”

De Commissie Sociaal Minimum (2023a) definieert bestaanszekerheid in lijn met artikel 25 van de UVRM maar heeft deze iets uitgebreid: “Een levensstandaard die ten minste voorziet in noodzakelijke levensbehoeften (zoals voeding, kleding en onderdak) en daarbij een goede gezondheid, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven, in de wetenschap dat er voorzieningen zijn in geval van werkloosheid, schulden, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen” (p. 33).

Andere beleidsadviseurs zien weer andere zaken als relevant voor bestaanszekerheid, zo blijkt uit hun definities:

VNG & Divosa (2021): “De zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen, de zekerheid van werk en van mee kunnen doen in de samenleving. Maar ook de zekerheid van een dak boven je hoofd in een geschikte en betaalbare woning. En in een veilige en prettige omgeving, met snelle en toegankelijke dienstverlening in situaties die de veiligheid bedreigen” (p. 5).

VNG (2023): Voortbouwend op de definitie van VNG & Divosa (2021) onderscheidt de VNG vier pijlers van bestaanszekerheid: “1) inkomenszekerheid: inwoners hebben zekerheid op voldoende en voorspelbaar inkomen om in hun levensonderhoud te voldoen; 2) werkzekerheid: inwoners hebben de zekerheid om door betekenisvol werk en zinvolle dagbesteding mee te kunnen doen in de maatschappij; 3) menselijke maat: inwoners hebben de zekerheid dat ze gesteund worden door de overheid wanneer dat nodig is; en 4) basisvoorzieningen wonen en zorg: het hebben van een plek om te wonen en goede zorg zijn basale zekerheden om te kunnen werken en leven” (p. 12).

RVS (2024): “Bestaanszekerheid is een combinatie van financiële stabiliteit, stabiele huisvesting, een stabiele gezondheid, een stabiel netwerk en een stabiele leeromgeving. Pas als aan die voorwaarden is voldaan, kan een mens vooruitkijken en bloeien” (p. 21).

Al deze definities interpreteren bestaanszekerheid breder dan artikel 20 van de Nederlandse grondwet. Wel zijn meerdere van de aanvullende zaken die worden genoemd op hoofdlijnen vastgelegd in andere artikelen van de Nederlandse grondwet. Zo staat in artikel 21 dat de overheid een zorgplicht heeft ten aanzien van de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, in artikel 22 dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid en dat de bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp van zorg van de overheid is, en in artikel 23 dat het onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering is.

Het is van belang dat expliciet wordt gemaakt wat er in Nederland wordt verstaan onder een brede invulling van bestaanszekerheid en wat mensen daarvoor nodig hebben. Alleen als dat duidelijk is, kan worden bepaald van wie de bestaanszekerheid in het geding is en van wie niet. Dit is van invloed op wat voor beleid er nodig is om bestaansonzekerheid tegen te gaan (Laderchi et al. 2003). Zonder nadere verduidelijking dreigt bestaanszekerheid een containerbegrip te worden waar ieder wat anders onder verstaat. Het verliest dan zijn waarde als richtinggevend concept in het beleidsdebat over wat mensen minimaal nodig hebben voor een menswaardig bestaan in Nederland.

Als de overheid wil zorgdragen voor bestaanszekerheid in brede zin, zoals de beleidsadviseurs voorstellen, is daarom een meer systematische reflectie nodig op wat zo’n bredere invulling van bestaanszekerheid omvat en wat die kan betekenen voor beleid.

1.2 Bestaanszekerheid vanuit bredewelvaartsperspectief

Om te komen tot een brede invulling van bestaanszekerheid kan het bredewelvaartsperspectief behulpzaam zijn. Bij onderzoek naar brede welvaart wordt immers ook nagedacht over wat mensen nodig hebben om een welvarend leven te leiden en dat het daarvoor van belang is om breder te kijken dan alleen het gemiddeld inkomen en bbp. In deze studie passen we daarom de inzichten uit de literatuur over brede welvaart toe op bestaanszekerheid.

Daarvoor maken we gebruik van het bredewelvaartsperspectief dat is beschreven in een eerder rapport van de drie planbureaus (SCP, PBL & CPB 2022). Daarin onderscheidde we een aantal algemene kenmerken van een breed perspectief op welvaart en acht inhoudelijke thema’s van brede welvaart (zie tekstkader 1.2 voor welke dit zijn). Die kenmerken en thema’s gebruiken we nu om systematisch te reflecteren op een bredere invulling van bestaanszekerheid.

We hebben niet als doel om te komen tot een afbakening van brede bestaanszekerheid. Zo’n afbakening vraagt om een lijst met alle zaken die mensen in Nederland minimaal nodig hebben voor een menswaardig bestaan. Ook is inzicht nodig in wanneer mensen zich voldoende zeker voelen dat zij in al die zaken kunnen

blijven voorzien. Voor het beantwoorden van die vragen is empirisch onderzoek nodig. Voor deze conceptuele studie voert een dergelijke analyse te ver; die laten we aan vervolgstudies.

Wel formuleren we op basis van de toepassing van het bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid een aantal aandachtspunten voor de overheid als zij beleid wil voeren dat vanuit een bredewelvaartsperspectief streeft naar brede bestaanszekerheid. Het betreft overwegingen die relevant zijn voor het vormgeven van dergelijk beleid; we gaan niet in op de effectiviteit van eventuele beleidsinstrumenten die daarvoor kunnen worden ingezet.

Tekstkader 1.2 Het bredewelvaartsperspectief van de drie planbureaus

In een eerdere studie hebben het SCP, PBL en CPB beschreven wat brede welvaart kenmerkt, waarbij ze zich hebben gebaseerd op de inzichten uit het zogeheten Brundtland-rapport uit 1987 (zie WCED 1987), het rapport van Stiglitz, Sen en Fitoussi uit 2009 en de CES Recommendations (UNECE, OECD & Eurostat 2014). De planbureaus noemen vier kenmerken van brede welvaart (SCP, PBL & CPB 2022):

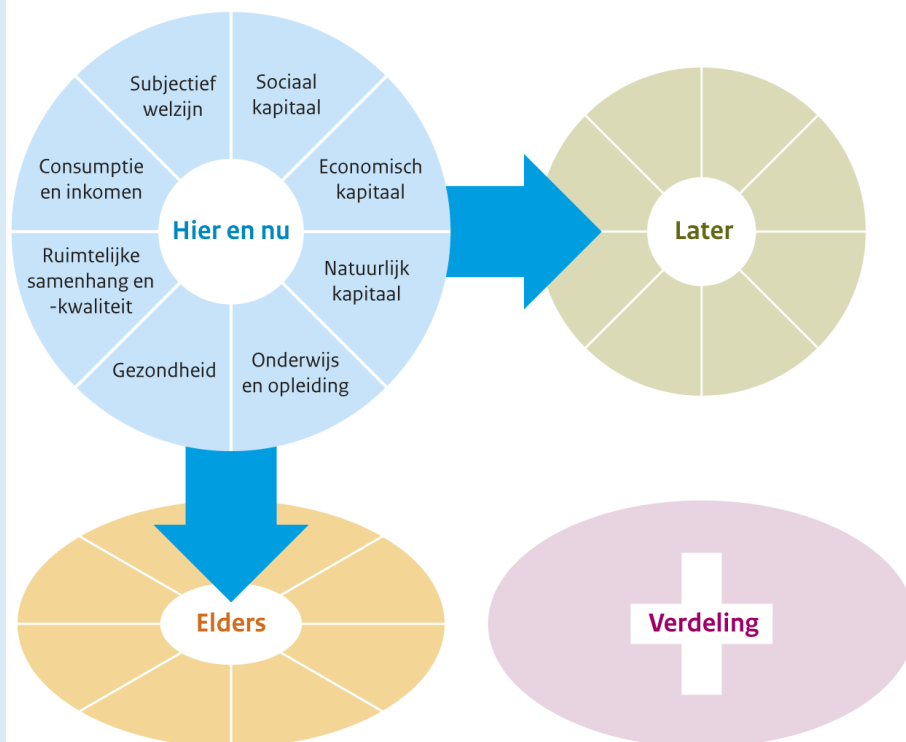
- a) Brede welvaart gaat verder dan financieel-economische welvaart en omvat daarnaast ook sociaal-culturele en ecologische welvaartsaspecten;
- b) Brede welvaart gaat over volhoudbaarheid. Dit houdt in dat welvaart ook beschikbaar moet zijn voor toekomstige generaties ('later');
- c) Brede welvaart heeft een grensoverschrijdende blik, waarbij effecten op brede welvaart in andere landen worden meegenomen ('elders');
- d) Brede welvaart neemt de maatschappelijke verdeling mee en kijkt niet alleen naar het gemiddelde.

De planbureaus hebben de zaken die worden genoemd onder kenmerk a nader uitgewerkt tot acht inhoudelijke thema's die elk relevant zijn voor de brede welvaart van mensen. Welke dat zijn staat in figuur 1.1 samen met de vier kenmerken. De planbureaus beschouwen deze acht thema's als een eerste aanzet voor de inhoudelijke aspecten van brede welvaart. De thema's worden verder verfijnd door deze toe te passen op verschillende beleidsdossiers, zoals bestaanszekerheid in deze studie.

Aanvullend op de vier kenmerken geven de drie planbureaus aan dat een bredewelvaartsperspectief ook vraagt om inzicht in de synergieën en afruilen tussen de acht thema's en tussen brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders', omdat deze – positief en negatief – met elkaar kunnen samenhangen.

Figuur 1.1

Kenmerken en thema's van brede welvaart



Bron: PBL/SCP/CPB

1.3 Opzet van de studie

Voordat we in hoofdstuk 3 het bredewelvaartsperspectief toepassen op bestaanszekerheid, lichten we in hoofdstuk 2 eerst nader toe wat wij in deze studie verstaan onder bestaanszekerheid. We baseren ons hiervoor op de wetenschappelijke literatuur. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 de conceptuele verschillen en overeenkomsten tussen brede welvaart en bestaanszekerheid en daarna gaan we in op hoe een brede interpretatie van bestaanszekerheid eruitziet beschouwd vanuit het bredewelvaartsperspectief in kader 1.2. In hoofdstuk 4 staan we stil bij de meerwaarde die een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid heeft voor beleid, welke keuzes dit vergt en wat de uitdagingen zijn van het hanteren van zo'n perspectief voor beleid.

2. Wat is bestaanszekerheid?

In deze studie definiëren we bestaanszekerheid als het hebben van een toereikende levensstandaard om te voorzien in de minimale levensbehoeften voor een menswaardig bestaan en de zekerheid hier ook in de toekomst over te kunnen beschikken. In dit hoofdstuk verduidelijken we deze definitie.

2.1 Bestaanszekerheid van personen

In deze studie staat de bestaanszekerheid van personen centraal. Het gaat om hoe zeker mensen zijn dat zij kunnen voorzien in hun minimale levensbehoeften, nu en in de toekomst. Bestaanszekerheid kan ook op andere niveaus worden bekeken, zoals die van de planeet aarde, diersoorten of de Nederlandse staat en samenleving. Deze niveaus van bestaanszekerheid staan niet centraal in deze studie maar zijn wel relevant, omdat deze van invloed kunnen zijn op de bestaanszekerheid van mensen. Zo zet een aanval door een ander land niet alleen de bestaanszekerheid van de Nederlandse staat onder druk, maar ook de veiligheid van alle inwoners en daarmee hun bestaanszekerheid.

Naast individuele kenmerken is dus ook de omgeving waarin iemand leeft van invloed op de bestaanszekerheid van een persoon. Onder ‘omgeving’ verstaan we in deze studie alle dimensies: de economische, sociale, institutionele en fysieke leefomgeving.

2.2 Samenhang tussen levensbehoeften, levensstandaard en zekerheid

Voor een menswaardig bestaan is het noodzakelijk dat mensen kunnen voorzien in hun minimale levensbehoeften en daarvoor hebben zij bepaalde zaken nodig. Onder levensbehoeften verstaan we de uiteindelijk noodzakelijk geachte situatie, zoals voldoende gevoed of veilig zijn. Om te voorzien in zulke behoeften hebben mensen bepaalde zaken nodig. In het geval van de twee genoemde levensbehoeften is dat bijvoorbeeld genoeg eten met voldoende voedingswaarde en onderdak of bescherming. Als iemand beschikt over genoeg van die benodigde zaken, is hun levensstandaard toereikend voor die levensbehoefte.

Het uitgangspunt bij bestaanszekerheid is dat mensen met een levensstandaard onder een bepaald minimum geen menswaardig bestaan hebben en dat dit onwenselijk is. Het streven naar bestaanszekerheid voor iedereen volgt daarmee het ‘sufficiëntarisme’. In de literatuur over sociale rechtvaardigheid is dit een van de perspectieven op wat een rechtvaardige verdeling is van materiële zaken binnen een samenleving (zie tekstkader 3.1 en Buitelaar 2020 voor een nadere toelichting). Volgens dit perspectief is een samenleving rechtvaardig als iedereen voldoende heeft. Hoeveel meer de één heeft ten opzichte van de ander blijft bij dit perspectief buiten beschouwing. Het gaat erom dat iedereen boven het gewenste minimum uitkomt, niet om hoe ongelijk de benodigde zaken verdeeld zijn over alle personen in de samenleving.

In lijn daarmee wordt bestaanszekerheid vaak afgemeten aan wie wel en wie niet leeft boven een bepaald bestaansminimum. Om dit te bepalen, is het noodzakelijk om een ondergrens vast te stellen die aangeeft

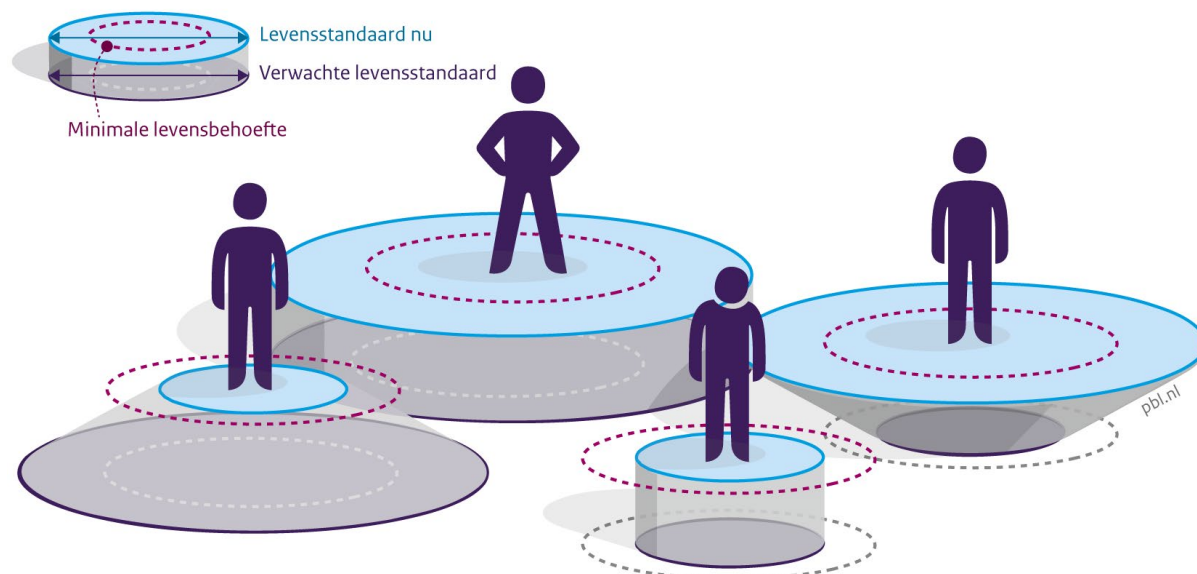
wat iedereen minimaal nodig heeft voor een menswaardig bestaan waar de levensstandaard van elke persoon tegen kan worden afgezet. In de literatuur over hoeveel inkomen mensen nodig hebben om rond te komen, ook wel monetaire armoede of financiële bestaanszekerheid genoemd, is dit heel gebruikelijk (CPB/SCP 2020). Wel zijn er verschillende manieren om die ondergrens te bepalen en is het in de praktijk niet eenvoudig om een grens te bepalen die voor iedereen binnen een samenleving opgaat en altijd geldt (zie tekstkader 2.1). Dat laatste geldt nog meer als ook niet-materiële zaken relevant worden geacht (zie paragraaf 2.3).

Naast het kunnen voorzien in minimale levensbehoeften in het 'hier en nu' is bestaanszekerheid ook afhankelijk van hoe zeker iemand is daarin in de toekomst te kunnen blijven voorzien. Daarmee overstijgt bestaanszekerheid het traditionele armoedeperspectief waarin alleen wordt gekeken naar de huidige levensstandaard. Mensen die momenteel niet arm zijn, kunnen dus wél bestaansonzeker zijn. Dat is het geval als het onzeker is of hun levensstandaard toereikend blijft als hun persoonlijke situatie of externe omstandigheden veranderen.

Volledige zekerheid heeft niemand; wel kan de mate van zekerheid sterk variëren tussen personen. Niet alle tegenslagen zijn te voorkomen en wat de toekomst brengt is voor een groot deel onvoorspelbaar, zeker op de langere termijn. Wel kunnen omstandigheden waarin mensen zich op dit moment bevinden van invloed zijn op hun verwachtingen over hun toekomstige levensstandaard. Zo hebben studenten nu vaak een laag inkomen maar de meesten weten dat hun situatie op termijn zal verbeteren. Omgekeerd zijn mensen met een tijdelijk huur- of arbeidscontract juist niet zo zeker dat ze op termijn nog onderdak of voldoende inkomen hebben.

Figuur 2.1

Verskillende situaties van bestaanszekerheid



Bron: SCP, PBL, CPB

Omdat voor bestaanszekerheid zowel de huidige levensstandaard als de zekerheid over de toekomstige levensstandaard relevant is, kan iemands bestaans(on)zekerheid op vier manieren uiteenlopen (zie figuur 2.1). Iemand is pas bestaanszeker als de huidige én de verwachte levensstandaard op of boven het niveau uitkomt dat minimaal noodzakelijk wordt geacht voor iedereen (de situatie linksachter in figuur 2.1). In de drie andere weergegeven situaties is geen sprake van bestaanszekerheid, omdat de huidige levensstandaard niet toereikend is (links voor), de verwachte levensstandaard niet toereikend is (rechts) of beide (vooraan).

Voor de eenvoud gaan we in figuur 2.1 uit van twee niveaus van de huidige en verwachte levensstandaard. In werkelijkheid kunnen beide sterk variëren tussen mensen. Ook kan dat wat minimaal nodig wordt geacht veranderen in de tijd (zie kader 2.1).

Tekstkader 2.1 Hoe te bepalen wat iedereen minimaal nodig heeft?

In de literatuur over armoede is er veel discussie over of het mogelijk is om een grens te bepalen voor wie wel en wie niet in armoede leeft (voor een uitgebreide toelichting zie Laderchi et al. 2003). Die discussie is ook relevant voor bestaanszekerheid, omdat – net als bij armoede – bij bestaanszekerheid vaak wordt verondersteld dat er een bepaald minimum bestaat waar ieders levensstandaard boven uit dient te komen.

Eén discussiepunt is of de armoedegrens het beste relatief of absoluut kan worden bepaald. Bij een relatief begrip van armoede wordt vaak gekeken of het inkomen van iemand lager is dan een bepaald percentage van het mediane inkomen in het land (Atkinson et al. 1995). Personen met een inkomen onder dat percentage zouden niet in staat zijn om ten volle mee te doen in de maatschappij en worden daarom als arm beschouwd (Marx et al. 2015). Bij zo'n relatieve grens wordt er echter geen rekening mee gehouden of mensen kunnen voorzien in hun minimale levensbehoeften (CPB/SCP 2020). Of iemand arm is, hangt dan alleen af van wat anderen hebben en het is de vraag of dat een goed beeld geeft. Zo blijft het aandeel mensen in armoede bij deze relatieve indicator gelijk als het inkomen van alle mensen verdubbelt. Ook daalt de armoede als degenen in het midden van de verdeling inkomen verliezen zonder dat dit toekomt aan de armen.

Het alternatief is een minimuminkomen als absolute ondergrens dat als noodzakelijk wordt geacht in die samenleving, los van hoe inkomen of andere zaken zijn verdeeld onder de personen die deel uitmaken van die samenleving. Het bepalen van zo'n ondergrens vraagt om het vaststellen van een lijst met zaken die mensen nodig hebben voor een goed leven en hoeveel zij daarvan nodig hebben.

Om meerdere redenen is het niet eenvoudig om te bepalen wat minimale levensbehoeften zijn die voor iedereen in de samenleving opgaan en altijd gelden (Laderchi et al. 2003). Zo hangt hoeveel eten iemand nodig heeft om voldoende gevoed te zijn af van allerlei zaken zoals het metabolisme, dagelijkse activiteiten, gezondheid, gewicht, geslacht en leeftijd. Ook kan wat geldt als minimale levensbehoeften in de loop der tijd veranderen. Lange tijd was het hebben van een eigen computer en toegang tot internet geen voorwaarde om mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving maar inmiddels zijn deze zaken dat wel. Kinderen hebben een eigen laptop nodig op school en met de

sluiting van lokale bankfilialen is toegang tot internet een voorwaarde geworden om de eigen bankzaken te kunnen regelen. Daarnaast is het beeld van wat minimaal nodig is afhankelijk van hoe welvarend een samenleving is, bijvoorbeeld ten aanzien van wat als minimaal acceptabele huisvesting of voeding wordt gezien (CPB/SCP 2020).

2.3 Wat hebben mensen minimaal nodig?

Het streven bij bestaanszekerheid is dat iedereen is voorzien in de minimale levensbehoeften voor een menswaardig bestaan. Wat daar onder wordt verstaan, verschilt echter. Zo wordt het doel van bestaanszekerheid in de recente rapporten over dit begrip omschreven als ‘kunnen rondkomen’, ‘tot bloei komen’, maar ook ‘volwaardig deelnemen aan de maatschappij’ (zie ook kader 1.1).

Grofweg komen deze typering overeen met verschillende benaderingen in de wetenschappelijke literatuur over wat mensen nodig hebben voor een fatsoenlijk of waardig leven: de monetaire armoedebenadering, de basisbehoeftenbenadering, de ‘capabilities’-benadering, en de sociale uitsluiting-benadering. Elk van die benaderingen kent een andere theoretische basis die gevolgen heeft voor wat wordt verstaan onder een menswaardig bestaan (Laderchi et al. 2003). Hierdoor ligt er bij elke benadering een ander accent op wat mensen minimaal nodig hebben.

In deze studie volgen we niet een specifieke benadering van wat nodig is voor een menswaardig bestaan. We beschouwen de inzichten van de verschillende benaderingen over wat minimale levensbehoeften zijn en wat mensen daar minimaal voor nodig hebben als complementair. Hieronder lichten we de voornaamste inzichten uit die literatuur toe en geven we aan hoe deze van elkaar verschillen en elkaar aanvullen.

In literatuur over armoede staat traditioneel het financieel kunnen rondkomen centraal

In de ‘monetaire armoedebenadering’ gaat het erom of mensen voldoende financiële middelen hebben om rond te komen. Meestal wordt er daarvoor een minimuminkomen vastgesteld dat mensen in staat moet stellen om te beschikken over alle zaken die nodig worden geacht voor een menswaardig bestaan. Uiteindelijk draait het er dus om of mensen in staat zijn om die zaken te consumeren die ze minimaal nodig hebben (zie bijvoorbeeld Goderis et al. 2018).

Naast het inkomen zijn ook andere financiële middelen van invloed op het kunnen voorzien in basisgoederen en -voorzieningen. Zo kan spaargeld worden gebruikt voor grote eenmalige uitgaven of voor het opvangen van onverwachte noodzakelijke uitgaven, zoals wanneer de wasmachine of koelkast kapot gaat. Mensen die over andere financiële middelen dan alleen inkomen beschikken zijn ook beter in staat om nog rond te komen als hun inkomen tijdelijk wegvalt, bijvoorbeeld bij ziekte of ontslag. Het CBS, Nibud en SCP nemen in de door hen ontwikkelde nieuwe armoedemeting daarom naast het inkomen ook het vrij opneembare vermogen (contant geld, spaarrekeningen, obligaties en aandelen) van mensen mee bij het bepalen over hoeveel financiële middelen iemand beschikt (zie Van den Brakel et al. 2024).

Hoe goed iemand kan rondkomen hangt niet alleen af van de eigen financiële middelen, maar ook van die van andere leden in het huishouden. Een menswaardig bestaan is van belang voor elke persoon, maar veel

van de daarvoor noodzakelijke zaken worden op huishoudensniveau aangeschaft van gezamenlijk beschikbare middelen. De literatuur over *household livelihood security* stelt daarom dat voor een compleet beeld van de levensstandaard van een individu inzicht nodig is in de huishoudenssituatie van die persoon (Frankenberger & McCaston 1998). In lijn daarmee wordt bij het meten van monetaire armoede vaak niet één minimuminkomensniveau gehanteerd maar een niveau dat varieert per huishoudentype (CPB/SCP 2020).

Ook de verdeling van middelen en mogelijkheden binnen het huishouden is van belang omdat de toegang tot die zaken niet altijd gelijk is voor elke persoon binnen een huishouden. Zo zijn kinderen aangewezen op hun ouders bij het voorzien in hun minimale levensbehoeften, maar ook tussen partners kunnen verschillen zijn in wie over welke middelen beschikt. Hierdoor kan bijvoorbeeld een scheiding voor de één grotere gevolgen hebben dan voor de ander.

Ook niet-materiële behoeften zijn van belang voor een menswaardig bestaan

Volgens de ‘basisbehoeftenbenadering’ hebben mensen naast materiële levensbehoeften ook niet-materiële levensbehoeften. Hoe goed mensen in die laatste kunnen voorzien wordt bij deze benadering ook van belang geacht voor een menswaardig bestaan. Aan de basisbehoeftenbenadering ligt onder andere het werk van Maslow (1943) ten grondslag. Hij onderscheidde vijf basisbehoeften: fysiologische behoeften die essentieel zijn voor mensen om te kunnen overleven (voeding, water, zuurstof, warmte en slaap), veiligheid en zekerheid (onder andere persoonlijke veiligheid, gezondheid, huisvesting), sociale behoeften (liefde, sociale verbondenheid, onderdeel uitmaken van een groep of de samenleving), waardering en respect van anderen (‘esteem’) en de intrinsieke behoefte van mensen om zichzelf te ontwikkelen (‘growth needs’).

Meerdere van deze basisbehoeften zijn niet materieel van aard en daarmee niet direct afhankelijk van hoeveel geld iemand heeft. In plaats daarvan hebben mensen vrijheid nodig om zichzelf te kunnen ontwikkelen en sociale contacten aan te kunnen gaan en moet worden voorkomen dat mensen worden vernederd of uitgebuit. Wel is het voor veel van deze niet-materiële basisbehoeften nog minder eenvoudig om een minimum vast te stellen dan bij materiële zaken (zie kader 2.1). Wanneer is er sprake van voldoende waardering en respect van anderen of sociale verbondenheid?

Maslow veronderstelde een hiërarchie in deze basisbehoeften maar empirisch onderzoek laat zien dat een hogere orde behoefte niet pas ontstaat als er bij iemand is voldaan aan een behoefte van lagere orde. In Maslow’s *need hierarchy theory* (1943) vormen fysiologische behoeften de basis, gevolgd door veiligheid, sociale behoeften, waardering van anderen en tot slot *growth needs*. Zo zouden kinderen pas kunnen presteren op school als ze voldoende hebben gegeten of een veilig thuis hebben. Empirisch onderzoek laat echter zien dat zelfs als iemand honger heeft de behoefte om zichzelf te ontwikkelen niet verdwijnt. De vijf basisbehoeften kunnen dus naast elkaar bestaan, overlappen deels en hangen vaak met elkaar samen (Wahba & Bridwell 1976; Noltemeyer et al. 2012).

Het gaat om de effectieve mogelijkheden die mensen hebben

Bij de 'capabilities'-benadering is het uitgangspunt dat mensen daadwerkelijk in staat zijn om te voorzien in hun minimale levensbehoeften. De grondlegger van deze benadering, Sen (1981), stelde dat alleen het hebben van voldoende middelen of mogelijkheden daar niet altijd voldoende voor is, zelfs als het gaat om zaken die te koop zijn. Andere zaken, zoals iemands fysieke gesteldheid, sociale normen en waarden of machtsverhoudingen, kunnen ervoor zorgen dat sommige mensen ondanks dat ze genoeg middelen en mogelijkheden hebben toch niet in staat zijn om in hun basisbehoeften te voorzien. Zo was er in de jaren tachtig in een aantal Afrikaanse landen voldoende voedsel beschikbaar en beschikten mensen ook over de middelen om dit te kopen, maar ontstond er toch hongersnood. Vanwege politieke spanningen werd een deel van de bevolking de toegang ontzegd tot het beschikbare voedsel.

Hoewel Sen het noodzakelijk vindt dat wordt gekeken wie werkelijk is voorzien in hun minimale levensbehoeften, laat hij open wat die levensbehoeften zijn. Volgens Sen is het niet mogelijk en wenselijk om een lijst met universele basisbehoeften op te stellen, omdat wat daar onder wordt verstaan contextafhankelijk is. Het beeld daarvan kan per land en zelfs per regio verschillen en ook in de loop der tijd veranderen (zie ook tekstkader 2.1). Hij vindt daarom dat mensen dit zelf voor hun eigen samenleving dienen te bepalen en indien nodig bij te stellen.

Nussbaum (2003) is het niet eens met Sen op dit punt. Zij vindt dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen zaken die iedereen minimaal nodig heeft en dus recht op heeft en zaken waarvoor dat niet geldt. Zo wordt voorkomen dat bepaalde groepen hun recht op bepaalde zaken opeisen, terwijl hun eis anderen kan beperken in hun vrijheid of schade kan toebrengen. Daarom heeft Nussbaum een lijst met tien basisbehoeften opgesteld waar volgens haar elk mens in de wereld recht op heeft en overheden daarom zorg voor moeten dragen. Net als de basisbehoeftenbenadering, beschouwt Nussbaum basisbehoeften ook breder dan alleen zaken die te koop zijn. Naast voldoende materiële welvaart bevat haar lijst dan ook meerdere niet-financiële behoeften, zoals het recht op niet voortijdig overlijden als dat kan worden voorkomen, op lichamelijke gezondheid en integriteit, het mogen uiten van denkbelden en emoties en het kunnen uitoefenen van politieke invloed.

Het werk van Sen vormt ook de basis voor de multidimensionale benadering van armoede, die onder andere de UNDP en de Wereldbank hanteren. Volgens deze benadering is het van belang om, naast inkomen, ook naar andere indicatoren van de kwaliteit van leven te kijken voor een completer beeld van hoeveel mensen in armoede leven. Aangezien een gebrek aan geld maar één reden is waarom mensen er niet in slagen om in hun minimale levensbehoeften te voorzien, is het van belang om te kijken of mensen ook in andere opzichten kampen met een tekort. Daarom hebben de UNDP en de Wereldbank de multidimensionale armoede-index ontwikkeld in samenwerking met de Oxford Poverty and Human Development Initiative van de Universiteit van Oxford (UNDP & OPHI 2024; Wereldbank 2025). Deze index meet niet-financiële armoede op drie dimensies: gezondheid (ondervoeding, kindersterfte), scholing en beschikbaarheid van basisgoederen (huisvesting, drinkwater, brandstof om te koken, sanitair, elektriciteit, vervoermiddelen, en bezittingen zoals een koelkast, tv, radio en computer).

Volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving is essentieel voor een menswaardig bestaan

In de laatste benadering draait het om 'sociale uitsluiting', waarbij ervan wordt uitgegaan dat het voor een menswaardig bestaan van belang is dat mensen niet worden beperkt in het kunnen deelnemen aan de normale activiteiten in een samenleving (Burchardt et al. 1999). In tegenstelling tot de andere benaderingen ligt bij sociale uitsluiting de focus niet zozeer op wat mensen nodig hebben voor een menswaardig bestaan, maar meer op waarom ze wel of niet een menswaardig bestaan hebben. Dit wordt gezien als een dynamisch proces waarbij het ontstaan van bepaalde tekorten kan leiden tot sociale uitsluiting, wat ertoe leidt dat iemand nog meer achterop raakt en te maken krijgt met een achterstand op meerdere vlakken tegelijk (Laderchi et al. 2003). Zo belemmert een tekort aan financiële middelen mensen in het deelnemen aan sociale activiteiten die geld kosten, zoals uit eten gaan, waardoor ze ook in een sociaal isolement kunnen belanden.

Waardeoordeel nodig over wat minimaal noodzakelijk is

Bepalen wat mensen minimaal nodig hebben vraagt om een waardeoordeel over welke zaken noodzakelijk worden geacht voor een menswaardig bestaan en in welke mate (Laderchi et al. 2003). Zoals de benaderingen in de wetenschappelijke literatuur laten zien, wordt daar verschillend over gedacht. Er is discussie over wie dit het beste kan bepalen: kunnen alleen de mensen die het betreft dat zelf, of vraagt het juist om een onafhankelijk oordeel van onderzoekers of een groep experts? Beide aanpakken hebben hun voors en tegens (zie Laderchi et al. 2003 voor een reflectie hierop). Recent onderzoek van het CBS bevestigt dat experts en inwoners het niet altijd eens zijn (Van den Brakel & Vandewal 2024). Het CBS heeft inwoners gevraagd in hoeverre hun beeld van welke goederen en diensten noodzakelijk zijn voor sociale minima overeenkomt met de zaken op de lijst die het Nibud heeft opgesteld. Terwijl het Nibud een auto niet beschouwt als noodzakelijk, vinden de meeste respondenten dat sociale minima die buiten de stad wonen deze wel nodig hebben. Omgekeerd vonden veel respondenten een vaste telefoon niet nodig, terwijl het Nibud deze als wel noodzakelijk ziet voor mensen ouder dan 65 jaar.

2.4 Wat beïnvloedt de mate van zekerheid?

Bestaanszekerheid hangt af van het kunnen voorzien in de minimale levensbehoeften in het heden en in de toekomst. De (on)zekerheid over de toekomst heeft te maken met het risico op tegenslagen en met de subjectieve beleving van zulke risico's door de betreffende persoon (WRR 2023). Hoeveel onzekerheid een risico met zich meebrengt is niet alleen afhankelijk van de kans dat iemand wordt geconfronteerd met een tegenslag maar ook van de impact die deze kan hebben op het leven van die persoon (Hekkelman et al. 2025).

We beschrijven elk van deze drie componenten van de mate van onzekerheid van individuen nader en geven aan wat voor type kenmerken van personen en omstandigheden elk van die componenten beïnvloeden:

1. De feitelijke kans op een tegenslag:
Bepaalde omstandigheden vergroten objectief gezien de kans op een gebeurtenis die negatieve

gevolgen kan hebben voor de mate waarin een persoon kan blijven voorzien in minimale levensbehoeften. Iemand zonder vaste baan, met een tijdelijk huurcontract of een progressieve chronische ziekte heeft feitelijk gezien te maken met meer onzekerheden over de toekomst dan een gezond persoon met een vaste baan en stabiele huisvesting. Die eerste persoon heeft een grotere kans op het verlies van inkomen, huisvesting, gezondheid of sociale contacten. Ook demografische kenmerken kunnen die kans beïnvloeden. Zo is de kans op het niet kunnen behouden van werk na het aflopen van een tijdelijk arbeidscontract minder groot voor net afgestudeerden dan voor vijftigers (De Vries & Chaklova 2019). Naast persoonskenmerken kan ook de omgeving en veranderingen daarin de kans op het verlies van bestaanszekerheid vergroten. Denk aan de stijgende woningprijzen waardoor voor een groeiend aantal mensen het kopen van een eigen woning geen optie meer is. Of het wonen op een plek die gevoelig is voor overstromingen of met een lage milieukwaliteit (vervuiling van water, bodem, lucht).

2. De feitelijke impact van een tegenslag:

Hoeveel impact zo'n tegenslag werkelijk heeft op het kunnen voorzien in de minimaal noodzakelijk geachte zaken, hangt af van hoe goed iemand in staat is deze op te vangen. Hoe beter iemand daartoe in staat is, hoe kleiner de impact zal zijn. Twee personen met een tijdelijk huurcontract hebben bijvoorbeeld dezelfde kans op het eindigen van hun huurcontract. Maar als de één een partner heeft met een eigen huis of beschikt over veel spaargeld en de ander heeft dat niet, dan is de impact van diezelfde gebeurtenis voor die tweede persoon veel groter. De feitelijke onzekerheid hangt dus ook af van de buffers waar iemand over beschikt (zie kader 2.3). Dit kunnen financiële buffers zijn, zoals spaargeld, verzekeringen en toeslagen, maar ook niet-financieel zoals een sociaal vangnet en persoonlijke vaardigheden (Vrooman et al. 2023).

3. De subjectieve beleving van risico's:

Naast de feitelijke situatie is ook iemands karakter van invloed op hoeveel vertrouwen iemand heeft in de toekomst; de één maakt zich sneller zorgen dan de ander (WRR 2023). Hierdoor kan de ene persoon meer onzeker zijn over het kunnen blijven voorzien in minimale levensbehoeften dan de ander, ook al bevinden ze zich feitelijk gezien in dezelfde situatie. Wel zijn gevoelens van onzekerheid ook deels een gevolg van feitelijke onzekerheid en de zorgen die dit met zich meebrengt. Zo kan onduidelijkheid over wie wel en wie niet recht heeft op basisvoorzieningen zoals de bijstand, toeslagen of zorg en onderwijs, van invloed zijn op hoe zeker mensen zich voelen over hun toekomstige levensstandaard ook al is die op dit moment voldoende (zie ook kader 4.1 in hoofdstuk 4).

De mate van bestaanszekerheid beïnvloedt keuzes voor de toekomst. Veel keuzes zijn afhankelijk van de (on)zekerheid over het hebben en houden van voldoende inkomen, maar ook van de verwachtingen die iemand heeft voor de toekomst op andere gebieden van het leven, zoals gezondheid, huisvesting en de kwaliteit van de leefomgeving bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering. Onzekerheid hierover hoeft niet negatief te zijn. Het kan ook activerend werken en ervoor zorgen dat mensen in actie komen (WRR 2023). Maar als de onzekerheid te groot is, kan het ertoe leiden dat mensen belangrijke keuzes in het leven

gaan uitstellen, zoals gaan samenwonen of het krijgen van kinderen. Ook kan onzekerheid zorgen voor stress en daardoor negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid (zie ook kader 2.3).

Tekstkader 2.3 Van armoede in het ‘hier en nu’ naar financiële bestaanszekerheid

Financiële bestaanszekerheid hangt van meer af dan alleen voldoende inkomen in het heden. Die hangt ook af van verwachtingen over het kunnen opvangen van toekomstige schokken in het inkomen of onverwachte uitgaven. Mensen hebben hier enige invloed op door verzekeringen af te sluiten of te sparen. De traditionele armoedemeting van het CBS (de ‘lage inkomensgrens’) hield geen rekening met zulke buffers. Bij deze meting werd alleen rekening gehouden met het huidige inkomen van huishoudens. Om te bepalen wie arm is werd in deze meting het huidige inkomen afgezet tegen een vast koopkrachtniveau in de tijd, gebaseerd op het niveau van de bijstandsuitkering in 1979 dat toen relatief hoog was (CBS 2023).

De armoedemeting van het SCP (zie Goderis et al. 2018) hield wel al rekening met uitgaven die bijdragen aan het beperken van financiële risico's. Bij deze armoedemeting werd bepaald welke huishoudens over genoeg financiële middelen beschikken om alle noodzakelijke uitgaven te dekken die nodig worden geacht om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving. Om te bepalen wat noodzakelijke uitgaven zijn en hoeveel budget iemand daarvoor nodig heeft, maakte het SCP gebruik van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Eén van die budgetten – het ‘niet-veel-maar-toereikend-budget’ – omvat ook uitgaven aan verzekeringen en een reservepotje voor toekomstig onderhoud en reparaties. Ook hield het SCP in tegenstelling tot het CBS rekening met prijsstijgingen voor noodzakelijke zaken als energie en huisvesting.

Recent hebben CBS, Nibud en SCP gezamenlijk een nieuwe armoedemeting ontwikkeld waarin nog meer rekening wordt gehouden met hoe goed huishoudens in staat zijn onvoorziene meeruitgaven en tijdelijke inkomensstekorten op te vangen (zie Van den Brakel et al. 2024). Naast het inkomen wordt bij deze meting ook het direct besteedbaar vermogen meegenomen om te bepalen over hoeveel financiële middelen een huishouden beschikt. Het minimaal noodzakelijke budget wordt op vergelijkbare wijze vastgesteld als bij de meting van het SCP.

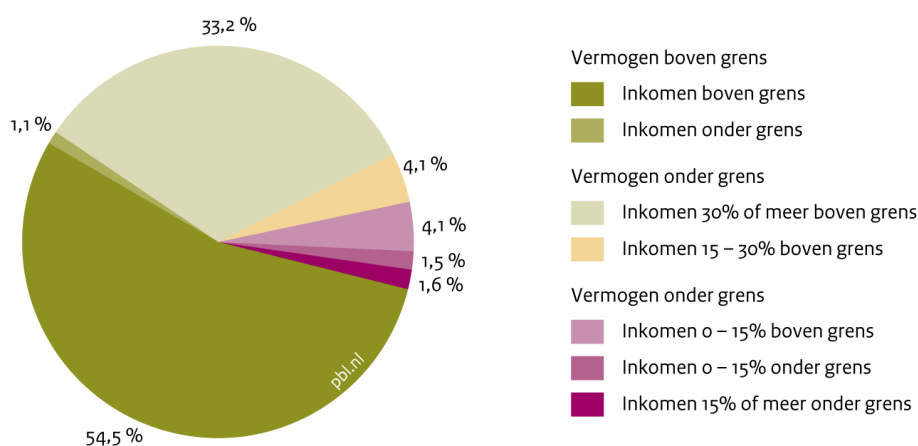
Deze nieuwe armoedemeting kan daarmee worden gezien als een stap naar een meer volledige indicator voor financiële bestaanszekerheid. Wel betreft het alleen bestaanszekerheid in financieel opzicht en niet in andere opzichten, zoals bij brede benaderingen van bestaanszekerheid.

In 2023 leefde 3,1 procent van de Nederlandse bevolking – ongeveer 540.000 mensen – onder de nieuwe armoedegrens. Zowel het besteedbaar inkomen als het direct besteedbaar vermogen binnen hun huishouden was lager dan de door het CBS, Nibud en SCP ingeschatte benodigde jaarlijkse uitgaven om te voorzien in de minimale levensbehoeften. Voor een aanzienlijk deel van deze groep is een langdurig krappe financiële situatie de oorzaak. Eén op de drie mensen in armoede in 2023 was langdurig arm (Van den Brakel et al. 2024). Daarnaast zou zo'n 1 procent van de bevolking als arm worden beschouwd als er geen rekening was gehouden met vermogen omdat hun inkomen onder de

grens ligt (zie figuur 2.2). Naast de arme groep, zijn er ook mensen die *nét* boven de armoedegrens leven, maar toch moeite hebben om hun noodzakelijke kosten te dragen. Deze groep heeft momenteel wel een besteedbaar huishoudinkomen boven de grens (tot aan 115 procent van de grens) maar geen of nauwelijks financiële buffers. Het gaat om ongeveer 700.000 mensen of rond 4 procent van de bevolking in 2023. Een vergelijkbaar grote groep had een inkomen tot 30 procent boven de drempel.

Figuur 2.2

Verdeling bevolking naar inkomen en vermogen, 2023



Bron: CBS; bewerking SCP, PBL, CPB

Data bevat totale bevolking zonder inwoners van studentenhuizen en instellingen.
Armoedegrens is volgens CBS, NIBUD en SCP.

De nieuwe armoedegrens maakt geen onderscheid tussen mensen met een tekort aan financiële buffers en met schulden. Vooral schulden die geen andere kosten reduceren zoals de hypotheek voor een eigen huis waardoor de huur wordt bespaard, vergroten de kans op een inkomenstekort omdat een deel van het inkomen moet worden besteed aan rente en aflossing. Het CBS registreert schulden als problematisch indien er sprake is van een betalingsachterstand (zie CBS 2024b). Mede als gevolg van financiële tegenslagen leeft een behoorlijk deel van de Nederlandse bevolking in huishoudens met problematische schulden. In 2023 hadden één op de tien mensen hiermee te maken. Onder de armoedegrens was dat zelfs één op de drie mensen (Van den Brakel & Pouwels-Urlings 2025). Door een inkomenstekort of schulden raken mensen vaak afhankelijk van ondersteuning door maatschappelijke organisaties. Het aantal mensen dat de voedselbanken bezoekt, heeft de afgelopen jaren sterk geschommeld, met het hoogtepunt in 2022: in 2024 ging het om 145.000 mensen of 0,8 procent van de bevolking (Voedselbanken Nederland 2025).

3. Een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid

In dit hoofdstuk kijken we wat het bredewelvaartsperspectief kan betekenen voor een nadere invulling van het concept 'brede' bestaanszekerheid. We staan eerst kort stil bij hoe de concepten brede welvaart en bestaanszekerheid overeenkomen en verschillen. Vervolgens bespreken we de inzichten die naar voren komen als we bestaanszekerheid bekijken vanuit het bredewelvaartsperspectief van de drie planbureaus, zoals beschreven in kader 1.2 in hoofdstuk 1. Het gaat om de volgende vier inzichten:

1. Bestaanszekerheid vraagt om meer dan alleen inkomen. Door de acht inhoudelijke thema's van brede welvaart langs te lopen ontstaat er een completer beeld van wat aanvullend nodig kan zijn;
2. Samenhangen tussen de acht thema's van brede welvaart kunnen positieve en negatieve gevolgen hebben voor bestaanszekerheid;
3. Een beter begrip van de verschillen in de huidige en verwachte levensstandaard tussen personen en welke factoren hierop van invloed zijn zorgt voor meer inzicht in de mate en oorzaken van bestaanszekerheid;
4. Bestaanszekerheid kan positieve en negatieve gevolgen hebben voor de brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders'.

3.1 Overeenkomsten en verschillen tussen brede welvaart en bestaanszekerheid

Bij zowel brede welvaart als bestaanszekerheid staat de vraag centraal wat een mens nodig heeft voor een goed of fatsoenlijk leven, maar bestaanszekerheid is specifiek gericht op de minimaal noodzakelijke zaken en brede welvaart op alle zaken. Bestaanszekerheid hangt af van of iemand kan voorzien in de zaken die minimaal noodzakelijk worden geacht voor een menswaardig bestaan. Voor brede welvaart is ook relevant in hoeverre deze mens beschikt over niet-noodzakelijke zaken die het leven aangenamer maken, zoals elk jaar op vakantie gaan of uiteten in een luxe restaurant.

In beide concepten is er oog voor de toekomst. Zo'n blik vooruit zit ingebed in bestaanszekerheid, omdat die ook afhangt van iemands zekerheid om te kunnen blijven voorzien in de minimale levensbehoeften. Maar brede welvaart gaat verder dan de verwachtingen van huidige generaties over het risico om op termijn onder het bestaansminimum te belanden. In de literatuur over brede welvaart wordt ook gewezen op het belang van het meewegen van de gevolgen van brede welvaart 'nu' voor brede welvaart 'later', ten behoeve van het behoud van brede welvaart voor toekomstige generaties (Stiglitz et al. 2009).

In beide concepten is er aandacht voor de maatschappelijke verdeling van welvaart, maar bij brede welvaart is er geen specifieke opvatting over wat een rechtvaardige verdeling is en bij bestaanszekerheid wel. In de literatuur over brede welvaart wordt benadrukt dat het belangrijk is om voorbij het gemiddelde te kijken,

zodat er zicht is op hoe de welvaart is verdeeld onder alle inwoners zonder aan te geven welke verdeling gewenst is. Bij bestaanszekerheid is het uitgangspunt dat iedereen beschikt over alle minimaal noodzakelijk geachte zaken. Dit streven naar voldoende voor iedereen is in lijn met wat rechtvaardig is volgens het ‘sufficiëntarisme’, één van de perspectieven in de literatuur over sociale rechtvaardigheid (zie ook kader 3.1).

Het waarborgen van bestaanszekerheid kan onderdeel zijn van een politiek streven naar een bepaalde mate van brede welvaart voor de samenleving. In dat geval vormt het minimum dat nodig wordt geacht voor bestaanszekerheid de ondergrens voor elk individu. Dit betekent niet dat het sufficiëntarisme het enige of leidende verdelingsperspectief is dat wordt nagestreefd bij zo’n doelstelling. Er kan aanvullend ook een bepaalde verdeling van welvaart worden nagestreefd voor de personen met een welvaartsniveau boven het minimum (zie kader 3.1). Bovendien kan zorgdragen voor bestaanszekerheid ook door gelijke kansen te bieden op onderwijs of zorg. Het waarborgen daarvan kan naast het herverdelen van inkomen ook vragen om het toekennen van rechten en vrijheden aan bepaalde groepen (Fraser 1996).

Tekstkader 3.1 Verschillende opvattingen over een rechtvaardige verdeling

In de literatuur over sociale rechtvaardigheid bestaan verschillende opvattingen over wat een rechtvaardige verdeling is van welvaart onder inwoners. De drie meest uiteenlopende opvattingen zijn: 1) een zo hoog mogelijk welvaartsniveau voor de grootste groep (‘maximaal’), 2) het verminderen van verschillen in welvaart tussen inwoners (‘gelijk’), en 3) het streven naar voldoende welvaart voor iedereen (‘voldoende’).

Hoewel de drie opvattingen sterk verschillen, kunnen deze wel worden gecombineerd, mits niet te strak wordt vastgehouden aan de achterliggende gewenste verdeling (voor een nadere toelichting zie Weterings et al. 2024). In de beleidspraktijk zijn er meerdere voorbeelden waarin een streven naar ‘voldoende’ wordt gecombineerd met ‘maximaal’. Eén voorbeeld is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in de jaren ’60 van de toen nog Europese Economische Gemeenschap (EEG). Dit beleid was gericht op het verhogen van de landbouwproductiviteit via vrije handel binnen een gemeenschappelijke markt. Negatieve gevolgen daarvan voor boeren en consumenten werden beperkt via het garanderen van een eerlijk inkomen voor boeren, en van de voedselzekerheid door stabiele voedselvoorraden tegen redelijke prijzen. De EEG streefde dus naar ‘maximaal’ en compenseerde de negatieve gevolgen daarvan via beleid gericht op ‘voldoende’. Een meer recent voorbeeld is het economisch actieplan van Wales dat is gericht op het komen tot een ‘foundational economy’. Het doel is het bieden van de basisgoederen en -diensten die elke burger nodig heeft en waarin de overheid moet voorzien, zoals zorg- en gezondheidsdiensten, voedsel, huisvesting, en energie. Het deel van de economie dat buiten de ‘foundational economy’ valt, kan zich wel vrij ontwikkelen.

3.2 Inzicht 1: Meer dan alleen inkomen: bestaanszekerheid vanuit de acht bredewelvaartsthema's

Het eerste kenmerk van het concept brede welvaart is dat het naast financieel-economische welvaart, ook sociaal-culturele en ecologische welvaartsaspecten omvat. Die drie aspecten zijn door de drie planbureaus nader uitgesplitst in acht inhoudelijke thema's: subjectief welzijn, gezondheid, consumptie en inkomen, onderwijs en opleiding, ruimtelijke samenhang en kwaliteit, economisch kapitaal, natuurlijk kapitaal en sociaal kapitaal. Door bestaanszekerheid systematisch te bekijken vanuit elk van de acht thema's van brede welvaart, ontstaat er een completer beeld van wat mensen minimaal nodig hebben voor een menswaardig bestaan.

Inkomen én andere financiële middelen noodzakelijk, maar niet voldoende voor bestaanszekerheid

Financiële middelen zijn een basisvoorwaarde om te kunnen voorzien in de dagelijkse noodzakelijk geachte levensbehoeften en dat te kunnen blijven doen. Geld is nodig voor de aankoop van noodzakelijke zaken als voedsel en kleding, het betalen voor huisvesting en energie, deel kunnen nemen aan sociale activiteiten en het afsluiten van verzekeringen om risico's te beperken. Inkomen is voor de meeste mensen de belangrijkste bron van financiële middelen, maar zoals we in hoofdstuk 2 al hebben toegelicht kunnen ook andere geldbronnen bijdragen aan de bestaanszekerheid. Een vermogensbuffer zoals spaargeld biedt ruimte om financiële tegenslagen op te vangen en vergroot dus de bestaanszekerheid.

Mensen hebben naast voldoende financiële middelen nog meer nodig om te kunnen voorzien in alle minimale levensbehoeften en erop te kunnen vertrouwen dat te blijven doen. Voortbouwend op de benaderingen in de literatuur over wat nodig is voor een menswaardig bestaan die we in paragraaf 2.3 hebben beschreven, onderscheiden we daarvoor drie redenen:

1. Naast financiële middelen hangt het kunnen voorzien in minimale levensbehoeften ook af van de beschikbaarheid, prijsstabiliteit en kwaliteit van basisgoederen- en diensten. Voor bestaanszekerheid is het van belang dat er voor iedereen genoeg aanbod is van essentiële goederen en diensten zoals voedsel, drinkwater, woningen, medicijnen, onderwijs en zorg. Ook is het van belang dat deze betaalbaar zijn voor mensen met beperkte middelen en van voldoende kwaliteit zijn. Zo is er niet alleen genoeg voedsel en drinkwater nodig maar dit moet ook dusdanig voedzaam en schoon zijn dat mensen er niet ziek van worden.
2. Een deel van de minimale levensbehoeften is niet te koop. Publieke goederen zoals schone lucht of veiligheid op straat hangen (mede) af van het gedrag en keuzes van andere burgers en van de inrichting van het publieke domein. Daarnaast zijn er ook private zaken die belangrijk zijn voor een menswaardig bestaan maar die niet direct afhangen van hoeveel geld iemand heeft, zoals iemands gezondheid of waardevolle sociale interacties.
3. Mensen kunnen belemmeringen ondervinden die het hen bemoeilijken of zelfs verhinderen om te voorzien in hun minimale levensbehoeften, ook al hebben ze voldoende financiële middelen en is er voldoende aanbod. Niet iedereen is even goed in staat om de mogelijkheden en financiële middelen

waar zij over beschikken zo in te zetten dat zij daadwerkelijk kunnen voorzien in hun minimale levensbehoeften (Robeyns 2017). Dit hangt af van zaken op twee niveaus:

- *Persoonskenmerken*: bijvoorbeeld het hebben van een fysieke of cognitieve handicap, ziekte, verslaving, laaggeletterdheid of een gebrek aan andere basisvaardigheden.
- *Omgevingskenmerken*: het kan dan gaan om kenmerken van de sociale omgeving (zoals normen en waarden, formele of informele instituties, machtsverhoudingen) en van de fysieke leefomgeving (zoals beschikbaarheid en kwaliteit van infrastructuur of openbaar vervoer of risico's op overstromingen of droogte).

Belemmeringen ontstaan door een samenspel van persoons- en omgevingskenmerken. Zo heeft iemand zonder voldoende digitale vaardigheden weinig aan een nieuwe inkomensondersteunende maatregel die alleen online kan worden aangevraagd of beheerd tenzij daar aanvullende ondersteuning bij wordt aangeboden. Een ander voorbeeld is dat door discriminatie op de woningmarkt huurders met een migratieachtergrond moeilijker geschikte huisvesting kunnen vinden dan andere personen, ook al is er voldoende aanbod van huurwoningen en ligt de huur binnen hun budget (zie bijvoorbeeld Britt et al. 2023). Of een beperkt aanbod van openbaar vervoer kan ervoor zorgen dat iemand die geen auto kan rijden wordt belemmerd in het zelfstandig op bezoek gaan bij familie en vrienden die verder weg wonen.

Een completer beeld van bestaanszekerheid

Voor bestaanszekerheid is dus meer nodig dan voldoende inkomen of vermogen. We gebruiken de acht thema's van brede welvaart om te reflecteren op waar het dan om gaat. Per thema geven we voorbeelden van zaken die een rol spelen bij bestaanszekerheid. Het kunnen minimale levensbehoeften zijn of zaken die bijdragen aan het voorzien hierin. Ook gaat het om zaken die van invloed zijn op zowel de mate waarin iemand in het 'hier en nu' kan voorzien in de minimale levensbehoeften als de zekerheid daar in de toekomst in te kunnen voorzien. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben aangegeven is ons doel niet het komen tot een lijst met noodzakelijke zaken. We noemen voorbeelden om zo aanknopingspunten te bieden voor toekomstige studies die dit wél als doel hebben.

Thema 1. Subjectief welzijn

Subjectief welzijn kan een indicator zijn van de mate waarin mensen bestaanszekerheid ervaren. Het omvat een breed veld van levenshoudingen, persoonlijke belevingen en waarderingen die mensen aan hun leven geven. Uit onderzoek blijkt dat naast de kwaliteit van leven in het 'hier en nu' ook het gevoel van zekerheid een belangrijke factor is voor het subjectief welzijn (Webb & Wills-Herrera 2012). Daarnaast is subjectief welzijn van belang als naast materiële levensbehoeften (huisvesting, voeding, etc.) ook niet-materiële zaken, zoals zelfrespect, sociale verbondenheid en respect en waardering van anderen, als minimaal noodzakelijk worden gezien voor een menswaardig bestaan. Bovendien kan de objectief vast te stellen leefsituatie van mensen verschillen van hoe zij deze ervaren. Zo kunnen mensen zich in een buurt met lage criminaliteitscijfers toch onveilig voelen (Boelhouwer 2016).

Als subjectief welzijn als indicator voor bestaanszekerheid wordt gebruikt is het van belang dit met kritische nuance te benaderen en aan te vullen met objectieve maatstaven over levensomstandigheden en kansen.

Sen wijst erop dat zelf-gerapporteerd geluk of tevredenheid als maatstaf voor subjectief welzijn problematisch kan zijn omdat mensen hun voorkeuren en verwachtingen vaak aanpassen aan hun omstandigheden, een fenomeen dat bekendstaat als *adaptive preferences* of *preference drift* (Robeyns 2017). Dit betekent dat mensen die structureel onder het bestaansminimum zitten, hun situatie toch als acceptabel beoordelen, simpelweg omdat ze geen beter referentiekader hebben. Hierdoor kan het meten van subjectief welzijn op basis van zelf-gerapporteerde tevredenheid een vertekend beeld geven en sociale problemen onzichtbaar maken.

Thema 2. Gezondheid

Een goede fysieke en mentale gezondheid wordt algemeen gezien als een minimale levensbehoefte. Zo benoemt bijvoorbeeld Nussbaum (2003) zowel het kunnen leiden van een menswaardig bestaan van normale duur als de mogelijkheid op een goede gezondheid als een universele levensbehoefte.

Gezondheid is niet alleen een doel op zich, maar ook een voorwaarde om andere minimale levensbehoeften te kunnen vervullen. Een minimumniveau van fysieke en mentale gezondheid is van invloed op het kunnen voorzien in het levensonderhoud én het vertrouwen daarin te kunnen blijven voorzien. Een goede gezondheid maakt het mogelijk om te werken en een inkomen te verdienen. Daarnaast bepaalt gezondheid in grote mate of iemand onderwijs kan volgen, sociale contacten kan onderhouden en zich vrij kan verplaatsen. Mensen met een fysieke of mentale beperking kunnen hierin extra obstakels ervaren, afhankelijk van hoe toegankelijk hun leefomgeving is. Dit hangt ook af van de fysieke en bebouwde omgeving waarin iemand zich bevindt. Denk aan beperkte rolstoeltoegankelijkheid van het openbaar vervoer, aangepaste woningen of de aanwezigheid van ondersteunende diensten.

Hoewel gezondheid deels afhangt van niet beïnvloedbare zaken zoals genetische factoren, speelt ook een breed scala aan beïnvloedbare factoren een rol. Persoonlijk gedrag, zoals voedingsgewoonten, lichaamsbeweging en stressbeheersing, is een belangrijke determinant van gezondheid. Ook worden gezondheid en gezond gedrag medebepaald door de samenleving en fysieke leefomgeving waarin iemand leeft. Denk aan de beschikbaarheid van toegankelijke en betaalbare zorg, medicijnen, gezonde voeding, schoon drinkwater en schone lucht, maar ook groen in de woonomgeving, verkeersveiligheid en mogelijkheden voor beweging in de openbare ruimte.

Thema 3. Consumptie en inkomen

Bestaanszekerheid vereist dat mensen kunnen beschikken over de basisgoederen en -diensten die als minimaal noodzakelijk worden beschouwd voor een menswaardig bestaan. In de notitie 'Wat is genoeg om van te leven?' (Van den Brakel en Vandewal 2024), die onderdeel is van de studie naar de nieuwe armoedegrens van het CBS, SCP en Nibud, is dit nader uitgewerkt. Op basis van informatie van het Nibud en een steekproefonderzoek onder inwoners van Nederland is bepaald welke goederen en diensten mensen minimaal nodig hebben in de Nederlandse samenleving en welk minimumbedrag daarvoor nodig is. Dit omvat onder andere uitgaven voor boodschappen voor voeding, was- en schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging, huur, energie, communicatie (telefoon, internet), verzekeringen, kleding, inboedel, en onderhoud van huis of tuin en een lidmaatschap van een sport-, hobby- of muziekvereniging of de bibliotheek.

De mogelijkheid om deze basisgoederen en -diensten te consumeren is niet alleen afhankelijk van de eigen financiële middelen, maar ook van de beschikbaarheid, prijsstabiliteit en kwaliteit van het aanbod van deze goederen en diensten in de omgeving van die persoon. Iemand kan niet voorzien in deze zaken als er geen aanbod is – denk bijvoorbeeld aan het tekort aan antibioticadraken voor kinderen, waar Nederland in 2024 mee te kampen had (College ter beoordeling van geneesmiddelen 2024). Ook in de woningmarkt zijn mensen de facto uitgesloten wanneer er onvoldoende aanbod is of wanneer ze bijvoorbeeld geen toegang hebben tot hypothecaire kredieten, of door de lange wachttijden voor sociale woningen. Ook kunnen plotselinge prijsstijgingen bij het ontbreken van een voldoende vermogensbuffer de toegankelijkheid tijdelijk beperken, zelfs als het inkomen op een langere termijn meestijgt. Een voorbeeld is de stijging van energieprijzen in 2022 na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne.

Beperkingen in consumptie kunnen ook van invloed zijn op het vertrouwen van mensen in de toekomst. Ervaringen met plotse prijsstijgingen of een gebrek aan beschikbaarheid van essentiële goederen en voorzieningen kunnen het vertrouwen hier in de toekomst over te kunnen beschikken ondermijnen. Ook personen die structureel belemmeringen ervaren bij het verkrijgen van voldoende financiële middelen of het consumeren van basisgoederen en -diensten – bijvoorbeeld door discriminatie op de arbeids- of woningmarkt – zullen eerder een gebrek aan vertrouwen hebben dat ze hier wel over kunnen beschikken in de toekomst.

Thema 4. Onderwijs en opleiding

Onderwijs en scholing vormen een fundament voor bestaanszekerheid, omdat ze bijdragen aan het ontwikkelen van essentiële basisvaardigheden. Een minimumniveau aan basisvaardigheden zoals lezen en schrijven, digitale geletterdheid, sociale vaardigheden, rekenen en logisch redeneervermogen zijn voorwaarden voor het kunnen meekomen in de samenleving. Lezen, rekenen en digitale vaardigheden helpen mensen bijvoorbeeld om hun financiële situatie te begrijpen, online inkomenssteun aan te vragen en zelfstandig administratieve zaken te regelen. Sociale vaardigheden spelen een belangrijke rol omdat ze noodzakelijk zijn voor het aangaan van relaties, samenwerken en actief deelnemen aan de samenleving. Ook zij worden medegevormd door onderwijs en opleiding. Gezamenlijk vergroten de basisvaardigheden iemands mogelijkheden om zich binnen de samenleving te ontwikkelen, een inkomen uit arbeid te verwerven en weerbaar te zijn tegen tegenslagen. Bestaanszekerheid vereist daarom het beschikken over deze basisvaardigheden. Het is dus van belang dat iedereen de mogelijkheid heeft deze te kunnen ontwikkelen.

Onderwijs en scholing zijn ook van belang om kennis op te bouwen die nodig is om werk te vinden. Het stelt mensen daarmee in staat om werk te verrichten en een inkomen te verwerven. Dit draagt bij aan de financiële onafhankelijkheid.

De beschikbaarheid en toereikende kwaliteit van onderwijs zijn bepalend voor de ontwikkeling van vaardigheden. Onderwijs van voldoende kwaliteit is een voorwaarde voor mensen om zich werkelijk te kunnen ontplooiën en economisch zelfredzaam te worden.

Ook opvoeding en praktijkervaring beïnvloeden het opbouwen van vaardigheden die van belang zijn voor bestaanszekerheid; en dit gebeurt onder meer door ongelijke kansen in het onderwijs. De kansen in het

onderwijs zijn deels een kwestie van ‘waar je wieg staat’. Hierbij gaat het voornamelijk om de familiale sociale herkomst. Zo blijkt dat kinderen van ouders met een lager opleidingsniveau lagere adviezen krijgen van de leraar op basis van de eindtoets, ook als rekening wordt gehouden met persoonskenmerken (Fernandez Beiro & Kromhout 2024).

Thema 5. Ruimtelijke kwaliteit en samenhang

Een toereikende levensstandaard vraagt ook om een veilige, schone en toegankelijke lokale leefomgeving. Zo is het van belang dat de lucht-, bodem- en waterkwaliteit van de directe woonomgeving van een dusdanig niveau is dat deze geen aanzienlijke gezondheidsschade veroorzaakt, zowel op korte als lange termijn. Daarnaast is een minimale veiligheid nodig, opdat mensen zich veilig voelen in hun woning en zich zorgeloos kunnen begeven in de openbare ruimte. Dit hangt af van factoren als criminaliteit, verkeersveiligheid en risico's op natuurrampen zoals overstromingen of natuurbranden. Ook kan de inrichting van de leefomgeving bijdragen aan het bereiken van een minimumniveau van subjectief welzijn van mensen. De aanwezigheid van groene en recreatieve ruimtes, zoals parken en bibliotheken, dragen bij aan ontspanning en vergroten de kans op contacten met andere mensen.

Om toegang te garanderen tot basisvoorzieningen is het cruciaal dat mensen binnen een acceptabele reistijd van hun woonplek essentiële diensten kunnen bereiken. Voor medische zorg betekent dit dat spoedeisende hulp snel ter plaatse kan zijn en dat iedereen op redelijke afstand van een huisarts en ziekenhuis woont. Dit geldt ook voor onderwijs: kinderen moeten toegang hebben tot scholen met onderwijs op een minimaal kwaliteitsniveau, ongeacht hun woonplaats. Een goed functionerend vervoersnetwerk – met treinen, bussen, fietspaden en veilige wandelroutes – zorgt ervoor dat mensen zonder eigen vervoer toch toegang hebben tot werk, onderwijs en zorg. Dit draagt bij aan sociale inclusie en gelijke kansen op persoonlijke en economische ontwikkeling. Een ontoereikende mobiliteitsinfrastructuur, wat betreft beschikbaarheid en betaalbaarheid, kan leiden tot sociale isolatie en ongelijkheid.

Thema 6. Economisch kapitaal

Economisch kapitaal vormt een belangrijke pijler van bestaanszekerheid en bepaalt mede in hoeverre mensen in hun basisbehoeften kunnen voorzien, nu en in de toekomst. De drie planbureaus onderscheiden vier soorten economisch kapitaal: menselijk kapitaal, fysiek kapitaal, kenniskapitaal en financieel kapitaal (SCP, PBL & CPB 2022).

- Menselijk kapitaal is het geheel van competenties, kennis en vaardigheden van mensen. Op individueel niveau overlapt het daarmee met onderwijs en scholing (thema 4) wat nodig is voor het opbouwen van die kennis en vaardigheden. Op maatschappelijk niveau betreft menselijk kapitaal het totaal aan beschikbare gekwalificeerde arbeidskrachten voor de Nederlandse economie. Dit beïnvloedt de economische productie en daarmee onder andere de mogelijkheid van mensen om te voorzien in financiële bestaanszekerheid via inkomen door werk of via uitkeringen.
- Fysiek kapitaal in de vorm van machines, gebouwen en infrastructuur is ook een bron voor de economische productie en draagt dus ook bij aan de financiële bestaanszekerheid. Ook essentiële publieke en particuliere infrastructuur, zoals huisvesting, transport en nutsvoorzieningen horen bij fysiek kapitaal en de aanwezigheid daarvan draagt bij aan bestaanszekerheid (zie thema 5).

- Kenniskapitaal is het geheel van technologieën, innovatie-potentieel, data en andere immateriële activa van Nederland. Hoewel innovatie kan leiden tot het verdwijnen van bepaalde typen banen, zorgt het ook voor een veerkrachtige economie waarin nieuwe werkgelegenheid en economische groei worden gecreëerd. Dit vergroot de kansen op een duurzaam inkomen, wat bijdraagt aan de bestaanszekerheid.
- Financieel kapitaal bepaalt in hoeverre huishoudens, bedrijven en de overheid economische schokken kunnen opvangen en investeren in de toekomst. Voldoende spaargeld, stabiele inkomensbronnen en toegang tot krediet versterken de financiële veerkracht van individuen en verminderen de kans op armoede en sociale uitsluiting.

Thema 7. Natuurlijk kapitaal

Natuurlijke hulpbronnen zijn noodzakelijk voor het voorzien in veel van de meest basale levensbehoeften, zoals voldoende eten, schoon water en schone lucht. De beschikbaarheid van een minimumniveau aan natuurlijke hulpbronnen, zoals schoon water, schone lucht en vruchtbare grond, is daarom essentieel voor de bestaanszekerheid, zowel in Nederland als wereldwijd, nu en in de toekomst.

Voedselzekerheid hangt af van vruchtbare landbouwgrond, stabiele neerslagpatronen en de aanwezigheid van bestuivende insecten. Wanneer milieuvervuiling, bodemuitputting of klimaatverandering deze factoren aantast, kan de voedselproductie afnemen en stijgen de kosten van basisproducten. Dit raakt vooral mensen met lage inkomens. Ook afnemende watervoorraden door droogte, vervuiling of overmatige winning en daarmee gepaard gaande stijgende kosten voor drinkwater, kunnen de bestaanszekerheid onder druk zetten.

Thema 8. Sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal is het fundament van de samenleving en omvat de informele en georganiseerde gemeenschappelijke verbanden van mensen binnen en tussen bevolkingsgroepen, evenals het vertrouwen binnen de samenleving en in instituties. Sociaal kapitaal wordt zowel gezien als een gemeenschapsgoed als een bezit van individuen binnen de gemeenschap (CBS 2022). Op individueel niveau gaat het om de voordelen die iemands persoonlijk sociaal netwerk biedt, zoals toegang tot informatie, hulpbronnen en ondersteuning.

Een gebrek aan sociaal kapitaal kan leiden tot minder samenwerking tussen mensen en minder steun voor de overheid. Dit heeft consequenties voor de sociale en economische activiteit in Nederland waardoor de minimale levensbehoeften van mensen in het geding kunnen komen. Zo kan er onvoldoende zorg beschikbaar zijn als mensen zich niet verbonden genoeg voelen met anderen. Bijvoorbeeld omdat er minder mensen bereid zijn om in de zorg te gaan werken of hulp aan te bieden aan familie of burens die kampen met gezondheidsproblemen. Of een gebrek aan bereidheid om via belastingen bij te dragen aan collectieve voorzieningen waardoor de overheid niet langer wegen en het riool kan onderhouden of kan zorgen voor waterzuivering en straatverlichting.

Sociaal kapitaal kan ook van invloed zijn op de fysieke en mentale veiligheid van individuen, wat hun gevoel van zekerheid over de toekomst onder druk kan zetten. Op maatschappelijk niveau kan een gebrek aan

verbondenheid en wederzijds vertrouwen tussen mensen leiden tot sociale uitsluiting van bepaalde groepen. Ook kan de criminaliteit hierdoor hoger zijn, wat bij anderen weer kan zorgen voor gevoelens van onveiligheid.

3.3 Inzicht 2: Samenhang tussen thema's beïnvloedt bestaanszekerheid

De drie planbureaus wijzen erop dat het belangrijk is om te kijken naar de samenhang tussen de acht thema's van brede welvaart, omdat zulke samenhangen gevolgen hebben voor het geheel aan brede welvaart (zie kader 1.2). Als we dit toepassen op bestaanszekerheid betekent dit dat er inzicht nodig is in of en hoe thema's met elkaar samenhangen voor een goed begrip van de mate en oorzaak van bestaansonzekerheid. Het beschouwen van wat nodig is of waar het mensen aan ontbreekt bij elk thema afzonderlijk kan leiden tot een foute inschatting van de mate waarin iemand bestaansonzeker is: stapelingen van tekorten kunnen onopgemerkt blijven en ook hoe een tekort het risico op tekorten bij andere thema's beïnvloedt.

Verschillende vormen van samenhangen

Er zijn verschillende vormen van samenhangen die positieve en negatieve gevolgen kunnen hebben voor de bestaanszekerheid van een persoon. We onderscheiden hieronder samenhangen waarin thema's onderling op gespannen voet staan en thema's die elkaar versterken.

Sommige levensbehoeften of middelen die nodig zijn om daarin te voorzien, kunnen onderling op gespannen voet staan. Zo zorgt meer werken voor een hoger inkomen, maar dit kan tegelijkertijd leiden tot verhoogde stress en daarmee negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid. Of een verhuizing naar het landelijk gebied kan de gezondheid verbeteren maar de kans op werk kan daardoor afnemen. Een verbetering op het ene vlak gaat dan dus ten koste van de bestaanszekerheid op een ander vlak.

Als thema's elkaar echter versterken heeft de verbetering van iemands situatie op één vlak ook gunstige gevolgen voor diens situatie op andere vlakken. Uit onderzoek naar de gevolgen van de *Housing First*-beleidsprogramma's blijkt bijvoorbeeld dat het verkrijgen van een eigen woning niet alleen de woonsituatie van daklozen verbetert, maar ook leidt tot betere gezondheid, een hoger welbevinden en grotere financiële onafhankelijkheid door verbeterde kansen op werk (Baxter et al. 2019; Cohen 2024). Gezondheid speelt een sleutelrol voor bestaanszekerheid omdat vrijwel alle andere thema's ervan afhangen. Verbeteringen in de gezondheid hebben daardoor een gunstig effect op veel andere aspecten van bestaanszekerheid. Zo vergroot een betere gezondheid niet alleen het subjectief welzijn, maar ook bijvoorbeeld de kans op werk, wat weer leidt tot een hoger inkomen, en het in staat zijn om sociale contacten te onderhouden.

Tegelijkertijd betekent zo'n versterkend effect van thema's ook dat als iemand een tekort krijgt bij één thema dit het risico op een tekort bij andere thema's verhoogt. De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS 2024) noemt zo'n cascade van opeenvolgende problemen *corrosive disadvantage*. Zo kan een laag inkomen ertoe leiden dat mensen minder goed in staat zijn zich te wapenen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Bijvoorbeeld omdat zij onvoldoende inkomen hebben om de stijgende voedsel- en energieprijzen te betalen of vaker in goedkopere buurten wonen met minder groen waardoor ze meer last

ondervinden van de stijgende temperaturen. In combinatie kunnen die zaken ertoe leiden dat zij worden gedwongen om te kiezen tussen verwarming, huur en voedsel. Hun bestaanszekerheid komt dan in meerdere opzichten onder druk te staan. Volgens sommige studies kan financiële onzekerheid ook leiden tot minder doordachte keuzes waardoor mensen nog verder in de problemen raken. Volgens Shah et al. (2012) beïnvloeden voortdurende zorgen over geld het cognitief functioneren, waardoor mensen moeite kunnen hebben met beslissingen over bijvoorbeeld gezonde voeding of het zoeken naar een betere baan. Wel is er discussie in de wetenschappelijke literatuur over de precieze oorzaak van deze samenhang (De Bruijn & Antonides 2022).

Tekorten kunnen tegelijkertijd voorkomen zonder samenhang

In de voorgaande voorbeelden is er sprake van een oorzakelijk verband tussen de thema's, maar iemand kan ook tekorten of risico's bij meerdere thema's tegelijk hebben zonder dat die thema's met elkaar samenhangen. Tekorten bij twee thema's kunnen ook toevallig tegelijk voorkomen, bijvoorbeeld wanneer iemand ernstig ziek is en ook nog de woning verliest door bijvoorbeeld brand of een overstroming. Daarnaast kunnen tekorten of risico's voortkomen uit een gemeenschappelijke onderliggende factor zonder dat ze elkaar direct beïnvloeden. Zo kunnen in de jeugd ontwikkelde patronen van een ongezond dieet en een onderwijsachterstand er toe leiden dat een volwassene zowel een zwakke gezondheid heeft als een laag inkomen, zonder dat het ene tekort het andere veroorzaakt (Geppert & Muns 2023).

Hoewel meerdere studies laten zien dat mensen in Nederland kampen met meerdere tekorten en risico's tegelijkertijd (zie ook kader 3.2) is vaak niet bekend of er ook sprake is van een oorzakelijk verband. Stapelingen van problemen die onafhankelijk van elkaar ontstaan maar wél worden geïnterpreteerd als samenhangend kunnen tot verkeerde conclusies leiden over wat de oorzaak is van een tekort. Het is daarom van belang om zicht te hebben op tussen welke (zaken binnen) thema's er sprake is van een oorzakelijk verband.

3.4 Inzicht 3: Kijk naar verschillen tussen personen

Een ander kenmerk van het bredewelvaartsperspectief dat relevant is voor 'brede' bestaanszekerheid is oog hebben voor de maatschappelijke verdeling van welvaart, zowel in inkomen als bij andere thema's. Dit is van belang omdat de mate van welvaart op individueel niveau sterk uiteen kan lopen. Door alleen te kijken naar de gemiddelde welvaart wordt niet duidelijk van hoeveel mensen het welvaartsniveau onder het beoogde minimum ligt. Naast verschillen in de mate van bestaanszekerheid zijn ook verschillen tussen personen in zaken die hun bestaanszekerheid beïnvloeden van belang. We lichten toe hoe beide kunnen verschillen en waarom zicht hebben op die verschillen van belang is voor een goed begrip van hoe het is gesteld met de bestaanszekerheid.

Verschillen in de mate van bestaanszekerheid

De verschillen in de mate van bestaanszekerheid liggen in het aantal, type en de omvang (diepte, duur) van de tekorten en van het risico deze in de toekomst te ontwikkelen:

- Type en aantal tekorten of risico's: mensen verschillen in de thema('s) waarin ze een tekort hebben of waarin ze dreigen deze te ontwikkelen. Ook kunnen sommige mensen bij meerdere thema's tegelijk een tekort of risico daarop hebben (zie kader 3.2). Bovendien kunnen sommige tekorten het risico vergroten op ook een tekort bij andere thema's (zie paragraaf 3.3).
- Diepte: hoe verder iemand onder de minimaal benodigde levensstandaard zit, hoe groter het tekort (Griffioen 2025). Ook verschillen tussen mensen die momenteel geen tekort hebben zijn relevant. Personen die zich net boven het bestaansminimum bevinden, lopen immers een veel groter risico om onder dat minimum te belanden bij veranderingen in hun persoonlijke of economische situatie.
- Duur: hoe langer een tekort aanhoudt, hoe groter het probleem en het risico op bijkomende problemen. Langdurige tekorten kunnen bijzonder zwaar wegen en de kans op herstel verkleinen. Zo kunnen vaardigheden verouderen bij langdurige werkloosheid waardoor de kans op werk vinden steeds kleiner wordt (Pissarides 1992). De grote onzekerheid die gepaard gaat met langdurige financiële stress kan ertoe leiden dat mensen naast financiële tekorten ook gezondheidsproblemen krijgen (RVS 2024).

Tekstkader 3.2 Stapeling van tekorten en risico's

In verschillende studies is de afgelopen jaren de stapeling van tekorten en/of risico's geanalyseerd.

Vrooman et al. (2023) hebben onderzocht wie er binnen de Nederlandse bevolking te maken heeft met beperkingen in verschillende soorten hulpbronnen: economisch, sociaal, cultureel en persoonsgerelateerd. Naast inkomen en vermogen gaat het dus ook om niet-financiële buffers om tegenslagen op te vangen, zoals computervaardigheden of het persoonlijk netwerk. Hieruit blijkt dat zo'n 5 procent van de bevolking beperkingen heeft op vrijwel alle hulpbronnen. Dit zijn bovengemiddeld vaak gepensioneerden met lage inkomens en vermogens of arbeidsongeschikten. Nog eens 10 procent van de bevolking behoort tot de 'onzekere werkenden'. Zij hebben een onzekere financiële positie door schulden of moeite om werk te vinden en behouden. Dit zijn verhoudingsgewijs vaak werklozen, werknemers zonder vast contract en zzp'ers. Bovendien hebben mensen uit deze sociale groep gemiddeld de minste mentale veerkracht, zijn fysiek tamelijk ongezond en hun sociale netwerk is vaak beperkt.

Volgens De Klerk et al. (2023) had in 2021 één op de zes volwassenen in Nederland te maken met minstens drie problemen in het leven, zoals geen werk, beperkte administratieve vaardigheden of moeite met zelfstandig een huishouden voeren. Eén op de tien volwassenen had niet alleen drie of meer van dit soort problemen, maar ook achterstanden op andere thema's, zoals een slechte gezondheid, lage opleiding of beperkte veerkracht.

Het CBS (2024c) laat zien dat in 2023 bijna een vijfde van de bevolking op minstens drie van de acht brede welvaartsthema's behoorde tot het laagste percentiel, waarbij een slechte gezondheid en het ontbreken van betaald werk de meest voorkomende combinatie was.

Uit de studie van Cammeraat et al. (2023) blijkt dat risico's op het gebied van arbeid en gezondheid met elkaar zijn verbonden. In een vervolgstudie vinden Hekkelman et al. (2025) dat het ook moeilijker is om weer een nieuwe baan te vinden als iemand recent al andere tegenslagen heeft gehad. Wanneer baanverlies bijvoorbeeld gepaard gaat met een medische tegenslag, stijgt de kans op aanhoudende uitkeringsafhankelijkheid met wel twintig procentpunt. Hun studie laat zien dat een hogere vatbaarheid voor tegenslagen, zoals baanverlies, vaak gepaard gaat met een lagere veerkracht om te herstellen van zo'n tegenslag en dat die veerkracht nog lager is wanneer iemand recentelijk meerdere tegenslagen te verduren heeft gehad. Er lijkt dus sprake te zijn van een drievoudige stapeling van risico's. De kwetsbaarste groep mensen is dus op meerdere fronten tegelijkertijd vatbaar voor tegenslagen en is minder in staat om hiervan terug te veren.

Persoons- en omgevingskenmerken die de mate van bestaanszekerheid beïnvloeden

De mate van bestaanszekerheid hangt af van persoons- en omgevingskenmerken. Door verschillen in persoons- en omgevingskenmerken beschikt niet iedereen over dezelfde middelen, mogelijkheden en vrijheden om in zijn of haar minimale levensbehoeften te voorzien (zie ook paragraaf 3.2). Al die kenmerken samen beïnvloeden de mate waarin iemand kan voorzien in minimale levensbehoeften. Bovendien kan het effect van die kenmerken worden versterkt als deze met elkaar samenhangen (zie paragraaf 3.3). Inzicht in welke kenmerken een rol spelen, is relevant omdat dit laat zien wie wat voor ondersteuning nodig heeft om huidige tekorten te compenseren en om te voorkomen dat iemand op termijn een tekort krijgt.

Veel persoonskenmerken beïnvloeden het risico op een tekort. Zo vergroten bijvoorbeeld het opleidingsniveau en de hoeveelheid werkervaring de kans op het kunnen vinden en behouden van werk (Wilthagen & Peijen 2016) en spelen leefstijl (roken, drinken, beweging etc.) maar ook sociale contacten een belangrijke rol bij gezondheidsrisico's (RVS 2024).

Verschillen in het aantal beschikbare buffers - financieel én niet-financieel - beïnvloeden de mogelijkheden om eventuele tekorten al dan niet tijdelijk te compenseren. De omvang van het tekort in combinatie met hoeveel buffers iemand heeft, bepaalt de zogeheten 'uitzinkingstermijn' van een persoon (CBS 2024a). In financieel opzicht betreft dit het aantal maanden dat een huishouden zijn vaste en noodzakelijke lasten kan blijven betalen totdat de financiële reserves zijn uitgeput (zie Griffioen 2022; Vlekke et al. 2020). Over hoeveel en wat voor typen buffer mensen beschikken, loopt sterk uiteen tussen personen in Nederland (Vrooman et al. 2023).

Kenmerken van de omgeving waarin iemand zich bevindt kunnen op verschillende manieren uiteenlopen en zo van invloed zijn op de mate van bestaanszekerheid, zoals:

- Kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de nabije woonomgeving of regio: deze is van invloed op de gezondheid (denk aan hittestress in sterk stedelijke gebieden en de uitstoot van schadelijke stoffen door verkeer, industrie en landbouw die deels lokaal neerslaat) en de veiligheid van mensen (het risico op overstromingen of bosbranden hangt bijvoorbeeld samen met de hoogte van de plek en nabijheid tot water en bos).

- Bereikbaarheid van banen en woningen en basisvoorzieningen vanuit de woonplek: niet overal zijn evenveel en dezelfde typen banen, woningen, winkels voor dagelijkse boodschappen, scholen, zorg- en onderwijsinstellingen bereikbaar (Bastiaanssen & Breedijk 2022). Die verschillen beïnvloeden de mogelijkheden die mensen hebben om bijvoorbeeld een woning of werk te vinden (Weterings et al. 2019), maar ook de keuze om wel of niet hoger onderwijs te volgen (Sá et al. 2006).
- Institutionele omgeving: formele en informele regels, rechten, normen, waarden, gebruiken en gewoonten in iemands omgeving kunnen mensen belemmeren bij het omzetten van hun middelen en mogelijkheden in minimale levensbehoeften (zie paragraaf 3.2). Het kan gaan om formele regels (zo mochten asielzoekers tot voor kort slechts een beperkt aantal uren werken), maar ook om informele instituties. Zo is het onder groepen met een migratieachtergrond minder gebruikelijk om te fietsen waardoor zij meer aangewezen zijn op het openbaar vervoer (Durand et al. 2023).

Ook de interactie tussen persoons- en omgevingskenmerken beïnvloedt de mate van bestaanszekerheid. Zo kan iemand met een op nationaal niveau veel gevraagde opleiding toch moeite hebben om werk te vinden als die persoon woont in een regio waar werkgevers behoefte hebben aan mensen met andere opleidingen. Ook zal een persoon met gevoelige luchtwegen die in de stad woont, meer gezondheidsklachten hebben dan iemand met dezelfde gezondheidsklachten buiten de stad. Omgekeerd heeft iemand die beschikt over een rijbewijs en een auto minder last van regionale verschillen in de bereikbaarheid van voorzieningen dan iemand die afhankelijk is van het openbaar vervoeraanbod.

3.5 Inzicht 4: Gevolgen van bestaanszekerheid voor brede welvaart ‘hier en nu’, ‘later’, en ‘elders’

Een bredewelvaartsperspectief heeft oog voor de volhoudbaarheid van brede welvaart én hanteert een grensoverschrijdende blik (zie kader 1.2). Dit is van belang omdat veranderingen in het welvaartsniveau van de huidige inwoners (‘hier en nu’) positieve maar ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor de welvaart van huidige en toekomstige generaties op de langere termijn (‘later’) en de welvaart van mensen die ‘elders’ wonen. Passen we dit toe op bestaanszekerheid dan betekent dit dat er oog nodig is voor de gevolgen van het bieden van bestaanszekerheid voor de brede welvaart van anderen. Omdat bestaanszekerheid is gericht op de personen aan de onderkant van de welvaartsverdeling, gaat het naast de gevolgen voor de brede welvaart van anderen ‘later’ en ‘elders’ ook om die van de rest van de samenleving in het ‘hier en nu’. Wat meer of minder zwaar telt hangt af van een waardeoordeel.

Het zorgdragen voor bestaanszekerheid kan uiteenlopende gevolgen hebben voor de brede welvaart in het ‘hier en nu’. Het bieden van bestaanszekerheid zorgt ervoor dat mensen aan de onderkant van de welvaartsverdeling niet onder het bestaansminimum belanden – hun brede welvaart is daardoor dus hoger – maar dit kan wel ten koste gaan van de brede welvaart van anderen in de samenleving. Zo worden de bijstand en andere sociale voorzieningen gefinancierd uit de belastingen die mensen betalen aan de Rijksoverheid. Iedereen draagt dus een deel van hun financiële welvaart af zodat de mensen die onder het minimum dreigen te komen toch voldoende inkomen hebben. Hetzelfde principe geldt voor de gezondheidszorg. Om die kosten te dekken is iedereen verplicht een zorgverzekering af te sluiten, ongeacht

of iemand ook zorg nodig heeft. Tegelijkertijd bieden deze collectieve regelingen een belangrijke basis voor de bestaanszekerheid van alle mensen in Nederland. Iedereen kan immers aanspraak maken op bijstand of zorg, als dat nodig is. Bovendien kan het bieden van bestaanszekerheid ook indirect bijdragen aan de brede welvaart 'hier en nu' van anderen. Dankzij de AOW kunnen de meeste mensen stoppen met werken, waardoor ze tijd hebben voor mantelzorg of vrijwilligerswerk en zo bijdragen aan de brede welvaart van anderen.

Ook de brede welvaart 'later' kan worden beïnvloed door de bestaanszekerheid 'nu'. Beleidsmaatregelen kunnen de bestaanszekerheid op korte termijn verbeteren, zoals de energietoeslag in 2022. Maar ze brengen tegelijkertijd hogere publieke schulden met zich mee, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de toekomstige welvaart. Een ander voorbeeld is het gebruik van fossiele brandstoffen. In veel huishoudens is dat nodig voor basisbehoeften zoals verwarming, vervoer en voedselbereiding. Maar dit vergroot de uitstoot van broeikasgassen wat zorgt voor stijgende temperaturen en dit kan grote gevolgen hebben voor het leven van toekomstige generaties. Tegelijkertijd kan een zekere bestaanssituatie 'nu' ook positieve effecten hebben op de lange termijn. Mensen die niet in bestaansonzekerheid leven, maken vaker doordachte keuzes (zie paragraaf 3.3), wat hun persoonlijke ontwikkeling kan bevorderen en de kans vergroot dat zij een zinvolle bijdrage leveren aan de economie en samenleving.

Het voorzien in minimale levensbehoeften in Nederland kan uiteenlopende gevolgen hebben voor de brede welvaart van mensen 'elders'. Veel basisgoederen, zoals voeding, kleding en energie, worden buiten Nederland geproduceerd. De productie van deze goederen kan positieve gevolgen hebben voor de producerende landen omdat het daar zorgt voor werkgelegenheid en economische groei. Er zijn echter ook negatieve gevolgen mogelijk. Zo kan het gebruik van pesticiden en chemische stoffen bij de productie schadelijk zijn voor het milieu en de gezondheid van de inwoners van die landen (Van Oorschot et al. 2012). Ook kan landgebruik voor grootschalige exportgerichte landbouw of energieproductie ten koste gaan van de lokale voedselvoorziening of negatieve gevolgen hebben voor de leefstijl van nomadische bevolkingsgroepen. Deze grensoverschrijdende effecten worden ook wel de 'voetafdrukken' van de consumptiebehoefte in de ene samenleving op de welvaart in andere samenlevingen genoemd (zie bijvoorbeeld Wilting & Van Oorschot et al. 2017).

4. Relevantie voor beleid

Welke meerwaarde heeft het voor beleid om bestaanszekerheid te bekijken vanuit een bredewelvaartsperspectief? Daar gaan we in dit hoofdstuk op in. Vervolgens lichten we toe wat voor keuzes nodig zijn van de overheid als zij de meerwaarde van een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid wil benutten en welke uitdagingen dit met zich meebrengt.

Rond bestaanszekerheid zijn er ook algemene overwegingen die altijd relevant zijn voor beleid, dus ongeacht of er een bredewelvaartsperspectief wordt gehanteerd of niet. Omdat enkele van onze inzichten voortbouwen op die algemene overwegingen, lichten we die kort toe in tekstkader 4.1.

Tekstkader 4.1 Algemene overwegingen voor beleid gericht op bestaanszekerheid

De overheid kan de bestaanszekerheid van mensen vergroten door hen beter in staat te stellen tegenslagen op te vangen en risico's te verminderen. Ze kan echter niet alle tekorten en onzekerheden wegnemen, want niet alle tegenslagen zijn immers te voorkomen. Denk aan baanverlies door een faillissement van de werkgever of het krijgen van bepaalde ziektes door genetische aanleg.

Er zijn twee manieren om de bestaanszekerheid te ondersteunen: via compensatie of via preventie. Bij compensatiebeleid wordt steun geboden zodra iemand onder het noodzakelijk geachte minimum belandt. Delen van het socialezekerheidsstelsel zijn hierop gericht, zoals de bijstand, de begeleiding naar ander werk bij baanverlies, verslavingszorg of de schuldhulpverlening. Preventief beleid is juist gericht op het voorkómen dat mensen een tekort krijgen. Voorbeelden daarvan zijn het onderwijs, vaccinatieprogramma's en maatregelen om het risico van overstromingen te beperken.

Dat er steun beschikbaar is als het nodig is, biedt mensen een basis voor een gevoel van zekerheid. Hoe groot het gevoel van zekerheid is, hangt echter ook af van de mate waarin mensen zich bewust zijn van dat beleid en daarop vertrouwen. Volgens de WRR (2023) vraagt dit dat mensen weten wanneer ze voor bepaalde maatregelen in aanmerking komen, wat hun rechten en mogelijkheden zijn, waar zij terecht kunnen als ze daarvan gebruik willen maken, dat de regels begrijpelijk en doenlijk zijn en dat ze erop kunnen vertrouwen dat die regels niet zomaar opeens veranderen. Voor financiële zekerheid is de voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van het stelsel van inkomensregelingen belangrijk, zodat mensen weten waar ze recht op hebben of niet onverwachts te maken krijgen met terugvorderingen.

Een vraag die vaak wordt gesteld bij dergelijk beleid is hoeveel zelfredzaamheid van mensen mag worden verwacht (zie Commissie Sociaal Minimum 2023a; WRR 2017, 2023). In de samenleving worden mensen geacht – tot op zekere hoogte – zelf verantwoordelijkheid te nemen om tegenslagen te voorkomen of op te vangen. Bijvoorbeeld door zich te verzekeren, door eerst het eigen vermogen aan te spreken voor ze bijstand krijgen, of door het inschakelen van familie, vrienden of burens voor mantelzorg. Maar niet iedereen beschikt over dezelfde middelen en mogelijkheden. Sommige

mensen hebben weinig controle over zichzelf of over de situatie waarin ze zich bevinden, zijn beperkt in staat om de gevolgen van hun gedrag te overzien, of missen financiële en niet-financiële buffers.

Het is daarom de vraag wat van wie kan worden verwacht in welke situatie. Het antwoord daarop hangt af van verschillende overwegingen: in hoeverre is het mogelijk voor de overheid om bepaalde aspecten van het leven van mensen te beïnvloeden, verdienen mensen ook steun als zij door eigen toedoen in de problemen belanden of zich door hun privénetwerk er weer uit kunnen halen, en in hoeverre is het nodig en gewenst mensen tegen zichzelf te beschermen gezien de gevolgen van hun gedrag voor henzelf en de maatschappij?

4.1 Meerwaarde van een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid

Een bredewelvaartsperspectief zorgt voor een brede én integrale blik op bestaanszekerheid waardoor er een completer beeld is van de mate van bestaanszekerheid en wat mensen daarvoor nodig hebben. Voor veel van de afzonderlijke thema's die een rol spelen bij bestaanszekerheid bestaat al beleid. Dankzij een bredewelvaartsperspectief worden de bijdragen van deze beleidsterreinen aan bestaanszekerheid beter in samenhang bekeken.

Door te kijken naar tekorten bij alle bredewelvaartsthema's komen groepen in beeld die bij een smalle benadering buiten beeld blijven. Sommige mensen hebben namelijk wel voldoende inkomen, maar een gebrek aan minimale levensbehoeften die niet met geld te koop zijn (zie tekstkader 4.2 voor een voorbeeld). Daarnaast wordt zo ook zichtbaar wie tekorten op meer dan één terrein tegelijk heeft. Dit is belangrijk voor een goed beeld van de mate van bestaansonzekerheid waar mensen mee kampen.

Een brede blik biedt ook een completer beeld van de factoren die bijdragen aan een risico op een tekort, waardoor er effectiever beleid mogelijk is. Zo zal iemand die recht heeft op een toeslag, maar die alleen digitaal kan aanvragen terwijl hij of zij niet beschikt over digitale vaardigheden, daar niet van profiteren. In dat geval is er meer nodig dan alleen financiële ondersteuning om bestaanszekerheid te waarborgen.

Een bredewelvaartsperspectief biedt ook zicht op verbanden tussen de verschillende thema's. Mensen met een tekort op het ene terrein kunnen een grotere kans hebben op andere tekorten. Inzicht in wat zo'n cascade van problemen in gang zet, maakt het mogelijk om deze te doorbreken. Ingrijpen op één thema van bestaanszekerheid kan dan ook tekorten bij andere thema's verhelpen en voorkomen. Het vroegtijdig doorbreken van zo'n negatieve cascade kan daardoor een effectievere en efficiëntere aanpak zijn dan afzonderlijk beleid per thema.

Ook laat een bredewelvaartsperspectief zien waar afwegingen een rol spelen. Het verbeteren van de bestaanszekerheid bij één thema kan tot minder bestaanszekerheid leiden bij een ander thema. Dat is bijvoorbeeld het geval als de komst van nieuwe industrie zorgt voor meer banen in de regio maar ook voor meer uitstoot van schadelijke stoffen; de kans op werk en dus voldoende inkomen neemt dan toe maar tegelijkertijd stijgt de kans op gezondheidsproblemen. Dit vraagt om een afweging door beleid over wat een

groter probleem is voor iemands bestaanszekerheid en dus prioriteit krijgt in de aanpak en in welke mate dat ten koste mag gaan van een ander aspect van bestaanszekerheid.

Verder maakt deze benadering zichtbaar hoe verschillend de situatie is tussen mensen. Niet iedereen heeft evenveel of hetzelfde nodig om het bestaansminimum te bereiken. Naast persoonlijke omstandigheden kunnen ook regionale en lokale omstandigheden daarvoor relevant zijn. Zicht op welke verschillen er zijn en een rol spelen geeft aangrijpingspunten voor beleid. Het laat zien wie hoeveel ondersteuning nodig heeft om huidige tekorten te compenseren en voor wie preventief beleid nodig is om toekomstige tekorten te voorkomen.

Inzicht in de gevolgen van zorgdragen voor bestaanszekerheid voor de brede welvaart in het ‘hier en nu’, ‘later’ of ‘elders’ brengt de mogelijke neveneffecten van dergelijk beleid in beeld. Negatieve gevolgen vragen om afwegingen in welke mate het verbeteren van de situatie voor de huidige inwoners van Nederland ten koste mag gaan van de brede welvaart van huidige en toekomstige generaties en van mensen buiten de landsgrenzen. Positieve gevolgen geven een extra argument voor bestaanszekerheidsbeleid in het ‘hier en nu’.

Tekstkader 4.2 Bestaansonzekerheid op het gebied van inkomen en gezondheid: overlap en verschil

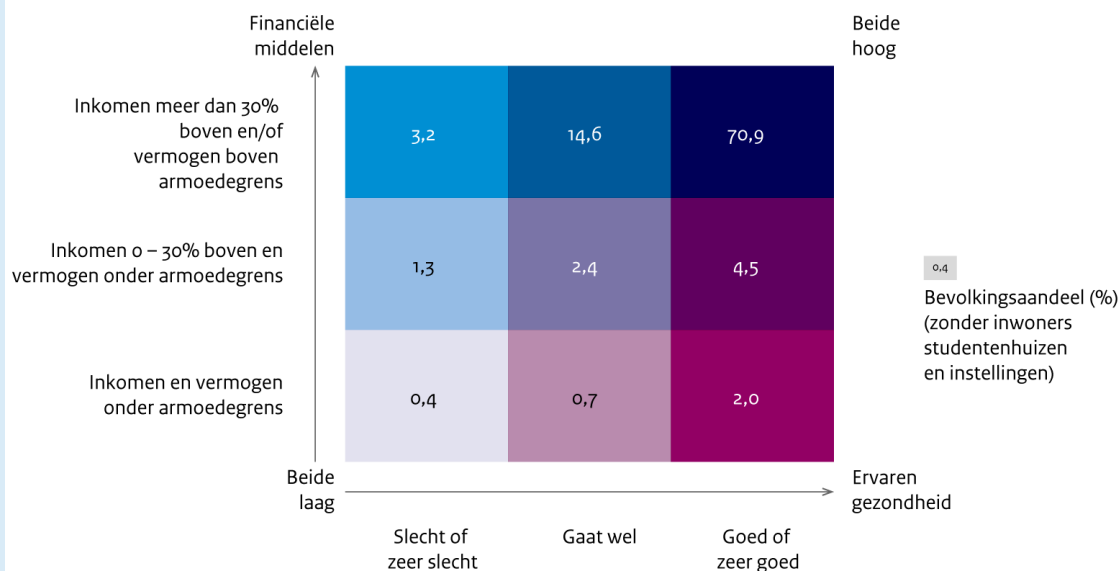
Bij een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid kunnen mensen om andere redenen bestaansonzeker zijn dan alleen door een gebrek aan financiële middelen. Om dit te illustreren hebben we met behulp van gegevens van het CBS bekeken hoe een tekort op het gebied van gezondheid overlapt met een tekort aan financiële middelen. Voor het tekort aan financiële middelen gebruiken we de nieuwe armoedegrens van het CBS, Nibud en SCP (voor een toelichting daarop zie kader 2.3). Inkomen en vermogen worden gemeten op huishoudensniveau. Omdat die data geen goed beeld geven van de financiële positie van bewoners van studentenhuizen en instellingen, blijven die personen buiten beschouwing. Gezondheid is moeilijk te vangen in één indicator maar we gebruiken hier omwille van de eenvoud alleen de zelf gerapporteerde algehele gezondheid van een persoon; deze gegevens zijn afkomstig uit de Gezondheidsenquête van het CBS.

In figuur 4.1 is te zien dat 0,4 procent van de bevolking (zo’n 60.000 personen) aangaf een slechte of zeer slechte gezondheid te ervaren en zich ook onder de financiële armoedegrens bevond in 2023. Veruit de meeste personen met ernstige gezondheidsproblemen hadden wel een inkomen of vermogen boven de armoedegrens (4,5 procent van de bevolking). Een deel van deze mensen is al op hoge leeftijd. Omgekeerd had 2,7 procent van de bevolking wel een inkomen en vermogen onder de armoedegrens zonder dat zij ernstige gezondheidsproblemen ervaarden (ongeveer 480.000 personen).

In totaal had in 2023 dus 7,6 procent van de Nederlandse bevolking (ongeveer 1,3 miljoen personen) een vorm van bestaansonzekerheid, als beide indicatoren voor financiële middelen en gezondheid hiervoor als relevant worden gezien.

Figuur 4.1

Bestaanszekerheid op gebied van financiële middelen en gezondheid, 2023



Bron: CBS; bewerking SCP, PBL, CPB

4.2 Keuzes en afwegingen voor beleid

Als beleid de meerwaarde van een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid wil benutten, vraagt dat om verschillende keuzes en afwegingen. We beschrijven deze hieronder voor elk van de vier inzichten uit hoofdstuk 3.

Inzicht 1: meer dan alleen inkomen

Voor effectief beleid gericht op bestaanszekerheid is het van belang dat de overheid expliciet maakt wat zij daaronder verstaat. Welk bestaansniveau wordt nagestreefd, beïnvloedt welke beleidsmaatregelen er nodig zijn. Aan de hand van de acht bredewelvaartsthema's kan worden nagedacht over wat als minimale levensbehoeften wordt gezien en welke zaken mensen in welke mate nodig hebben om daarin te voorzien, zowel in financieel als niet-financieel opzicht. Dit vraagt wel om een waardeoordeel over wat elke inwoner minimaal nodig heeft voor een menswaardig bestaan in Nederland. Zoals gezegd geven de Grondwet en internationale verdragen daar op hoofdlijnen richting aan, maar blijven deze abstract. Voor een concrete beleidsaanpak is een doorvertaling nodig naar wat daar precies onder wordt verstaan en wat als een acceptabel minimum wordt gezien binnen de Nederlandse context (zie ook tekstkader 4.3; Maas & Lucas 2023).

Een brede blik op wat de minimale levensbehoeften zijn van mensen in Nederland behoeft extra aandacht voor de vraag waar de overheid eindverantwoordelijk voor is (zie ook kader 4.1). Voor sommige van de acht thema's van brede welvaart is het de vraag of de overheid daar een verantwoordelijkheid in moet nemen.

Denk aan subjectief welzijn of sociale verbondenheid. Het is de vraag of ingrijpen door de overheid op dit soort domeinen wenselijk wordt gevonden. Bovendien is niet altijd duidelijk wat het beleidsdoel precies moet zijn. Wat waardevolle sociale relaties zijn, verschilt immers per persoon.

De overheid heeft bovendien niet op alles invloed. Zo is bestaanszekerheid ook afhankelijk van erfelijke aandoeningen of gebeurtenissen waar mensen beperkt invloed op hebben zoals natuurrampen. De overheid kan dus niet garanderen dat iedereen een minimum aan gezondheid of veiligheid heeft. Wel kan de overheid randvoorwaarden bieden om het risico te beperken. Bijvoorbeeld via het zorgen voor betaalbare gezondheidszorg of bouwvoorschriften op plekken met overstromingsrisico's.

Tot slot is het niet voor alle thema's van brede welvaart even makkelijk om een logisch minimumniveau te bepalen. Voor sommige thema's is het heel gebruikelijk om normen te hanteren, bijvoorbeeld in beleid gericht op lucht- en milieukwaliteit en bij eisen die worden gesteld aan woningen en gebouwen. Voor andere thema's is dat nieuw. Zo wordt in het mobiliteitsbeleid pas recent nagedacht over hoe wenselijk en mogelijk het hanteren van een norm is (Snellen et al. 2021). Een voorbeeld hiervan is het streven naar de '15-minutenstad' waarbij alle essentiële voorzieningen binnen een straal van 15 minuten lopen of fietsen van iemands huis liggen. Er zijn echter ook thema's waar dit ingewikkelder is zoals gezondheid, kenniskapitaal en sociaal kapitaal.

Voor deze keuzes en het komen tot een waardeoordeel kan het nuttig zijn om voor elk thema van brede welvaart nader te onderzoeken wat mensen in Nederland precies als noodzakelijk beschouwen voor een menswaardig bestaan. In lijn met wat is gedaan voor de nieuwe armoedemeting van het CBS, Nibud en SCP kunnen mensen worden bevraagd over wat zij minimaal nodig achten voor een menswaardig bestaan in Nederland, maar dan breder dan alleen de zaken die te koop zijn met geld. Daarnaast is ook nader onderzoek naar risicofactoren van belang, voor welke zaken het vertrouwen in de toekomst onder druk staat en wat mensen nodig hebben om met die onzekerheid om te gaan.

Inzicht 2: samenhang tussen thema's

Hoewel tijdig ingrijpen een stapeling van tekorten kan voorkomen, wordt hier momenteel niet in alle beleidsterreinen gebruik van gemaakt. In het gezondheidsbeleid is preventie al wel gebruikelijk. Denk aan het vaccineren van kinderen wat levenslange gunstige gezondheidseffecten heeft. Dit draagt bovendien bij aan bestaanszekerheid op meerdere vlakken omdat het – onder meer – ook de kans op arbeidsmarktmarktaandeelname verbetert (zie Doyle et al. 2009). In het huidige sociale zekerheidsstelsel wordt echter nauwelijks rekening gehouden met zulke elkaar versterkende positieve effecten of juist risico's. Hekkelman et al. (2025) laten zien dat de kans op langdurige werkloosheid met 15 procent stijgt wanneer baanverlies samenvalt met ziekte. Zulke informatie zou gebruikt kunnen worden om de vorm en intensiteit van werkloosheidsbegeleiding te bepalen. Daarnaast is het stelsel vooral reactief: ingrijpen gebeurt pas nadat een schok zich voordoet. Veel minder vaak wordt er gebruik gemaakt van proactieve interventies die kunnen helpen om zulke negatieve ketens te voorkomen (zie ook kader 4.1).

Bij negatieve samenhangen tussen thema's zijn afwegingen nodig die de afzonderlijke beleidsterreinen overstijgen. Bij het waarborgen van bestaanszekerheid moet de overheid beoordelen welke soort tekorten

een groter probleem zijn, en dus prioriteit hebben, en vervolgens in welke mate de aanpak daarvan ten koste mag gaan van de andere thema's en belangen. Een voorbeeld van waar zo'n thema-overstijgende afweging speelt, is de invoering van milieuzones in steden. De maatregel is erop gericht duurzamere transportalternatieven, zoals elektrische auto's, te stimuleren en zo te zorgen voor een schonere leefomgeving door minder uitstoot van fijnstof. Als mensen de overstap naar deze alternatieven niet kunnen betalen, heeft dit beleid echter negatieve gevolgen voor hoe makkelijk zij werk kunnen vinden of het ziekenhuis kunnen bereiken. De vraag is dan wat zwaarder weegt: schone lucht of het kunnen bereiken van werk en essentiële voorzieningen?

Om een cascade van tekorten te kunnen tegengaan en zicht te hebben op waar afwegingen tussen thema's nodig zijn, is meer kennis nodig over de samenhang tussen thema's. De planbureaus en andere onderzoeksinstituten kunnen hieraan bijdragen door te onderzoeken hoe (aspecten binnen) thema's met elkaar samenhangen en of er sprake is van een oorzakelijk verband. Dat laatste is van belang omdat dit beïnvloedt wat er voor beleid nodig is. Zo zijn mensen met een lager inkomen vaak minder gezond en leven zij gemiddeld korter dan mensen met een hoger inkomen. Als er sprake is van een oorzakelijk verband tussen inkomen en gezondheid, zou beleid vooral kunnen inzetten op het verbeteren van hun inkomenspositie. Als dat verband echter niet of nauwelijks bestaat, hebben mensen eerder andere preventiemaatregelen voor een betere gezondheid nodig. Veel bestaande studies kijken alleen naar correlaties in tekorten bij de afzonderlijke thema's, maar voor efficiënter beleidsingrijpen en zicht op waar afwegingen tussen tekorten nodig zijn is inzicht nodig in of die samenhangen ook causaal zijn.

Inzicht 3: verschillen tussen personen

Wie krijgt voorrang? Omdat middelen voor ondersteuning beperkt zijn, is prioriteren vaak nodig. Wie voorrang krijgt, vraagt echter om verschillende afwegingen. Het is bijvoorbeeld de vraag of het beter is om de mensen die ver onder het minimum zitten prioriteit te geven of juist degenen die net onder het minimum zitten, als die eerste groep veel kleiner is dan die laatste. De focus kan ook worden gericht op de personen met een stapeling van tekorten, maar ook dan is het de vraag welke stapelingen prioriteit krijgen in de beleidsaanpak.

Om elke persoon boven het beoogd minimum te krijgen en te houden, kan beleid voor specifieke doelgroepen nodig zijn. Mensen kunnen om uiteenlopende redenen onder het minimum (dreigen te) komen. Daarom is ook de steun die zij nodig hebben verschillend. Als het doel is dat iedereen toegang heeft tot huisvesting, speelt bijvoorbeeld een grote rol in welke regio iemand woont. Er zijn aanzienlijke verschillen in woningprijzen en ook de wachtlijst voor sociale woningbouw verschilt per regio. Er zijn meerdere voorbeelden uit de praktijk van dergelijke extra steun, zoals het rolstoeltoegankelijk maken van het openbaar vervoer en gebouwen of gratis hulp bij de aanvraag van digitale overheidsdiensten in bibliotheken.. Zulk gericht beleid vraagt wel om gedetailleerd inzicht in de omstandigheden van elke persoon en wat er nodig is voor hun bestaanszekerheid.

Ook bij preventief beleid, gericht op het voorkómen dat mensen onder het minimum belanden, is het de vraag wie extra ondersteuning krijgt. Hier gaat het om de vraag of mensen steun verdienen als zij door eigen toedoen in de problemen komen of alleen mensen die er zelf niets aan kunnen doen dat ze een groter risico

op een tekort lopen (De Vos 2015). Het wettelijk vastleggen dat bepaalde verschillen ongewenst zijn, is niet voldoende om verschillen in de kans op bestaanszekerheid daadwerkelijk te verminderen. Zo laat onderzoek zien dat de kans op het vinden van werk of een woning nog altijd afhangt van of iemand een migratieachtergrond heeft of niet (Andriessen et al. 2020). Sommige groepen hebben daarom aanvullende ondersteuning nodig om er zeker van te zijn dat zij kunnen voorzien in hun minimale levensbehoeften.

Het verminderen van bepaalde verschillen kan soms alleen via zeer omvangrijke investeringen. Een voorbeeld zijn de regionale verschillen in de kans op onderwijs. Kinderen hebben geen invloed op waar zij wonen. Verschillen tussen leerplichtige kinderen in de beschikbaarheid en kwaliteit van de scholen die zij vanuit hun woonplek kunnen bereiken kunnen daarom als onwenselijk worden bestempeld. Ook zijn afstanden tot scholen van invloed op de keuzes van kinderen voor een vervolgopleiding (Cullinan & Flannery 2022). Het wegnemen van dergelijke verschillen vraagt echter om omvangrijke investeringen om overal scholen te bouwen op alle opleidingsniveaus. In de praktijk zijn deze verschillen dus moeilijk weg te nemen, ook al hebben deze ongewenste gevolgen voor de bestaanszekerheid.

Onderzoek kan aan dit soort afwegingen bijdragen door inzichtelijk te maken wat de verschillen zijn tussen personen in de mate waarin ze een tekort hebben én in welke factoren die verschillen veroorzaken. Vaak wordt in onderzoek alleen naar gemiddelden gekeken maar die kunnen het zicht ontnemen op hoe scheef de verdeling is. Ook kan dit het zicht ontnemen op de oorzaak. Zo geven mensen uit Zuid-Limburg vaker aan dat zij zich ongezond voelen dan de inwoners van de 24 andere GGD-regio's, wat lijkt te suggereren dat de fysieke leefomgeving in die regio ongezonder is. Nader onderzoek laat echter zien dat het zich 'ongezond voelen' voor een deel komt door regionale verschillen in bevolkingssamenstelling (leeftijd, geslacht, migratieachtergrond, burgerlijke staat en sociaal-economische status), leefstijl, eenzaamheid en zelfregie. Zodra daar rekening mee wordt gehouden is de kans op een slechte ervaren gezondheid voor mensen in Zuid-Limburg vergelijkbaar met die in zes andere GGD-regio's (Meisters et al. 2022)..

Inzicht 4: gevolgen van bestaanszekerheid voor brede welvaart 'hier en nu', 'later' en 'elders'

De gevolgen van bestaanszekerheidsbeleid voor de brede welvaart in het 'hier en nu' maken politieke afwegingen nodig. Er ligt een belangrijke afruil tussen het bieden van bestaanszekerheid en brede welvaart in het 'hier en nu' bij de overheidsfinanciën. Zo kan het geld dat wordt gebruikt voor de sociale zekerheid niet worden besteed aan andere zaken die bijdragen aan de brede welvaart van alle inwoners in het land en niet alleen degenen aan de onderkant van de welvaartsverdeling, zoals investeringen in infrastructuur. Bestaanszekerheidsbeleid wordt gefinancierd uit premies, belastingen en accijns die ook mensen die niet rechtstreeks profiteren van dat beleid, bijvoorbeeld omdat ze er geen aanspraak op kunnen maken, betalen aan de overheid. Tegelijkertijd kan zorgdragen voor bestaanszekerheid ook positieve effecten hebben op de overheidsfinanciën. Bijvoorbeeld als meer inkomenszekerheid ertoe leidt dat er minder vaak een beroep wordt gedaan op de gezondheidszorg. De keuze om te zorgdragen voor bestaanszekerheid vergt dus politieke afwegingen over wat prioriteit krijgt, zorgen voor meer bestaanszekerheid of behoud van brede welvaart van alle inwoners, en hoeveel belasting voor bedrijven en de verschillende groepen van burgers gerechtvaardigd is.

Bestaanszekerheidsbeleid vanuit een bredewelvaartsperspectief vraagt naast oog voor de huidige situatie in Nederland ook om het meewegen van de gevolgen van dat beleid op de langere termijn ('later') en voor mensen uit andere delen van de wereld of in andere regio's bij regiospecifiek beleid ('elders'). Ook in dit geval is een waardeoordeel nodig over welk aspect van brede welvaart zwaarder telt. Er kan prioriteit worden gegeven aan het stimuleren van zaken die ook positieve gevolgen hebben voor 'later'. Een bekend voorbeeld is elk kind dezelfde kwaliteit onderwijs bieden, ongeacht de financiële situatie of het opleidingsniveau van de ouders. Belangrijke basisvaardigheden zoals lezen en rekenen vergroten de kans dat kinderen uit gezinnen die leven op de armoedegrens zich kunnen onttrekken aan de situatie waarin ze opgroeiden en draagt bij aan de brede welvaart 'later'. Op vergelijkbare wijze kan er prioriteit worden gegeven aan maatregelen die geen negatieve consequenties hebben voor 'later' of 'elders'. Zo kan door overbevissing ten behoeve van het aanbod aan betaalbare vis in het 'hier en nu', de visstand dusdanig dalen dat het toekomstige aanbod van betaalbare vis in gevaar komt, evenals het levensonderhoud van toekomstige generaties vissers. Ook kan onverantwoord landgebruik bij de productie van goedkoop voedsel voor de consumptie in Nederland leiden tot erosie en verlies van vruchtbare grond in andere landen. Ook bij gebiedsgericht beleid binnen Nederland is het van belang om rekening te houden met verschuivingen in of juist gezamenlijke oplossingen van problematiek tussen regio's, zoals bij de aanpak van regionale drugscriminaliteit of overstromingsrisico's langs rivieren.

Deze negatieve gevolgen kunnen betekenen dat mensen 'nu' met minder bestaanszekerheid genoegen moeten nemen ten behoeve van het behoud van brede welvaart op de langere termijn of elders. Een voorbeeld hiervan is het concept van 'planetaire grenzen' waarin wordt gepleit om beleid voor 'nu' in evenwicht te brengen met 'later' door de ecologische grenzen te bepalen waarbinnen de mens zich veilig kan ontwikkelen (zie tekstkader 4.3). Dit voorbeeld laat ook zien hoe onderzoek bij kan dragen aan het inzichtelijk maken van de consequenties van huidig beleid voor 'later'. Met onderzoek kan ook in beeld worden gebracht hoe het voorzien in basisbehoeften 'hier' van invloed is op het leven 'elders', zoals al gebeurt bij voetafdrukanalyses (onder andere Van Oorschot et al. 2012).

Tekstkader 4.3 Planetaire grenzen en de bestaanszekerheid van mensen

Uitgaande van het idee dat de kwaliteit van leven 'hier en nu' niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van leven 'later', is het concept 'planetaire grenzen' geïntroduceerd. Dit concept benoemt grenzen aan de mate van verstoring door de mens van negen belangrijke biofysische processen, bijvoorbeeld in de vorm van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en waterschaarste (Rockström et al. 2009; Steffen et al. 2015; Richardson et al. 2023). Die grenzen geven de 'safe operating space' aan waarbinnen de mens zich veilig kan ontwikkelen. De aarde heeft geen onbegrensde voorraden grondstoffen en geen onbeperkte mogelijkheden om afvalstoffen en vervuilende emissies op te nemen. Het overschrijden van deze grenzen vergroot het risico op grootschalige, mogelijk abrupte of onomkeerbare veranderingen, wat de veerkracht van de aarde kan ondermijnen met gevolgen voor mens, natuur en ecosystemen.

Denken vanuit planetaire grenzen kan bijdragen aan de vraag hoe het ‘hier en nu’ in evenwicht is te brengen met ‘later’. Het vaststellen van de ecologische grenzen is geen louter wetenschappelijke aangelegenheid. Het is aan de samenleving om af te wegen of en in welke mate ze met planetaire grenzen rekening wil houden. Dat kan op verschillende manieren (Lucas et al. 2019). Voor gebruik in mondiale klimaatonderhandelingen zijn verschillende benaderingen voor een vertaling van de benodigde wereldwijde emissiereducties naar nationale reductiebijdragen voorgesteld en geanalyseerd, waarbij elke benadering is gebaseerd op drie uiteenlopende onderliggende principes omtrent een rechtvaardige verdeling tussen landen (Van Vuuren et al. 2024). Drie veelgebruikte principes zijn: 1. ‘landen hebben recht op ecologische ruimte, gerechtvaardigd door gevestigde gewoonten en gebruik’ (*grandfathering*), 2. ‘alle mensen hebben gelijke rechten op de ecologische ruimte’ (*equal per capita*), en 3. ‘hoe groter het vermogen om te handelen of te betalen, hoe groter het aandeel in wereldwijde mitigatie van milieudruk’ (*ability to pay*).

4.3 Uitdagingen voor beleid

Het toepassen van een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid kan dus waardevolle inzichten opleveren voor beleid, maar het brengt ook een aantal uitdagingen met zich mee.

Een eerste uitdaging is de complexiteit van gericht beleid. Een completer beeld van wie te maken heeft met bestaansonzekerheid en welke factoren daarbij een rol spelen, maakt gerichte maatregelen mogelijk. Maar zulke precisie maakt het beleid ook kwetsbaarder. Het is kostbaar en bewerkelijk om zeer gericht beleid te voeren. Het vraagt om tijdige en gedetailleerde informatie over de precieze omstandigheden van elke persoon om te kunnen beoordelen wie waar recht op heeft. Hoewel er steeds meer data beschikbaar zijn en nieuwe methoden ontwikkeld worden om deze te analyseren (zie Hekkelman et al. 2025), blijven er blinde vlekken. Veel factoren spelen een rol, die elkaar ook nog beïnvloeden, en niet alles is meetbaar. Daarom zijn er aanvullende controles nodig. Het is bovendien de vraag of het bijeenbrengen van al die gegevens wel wenselijk is vanwege privacy-redenen. De ervaringen van de afgelopen jaren met het socialezekerheidsstelsel laten zien dat veel specifieke regelingen ertoe kunnen leiden dat mensen juist niet of onvoldoende gebruik maken van inkomenstoeslagen. Mensen zijn niet altijd bekend met waar ze recht op hebben of door fouten in het verleden hebben mensen onvoldoende vertrouwen in de overheid om toeslagen aan te vragen (zie Verberk et al. 2025). Het is dus de vraag in welke mate de voordelen van meer gericht beleid opwegen tegen de nadelen.

Een tweede uitdaging is dat een bredewelvaartsperspectief op bestaanszekerheid vraagt om samenwerking over beleidsdomeinen en bestuurslagen heen. Wat mensen minimaal nodig hebben, welke groepen prioriteit krijgen gezien het type en/of aantal tekorten dat ze hebben en hoe om te gaan met negatieve samenhangen tussen thema’s die een rol spelen bij bestaanszekerheid, vragen allemaal om een integrale afweging door betrokkenen vanuit alle relevante beleidssectoren. Als zaken onderling strijdig zijn, is consensus nodig over wat en wie dan prioriteit krijgt en in welke mate dit ten koste mag gaan van andere thema’s, dimensies en groepen inwoners. Ook kan de aanpak van een tekort op één bredewelvaartsthema om inzet vragen vanuit meerdere beleidsterreinen, afhankelijk van welke factoren van invloed zijn op het hebben van of het risico lopen op dat tekort. Afstemming tussen beleidssectoren is in Nederland niet

vanzelfsprekend omdat de overheid sterk sectoraal is georganiseerd. Bovendien is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarbinnen beleidsdossiers zijn verdeeld tussen het Rijk en decentrale overheden. De aanpak kan dus inzet van zowel het Rijk als vanuit decentrale overheden vragen. Het is dus ook van belang dat beleid wordt vormgegeven door de verschillende bestuurslagen gezamenlijk, wat de complexiteit verder vergroot.

Literatuur

- Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., Van der Torre, A., Van den Berg, E., Pulles, I., Iedema, J., & M. De Voogd-Hamelink (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Atkinson, A.B., L. Rainwater & T.M. Smeeding (1995). *Income distribution in OECD countries*. Paris: OECD.
- Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2022). *Toegang voor iedereen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Baxter, A.J., Tweed, E.J., Katikireddi, S.V. & Thomson, H. (2019). Effects of Housing First approaches on health and well-being of adults who are homeless or at risk of homelessness: systematic review and meta-analysis of randomised controlled trials. *J Epidemiol Community Health*, 73, 379-387.
- Boelhouwer, J. (2016). *Het brede-welvaartsbegrip volgens het scp*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van den Brakel, M., Gidding, K., Lok, R., Otten, F., Vandewal, E., Bos, J., Warnaar, M., Wieman, G., Goderis, B. & S. Muns (2024). *De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten*. Den Haag/Heerlen/Bonaire/Utrecht: CBS, Nibud en SCP.
- Van den Brakel, M. & N. Pouwels-Urlings (2025). *Wie zit onder en wie boven de armoedegrens?* Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2025/wie-zit-onder-en-wie-boven-de-armoedegrens-21-08-2025>.
- Van den Brakel, M. & E. Vandewal (2024). *Wat is genoeg om van te leven?*. Den Haag/Heerlen/Bonaire/Utrecht: CBS, Nibud en SCP.
- Britt, A., Tierolf, B., Hoogenbosch, A., Verstappen, M., Dusault, Y. & D. Yassine (2023). *Monitor discriminatie bij woningverhuur 2023*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- De Bruijn, E.-J. & G. Antonides (2022). *Poverty and economic decision making: a review of scarcity theory*. *Theory and Decision*, 92, 5-37.
- Buitelaar, E. (2020). *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij: vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem: Trancity*Valiz.
- Burchardt, T., J. Le Grand & D. Piachaud (1999). Social exclusion in Britain 1991-1995. *Social Policy and Administration*, 33(3), 227-244.
- Cammeraat, E., Hekkelman, B., Kastelein, P. & S. Vissers (2023). *Predictability and (Co-)Incidence of Labor and Health Shocks*, CPB Discussion Paper December 2023. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CBS (2020a). *Thema: Verkeer en Vervoer [Dataset]*. Opgehaald van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/navigatieScherm/thema?themaNr=4320>.
- CBS (2022). *De Heitjes en het sociaal kapitaal in Heerlen*. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/de-heitjes-en-het-sociaal-kapitaal-in-heerlen> [18-08-2025].
- CBS (2023). *Armoede en sociale uitsluiting 2023*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2024a). *Vooronderzoek monitoring bestaanszekerheid*. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2024/vooronderzoek-monitoring-bestaanszekerheid> [11-03-2025].

- CBS (2024b). Schuldenproblematiek in beeld. Opgehaald van <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/> [13-03-2025].
- CBS (2024c). Verdeling: stapeling. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/verdeling/verdeling-stapeling> [12-12-2024].
- CPB/PBL (2015). Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) 2015. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- CPB/SCP (2020). Kansrijk armoedebeleid. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cohen, E. (2024). Housing the Homeless: The Effect of Placing Single Adults Experiencing Homelessness in Housing Programs on Future Homelessness and Socioeconomic Outcomes. *American Economic Journal: Applied Economics* 16 (2), 130–75.
- College ter beoordeling van geneesmiddelen (2024). Beschikbaarheidsproblemen antibiotica voor kinderen. Nieuwsbericht 28-02-2024. Opgehaald van: <https://www.cbg-meb.nl/actueel/nieuws/2024/02/28/beschikbaarheidsproblemen-antibiotica-voor-kinderen> [23-07-2025].
- Commissie Sociaal Minimum (2023a). Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum.
- Commissie Sociaal Minimum (2023b). Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum.
- Cullinan, J., & Flannery, D. (2022). Distance matters: Geographic accessibility and higher education participation decisions. In: Mendolia, S., O'Brien, M., Paloyo, A.R., Yerokhin, O. (red.) *Critical Perspectives on Economics of Education* (pp. 213–236). Routledge.
- Wilthagen, T. & R. Peijen (2016). Samenwerken aan werkzekerheid. Amersfoort: NBBU.
- Doyle, O., Harmon, C.P., Heckman, J.J. & R.E. Tremblay (2009). Investing in early human development: Timing and economic efficiency. *Economics & Human Biology*, 7(1), 1-6.
- Durand, A., Huang, B., Zijlstra, T. & M.A. González (2023). Multicultural diversity in mobility. The travel behaviour of migrants and children of migrants in the Netherlands. Den Haag: KiM.
- Fernandez Beiro, L. & J. Kromhout (2024). Hoe kan de Landelijke Jeugdmonitor bijdragen aan het monitoren van kansenongelijkheid? Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2024/hoe-kan-de-landelijke-jeugdmonitor-bijdragen-aan-het-monitoren-van-kansenongelijkheid?-onepage=true> [23-07-2025].
- Frankenberger, T.R. & M.K. McCaston (1998), The household livelihood security concept. FNA/ANA 22, 1998.
- Fraser, N. (1996), Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation, Stanford: Stanford University.
- Geppert, C. & S. Muns (2023). Verhoging van minimumloon en bijstand als wondermiddel voor welvaart en welbevinden van de lage inkomensgroep? Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goderis, B., van Hulst, B., Wildeboer Schut, J.M. & M. Ras. (2018). De SCP-methode voor het meten van armoede. Herijking en revisie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goderis, B., Verbeek-Oudijk, D., Geppert, C. en S. Muns (2023). Bestaanszekerheid. In: Huijnk, W., Verbeek-Oudijk, D. en R. Willems (red.) *Kwesties voor het kiezen 2023* (pp. 14-21). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Griffioen, E. (2022). Schokbestendigheid huishoudens. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Griffioen, E. (2025). De armoede-intensiteit: een raming van de diepte van armoede. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hekkelman, B., Kastelein, P. & S. Vissers (2025). The Inequality of Labor and Health Risks: A Probability-Impact Perspective. CPB Discussion Paper maart 2025.
- De Klerk, M., Eggink, E., Plaisier, I. & K. Sadiraj (2023). Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Laderchi, C. R., Saith, R., & F. Stewart (2003). Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. *Oxford Development Studies*, 31(3), 243–274.
- Lucas, P., Wilting, H. & O.-J. van Gerwen (2019). Van mondiale SDG-ambities naar nationale beleidsdoelen. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Maas, T. & P. Lucas (2023). Brede Welvaart en de SDG's: Overeenkomsten, verschillen, en rollen voor beleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Marx, I., Nolan, B. & J. Olivera (2015). Chapter 23 - The welfare state and antipoverty policy in rich countries. In: Atkinson, A.B. & F. Bourguignon (red.) *Handbook of income distribution* (pp. 2063-2139). Elsevier.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370–396.
- Meisters, R., Putrik, P., Westra, D., Bosma, H., Ruwaard, D. & M. Jansen (2022). Regionale verschillen in gezondheid nader verklaard. De bijdrage van leefstijl, eenzaamheid en zelfregie. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen* 1/2022. <https://mijn.bsl.nl/regionale-verschillen-in-gezondheid-nader-verklaard/20295312#CR34>.
- Noltemeyer, A., Bush, K., Patton, J. & D. Bergen (2012). The relationship among deficiency needs and growth needs: An empirical investigation of Maslow's theory. *Children and Youth Services Review*, 34(2012), 1862–1867.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9 (2-3), 33–59.
- Van Oorschot, M., Rood, T., Vixseboxse, E., Wilting, H. & S. van der Esch (2012). De Nederlandse voetafdruk op de wereld: hoe groot en hoe diep? Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Opschoor, J.B. (1995). Ecospace and the fall and rise of throughput intensity. *Ecological Economics*, 15(2), 137-140.
- Pissarides, C.A. (1992). Loss of Skill During Unemployment and the Persistence of Employment Shocks. *The Quarterly Journal of Economics*, 107 (4), 1371-1391.
- PBL (2023). Brede Welvaart en de SDG's. Overeenkomsten, verschillen, en rollen voor beleid. Den Haag.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J. et al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347 (6223).
- Richardson, K., Steffen W., Lucht, W. et.al. (2023). Earth beyond six of nine Planetary Boundaries. *Science Advances*, 9(37).
- Robeyns, I. (2017). Wellbeing, freedom and social justice. The Capability Approach Re-Examined. Open book publishers.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K. et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475.

- RVS (2024). Van overleven naar bloeien. Bestaansonzekerheid voorkomen en verminderen. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.
- Sá, C., Florax, R. J. G. M., & P. Rietveld (2006). Does Accessibility to Higher Education Matter? Choice Behaviour of High School Graduates in the Netherlands. *Spatial Economic Analysis*, 1(2), 155–174.
- SCP, PBL & CPB (2022). Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek – Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus. Den Haag: SCP/PBL/CPB.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines – an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press/Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Shah, A.K., Mullainathan, S. & E. Sharif (2012). Some Consequences of Having Too Little. *Science*, 338(6107), 682–685.
- Snellen, D., Bastiaanssen, J. & M. 't Hoen (2021). *Brede welvaart en mobiliteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J. et al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223).
- Stiglitz, J. E., Sen, A. & J.-P. Fitoussi (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Opgehaald van <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf> [12-12-2024].
- UNDP & OPHI (2024). *Global Multidimensional Poverty Index 2024. Poverty amid conflict*. New York: UNDP & Oxford: OPHI.
- UNECE, OECD & Eurostat (2014). *Conference of European Statisticians Recommendations on measuring sustainable development*. New York and Geneva: United Nations.
- Verberk, M., Hofland, M., Presse, B. & E. Verkade (2025). *Onbenut recht. Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vlekke, M., H.W. de Boer, J. Weda, & A. van Geen (2020). *Stresstest huishoudens*, CPB coronapublicatie, Centraal Planbureau en Autoriteit Financiële markten, Den Haag en Amsterdam.
- VNG (2023). *Bestaanszekerheid als belofte. Naar een lokale agenda bestaanszekerheid*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG & Divosa (2021). *De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Voedselbanken Nederland (2025). *Je bent welkom. Jaarverslag 2024*. Opgehaald van <https://voedselbankennederland.nl/wp-content/uploads/2025/05/Voedselbanken-Jaarverslag-2024.pdf> [19-08-2025].
- De Vries, R. & K. Chaklova (2019). Arbeidsmarkttransities in Nederland: een overzicht. In: CBS/TNO (2019) *Dynamiek op de arbeidsmarkt: de focus op zekerheid*. Den Haag/Heerlen/Bonaire/Leiden: CBS/TNO.
- De Vos, M. (2015). *Ongelijk maar fair*. Lannoo campus.
- Vrooman, C., Boelhouwer, J., Iedema, J. & A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal - Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Van Vuuren, D., Van Dam, D., Dekker, M., Oates, L., Tagomori, I., Van der Veen, R. & C. Würschinger (2024). Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wahba, M. A. & L. G. Bridwell (1976). Maslow reconsidered: A review of research on the need hierarchy theory. *Organizational Behavior and Human Performance*, 15(2), 212–240.
- WCED (1987). Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development. Opgehaald van <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [23-07-2025].
- Webb, D. & E. Wills-Herrera (2012). *Subjective Well-Being and Security*. Dordrecht: Springer.
- Wereldbank (2025). Multidimensional povert measure. Brief. Opgehaald van <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/multidimensional-poverty-measure> [13-03-2025].
- Weterings, A. Buitelaar, E. & A. Edzes (2019). Regionale verschillen in werkzekerheid: rol van beleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., Van der Staak, M., Snellen, D. & M. Thissen (2024). Brede welvaart in elke regio. Voor welke keuzes staat het Rijk?, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wilting, H.C. & M.M.P. van Oorschot (2017). Quantifying biodiversity footprints of Dutch economic sectors: A global supply-chain analysis. *Journal of Cleaner Production*, 156, 194-202.
- WRR (2017). Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2023). Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle. Wrr-rapport 108. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

