

Inhoud

1. Grote Vragen over de verzorgingsstaat	7
2. Waarom hebben we een verzorgingsstaat en hoe hebben we die gekregen?	11
3. <i>De</i> verzorgingsstaat bestaat niet	32
4. Wat doen verzorgingsstaten eigenlijk?	50
5. Waarom moeten verzorgingsstaten hervormd worden?	65
6. Hervormingen in de Nederlandse verzorgingsstaat sinds 1987: versobering en activering	85
7. Electorale hordes en het vermijden van blaam; ofwel, hoe politici de verzorgingsstaat hervormen	104
8. Heeft de verzorgingsstaat de crisis overleefd, en zo ja, hoe?	122
Verantwoording	130
Index	135

1. Grote Vragen over de verzorgingsstaat

We beginnen dit *Elementaire Deeltje* over de verzorgingsstaat met een raadsel. Wie deed in 1943 tijdens een toespraak voor de Britse radio de volgende uitspraak:

U moet mij en mijn collega's rekenen tot de warme voorstanders van (1) verplichte algemene verzekeringen voor (2) alle sociale klassen en (3) voor alle doelen, en wel van de wieg tot het graf.

Was het misschien één van die vele socialisten die tijdens de Tweede Wereldoorlog als banneling in Londen verbleef? Nee, deze uitspraak staat op naam van de conservatieve politicus Winston Churchill.

En wie was de politicus die de Tweede Kamer in 1952 van het volgende verzekerde:

Sociale zekerheid van de wieg tot het graf, zoals dat wel heet, is geen leuze, welke men de ondergetekende ooit zal horen aanheffen?

Anders dan men misschien geneigd is te denken, is deze uitspraak niet afkomstig van een conservatieve of liberale politicus, maar van de sociaaldemocratische minister van Sociale Zaken van het derde kabinet Drees: J.G. Suurhoff.

De term 'welvaartsstaat' is verzonnen en geïntroduceerd door de Britse aartsbisschop William Temple. Hij stelde de welvaartsstaat van de vrije westerse mogendheden tegenover de machtsstaat van de dictatoriale en totalitaire landen: *welfare* tegenover *warfare*.

Sprekend over de welvaartsstaat (of 'verzorgingsstaat' zoals in Nederland gebruikelijk is) bevinden we ons dus in het bonte gezelschap van een conservatief, een sociaaldemocraat én een sociaal bewogen christen die andere opvattingen hebben dan die wij hen misschien intuïtief zouden toedichten. Dit gezelschap vertegenwoordigt de belangrijkste tradities waaruit de verzorgingsstaat is voortgekomen: het conservatieve reformisme, het sociaaldemocratische hervormingsstreven en het christelijke – en in het bijzonder het katholieke – sociale denken.

Maar wat is een verzorgingsstaat precies? Er zijn honderden verschillende definities, die echter een aantal gemeenschappelijk kenmerken hebben. Het belangrijkste daarvan is dat er in een verzorgingsstaat sociale wetten (voorzieningen en diensten) zijn die een groot deel van de bevolking bescherming bieden tegen de belangrijkste sociale risico's. Door allerlei omstandigheden – werkloosheid, ouderdom, ziekte, gebrekkige opleiding, arbeidsongeschiktheid – kunnen mensen moeite hebben om zelfstandig een inkomen te verdienen, werk te vinden en te behouden, of bepaalde financiële of andere problemen het hoofd te bieden of te boven te komen. Een staat die de sociale rechten van mensen garandeert zodat ze in dergelijke situaties geholpen worden, noemen we een verzorgingsstaat.

Dit *Elementaire Deeltje* gaat over de verzorgingsstaat. We bespreken het ontstaan, de ontwikkeling en de hervorming ervan aan de hand van een aantal belangrijke Grote Vragen. In hoofdstuk 2 gaan we in op de vragen waarom we eigenlijk een verzorgingsstaat hebben en hoe we deze gekregen hebben. Enerzijds was de verzorgingsstaat het politieke antwoord op de sociale misère die de ontwikkeling van het industriële kapitalisme met zich meebracht. Anderzijds wisten politieke elites de sociale politiek in te zetten als hulpmiddel bij de opbouw van de natiestaat.

De verzorgingsstaat bestaat overigens niet. Hoe goed en ruimhartig de sociale bescherming is, welke problemen

als sociale risico's gelden en hoe flexibel en adequaat er gereageerd kan worden op nieuwe vormen van maatschappelijke tegenspoed verschilt per land enorm. Deze constatering brengt ons bij de volgende Grote Vragen, die in hoofdstuk 3 centraal staan: Welke typen verzorgingsstaten zijn er? En waarom bestaan er zulke grote verschillen tussen landen? De verklaring voor verschillen tussen verzorgingsstaten heeft te maken met de politieke krachtsverhoudingen in landen. Om dit te illustreren, schetsen we de politieke geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat tussen 1945 en 1987.

De Grote Vraag die we in hoofdstuk 4 stellen luidt: Wat doen verzorgingsstaten eigenlijk precies? We laten hier zien dat alle typen verzorgingsstaten proberen sociale bescherming te bieden, armoede te bestrijden en inkomens te herverdelen, maar dat ze dit op uiteenlopende wijzen doen, met zeer verschillende consequenties voor de kwaliteit van de sociale bescherming, het succes van de armoedebestrijding en de mate van inkomensongelijkheid.

Waarom moeten we de verzorgingsstaat hervormen? Deze vraag staat centraal in hoofdstuk 5, waar we laten zien dat bijvoorbeeld de vergrijzing van de bevolking de sociale voorzieningen onder druk zet en dat hervormingen van de verzorgingsstaat daarvoor een oplossing moeten bieden. Met hervormingen doelen we op veranderingen in de organisatie en uitvoering van sociale maatregelen die gevolgen hebben voor de sociale bescherming – en dat kan uitbreiding, inkrimping of zelfs afschaffing van voorzieningen betekenen.

We maken een onderscheid tussen druk van buitenaf (zoals de internationalisering van de economie) en druk van binnen-uit (bijvoorbeeld de vergrijzing) en brengen in hoofdstuk 6 de hervormingen in de Nederlandse verzorgingsstaat sinds 1987 in kaart. Hierbij plaatsen we de Nederlandse ontwikkelingen waar mogelijk in een vergelijkend perspectief.

Het feit dat de druk om te hervormen groot is, wil nog niet zeggen dat er ook daadwerkelijk hervormingen zullen

plaatsvinden. Het herzien van bestaande sociale voorzieningen is namelijk erg lastig. Waarom is dit zo? En hoe en wanneer vinden hervormingen wel plaats? Dat zijn de Grote Vragen voor hoofdstuk 7, waarin we laten zien dat politici eerder geneigd zijn te kiezen voor hervormingen als ze zich in een verslechterende positie bevinden, zoals een situatie van oplopende werkloosheid, haperende economische groei en kelderende opiniepeilingen. Aangezien kiezers heftig en negatief reageren op hervormingen van populaire voorzieningen, moeten politici listen bedenken om aan de toorn van het electoraat te ontsnappen. En dat doen ze door strategieën te gebruiken waarmee ze de blaam voor impopulaire hervormingen proberen te ontlopen. We beschrijven de hervormingspolitiek in Nederland en andere landen.

In het laatste hoofdstuk vatten we de antwoorden op de gestelde Grote Vragen nog eens bondig samen en stellen we de laatste Grote Vraag: Overleeft de verzorgingsstaat de zogenoemde Grote Recessie – de financiële crisis die begon in 2008 en in de daaropvolgende jaren uitmondde in een mondiale recessie? De economische en financiële problemen als gevolg van de recessie zijn weliswaar enorm en nopen tot aanpassingen, maar de verzorgingsstaat is tot nu toe niet ten onder gegaan aan de Grote Recessie. Ten eerste deed de verzorgingsstaat precies wat hij moest doen: sociale bescherming bieden in moeilijke tijden. Ten tweede zijn de meeste sociale voorzieningen (mede hierdoor) nog steeds populair en kunnen politici niet zomaar zonder compensatie het botte mes in de sociale zekerheid zetten. Toch zijn er, ook vanwege het grote beroep op de sociale voorzieningen, wel tal van maatregelen genomen die het karakter van de verzorgingsstaat veranderen. In hoofdstuk 8 gaan we hierop in en bieden we een blik op de toekomst.

2. **Waarom hebben we een verzorgingsstaat en hoe hebben we die gekregen?**

Alle hoogontwikkelde kapitalistische landen, zoals Nederland, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, hebben uitgebreide sociale voorzieningen en diensten. Deze beschermen een groot deel van de bevolking of zelfs de gehele bevolking tegen de belangrijkste sociale risico's. Dat is een opvallend feit. Maar waarom hebben al deze landen een verzorgingsstaat en hoe hebben ze die gekregen? Dat zijn de twee Grote Vragen waarop we in dit hoofdstuk een antwoord geven.

Gestileerde geschiedenis

Voor de meeste mensen in de moderne kapitalistische samenleving is een betaalde baan de belangrijkste bestaansbron. Hierdoor zijn mensen voor hun levensonderhoud afhankelijk van de arbeidsmarkt. Werkgevers, of die nu in de private, semipublieke of publieke sector actief zijn, betalen een loon of salaris als compensatie voor de tijd, het vernuft en de energie (= arbeidskracht) die een arbeider of werknemer in een bedrijf of organisatie steekt. De verhouding tussen werkgevers en werknemers is er dus een van ruil: een werkgever krijgt iemands arbeidskracht tot zijn beschikking in ruil voor een zekere compensatie (loon of salaris). Een arbeidscontract legt deze verhouding juridisch vast. Komt een arbeider, werknemer of werkgever zijn contract niet na, dan vervalt de plicht van de werkgever om het loon of het salaris uit te betalen en van de werknemer om de arbeidskracht te leveren.

Bedrijven in de markteconomie functioneren onder de allesoverheersende conditie van concurrentie. Hierdoor bestaat er een permanente druk om te produceren tegen zo laag mogelijke kosten, in ieder geval tegen lagere kosten dan

de concurrent, die dezelfde motivatie heeft. Iedereen is dus permanent op zoek naar kostenbesparingen (bijvoorbeeld op de lonen, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden) om de concurrentie voor te zijn en genoeg winst te kunnen maken voor de volgende ronde van investeringen ten behoeve van de concurrentiestrijd. Ongecontroleerd leidt dit tot maatschappelijke misstanden: arbeiders en werknemers die hun werk onder zeer slechte omstandigheden moeten doen of – bijvoorbeeld door arbeidvervangende technieken – hun baan verliezen. De allereerste sociale wetten, zoals in Nederland de wet ‘houdende maatregelen tot het tegengaan van overmatigen arbeid en verwaarloozing van kinderen’ (het Kinderwetje van Van Houten, 1874), dienden dan ook om sociale wantoestanden te bestrijden.

Als het slecht gaat met de economie, bezuinigen veel werkgevers drastisch op de kosten om zo te overleven in de harde concurrentiestrijd op de markt. Mensen ontslaan in een ‘reorganisatie’ is een voorbeeld van zo’n kostenbesparende maatregel, maar impliceert tegelijk een groot sociaal risico voor arbeiders en werknemers. Werkloosheidsverzekeringen en andere inkomensvervangende maatregelen (bijvoorbeeld de bijstand) zijn bedoeld om de financiële gevolgen van baanverlies op te vangen, althans voor een periode die lang genoeg is om een andere baan te vinden.

In een samenleving waarin de arbeidsmarkt voor de meeste mensen de belangrijkste bron van inkomsten is, kan men een sociaal risico voor arbeiders en werknemers definiëren als het risico dat mensen lopen om het marktinkomen te verliezen omdat ze niet meer in staat zijn hun arbeidskracht te verkopen. Naast werkloosheid kunnen hiervoor nog veel meer redenen zijn. Ouderdom, invaliditeit en ziekte maken het voor mensen onmogelijk om te werken, en zonder enige sociale bescherming zou dit een totaal verlies van inkomen en uiteindelijk pure armoede betekenen. Pensioenen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en ziektekosten- en zorgverzekeringen zijn

bedoeld om in dergelijke situaties de financiële gevolgen en de extra kosten van bepaalde gebeurtenissen (bijvoorbeeld ziekenhuisopname) op te vangen.

Het krijgen van kinderen betekent niet alleen grotere financiële lasten, maar ook een grotere tijdsbelasting. Mensen met kinderen kunnen niet makkelijk méér uren gaan werken om het huishoudinkomen aan te vullen, althans niet zonder nare gevolgen voor het kind. Ouderschapsverlofregelingen en kinderbijslag zijn voorbeelden van regelingen die dit risico afdekken. Veel beroepen vragen een hoog opleidingsniveau, onderwijs is duur en maar weinig mensen zouden in staat zijn de kosten hiervoor zelfstandig te dragen, met als gevolg dat de kansen op de arbeidsmarkt slinken. Collectieve voorziening van openbaar lager, voorgezet, beroeps-, en hoger onderwijs alsmede financiële ondersteuning (bijvoorbeeld via studiebeurzen) proberen dit risico draaglijk te maken.

Dit zo overziend, lijkt de vraag waarom we überhaupt een verzorgingsstaat hebben niet zo moeilijk te beantwoorden. We hebben een verzorgingsstaat omdat die nodig was om de sociale risico's van de moderne, marktgeoriënteerde samenleving zoveel mogelijk af te dekken en draaglijk te maken voor de bevolking.

En toch is dit niet het hele verhaal. Ten eerste gaapt er doorgaans een enorm gat tussen wat maatschappelijk nodig is en waartoe individuen, politieke partijen, belangengroepen en regeringen bereid en in staat zijn om een probleem op te lossen. Dit gaat vrijwel altijd gepaard met tegenstellingen en (politieke) strijd over de vorm, de omvattendheid en de organisatie van de sociale bescherming, en natuurlijk over hoe de regeling gefinancierd moet worden (wie draagt de kosten?). Met andere woorden, al weten we op welke maatschappelijk noden de verzorgingsstaat het antwoord biedt, we moeten nog steeds beschrijven en verklaren *hoe* de verzorgingsstaat tot stand is gekomen. Bovendien zullen we laten zien dat er nog andere motieven dan 'nood' of noodzaak een belangrijke

rol speelden bij de totstandkoming en verdere uitbouw van de verzorgingsstaat.

Veel mensen zijn geneigd op bepaalde waarden te wijzen die ten grondslag liggen aan de sociale voorzieningen. Men associeert de verzorgingsstaat bijvoorbeeld met gelijkheid, solidariteit en rechtvaardigheid, en dat is op zich geen vreemde gedachtegang. Socialisten en sociaaldemocraten verwezen doorgaans naar deze waarden in hun voorstellen om de kapitalistische markteconomie te beteugelen via sociale wetgeving. Anderen zien sociale wetten en voorzieningen eerder als een oplossing voor het probleem van maatschappelijke nood en misère dat ontstond door de uitwassen van het kapitalisme. En ook dit is een begrijpelijke redenering, want veel liberale, conservatieve en christelijke hervormers experimenteerden als pragmatische politici met de sociale politiek als vervanging van (of aanvulling op) de liefdadigheid met als doel de grootste nood in de samenleving te ledigen. Weer anderen hebben vooral oog voor de controlerende en disciplinerende werking die van de sociale politiek uitgaat. En zeker, de rijken en geprivilegieerden kregen in de gaten dat ziektes, gebrek aan sanitaire voorzieningen in de steden, criminaliteit, enzovoorts niet alleen problemen van de armen waren, maar ook henzelf en hun gezondheid direct bedreigden. Vanuit dit welbegrepen eigenbelang, en in de hoop de samenleving in rustiger vaarwater te brengen en het gevaar van rebellie of zelfs revolutie te bezweren, steunden zij de sociale politiek.

We kunnen hier onmogelijk *de* geschiedenis van de verzorgingsstaat vertellen. In plaats daarvan presenteren we een vereenvoudigde maar karakteristieke weergave. We kijken naar de ideeën, belangen en macht van individuen en groepen. Ook betrekken we de grote drijvende krachten achter de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, zoals de veranderende demografie, democratisering en globalisering, bij ons verhaal. In de sociale politiek spelen verschillende

beleidsoverwegingen over zekerheid, gezondheid, efficiëntie en welvaart op de achtergrond een rol. Politici en beleidsmakers opereren daarbij vanuit uiteenlopende waarden, zoals gelijkheid, solidariteit, rechtvaardigheid en vrijheid. Ten slotte zijn machtsmobilisatie, verkiezingen en beleidsleren van belang voor de totstandkoming van sociale politiek, omdat die verklaren waarom de verzorgingsstaat er is gekomen. In de weergave van de geschiedenis van de verzorgingsstaat, het waarom en hoe, onderscheiden we vier perspectieven: 1) sociaaleconomische ontwikkeling en modernisering; 2) politieke integratie en staatsvorming; 3) maatschappelijke nood en sociale risico's; en 4) sociale strijd en herverdeling.

Sociaaleconomische ontwikkeling en modernisering

Waar komt de verzorgingsstaat vandaan en wat heeft de ontwikkeling ervan bepaald? Voor welke maatschappelijke noden en problemen bood de sociale politiek een oplossing? Waarom functioneerden de traditionele vormen van sociale bescherming die vóór de industriële revolutie bestonden niet meer? Wat is het verband tussen sociaaleconomische ontwikkeling en sociale politiek?

Wijdverbreide armoede en sociale misstanden zijn belangrijke stimulansen geweest voor de invoering van sociale wetgeving. Vóór de industriële revolutie was armoede natuurlijk ook al een groot probleem. In de middeleeuwen was armenzorg hoofdzakelijk een taak die de kerken op zich hadden genomen. Jezus had de armen, zieken, eenzamen en andere hulpbehoevenden een bijzondere positie gegeven, waardoor armoede in de christelijke samenleving niet alleen een acceptabel verschijnsel was, maar zelfs – bijvoorbeeld in het extreme geval van de kluizenaars – een nastrevenswaardige toestand. De christelijke doctrine kon armoede als een deugd zien, en bedelen als een aanvaardbare manier om in het levensonderhoud te voorzien. Het morele principe van naastenliefde schreef bovendien voor dat de armen geholpen

moesten worden. In de praktijk was overigens – zeker in het protestantse Europa – het verrichten van arbeid in ruil voor zorg een strenge eis.

De niet-religieuze, economische leer van het mercantilisme, die in de zestiende en zeventiende eeuw overheerste, benadrukte dat de armen waardevol waren omdat ze werkten en zo bijdroegen aan de welvaart van de natie. De armen moesten vooral arm en talrijk blijven en ze moesten worden gedwongen om te werken. Armenzorg bestond in deze visie uit het beteugelen van de armen en het verschaffen van (gesubsidieerd) werk.

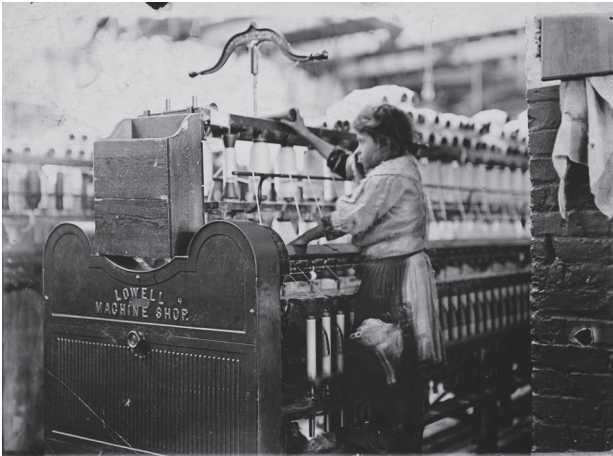
Deze vorm van armenzorg, die toch al niet erg effectief was, kwam steeds zwaarder onder druk te staan naarmate de gevolgen van de technologische vernieuwingen van en de nieuwe sociale verhoudingen binnen het industriële kapitalisme steeds duidelijker werden. Uiteindelijk zorgde de industriële revolutie ervoor dat armoede volledig van gedaante veranderde en dat de traditionele manier om haar te bestrijden helemaal niet meer werkte. Sterker nog, volgens de nieuwe liberale economische analyse had de traditionele armenzorg negatieve consequenties voor economische groei, omdat ze de prikkel tot werken wegnam en de armen afhankelijk van de zorg maakte. Het systeem werkte als een armoedeval en zowel de economie als de armen zelf zouden baat hebben bij de afschaffing ervan. In Engeland verving een nieuwe armenwet (1834) de oude voorzieningen voor de armen. Deze wet schreef voor dat armen die gezond van lijf en leden waren geen enkele vorm van ondersteuning mochten krijgen, tenzij ze ervoor werkten in een zogeheten werkhuis, waar zeer onaantrekkelijke werkcondities heersten.

Deze politiek paste precies in de economische doctrine van het *laissez-faire* kapitalisme en was een instrument in de creatie van de vrije arbeidsmarkt. Grote delen van de bevolking werden voor het vinden van een inkomen uitsluitend afhankelijk van de uitermate onzekere arbeidsmarkt, terwijl

de traditionele vormen van sociale bescherming (via de oude armenwetten en de kerkelijke liefdadigheid) verdwenen of hopeloos tekortschoten. De dynamiek van het industriële kapitalisme en de vrije arbeidsmarkt veroorzaakten dan ook grootschalige maatschappelijke misère, zozeer zelfs dat de maatschappelijke samenhang en stabiliteit in gevaar kwamen. Maatschappelijke ontwrichting, wanorde, ellende en armoede verhoogden de noodzaak tot politiek ingrijpen, terwijl maatschappelijke protesten en sociale bewegingen dit vereisten.

De maatschappelijke revolutie ging echter nog dieper, omdat ze de geheel nieuwe sociale groep van de werkende armen creëerde. Mannen, vrouwen en kinderen maakten lange werkdagen en werkten keihard, maar waren desondanks niet in staat genoeg geld te verdienen om in hun bestaan te voorzien. Uitgebuut en samengedreven in miserabele sloppenwijken zonder basisvoorzieningen als water en sanitair, leefden de werkende armen niet alleen zonder voldoende bestaansmiddelen, maar ook in letterlijk ziekmakende omstandigheden.

Het achterliggende probleem was dat in de nieuwe (industriële-)kapitalistische samenleving alle goederen en diensten, dus ook arbeidskracht, op de markt verhandelbare zaken geworden waren. Als de arbeidsmarkt niet zou worden beteugeld, zou dit betekenen dat arbeiders en hun arbeidskracht hier als 'dingen' zouden worden behandeld, zonder rekening te houden met de menselijke behoeftes. Zoals de politieke econoom Karl Polanyi (1944) in zijn klassieke studie *The Great Transformation* heeft uitgelegd, is arbeidskracht echter een 'fictieve' waar, die eigenlijk helemaal niet als zodanig op de markt kan fungeren. Het probleem is immers dat de arbeidskracht onlosmakelijk aan een mens gekoppeld is en dat een mens niet als een 'ding' gebruikt kan worden zonder de persoon die de arbeidskracht belichaamt te beschadigen. Als de prijs van een product op de markt te laag bevonden wordt om te verkopen, kan een verkoper bijvoorbeeld besluiten met



1. Kinderarbeid in de Verenigde Staten, 1909.

Bron: Preus museum; Library of Congress; National Child Labor Committee Collection.

de verkoop te wachten tot de prijzen aantrekken. Iemand die afhankelijk is van de verkoop van zijn of haar arbeidskracht kan zich deze luxe echter niet veroorloven: er *moet* brood op de plank komen. Deze ‘commodificatie’ van de arbeidskracht in een onbeheerste arbeidsmarkt bevatte dus een zelfvernietigend mechanisme waartegen maatregelen *moesten* worden genomen, op straffe van maatschappelijke onthechting. De beweging naar de commodificatie van arbeidskracht moest worden gekeerd door politiek ingrijpen in de markt, met als doel de arbeidskracht te ‘decommodificeren’.

Deze dubbele beweging van commodificatie en decommodificatie typeert de negentiende-eeuwse sociale geschiedenis van de kapitalistische arbeidsmarkt. De zelfvernietigende economische werking van deze markt dwong simpelweg tot politiek ingrijpen, eerst met arbeidswetten die de wan-toestanden in de fabrieken trachtten aan te pakken, later in

de vorm van sociale verzekeringen. De precieze timing van de invoering van sociale wetgeving in verschillende landen is afhankelijk van het moment waarop de ongebreidelde kapitalistische arbeidsmarkt zijn destructieve werking deed voelen. Maar alle snel moderniserende samenlevingen die een kapitalistische arbeidsmarkt ontwikkelden, ondergingen deze fases van maatschappelijke ontwrichting en misère, gevolgd door politieke interventie ter bestrijding van de misstanden en ter voorkoming van de ineenstorting van het systeem.

De sociaaleconomische ontwikkeling en modernisering van de samenleving creëerden dus zoveel maatschappelijke ellende dat politiek ingrijpen een functionele noodzakelijkheid werd. Dit verklaart waar de verzorgingsstaat vandaan komt en wat zijn (vroeg) ontwikkeling bepaald heeft. Sociale politiek was een noodzakelijk antwoord op grote maatschappelijke noden en problemen in een context waar traditionele vormen van sociale bescherming ofwel vernietigd waren (armenwetten) of volledig ontoereikend waren geworden (liefdadigheid). De sociaaleconomische ontwikkeling maakte de sociale politiek noodzakelijk.

Politieke integratie en staatsvorming

Dat politiek ingrijpen in maatschappelijke verhoudingen noodzakelijk is, wil nog niet zeggen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Ten eerste veronderstelt dit dat machthebbers de bedreiging die van maatschappelijke ontwrichting uitgaat begrijpen. Ten tweede moet de politieke elite bereid zijn politieke macht in te zetten om verandering teweeg te brengen. En ten slotte moeten machthebbers ook een goed omlijdend idee hebben hoe en met welk doel ze de gewenste hervorming door kunnen voeren.

De oorsprong van sociale zekerheidswetten, of in elk geval de eerste experimenten daartoe, ligt in het Pruisen van rond 1840. Onder leiding van Otto von Bismarck, de architect van de Duitse eenwording en het Duitse keizerrijk (1871),