

DE ADMINISTRATIEF-TECHNISCHE ORIGINE VAN DE SOCIALE ZEKERHEID IN BELGIË

Een apart oorlogsverhaal

- Raphaël Van Lerberge ¹ -

Het was verrassend vast te stellen dat tijdens de Tweede Wereldoorlog een sector van de sociale zekerheid, de kinderbijslag voor vrije beroepen, tot volle ontplooiing kwam. Verrassend omdat niemand daar zat op te wachten, noch de doelgroep (de vrije beroepen), noch de beleidsinstanties... En toch : in 1944 waren er meer dan 1 miljoen 'onderworpenen'. Even verrassend: parallel ontwikkelde zich een mecanografisch systeem, dat op het einde van de oorlog tot een operationele maturiteit kwam. Verrassend gezien het algemene gebrek aan middelen. We zoeken naar een verklaring van dit merkwaardig succesverhaal.

Het was even fascinerend vast te stellen dat het Clandestien Comité, de groep die het Sociaal Pact voorbereidde tijdens de oorlog, de ervaring van het werken met deze mecanografie benutte om daarmee de technische sokkel te gieten van het naoorlogse sociale zekerheidssysteem. Zij koppelde dit aan de beleidsoptie om bestaande particuliere instellingen met eigen administratieve systemen in te schakelen voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Daardoor ontstond een dialectisch spanningsveld dat tot vandaag de Belgische sociale zekerheid kleurt. In dit artikel zoeken we naar de oorsprong van dit institutioneel kenmerk.

“Mag ik in herinnering brengen dat, in putje van de winter 1940-41, toen het woord ‘weerstand’ nauwelijks gekend was, wij in uw woning aan de Nijverheidssquare, bij een gewone kop thee en koekjes die wij gretig opaten, de eerste contacten hebben gelegd tussen de werkgevers en de arbeiders die het comité van de R.A.W hadden gevormd. Dáár is de beweging ontstaan welke het Belgisch sociaal klimaat heeft veranderd”.

Aldus Paul Goldschmidt in zijn afscheidsrede als algemeen bestuurder van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (RMZ)².

In mijn onderzoek naar de administratief-technische origine van de sociale zekerheid in België, moest ik vaststellen dat de naoorlogse sociale zekerheid niet alleen en uitsluitend het product is van de (clandestiene) zoektocht naar een maatschappelijke con-

sensus, die resulteerde in het Sociaal Pact. In 1944 ontstond er ook een *momentum*³. Toen kreeg een bepaalde technologie, specifiek de mecanografie⁴, een opwaardering en werd zo maatschappij-omvattend. Dat proces kwam in een rijpingsfase *tijdens* de oorlog.

1. Bijzondere dank aan de reviewers die met hun kritische, verrijkende bemerkingen de kwaliteit van deze bijdrage drastisch hebben verbeterd. Dank ook aan mijn persoonlijke reviewers Lieve, Lieze en Wouter die instonden voor de opmaak van de tekst. 2. Paul Goldschmidt, in zijn afscheidsrede als algemeen bestuurder van de Rijksmaatschappelijke Zekerheid (RMZ), 28 oktober 1957. Goldschmidt (1890-1969), ingenieur, behorende tot een vooraanstaande Brusselse, Joodse familie is een centraal figuur in ons verhaal. Vanuit de patroonsorganisatie CCI en ACAF was hij na de eerste wereldoorlog de drijvende kracht achter de oprichting van patronale kinderbijslagkassen. Hij zetelde in verschillende officiële organen van de kinderbijslag. Hij was het patronale aanspreekpunt voor politieke instanties bij de behandeling van onderwerpen i.v.m. sociale zekerheid. Hij was de initiatiefnemer tot oprichting van de MvM. Tijdens de oorlog werd hij verwijderd uit al zijn officiële functies, maar maakte hij deel uit van het Clandestiene Comité dat het Sociaal Pact heeft voorbereid. Na de oorlog werd hij de eerste algemeen directeur van de RMZ. Hij bleef dit tot aan zijn pensioen (1958). Goldschmidt had een passie voor literatuur, muziek, wiskunde en techniek. Hij was een innovator bij uitstek, met een brede maatschappelijke visie. Hij publiceerde over techniek, de maatschappelijke rol van een ingenieur, demografische analyses, sociale kwesties. Een uitgebreide beschrijving in NADIA LUBELSKI-BERNARD, “Paul Goldschmidt-Clermont”, in *Nouvelle Biographie nationale*, t. 10, p. 203-209; JEAN PUISSANT, “Paul Goldschmidt (-Clermont)”, in GINETTE KURGAN-VAN HENTENRYK, SERGE JAUMAIN & VALÉRIE MONTENS (dir.), *Dictionnaire des patrons en Belgique : les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, p.325-326. 3. *Momentum* zoals omschreven door THOMAS P. HUGHES, “The Evolution of Large Technological Systems”, in WIEBE E. BIJKER, THOMAS P. HUGHES & TREVOR PINCH (eds), *The Social Constructions of Technological Systems. New directions in the Sociology and History of Technology*, Cambridge, 1989, p.76 e.v., zijnde een kantelmoment, dat tot stand komt wanneer een (technologisch) systeem voldoende kritieke massa heeft, voldoende energie bevat en richting bereikt heeft om een nieuwe (sociale) dynamiek te veroorzaken. 4. De term mecanografie (letterlijk : met machines schrijven : μηχανή γράφειν) wordt vooral in de Franstalige landen gebruikt als verzamelnaam van de machines die aangewend worden voor de kantoormechanisatie van einde 19de eeuw tot midden jaren 1970 in de 20^{ste} eeuw. Het bestaat uit enkelvoudige kantoormachines (zoals schrijfmachines), systeemmachines (zoals boekhoudmachines) en machinesystemen (zoals ponskaartinstallaties). Hedendaagse (techniek-) historici hanteren eerder de term ‘kantoormechanisering’. De tijdgenoten uit onze bestudeerde periode gebruikten de term meestal als synoniem van ponskaartinstallatie, een zeldzame keer als verzamelnaam voor (elektrische) kantoormachines. De functie ‘mecanograaf’ was opgenomen in de personeelskwalificaties van de overheid en daarmee bedoelde men : de persoon die een (elektrische) kantoormachine bediende. Het mecanografisch stadium gaat aan het stadium van de informatisering vooraf.

Daarenboven in een sector, de kinderbijslag voor niet-loontrekkenden, waar de sociaal-politieke belangen eerder beperkt waren, zeker in het besproken tijdsbestek⁵. In die sector werd de technische sokkel gegoten die de basis werd voor de praktische uitvoering van de sociale zekerheid. Met andere woorden, tijdens de oorlogsjaren voltrok zich een omvangrijk, ingrijpend en concreet veranderingsproces in de sociale zekerheid, dat niet als dusdanig werd opgemerkt op de radar van het bestaande historisch onderzoek.

I. Ter inleiding

Er wordt in de geschiedschrijving aangenomen dat er tijdens de Tweede Wereldoorlog bijzonder weinig evolutie was in de sociale zekerheid. Bepaalde sectoren werden afgebouwd (zoals werkloosheidsverzekering), andere kregen beperkte structurele ingrepen (pensioenen, ziekteverzekering, arbeidsongevallen), nog andere (kinderbijslag) werden in beperkte mate aangepast⁶. Anderzijds wordt het Sociaal Pact voorgesteld als zou dat dé grote innovatie zijn in 1944 als resultaat van de clandestiene besprekingen tussen een aantal vooraanstaanden, zich baserend

op vooroorlogse concepten, die werden ontdaan van hun controversiële aspecten onder druk van de oorlogsomstandigheden. Of zoals historicus Guy Vanthemsche het uitdrukt : “De sociale zekerheid werd niet plots geboren in 1944...de wetgever erfde een reeks ingewikkelde dossiers, samengevat ‘als het gewicht van het verleden’⁷, en die door het effect van de oorlogsomstandigheden realiseerbaar werden”⁸.

Mijn vaststellingen tonen een enigszins ander beeld : *niet alleen* ligt de clandestiene zoektocht aan de basis van de naoorlogse sociale zekerheid, maar ook de concrete, omvangrijke socio-technische processen in de sector kinderbijslag leverden een sokkel voor het naoorlogse systeem. Het was een noodzakelijke tussenschakel om te komen tot het Belgische naoorlogse stelsel van de sociale zekerheid. De activiteiten van de groep rond het Sociaal Pact werden in 1944 opgenomen in een expansief technologisch raamwerk dat werd geïmplementeerd op het macroniveau van het stelsel van de sociale zekerheid⁹.

In mijn onderzoek heb ik een sociaal-constructivistische benadering gehanteerd :

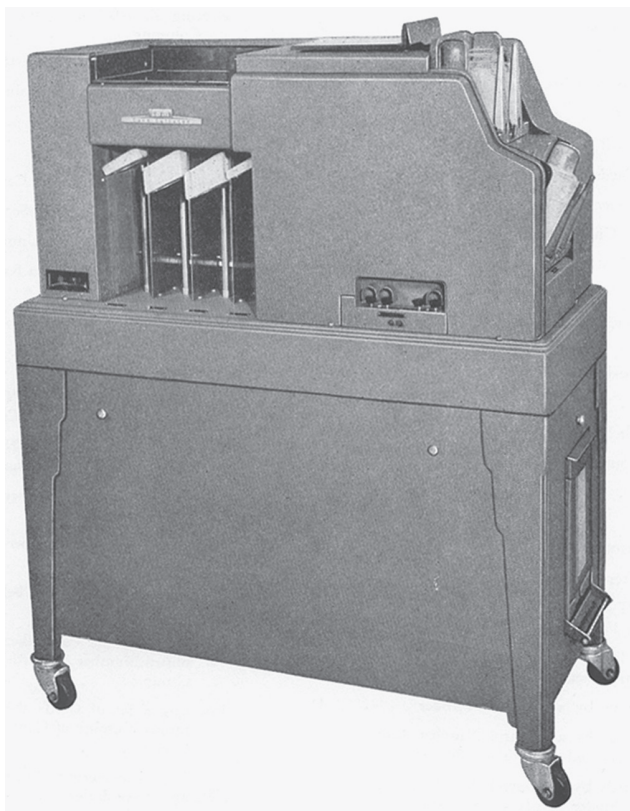
5. Voor het begrip ‘kinderbijslag’ werden in de bronnen verschillende synoniemen gebruikt zoals gezinsbijslag, gezinstegemoetkoming, kindergeld. Wij gebruiken ‘kinderbijslag’. De omschrijving ‘niet-loontrekkenden’ heeft betrekking op iedereen die niet behoorde tot de groep van loontrekkenden. Dus alle zelfstandige beroepen, ook werkgevers, landbouwers en hun helpers, bedieners van erediensten, huispersoneel. Dus niet te herleiden tot zelfstandigen. 6. MARGO DE KOSTER, *Kostbare Kinderen. De kinderbijslag in België 1921-1945*, Tielt, 2001; HANNES ALGOED, *De sociale wetgeving tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, masterscriptie, U Gent, 2009. 7. GUY VANTHEMSCHE, *De beginjaren van de Sociale Zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, 1994, p.40. 8. Zie de relativerende inleiding door DIRK LUYTEN & GUY VANTHEMSCHE, *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen*, Brussel, 1995, p.7-14. 9. Een technisch raam wordt gevormd door de oplossingsstrategieën, theorieën, artefacten, gebruikspraktijken, doelen, waarden en normen met betrekking tot een bepaalde technologie en bepaalt het denken, handelen, en de interactie binnen een sociale groep, zie : WIEBE E. BIJKER, “De sociale constructie van netwerken en technische systemen; nieuwe perspectieven voor de techniek geschiedenis”, in *Jaarboek voor de Geschiedenis van Bedrijf en Techniek* (JbGBT), nr. 4, 1987, p.19.

het bestuderen van meervoudige sociaal geconstrueerde werkelijkheden (zoals de sociale zekerheid), met een focus op de interactie tussen technologie en maatschappij. We beschouwen de sociale zekerheid als een groot socio-technisch systeem, dat samengesteld is uit technische (naast juridische, politieke, sociale) probleemoplossende componenten, die enerzijds sociaal geconstrueerd worden en anderzijds vorm geven aan de samenleving¹⁰. De interactieve dynamiek tussen deze componenten, het proces van de wederzijdse aanpassing en de evolutie daarvan, behoren tot het studiedomein van de historicus¹¹ door dit te beschrijven alsof technologie en maatschappij een naadloos web zijn¹². Eén van deze componenten is het institutioneel artefact : het infrasysteem Maatschappij voor Mecnographie¹³. De studie van de evolutie van dit infrasysteem in relatie tot de socio-technische context

levert een ander inzicht in de ontwikkeling van de sociale zekerheid.

Rest ons de vraag ‘*So what*’ ? *Wat is de relevantie van de vaststelling* ? Het antwoord schuilt in de actualiteitswaarde. Vandaag (anno 2016) zijn vele maatschappelijke kwesties, die rechtstreeks voortvloeien uit de gekozen opties van 1944, brandend actueel, zoals de problematiek van de ‘derde betaler’, het al dan niet laten verder bestaan van de kassen voor kinderbijslag, de regionalisering van de sociale zekerheid. De tentakels van het verleden reiken nog heel sterk tot het heden. Door een begrip van de historische antecedenten krijgt men inzicht in actuele weerstanden. Een andere vraag : bepaalde de technologie de structuur van de sociale zekerheid of *vice versa* in 1944 ? En, naar analogie, hoe zit het *vandaag* met het technologische raam van de sociale zekerheid dat diep verdoken zit in

10. *Idem*, p. 10. Wij verwijzen verder naar de gebundelde essays in DONALD MACKENZIE & JUDY WAJCMAN (eds), *The Social Shaping of Technology*, Berkshire, 1999. En WIEBE E. BIJKER & JOHN LAW (eds), *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge, 1992; WIEBE E. BIJKER, THOMAS P. HUGHES & TREVOR PINCH (eds), *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*, Cambridge, 1989. **11.** Zie daarover “Do Technologies Have Trajectories ?”, in JOHN LAW, *Shaping Technology / Building Society...*, p.17-19. Een vraagstuk dat in bijgevoegde essays wordt uitgewerkt. Voor de beschrijving van de kenmerken van een Groot Technisch Systeem, zie ALAIN GRAS, *Les macro-systèmes techniques*, Paris, 1997. **12.** WIEBE E. BIJKER, “The Social Construction of Fluorescent Lighting, Or How an Artifact Was Invented in Its Diffusion Stage”, in WIEBE E. BIJKER & JOHN LAW (eds.), *Shaping Technology/Building Society...*, p. 97. **13.** De Maatschappij voor Mecnographie werd opgericht in 1939 ter uitvoering van de wetten van de kinderbijslag door gebruik te maken van mecano-grafische middelen. We ontlene de term ‘infrasysteem’ aan ARNE KAIJSER, *The dynamics of infrasystems. Lessons from history. Paper read at the 6th International Summer Academy on Technology Studies : Urban Infrastructure in transitions : What Can We Learn from History ?*, Deutschlandsberg, Austria, July 11-17, 2004, als zijnde het onderdeel van een socio-technisch systeem dat vooral bestaat uit infrastructurele elementen. Te vergelijken met bijvoorbeeld een spoorwegstation, als onderdeel van een verkeersnetwerk, of een haven (kades, kranen, stapelplaatsen, werkmethodes, havenarbeiders....) als onderdeel van transportnetwerk.



Collator IBM 077 : De 'collator' werd door IBM ontworpen in opdracht van de Social US Social Security Administration in 1937. Het was een ontbrekende schakel in de mecanografische ketting, nodig voor de uitvoering van sociale zekerheidsprocessen. Zoals een sorteertoestel een bestand in functie van specifieke criteria, vermeld op de ponskaart, kon sorteren, zo kon de collator het oorspronkelijk bestand terug herstellen. Dit was essentieel in de mechanische verwerking van gegevens.
(www.columbia.edu/cu/computinghistory/collator.html)

de virtuele geborgenheid van de technocratische coulissen ?

II. De basis van een nieuw socio-technisch systeem : de kinderbijslag, geaccapareerd door de werkgevers

Deze analyse begint bij de introductie van de kinderbijslag in de eerste helft van de jaren '20. In de toenmalige sociaaleconomische context was het discours over de rol van het 'gezin' (dat werd beschouwd als de hoeksteen van de maatschappij), de vrouw (als gevolg van het maatschappelijk debat over vrouwenarbeid) en het kind (als gevolg van het debat over kinderarbeid) gewijzigd : maatschappelijke protectie werd als logisch en noodzakelijk beschouwd. Er waren uiteenlopende visies over de organisatie van deze protectie, maar de patroons vonden dat ze best hun eigen verantwoordelijkheid konden opnemen. Men beschouwde het behoud van de sociale vrede als een voorwaarde voor een goed draaiende economische productie. Kinderbijslag zou een band creëren tussen patroon en arbeider en dus de productiviteit opvoeren¹⁴. De kinderbijslag was voor de patroons ook een alternatief voor looneisen, die het exclusieve (strijd-)terrein waren van de vakbonden. Looneisen waren veelal geïnspireerd door de materiële toestand van werknemers thuis : hongerige kinderen maakten ouders opstandig en dat vertaalde zich in looneisen, zeker na de Eerste Wereldoorlog, die een sterk inflatoire periode was met koopkrachtdaling en stijgende winsten en dus sociale spanningen met zich meebracht. Veel werkgevers weiger-

den de lonen op te trekken, en vonden in kinderbijslag een alternatief. Kindergeld was ook een middel om de nataliteit te bevorderen en dus het arbeidspotentieel op peil te houden. Nataliteit had voor de patroons vooral een economische betekenis : het beschikken over voldoende arbeidspotentieel in de onmiddellijke omgeving was een garantie voor de groei van het bedrijf en voor economische welvaart en expansie.

Verschillende redenen dus voor het patronaat om actief te zijn op dit vlak. Vanaf de jaren '20 gaven meerdere bedrijven 'kindergeld' en werden er kinderbijslagkassen opgericht. De werkgevers beschouwden dit stelsel als hun domein, ook wanneer vanuit politieke hoek initiatieven werden genomen.

De eerste mijlpaal in de institutionele evolutie was de Wet van 1930 die voorzag in een toekenning van kinderbijslag voor alle werknemers. De financiering en de uitbetaling bleven voorbehouden aan de patronale kassen voor kinderbijslag (georganiseerd in de ACAF, onderafdeling van het CCI). Met lede ogen, en niet zonder enige weerstand, hebben zij vrede genomen met de oprichting van een weliswaar paritair beheerde nationale compensatiekas die instond voor solidariteit tussen de verschillende kassen. Nog erger vonden zij de oprichting van een Nationale Hulpkas, waarbij werkgevers zich konden aansluiten die geen patronale kas hadden gekozen. Dit werd beschouwd als een vorm van 'étatisme' en dat was zowat het allerlaatste wat ze wilden : dat de Staat in deze sector, hun sector, actief zou worden. De toenmalige

14. MARGO DE KOSTER, *Kostbare Kinderen...*, p. 65.

directeur van het CCI, en dus van het ACAF, Paul Goldschmidt, had dan wel gepleit om zelf een organisatie op te richten op louter privé-basis, maar dit werd niet aanvaard, ook al bleef de behoefte aan een instelling bestaan die de mecanografische verrichtingen voor de kassen zou uitvoeren¹⁵. In praktijk bleef de sector kinderbijslag exclusief patronaal domein, ondanks problemen van wanbeheer, politieke bedenkingen en kritieken.

Een tweede mijlpaal was de Wet van 1937 die voorzag in de veralgemening van de kinderbijslag voor niet-loontrekkenden¹⁶. De wet zelf was het politiek antwoord op een manifest ongenoegen van de zelfstandigen die bij de verkiezingen van 1936 een duidelijk foert-sigitaal hadden gegeven aan de traditionele politieke partijen ten voordele van het rechtse VNV en REX. Pas wanneer het wetsvoorstel op het politiek forum kwam en meer concrete vorm begon aan te nemen, reageerden de werkgevers en hebben ze geprobeerd de uitvoering van de wet naar hun hand te zetten. Daartoe bestond de mogelijkheid omdat de oorspronkelijke wet van 1937 een kaderwet was, waarmee

Minister Delattre de politieke controverses wist te counteren. De diensten, in praktijk was dit Hector Mavaut, de directeur-generaal van het Ministerie van Arbeid, kregen dus nog de tijd om de praktische organisatie bij te werken¹⁷.

Op dat moment begon de patroonsorganisatie, onder aanstichten van Paul Goldschmidt, aan haar beïnvloedingspolitiek. Het doel was niet zozeer het domineren van deze sector, maar vooral voorkomen dat hun sector zou besmet worden door deze nieuwe tak, met als mogelijk gevolg dat de Staat zich zou bemoeien. Daarom nam men het initiatief tot oprichting van sociale secretariaten, die de praktische uitvoering van de wet op zich zouden nemen. Dit was een strategische optie : voorkomen dat de bestaande kinderbijslagkassen zouden overstag gaan door de massale aansluiting van de duizenden zelfstandigen. Goldschmidt was opnieuw bevreesd dat dit de voedingsbodem zou kunnen worden voor ingrepen van de overheid, dus 'étatisme' en dus verlies van terrein voor de werkgevers. Nog een groter gevaar zag men in het voorstel om naar analogie met de gekozen structuur van de wet

15. AV ACAF, 5 maart 1930 (CEGE-SOMA, ACAF, AA 1716). Ook op de AV 1930 10 01 werd nog gepleit voor de oprichting van een 'technische verwerkingsinstelling', in navolging van Paul Goldschmidt. Maar men ging er niet op in. **16.** De omschrijving van de doelgroep was : iedereen die geen deel uitmaakte van de groep van loontrekkenden, dus alle zelfstandige beroepen, ook werkgevers, landbouwers en hun helpers, bedieners van erediensten; samengevat : de niet- loontrekkenden. Wij gebruiken de term 'vrije beroepen'. **17.** Hector Mavaut (186?-1947), jurist, was leidinggevend ambtenaar bij de diensten van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg. Hij is ook bekend als auteur van een studie over zondagwerk. Hij was nauw betrokken bij de ontwikkeling van de wetgeving rond kinderbijslag en auteur van de wet op kinderbijslag voor vrije beroepen (1937). Hij werd na zijn pensioen (1938) opnieuw actief en in praktijk de drijvende kracht van de diensten tijdens de Tweede Wereldoorlog. Hij was medeoprichter van de MvM, en nauw verbonden met de patroonsorganisatie ACAF. Door vriend en vijand werd hij geroemd om zijn kennis van de problematiek inzake kinderbijslag. In zijn geschriften en tussenkomsten toont hij zich als een deskundig, onbesproken ambtenaar, een levende versie van het Webers' modeltype van de bureaucraat-ambtenaar. Er is me geen biografische notitie bekend.

van 1930 een nationale kas voor kinderbijslag voor de niet-loontrekkenden op te richten want die zou kunnen uitgroeien tot een omvangrijke staatsinstelling. Het grote verschil met de wet op kinderbijslag voor werknemers was dat de doelgroep zo heterogeen en massaal was, en overigens helemaal niet georganiseerd. Dus het was niet denkbeeldig dat die honderdduizenden zelfstandigen zich zouden aansluiten bij de nationale kas.

Een bijkomende dreiging zag men in het mogelijk misbruik van beide stelsels, waardoor hun eigen kinderbijslagstelsel zou ondermijnd worden. Op basis van deze zorgen werd er een concrete strategie ontwikkeld. Men zou ijveren voor een dwarsverbinding tussen beide stelsels : de oprichting van een centrale instelling, een coördinatiecomité, dat een controlerende functie zou krijgen door een centralisatie van gegevens in één centraal bestand. De uitvoerders (de kassen) zouden op vastgestelde momenten, en volgens een afgesproken formaat, gegevens moeten doorgeven aan dit centraal organisme zodat eventuele dubbele betalingen zouden kunnen geïdentificeerd worden. Maar dit coördinatiecomité zou de controletaken niet zelf moeten uitvoeren. Men dacht eerder, net zoals in 1930, aan een nieuwe instelling op privébasis en onder de vorm van een coöperatie, gevormd door aangesloten kassen, dus onder beheer

van de patroonsorganisatie. Men wou deze organisatie uitrusten met de meest moderne middelen om een maximale efficiëntie te bereiken en dit waren mecanografische machines. Op dat moment was men er helemaal nog niet uit welk type : ponskaartmachines, boekhoudmachines, adresseermachines. Maar het stond vast : het moesten mecanografische machines zijn. Net zoals de Amerikaanse overheid in 1935 gekozen had voor een mecanografische toepassing voor de uitvoering van de *Social Security Act*. In functie daarvan had IBM (de Hollerith-machines) de 'collator' op de markt gebracht¹⁸. Dit toestel vervulde de mecanografische ketting die nodig was om ingewikkelde administratieve processen binnen de sociale zekerheid uit te voeren. Deze uitbreiding van functies liet deze technologie toe om op een maatschappelijk macroniveau door te stoten.

De keuze voor de mecanografie illustreert de maatschappelijke acceptatie van deze technologie op het einde van de jaren '30 zowel bij bedrijfsleiders als academici¹⁹. Het was een technische component – het machinisme – in de wijd gepropageerde techniek van 'wetenschappelijke organisatie van het werk' en het kreeg een ideologische vertaling als zijnde een instrument tegen bureaucrativering en verstaatsing²⁰. Die visie werd uitgedragen door meerdere personen,

18. LARS HEIDE, *Punched Card Systems and the Early Information Explosion 1880-1945*, Baltimore, 2009, p. 211-221. 19. Met de NMBS als koploper, zie : ERIC GEERKENS, "La rationalisation dans l'industrie belge : les réalisations de la Société nationale des Chemins de fer belge (1926-1940)", in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, t. 76, fasc. 2, 1998, p. 443-500 en Id., *La rationalisation dans l'industrie belge de l'Entre-deux-guerres*, Bruxelles, 2004. Hij beschrijft op pag.68 het bezoek van Belgische delegatie aan het Amerikaanse bedrijfsleven in 1918 die toen kennis nam met het welslagen van het Taylorisme. Hector Mavaut was één van de deelnemers. 20. De term 'machinisme' werd gebruikt als synoniem voor de mechanisatie van de administratie. Het werd tot een begrip verheven door Antoine Mas, in zijn standaardwerk over mecanografie : ANTOINE MAS, *L'introduction du Machinisme dans le Travail Administratif. Ses aspects technique, économique et social*, Louvain/Gembloux, s.d.

maar vooral door Paul Goldschmidt. In de sector kinderbijslag had de nieuwe technologie overigens meerdere promotors. Personen zoals Hector Mavaut, Paul Goldschmidt, Georges De Leener²¹ en Fernand Delory waren maatschappelijk invloedrijke figuren, die ook in de sector van de kinderbijslag een prominente rol speelden²². Zij hadden zich herhaaldelijk voorstander betoond van wetenschappelijk bedrijfsbeheer, mecanografie en machinisme. Men kan spreken van een ‘coalitie van actoren’ die op eenzelfde manier denken wanneer er een probleem moet worden opgelost, zodat er eensgezindheid is over de voorgestelde oplossing. Het is een menige-

ling van geloof, verwachtingen en visie die zij deelden. Een dergelijke coalitie van actoren creëert de mogelijkheid tot technologieveranderingen²³. In de sector van de kinderbijslag was deze coalitie heel actief: een handvol mensen had sleutelposities in de verschillende organen van de sector kinderbijslag. Er was dus een positieve context voor de keuze van een mecanografisch systeem.

Heel wat verzuchtingen van de patroonsorganisatie vinden we terug in de uitvoeringsbesluiten, die pas eind 1938 werden uitgevaardigd²⁴. Op vele vlakken is de voorgestelde organisatie van de kinderbijslag

21. De Leener Georges (1879-1965), ingenieur en hoogleraar economie aan de ULB. Is auteur van verschillende publicaties over bedrijfsbeheer, economie, demografie en sociale zekerheid (kinderbijslag). Hij was deskundige-raadgever bij reorganisatieprojecten van bedrijven en instellingen. Hij werd de eerste voorzitter van het *Comité national belge d'Organisation scientifique* (CNBOS-1926), dat actief betrokken was bij de modernisering van de NMBS en dat er o.m. de mecanografie introduceerde. Tevens betrokken bij de in 1925 opgerichte *École d'Ergologie* waar hij de “*principes généraux de l'organisation scientifique du travail*” doceerde, met als collega-docent: Paul Goldschmidt. Hij was een expliciet voorstander van de wetenschappelijke bedrijfsvoering van Frederick Taylor en het economisch liberalisme. Kenneth Bertrams omschreef zijn werk als “*une sociologie économique ancrée dans l'histoire et marquée par la description minutieuse du phénomène organisationnel*”, in *Nouvelle Biographie nationale*, t. IX, p. 123-126. **22.** Fernand Delory (1887-1978) is vooral bekend als directeur-generaal van de NMBS van 1946 tot 1951. Hij was het type van selfmade man die zonder specifieke opleiding tot de hoogste maatschappelijke regionen doorstootte. In zijn carrière bij de NMBS kwam hij uitgebreid in contact met de mecanografie als directeur van de inspectiediensten in de jaren '30. Toen al was hij betrokken bij de instellingen van de kinderbijslag als beleidsverantwoordelijke. Bij het uitbreken van de oorlog vertrok hij als financieel directeur met de inhoud van de kluis van de NMBS naar Londen, waar hij bij aankomst werd geïnterviewd door een krant die publiceerde met als titel “*The man who tricked the Nazis*”. In september 1940 was hij terug op post, zowel bij de NMBS als bij de MvM. Hij bleef beleidsverantwoordelijke bij de MvM tot aan zijn overlijden in 1978, de dag dat een chauffeur van MvM hem kwam ophalen. Delory was een typisch invloedrijke achtergrondfiguur, dat zeer moeilijk historisch te duiden is. Hij liet zeer weinig geschriften na. In de verslagen profileerde hij zich nauwelijks behoudens als een bewaker van bedrijfsnormen. Een beknopte biografie in “Fernand Delory (1887-1978). Een man in de schaduw”, in *Symbiose*, 2014, 4, p. 20-21. En “M. Fernand Delory, Directeur général quitte la SNCB”, in *Trains*, nr. 10, 1952, p. 1-10. Tevens een notitie op http://nl.wikisage.org/wiki/Fernand_Delory. **23.** Het begrip ‘coalitie van actors’ wordt gehanteerd in het sociaal constructivisme als een van de kernelementen in de doorbraak van een technische innovatie, zie PETER HOFMAN, *Innovation and Institutional Change. The Transition to a Sustainable Electricity System*, doctoraatsproefschrift, Universiteit Twente, 2005, p.190 e.v. **24.** Organiek Koninklijk Besluit dd. 22 december 1938, voorzien bij de wet van 10 juni 1937, houdende uitbreiding van de kindertoelagen tot de werkgevers en tot de niet-loontrekkenden, gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*, dd.4 februari 1939. Heel gelijk besproken in PIERRE GOSSERIES, *Les Allocations familiales aux Non-Salariés en Belgique*.

voor niet-loontrekkenden een doorslag van het stelsel van de loontrekkenden (1930). Zo werd er een centraal orgaan voorzien, de Nationale Onderlinge Kas (NOK), een parastatale paritair beheerde instelling, en de feitelijke beheerder van het stelsel voor niet-loontrekkenden. De voornaamste taak was het organiseren van de nationale solidariteit. De bijdrageplichtigen konden zich organiseren in (nieuw op te richten) speciale 'primaire' onderlinge kassen of secties van (in het kader van de wet van 1930 al bestaande) compensatiekassen. Zij die geen keuze hadden gemaakt werden via een 'speciale dienst' ingeschreven in de Onderlinge Hulpkas. In de schoot van deze Onderlinge Hulpkas werd een Beperkt Comité opgericht, belast met de eventuele ontheffing of vermindering van de bijdrage. Beide instellingen werden paritair beheerd, met een duidelijk overwicht van de patronale vertegenwoordiging. De instellingen konden hun administratieve werkzaamheden uitbesteden.

Opmerkelijk was ook de oprichting van het Speciaal Bureau voor Dépistage, beheerd door het Speciaal Comité voor Dépistage met als taak het actief opsporen van diegenen die zich nog niet hadden aangesloten bij een primaire kas noch bij de Onderlinge Hulpkas. Deze dienst was nodig want de doelgroep van de 1,29 miljoen niet-loontrekkenden moest nog volledig worden geïdentificeerd. In overeenstemming met de

betrachtingen van de patroonsorganisatie werd er een Coördinatiecomité opgericht dat zorgde voor afstemming tussen de twee verrekeningskassen. Dit Coördinatiecomité kreeg een operationele werking met de Coördinatie dienst, en 'voerde werken van administratieve aard uit, die samen de Nationale Onderlinge Kas en de Nationale Compensatiekas aanbelangden'²⁵. Deze administratieve taken waren in hoofdzaak van controlerende aard met de bedoeling om misbruiken te voorkomen door na te gaan of er geen dubbel gebruik was. Om te kunnen controleren werden de kassen verplicht een dubbel fischestelsel aan te leggen²⁶. Maar de operationele uitvoering kon worden uitbesteed.

De werkgevers hebben die operationele uitvoering proberen te accaparereren door uit te pakken met hun voorstel een aparte technische instelling op te richten. Al op de installatievergadering van de Nationale Onderlinge Kas (13 febr. 1939) diende Goldschmidt het ACAF-voorstel in om een mecano- grafische dienst op te richten²⁷. Op 7 maart 1939 werd het voorstel goedgekeurd tijdens de installatievergadering van het Coördinatiecomité²⁸. De daaruit voortvloeiende *Sous-commission pour la mécanographie* nam op 12 april 1939 de vorm aan van een feitelijke vereniging *Allocations familiales – Société de Mécanographie*²⁹, die op 10 februari 1940 het statuut van vereniging

Commentaire de la Loi du 10 juin 1937 et de l'Arrêté royal organique du 22 décembre 1939, Bruxelles, 1939. **25.** Art. 251 van het Organiek Koninklijk Besluit dd. 28 december 1938.

26. De primaire onderlinge kassen en de onderlinge secties van de compensatiekassen.

27. Verslag van de installatievergadering van de Nationale Onderlinge Kas voor Kinderbijslag, 1939.2.13 (Archief Smals, *Verslagboeken*). Een meer uitgebreide analyse in : MICHEL LIESSE & RAPHAËL VAN LERBERGE, *Smals Development. 1939-2014*, in *Smals Paper*, nr. 2, 2014, p. 72 e.v.

28. Verslag installatievergadering Coördinatiecomité, 1939.3.4 (Archief Smals, *Verslagboeken*).

29. Verslag van de *Sous-Commission pour la Mécanographie*, 1939.4.12, p. 3-4 (Archief Smals, *Verslagboeken*).

zonder winstgevend doel aannam³⁰. Die organisatie kreeg als opdracht het uitvoeren van werken van alle organen van het stelsel van de kinderbijslag door gebruik te maken van een mecanografische infrastructuur.

De patroonsorganisatie heeft dus haar stempel kunnen drukken op deze sector van de sociale zekerheid, maar zij haalde haar slag niet volledig thuis. De nieuwe organisatie kreeg het juridisch statuut van een vzw en niet van een coöperatieve vereniging, ondanks het feit dat Goldschmidt al een aantal kinderbijslagkassen bereid had gevonden om financieel toe te treden. Het bestuur van de vereniging kreeg ook een hybride samenstelling.

In de RvB zetelden individuen die, of officieus afgevaardigd werden door de parastatale instelling, of door een kinderbijslagkas of ten persoonlijke titel. De leiding werd toevertrouwd aan Fernand Delory als voorzitter van de RvB en aan Etienne Schotsmans als directeur³¹.

In de RvB zetelden geen politici, maar met de aanwezigheid van Hector Mavaut (katholiek),

Paul Goldschmidt (liberaal) en Fernand Delory (socialist) was er een politieke verankering. Geen van de vermelde personen had op dat moment openlijke politieke connecties. Ze maakten deel uit van een groep van technocraten-ambtenaren weliswaar met een politieke kleur, maar niet louter in dienst van een politieke strekking. Deze groep had als actieveld de vele overheidsdiensten en parastatale instellingen. De MvM had daarmee rechtstreekse banden met het politieke niveau van het land. De instellingen, en niet de private personen, deden elk een financiële inbreng waarmee het mecanografisch systeem, type ponskaartmachines van IBM-type Hollerith, werd aangeschaft³². Er werd personeel aangeworven, een gebouw gezocht en operationeel gemaakt, een organigram uitgetekend, zodat men kon starten in juli 1939. Maar de opdrachten bleven uit want noch het Coördinatiecomité, noch de Nationale Onderlinge Kas, noch de Hulpkas hadden op dat moment een werking. Pas op 10 oktober 1939 kon men dan uiteindelijk officieel van start gaan met 10 *perforatrices*, 4 *codificateurs*, 2 *opérateurs* en 1 klasseerder die waren opgenomen in een organigram

30. *Belgisch Staatsblad*, 10 feb. 1940. De statuten dragen als datum van ondertekening 1 februari 1940. Ze werden officieel geregistreerd bij het Staatsblad op 6 februari 1940, volume 834, folio 55, case 18. De overgang tussen een feitelijke vereniging en een officieel vzw. statuut nam dus heel wat tijd. Er ontstond een (constructief) debat over de plaats die participerende leden (zij die diensten afnamen) moesten innemen t.o.v. stichtende leden (de instellingen die startkapitaal aanbrachten) in de beheersstructuren. **31.** Etienne Schotsmans, afkomstig uit Lille die zich in België vestigde na huwelijk met Isabelle Delstanche, de schoonzus van Paul Goldschmidt. Hij genoot geen hogere opleiding. Hij werd door Paul Goldschmidt betrokken bij het uitrollen van de mecanografie in de kinderbijslag, eerst als coauteur van een studie over de oprichting van een maatschappij voor mecanografie, later – in 1939 – als directeur van de MvM. Hij bleef dit tot 1964. Hij manifesteerde zich als een uitstekend mecanograaf-bedrijfsleider die de MvM doorheen de ganse opstartfase heeft geloodst tot en met de overgang naar de IT. Hij verstond de kunst om de administratieve behoeften te vertalen in mecanografische oplossingen. Hij produceerde talrijke (bedrijfs-) studies over de mecanografische organisatie. Hij was verbonden aan de familie Gutt, door een huwelijk van één van zijn kinderen. Zie “Pioniers van Smals te Ohain”, in *Symbiose*, nr. 54, april 2014, p. 21. **32.** Een startkapitaal van 500.000 Bef. werd ingebracht door de Nationale Kassen als lening aan 3 % voor 3 jaar.

TE BEHOUDEN

Onderlinge Hulpkas voor Kinderlozes
 Piense Radiostereller
 Regentlaan, 44
 Postcheckrekening n° 709,139

Volnummer te herhalen
 bij elke latere briefwisseling.

BRUSSEL, den 194 ..
 Telefoon 11.35.85

M

Ingevolge uw aanvraag om kindertoeslagen, hebben wij de eer U beleeft te verzoeken ons onderhavig inlichtingsformulier, behoorlijk ingevuld, terug te zenden.

A. — Inlichtingen over U zelf en over Uw echtgenoot :

Inlichtingen over	NAAM (De achternaam van uw echtgenoot vermelden)	VOORNAAM	GEBORTE-DATUM	NATIONA-LITEIT	Burgerlijke Stand (getrouwd, verworpen, uit den echt gescheiden, ongehuwd)	ADRES
U zelf	Erasmus	Octave	12/1/08	Belg	Opb.	Gemeente: Assebroek straat: Moluwastraat n° 133
Uw echtgenoot	Elwimburgh	Pharaïke	22/7/09	Belg	id.	Gemeente: Assebroek straat: Moluwastraat n° 133

Oefent U, in hoedanigheid van loontrekkend of bezoldigd arbeider, een beroep uit, afgezien van de beroepsbezigheid welke U als niet-loontrekkende verzicht? neen

Oefent uw echtgenoot een beroep uit als loontrekkende of bezoldigde arbeider? neen

Geniet U een ouderdoms- of invaliditeitspensioen in hoedanigheid van gewezen loontrekkend of bezoldigd arbeider? neen

Geniet uw echtgenoot een ouderdoms- of invaliditeitspensioen in hoedanigheid van gewezen loontrekkende of bezoldigde arbeider? neen

B. — Kinderen voor dewelke kindertoeslagen worden gevraagd (1) (2) :

NAAM	VOORNAAM	GEBORTE-DATUM (Juiste datum)	HUODANIGHEID in de- welke kindertoeslagen worden gevraagd. (Vaders: zoon, dochter, stiefzoon, stiefdochter, broeder, zuster, klein- zoon, kleindochter, aan- genoms kind.)	OPMERKINGEN (3)
Erasmus	Rickard	24/2/37	Zoon	

(1) De toeslagen zijn verschuldigd tot het oogenblik waarop de schoolplicht eindigt en, in elk geval, tot den onderdom van 14 jaar.
 (2) Er zijn geen kindertoeslagen verschuldigd voor de kinderen die uitsluitend of hoofzakelijk in het buitenland worden opgevoed.
 (3) Indien een of meer kinderen niet bij U wonen, verzoekte dit in de kolom voor opmerkingen te vermelden, en den persoon te vermelden bij dewelke de kinderen inwonen.

C. — Attestatie door den Ambtenaar van den Burgerlijken Stand te geven :

Ik ondergeteekende, Ambtenaar van den Burgerlijken Stand, bevestig de juistheid der inlichtingen over den Burgerlijken Stand, vermeld in tabel A en in de vier eerste kolommen van tabel B.

Den 20 Maart 1940
 HANDTEKENING :

Vakje voorbehouden aan de Kas

Formulier kinderbijslag 1940 : Dit formulier werd verzonden door de Nationale Hulpkas voor Kindertoeslagen, en was gericht aan een zelfstandige die verplicht werd een adracht te doen, en meteen aanspraak kon maken op kindergeld. Bemerke enkele details : de voornaam wordt op de officiële coördinaten als 'Octave' genoteerd, maar de betrokkene tekent met 'Octave'; van bij de aanvang zaten er enorm veel verschillen tussen de officiële bestanden. Het zou jaren duren vooraleer uniformiteit en gebruik van unieke standaarden werden ingevoerd in de Sociale Zekerheid. Het formulier wordt 'geattesteerd' door de Ambtenaar van de Burgerlijke Stand van de gemeente Assebroek. Niet alle gemeenteadministraties waren gelukkig met deze toevloed aan werk, en sommige weigerden zelfs. Het zijn de kleine, maar niet onbelangrijke aspecten van een socio-technisch systeem. (Privéverzameling Raphaël Van Lerberge)

van 6 diensten : secretariaat, codificatie, perforatie, machines, het klasement en het magazijn. Op het eind van de maand had men 100.000 ponskaarten opgemaakt. Dit was niet voldoende, en de activiteiten bleven op een laag pitje staan. De Maatschappij kwam in een fase van onzekerheid over het voortbestaan.

Dat hield verband met het zeer moeizaam uitrollen van de wet van 1937. De oprichting van de verschillende instellingen verliep met de nodige problemen maar het van start gaan met een operationele werking bleek nog moeilijker. Men had zich ten doel gesteld om in 1938 alle niet-loontrekkenden in te schrijven en in 1939 alle andere (de zogenaamde niet-loontrekkende arbeiders zoals 'bedienaars van erediensten, landbouwers en hun helpers enz.'). Maar dit bleek te ambitieus. Door de laattijdigheid van de organieke besluiten konden de jaren 1938 en 1939 moeilijk ge-regulariseerd worden. Begin 1940 was slechts een fractie van de niet-loontrekkenden ingeschreven. Ook de verschillende kassen bleven in gebreke en zonden geen gegevens door³³.

III. De institutionele ontwikkeling van een sector van sociale verzekeringen – kinderbijslag – tijdens de oorlog

Gedurende de vijandelijkheden van mei 1940 werden de activiteiten van zowel de ministeriële diensten als van de MVM gestaakt. Ook de diensten van de postcheques hadden hun werkzaamheden tijdelijk op-

geschort en veroorzaakte door het niet beschikbaar zijn van de financiële middelen een *tijdelijke* onderbreking van de betalingen van de kinderbijslag. Maar in juli 1940 konden de kinderbijslagkassen hun werkzaamheden hervatten tot tevredenheid van de werkgevers³⁴.

De oorlogsomstandigheden veroorzaakten ook een ontreddeiding op vlak van de leiding. Door de vlucht van een aantal verantwoordelijken van de nationale instellingen ontstond er een machtsvacuüm bij de ministeriële diensten en bij de parastatalen³⁵. Die vlucht was gepland : in de voorbereiding van de oorlog had men in de schoot van de Raden van Bestuur van de nationale kassen een noodscenario opgesteld voor beide stelsels. Dit voor het geval bij een eventuele bezetting de betaling van kinderbijslag onmogelijk zou worden. Men zou de financiële reserves laten overbrengen naar filialen van de Nationale Bank in zetels, die mogelijks (nog) niet bezet waren : Brugge en Kortrijk. Enkele kinderbijslagkassen werden gemandateerd om de kinderbijslag verder te betalen. Bij de komst van de Duitsers in mei '40 werd dit plan gedeeltelijk uitgevoerd : Maurice De Voghel, de nationale directeur van de kinderbijslagdiensten, vertrok, daartoe gemandateerd, naar Frankrijk en ging het geld afhalen, maar raakte niet over de Franse grens en moest terugkeren. Andere leidinggevenden waren wekenlang afwezig... Na het beëindigen van de gevechten heeft de nieuwe overheid een zaak gemaakt van

33. RvB Onderlinge Hulpkas 1940.7.17 (ARAB, *Onderlinge Hulpkas voor Kindertoelagen*, 1).

34. AV ACAF 1940.7.17 (CEGE-SOMA, ACAF, AA 1716). 35. Fernand Delory was naar Engeland gevlucht met de inhoud van de kas van de NMBS. Pierre De Smet, voorzitter van de beide Kassen, was net zoals Paul Goldschmidt naar Frankrijk gevlucht. George Dubar, directeur-generaal bij de Nationale Onderlinge Kas bleef afwezig gedurende weken, Maurice De Voghel vluchtte – met toestemming – richting Frankrijk.

deze afwezigheden om het machtsvacuüm op te vullen met eigen mensen. De nieuwe autoriteiten, zowel de Belgische als de Duitse bezetter, hebben de vlucht aangegrepen om een eerste zuivering door te voeren en de terugkomst van vroegere verantwoordelijken te verhinderen. Betrokkenen moesten zich verantwoorden voor een beoordelingscommissie die verdacht snel van start ging³⁶. Ondertussen werden bepaalde cruciale vacante functies ingenomen. In de loop van de daaropvolgende dagen werden enkele van de vroegere verantwoordelijken uit hun functie verwijderd.

De explosieve groei van het stelsel van de kinderbijslag voor niet-loontrekkenden (vrije beroepen) tijdens de oorlog

Met de komst van de nieuwe bestuurders verkreeg het stelsel een andere leiding en afstemming met de gewijzigde autoriteit en veranderden de beleidslijnen. Zo vaardigden op 9 oktober 1940 de secretarissen-generaal het besluit uit om het stelsel van kinderbijslag voor vrije beroepen (niet-loontrekkenden) tijdelijk op te schorten en vanaf 1 januari 1941 opnieuw van start te gaan³⁷.

Deze beslissing was ingegeven uit angst voor de sociale gevolgen wanneer men massaal de bijdragen zou opeisen³⁸. Dit kon een einde zijn van dit stelsel dat tot dan niet naar behoren werkte en waartegen weerstand was.

Maar het tijdelijke machtsvacuüm had ook ruimte gecreëerd voor initiatieven van Hector Mavaut. Deze ambtenaar op rust, maar vooral deskundige op het vlak van kinderbijslag, en auteur van de wet, was begin 1940 aangetrokken om de administratieve diensten te organiseren. Na de onderbreking veroorzaakt door de krijgsprikelen werd hij in september opnieuw actief en nam hij het roer in handen. Hij zou de feitelijke leiding opnemen van deze sector van de kinderbijslag gedurende de oorlogsjaren. Al in september 1940 installeerde hij het *Bureau de dépistage* zodat werk kon gemaakt worden van het opzoeken en inschrijven van zelfstandigen. Tijdens het najaar van 1940 herschreef hij de Koninklijke Besluiten. Met het Besluit van 1 februari 1941 werden de verschillende KB's gecoördineerd, zodat een herschikt consistent Besluit (voor kinderbijslag) kon worden toegepast³⁹.

36. Op 12 juni 1940 was er een vergadering in het bureau van Charles Verwilghen om de zaak van de afwezige verantwoordelijken te bespreken en maatregelen te nemen. Zie : RvB Nationale Compensatiekas 1940.6.27 (Famifed, *Verslagboeken*). De *Verordnung* om die personen voor onderzoekscommissies te brengen dateert van 18 juli 1940, en verscheen in het *Verordnungsblatt* dd. 25 juli 1940, en werd geofficialiseerd in het *Belgische Staatsblad* van 29 juli 1940; dus kort na het einde van de gevechten en meerdere weken voor het officialiseren van de maatregelen, nam de secretaris-generaal al initiatief tegen afwezigheid. 37. Besluit dd. 9 oktober 1940 houdende gedeeltelijke schorsing wat betreft de jaren 1939 en 1940 van de toepassing der wet 10 juni 1937 tot uitbreiding van de kindertoelagen tot de werkgevers en tot de niet-loontrekkende arbeiders, verschenen in *Belgisch Staatsblad*, 25 oktober 1940.

38. RvB Onderlinge Hulpkas, 17 juli 1940 (ARAB, *Onderlinge Hulpkas voor Kindertoelagen*, document MCA, 17 juli 1940, p.1). 39. Besluit dd. 1 februari 1941 tot samenvatting van de Koninklijke besluiten dd. 22 december 1938 en 2 september 1939, gegeven ter uitvoering der wet van 10 juli 1937, houdende uitbreiding van de kindertoelagen tot de werkgevers en tot de niet-loontrekkende arbeiders, verschenen in *Belgisch Staatsblad*, 1 juni 1941.

In dit Besluit stond de complexe administratieve organisatie beschreven. Niet expliciet vermeld, maar impliciet aanwezig, zijn de administratieve stappen (in kaart brengen van de doelgroep, deze aanschrijven, bijdragen innen, controleren en opvolgen, betwistingen). Dit was een gigantische operatie : men schatte het aantal bijdragebetalers op 1,2 miljoen en het aantal kinderen op 500.000.

De eerste stap, het in kaart brengen van de doelgroep, was relatief eenvoudig voor de werkgevers, omdat deze bekend waren met het stelsel van de kinderbijslag voor werknemers. Maar de andere doelgroepen moesten worden geïdentificeerd. Daartoe werden verschillende informatiebronnen aangeboord, zoals de aangeslotenen bij de Kamers van Koophandel, kiezerslijsten en gegevens van gemeentebesturen. Dit verliep niet vlot in de aanvangsfase en in 1941 was het niet zeker of er voldoende bijdragen konden geïnd worden om de kinderbijslag te kunnen uitbetalen.

Op voorstel van Hector Mavaut besloot men het administratief proces te activeren met begeleidende maatregelen, zoals het inschakelen van lokale correspondenten, die actief potentiële zelfstandigen zouden opzoeken en inschrijven⁴⁰. In 1944 waren er 485 lokale correspondenten actief. De tweede maatregel was de *modus vivendi* met de bestaande kinderbijslagkassen. In het Besluit van 1 februari 1941 was gesteld dat niet-loontrekkenden die niet waren in-

gegaan op het verzoek om een keuze te maken voor een kinderbijslagkas, en zich dus nog niet hadden aangesloten, in ieder geval zouden worden aangesloten bij de Nationale Hulpkas. In een volgend stadium zouden hun gegevens overgemaakt worden aan de kassen zodat zij konden aangesloten worden. De *modus vivendi* hield in dat de lijsten van potentiële ingeschrevenen eerst aan de kassen zouden worden overgemaakt. Deze kregen een vergoeding voor elke aansluiting, en hadden er dus alle belang bij zo veel mogelijk zelfstandigen zo vlug mogelijk te kunnen inschrijven. Enkel diegenen die bleven weigeren werden aangesloten bij de Hulpkas. De maatregel had een dubbel doel : zo vlug mogelijk de zelfstandigen te 'onderwerpen' en de kleine kassen levensvatbaarder maken.

Deze maatregelen, die sterk ondersteund werden door de werkgevers, hadden een bijzonder activerend effect. In het tweede semester van 1941 waren de inschrijvingen massaal en steeds groeiend tot in 1945. In 1945 waren er 1.094.004 zelfstandigen (inclusief helpers) ingeschreven.

Maar dit opvallend succesverhaal verliep niet zonder problemen. Eerst en vooral was er heel wat weerstand van de betrokkenen zelf die weigerden te betalen⁴¹. Aanvankelijk was men tolerant, maar naarmate de achterstallen opliepen en dus ook het stelsel financieel gehypothekeerd werd, maakte men er rechtszaken van. Er werd zelfs een dienst

40. Het systeem van 'correspondenten' was voorzien in art.288 van de wet later het besluit dd. 1 februari 1941. Zij werkten in opdracht van het Speciaal Comité, dat belast was met het opzoeken van onderworpen personen, maar die nog op geen enkele ledenlijst voorkwamen. Vooral de werkgevers binnen het ACAF hadden aangedrongen op het activeren van dit systeem.

41. In de streek van la Louvière was er in oktober 1941 zelfs sprake van georganiseerd verzet tegen de wet '37. De Raad van Bestuur heeft daarop klacht ingediend bij het parket en zich burgerlijke partij gesteld [RvB NOK, 10 okt. 1941 (Famifed, *Verslagboeken*)].

opgericht om die rechtszaken te begeleiden. Parallel werd er een administratief proces op punt gezet om de ‘achterstalligen’ en ‘weigeraars’ te identificeren, systematisch aan te schrijven en op te volgen. Ook instellingen die informatie moesten aanleveren, wilden niet altijd meewerken. Er was interventie nodig van hogerhand om de gemeentebesturen te verplichten inlichtingen te verstrekken. In 1943 werd tevens een regeling gevonden om de *landbouwers* op te nemen in het stelsel van de kinderbijslag maar opnieuw stonden praktische problemen in de weg (zoals het laten registreren van de oppervlakte van het bedrijf door erkende landmeters die een vergoeding vroegen).

Ook andere problemen doken op, zoals de gebrekkige werking van de pas opgerichte kassen. Uit de vele rapporten opgemaakt in de eerste jaren door de controlediensten bleek dat de werking op het terrein vaak bijzonder problematisch was en vele kassen administratief in gebreke bleven: bepaalde kassen hadden nauwelijks een register van ingeschrevenen, de boekhoudkundige verwerking was zeer problematisch en de interpretatie van de wetgeving was zeer dubieus. Vanaf 1943 werd de controlepolitiek gewijzigd. Aanvankelijk hadden de controleurs een ondersteunende rol en vaak werden ze ingeschakeld in de werking van de kassen voor het opmaken van registers en de boekhouding. In 1943 heeft men een uniform boekhoudstelsel uitgewerkt en dit opgelegd aan de kassen. Vanaf dat moment deden de controleurs systematische controles op de werking en werden er sancties voorzien.

Deze ontluikende sector kende ook financieel een structureel probleem. Het stelsel moest in zijn eigen middelen voorzien. Het innen van de bijdragen verliep echter niet vlot, ondanks de opvolgingsprocessen, waardoor de inkomsten niet toereikend waren om de uitgaven te dekken. Dit gaf aanleiding tot een reeks van pittige discussies. Hector Mavaut moest zich herhaaldelijk verdedigen voor de almaar stijgende uitgaven van de administratieve diensten maar steeds haalde het argument de bovenhand dat het in kaart brengen en aanspreken van de massa voor bijkomende inkomsten zorgden. Dit was ook zo, maar een financieel evenwicht kwam er niet. Het stelsel van de kinderbijslag voor niet-loontrekkenden bleef met problemen kampen. In mei 1943 waren er 961.221 ‘onderworpenen’ ingeschreven, maar waren over de jaren 1938-1942 296.872.631 Bef. bijdragen te betalen, waarvan 178.776.101 Bef. was geïnd; 40 percent bleef dus achterstallig. Men had 307.907.210 Bef. vergoedingen te betalen, en om een of andere reden was slechts 46 percent betaald⁴². Voorstellen om de uitgaven te beperken en het bedrag van de vergoedingen afhankelijk te maken van de inkomsten, en dus te laten dalen, werden verworpen. Er bleef dan maar één oplossing over: extra tussenkomsten vragen aan de overheid. Daarvoor werd Fernand Delory, financieel directeur bij de NMBS en actief beheerder in de sector van kinderbijslag, ingeschakeld. Hij wist die te verkrijgen voor de werkingsjaren 1942 en 1943, wat voor zure reacties zorgde bij enkele werkgevers, die het helemaal niet begrepen hadden op een interventie van de Staat⁴³. Het is merkwaardig

42. RvB NOK 1943.05.06 (Famifed, *Verslagboeken*, doc.nr. 164). 43. Zie brief van Gustave L. Gérard, 21 apr. 1943, toegevoegd aan het verslag van de AV van het ACAF (CEGE-SOMA, ACAF, AA1716).

It's a War of Machines... *All Kinds* of Machines !

*Fortunately for the United States
its mechanical office equipment
is without equal the world over!*

It would be utterly unthinkable to attempt to make *war* machines without the aid of *business* machines.

Office workers without typewriters, without accounting machines, without adding and figuring machines, are at just as much of a disadvantage as foot soldiers facing tanks.

Lucky for us we are so well equipped!

The United States has more Underwood Typewriters in daily use than all the typewriters in the rest of the world put together.

The United States has more accounting machines in daily use than all the accounting machines in all the rest of the world put together.

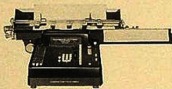
The United States has more adding machines in daily use than all the adding machines in the rest of the world put together.

In the war of machines this is one of the points where this country STARTS with an advantage.

UNDERWOOD ELLIOTT FISHER COMPANY
One Park Avenue, New York, N. Y. Sales and Service Everywhere

Invest in American Buy Defense Bonds and Stamps

For top office machine performance use Underwood Elliott Fisher supplies... typewriter ribbons, carbon papers, etc.



Big munitions plants spring up in open prairies. Day and night shifts operate with thousands of workers who must be paid promptly and accurately. In these and other organizations, Underwood Sundstrand Payroll Machines are doing their bit toward making our vast increase in production possible.

Helps Speed the Nation's Victory!

Kantoormachines werden in WO II een onderdeel van de economische oorlog tegen de Duitsers. Ook de Maatschappij van Mecnographie kon daaraan niet ontsnappen: zij konden geen IBM-machines meer aanschaffen. Wel konden ze tweedehands boekhoudmachines van Elliott-Fisher verkrijgen. Op het einde van de oorlog vielen de machines in panne wegens gebrek aan vervangstukken. In deze advertentie wordt het gebruik van schrijf- en rekenmachines vergeleken met de militaire inspanningen van de VS tijdens de Tweede Wereldoorlog. De VS hebben meer schrijf- en rekenmachines dan de rest van de wereld. (www.periodpaper.com)

dat de overheid deze tussenkomst deed en meteen verzaakte aan het uitgangspunt dat dit stelsel in eigen middelen moest voorzien. Het financieel evenwicht bleef problematisch tot na de bevrijding.

Ondanks al deze problemen was dit kinderbijslagsysteem op het einde van de Tweede Wereldoorlog algemeen van toepassing op de doelgroep van de vrije beroepen. Blijkbaar was er voldoende veerkracht om op deze problemen te reageren door systematisch corrigerende maatregelen te nemen en uit te voeren. Deze ontlukende instelling vertoonde een opvallende dynamiek en ontwikkelde begeleidende controle- en opvolgings-technieken.

Dat staat in contrast met de stabiliteit in de sector kinderbijslag voor loontrekkenden, dat al een zekere maturiteit had en tijdens de oorlog zonder grote problemen verder functioneerde. In 1941 voerde men een algemene verhoging door van de kinderbijslag, en dit onder druk van de zeer preciaire situatie van het merendeel van de bevolking. Het was een soort pasmunt voor de blokkering van de lonen en wedden en de dramatische stijging van de prijzen. In februari 1942, met terugwerkende kracht tot 1 april 1941, werd de geboortetoeslag veralgemeend voor elk kind⁴⁴. Het bijhouden van een bestand van geboortes werd toevertrouwd aan de MvM. Op administratief-organisatorisch vlak waren

er weinig wijzigingen. De instellingen (de compensatiekas en de hulpkas) hadden een zekere traditie op het vlak van mecanografische verwerking, en zetten deze verder in oktober 1940 door het bestand van werkgevers op ponskaart te zetten, waardoor bijkomende controle- en opvolgingsactiviteiten konden worden uitgevoerd. Door de systematische registratie, en vooral door kruisbestuiving met de bestanden voor het stelsel van de niet-loontrekkenden, kon de groep van werkgevers worden uitgebreid, met een gunstig effect op de inkomsten. Het aantal bijdragen van betalende werkgevers steeg van 124.454 in 1940 tot 207.081 in 1945⁴⁵ !

De succesvolle co-evolutie van de Maatschappij voor Mecanographie

Gezien de afhankelijkheid van de werking van de instellingen van de kinderbijslag verliep de start van de MvM bijzonder moeizaam. De opdrachten bleven uit en tijdens de eerste oorlogsmaanden werd de werking volledig stopgezet. Deze fase van de onzekerheid vooral in de hand gewerkt door onstabiele omgevingsvariabelen, kwam ten einde in het najaar van 1940 met de opdracht van de Nationale Compensatiekas om een bestand op *ponskaarten te maken* van zowel alle werkgevers die onderworpen waren aan het stelsel van de kinderbijslag (wet 1930) als van de rechthebbenden⁴⁶. Dit was een belangrijke stap in het innovatieproces van de sociale zekerheid want dit bestand werd in 1944

44. Zie : PIERRE GOSSERIES, "De veralgemeening van den geboortetoeslag ten behoeve der loontrekkenden in België ", in *Arbeidsblad*, nr. 5, 1942, p. 273-297. 45. GEORGES DE LEENER, *Vingt-cinq années de régime des Allocations familiales en Belgique*, Bruxelles, 1947, p. 150-151. Hij schreef de drastische stijging toe onder meer aan de toepassing van meer controles door gebruik te maken van de dienst voor mecanografie (hij bedoelde de MvM). 46. *Note sur la réorganisation du fichier des assujettis à la loi du 4 août 1930 en Projet de circulaire à adresser aux caisses de compensation*, beide toegevoegd aan verslag RvB NOK 1940.10.30 (Famifed, Verslagboeken).

gebruikt voor de uitvoering van de Besluitwet van december 1944 op de invoering van de sociale zekerheid. Met deze opdracht werd de basis gelegd van een kennissysteem dat informatie op een mechanische wijze kon verwerken. Dit werd een kerncompetentie van het bedrijf Maatschappij voor Mecnographie, die ook benut werd voor de exploitatie van het stelsel kinderbijslag- vrije beroepen.

Parallel aan de doorstart van de sector kinderbijslag voor vrije beroepen kwamen vanaf september 1940 de opdrachten massaal binnen. Mavaut steunde voor de uitvoering van zijn activeringsmaatregelen hoofdzakelijk op de mecanografische verwerking door de MvM, zoals verzendingen, uitbetalingen, verwerken van aangiften, overzichten maken en bestanden bijwerken. De aanpak van bovengeschetste problemen vertaalden zich in bijkomende opdrachten voor de MvM, zoals ondersteunen van de activiteiten van de lokale correspondenten, systematische opvolging van de 'debiteurs', de 'achterstalligen', ondersteunen van de acties van de controles.

Die toevloed aan opdrachten stelde de Maatschappij aanvankelijk voor grote problemen omdat men over onvoldoende capaciteit beschikte om deze werken uit te voeren vooral dan omdat de Hollerith-machines niet konden geleverd worden. Dit zorgde in 1942 voor paniecreacties. Voor voorzitter Delory was deze toestand zo ernstig dat hij de vraag stelde aan de andere partners of ze wel bereid waren verder te doen⁴⁷. Een formeel antwoord werd niet gegeven, en waarschijnlijk toetste

hij af of de bereidheid er was om de kosten van de expansie te dragen. Uit de feiten bleek echter dat men verder wilde investeren. In 1943 waren de operationele problemen van de baan. Men had voldoende personeel in dienst en ook het uitgebreide machinepark kon het werkvolume aan. In die mate zelfs dat directeur Schotsmans in augustus 1943 kon stellen dat men vele achterstanden had kunnen wegwerken, en dat men bijna op punt stond de aangiften in het daaropvolgende semester te kunnen verwerken⁴⁸. Ook de bestanden van de werkgevers en rechthebbenden op kindergeld waren praktisch afgewerkt. Hij bevestigde dit begin 1944 : men werkte *à jour* en men kon uitkijken naar nieuwe opdrachten⁴⁹.

We stellen dus vast dat, ondanks de oorlogsomstandigheden, de MvM een permanente groei kende door te functioneren als een probleemoplossend component voor de werking van de kinderbijslag, vooral van de sector vrije beroepen. Er kwam een opvallende co-evolutie tot stand, waardoor de MvM tot maturiteit kwam : in 1944 had men een stabiele operationele structuur, zowel logistiek als infrastructureel en financieel.

Maar hoe kon de MvM groeien in de toch moeilijke oorlogsomstandigheden ? Bekijken we vooreerst de uitbreiding van het personeelsbestand : 19 personeelsleden in 1939, 97 in 1944, met een drastische stijging in 1941 en 1942. In 1943 was de stijging beperkt want door de uitbreiding van de 39u. naar de 48u.-

47. RvB MvM, 13 augustus 1942 (Archief Smals, *Verslagboeken*). 48. RvB MvM, 5 augustus 1943 (Archief Smals, *Verslagboeken*). Waarschijnlijk verklaarde hij dit met opzet om aan te tonen dat men nog mogelijkheden had tot expansie. 49. RvB MvM, 7 januari 1944 (Archief Smals, *Verslagboeken*).

werkweek kwam er arbeidscapaciteit bij⁵⁰. In 1944 was er opnieuw een stijging. De MvM kon die personeelsaanwerving verwezenlijken door het toepassen van bijzondere arbeidsvoorwaarden. Vanaf 1941 beschouwde de MvM zichzelf als een onderdeel van de officiële instellingen zodat men identieke werkvoorwaarden en vergoedingen als deze van overheidsinstellingen kon aanbieden. Deze waren bepaald 'comfortabel' gezien de oorlogsomstandigheden : er was werkzekerheid en er waren talrijke voorzieningen die het leven ietwat draaglijker maakten⁵¹. Maar vooral konden de (mannelijke) personeelsleden ook gebruik maken van de vrijstelling van de verplichte tewerkstelling in Duitsland, net zoals de Rijksambtenaren⁵². Wanneer de opeisingsverordening in 1944 strenger werd en de Rijksambtenaren niet langer vrijgesteld waren, ondervond men blijkbaar wel (beperkte) problemen zoals personeelsleden die uit angst niet meer kwamen opdagen. Al bij al kan men stellen dat werken bij de Maatschappij bijna even 'comfortabel' was als werken bij de overheid. Behoudens de wedden, waren de arbeidsvoorwaarden vrijwel identiek.

Ook financieel had de MvM geen problemen tijdens de oorlog : er waren voldoende geldmiddelen om de uitbreiding van het machinepark en van het personeelskader te financieren. Dit was mogelijk, eerst en vooral omdat de IBM- machines, de kern van het mecanografisch platform, gehuurd werden, dus was er geen investeringskapitaal vereist. Er werden dan ook geen overwegingen gemaakt betreffende terugverdiëntijd. Meer machines in gebruik nemen had wel een hogere exploitatiekost tot gevolg. Dit kon een beperking inhouden indien de betalende instellingen betalingsproblemen zouden gehad hebben. Maar dit was niet het geval. De opdrachtgevers, de nationale instellingen, betaalden stipt en consequent hun bijdrage in de kosten. Het systeem van de aanrekening van de effectieve kosten (*le prix de revient*) bleek te werken. Een probleemsituatie zou ontstaan zijn in 1944 wanneer de leningen, verstrekt als oprichtingskapitaal in 1939, terugbetaald moesten worden. Geen enkele instelling wou de lening terug, op één uitzondering na. Beperkte financiële problemen ontstonden in eind 1944, begin 1945 door de grote stijging van de dollarkoers. De exploitatiekosten

50. De Maatschappij was onderworpen aan de algemene verordening van arbeidscapaciteitsvermeerdering tot 48u. per week, zie : *Eerste Uitvoeringsverordening van 6 oktober 1942 betreffende de regeling van den arbeidstijds en de rationalisatie van de bedrijven en besturen*, in *Verordnungsblatt*, nr. 87, 7 oktober 1942. 51. RvB MvM 1941.03.30 (Archief Smals, Verslagboeken), p.4 : men verwees naar een Besluit van 4 december 1940, zodat : (sic) "*les agents de la société seront mis dans la même situation que ceux des Caisses nationales*". Men was hierin creatief zoals toekennen van een niet terug te betalen lening, tussenkomst voor het kopen van aardappelen, maaltijdvergoeding, steun bij ziekte, goedkope maaltijden in de bedrijfskantine, kledijvergoeding, een bijkomende gezinspremie. 52. Deze vrijstelling was voorzien in de verordeningen van 1942 en 1943. Zie MARK VAN DEN WINGAERT, *Het beleid van het comité van de secretarissen generaal in België tijdens de Duitse bezetting 1940-1944*, Brussel, 1975, p. 229-234. We beschikken over een document "*Bescheinigung Gruppe B Nr.5 über Freistellung vom Arbeitseinsatz im Reich*", afgeleverd aan een personeelslid van de MvM. Ook de officiële instellingen kenden een aangroei van het personeelsbestand. De stelling als zou de aanwerving een middel geweest zijn om mannen te onttrekken aan de opeising kon niet onderzocht worden, maar is zeker niet denkbeeldig.

stegen aangezien de huurprijzen van de mecano-machines in dollar werden betaald, maar dit werd zonder problemen gedragen door de instellingen.

Zelfs de uitbreiding van het machinepark om het groeiend orderpakket te ondervangen was geen probleem. Bij de stichting had de MvM zich uitsluitend uitgerust met IBM-Hollerith-machines, maar door het embargo van de Amerikaanse overheid kon IBM in 1943 niet leveren⁵³. Tot overmaat van ramp eisten de Duitsers in 1943 enkele machines op⁵⁴. Men loste dit op door over te schakelen naar boekhoudmachines type Elliott-Fisher, die tweedehands werden aangeschaft bij de ASLK. Door deze gedwongen diversificatie en door de aanpassing van het organigram konden ook deze logistieke problemen worden ondervangen.

Om dus te besluiten dat ook de MvM, net zoals de instellingen van de sector van de kinderbijslag, tijdens de oorlog over vol-

doende groeimogelijkheden beschikte om problemen te overwinnen en daaruit een dynamiek te ontwikkelen.

Een poging tot verklaring van deze parallele evolutie

Het blijft toch een merkwaardige vaststelling dat tijdens de Tweede Wereldoorlog een gigantisch sociaal systeem – de sector van de kinderbijslag – tot maturiteit was gekomen en waaraan de totale bevolking de facto was onderworpen. Het bestond uit *miljoenen* betrokkenen, die aan het begin en uiteinde van 2 stromen zaten : op basis van informatie over hen (met formulieren als drager) ontvingen zij financiële middelen. *Honderdduizenden* werkgevers en niet-loontrekkenden die financiële afdrachten deden, een *honderdtal* compensatiekassen, administratieve verwerkers en financiële doorgeefluiken, *enkele* beheerinstellingen met een normerende, controlerende en herverdelende opdracht, een *handvol* belangenorganisaties die sturend optraden, *enkele*

53. Evenmin als andere Amerikaanse leveranciers overigens. Dit onderdeel van de oorlog staat bekend onder de noemer 'War of Machines', waarbij beide kampen ook op vlak van gebruik en ontwikkeling van mecanografische machines een oorlog uitvoerden. De productie en de verspreiding van mecanografisch materiaal was in Amerika aan zeer strenge controle onderworpen, en de uitvoer naar een bezet land al helemaal verboden. Zie JAMES CORTADA, *Before the Computer. IBM, NCR, Burroughs and Remington Rand and the Industry they Created, 1865-1956*, Princeton New Jersey, 1993, p.191 e.v. 54. Het is bekend dat de Duitsers in gans Europa mecanografische machines hebben opgeëist in functie van de plannen van Speer om ook andere overheidsinstellingen efficiënter te maken en uit te rusten met mecanografische middelen. Zie CHRISTOPHER KOBRAK & PER HANSEN, *European Business, Dictatorship, and Political Risk, 1920-1945*, Berghahn Books, 2004, p. 167-168. Waartoe de opgeëiste machine van de MvM werd gebruikt, konden wij niet achterhalen. De MvM werd indirect betrokken bij het mecanografisch gebruik van gegevens door de Duitsers: in 1942 werden de nationale instellingen verplicht door de Duitse bezetter om lijsten te geven van werkgevers. Deze lijsten zouden door de Duitsers worden gebruikt om die bedrijven op te zoeken die hun tewerkgestelden niet hadden overgemaakt (een verplichting in kader van de opeisingen voor Duitsland). Aanvankelijk hebben de besturen negatief geantwoord door te stellen dat zij de gegevens niet hadden, wat in tegenspraak was met de beschrijving van de repertoria die de MvM had opgemaakt in '40 en '41. Vervolgens verschuilden zij zich achter de notie 'beroepsgeheim', maar dit werd door de Duitse afgezant dr. Fründt categoriek van tafel geveegd [RvB Nationale Compensatiekas 22 juli en 7 augustus 1942 (Famifed, *Verslagboeken*)].

overheidsdiensten, die normeerden, superviseerden en controleerden, één centraal verwerkingssysteem : een technisch component, bestaande uit tientallen machines, dat én informatieve- én financiële stromen verwerkte. Dit sociaal systeem werd geschraagd door honderden administratieve personeelsleden, tientallen beheerders en bestuurders van compensatiekassen, een dertigtal bestuurders van nationale instellingen en een handvol bestuurders die meerdere functies waarnamen. Miljoenen formulieren werden uitgewisseld en werden elk semester verwerkt met mecanografische middelen. Er ontstonden grote geldstromen, die administratief moesten ondersteund worden. Er werden tientallen m³ kantoorruimte benut.

Hoe kunnen we dit historisch verschijnsel, het mobiliseren en activeren van een dergelijke massa aan werkmiddelen tijdens de oorlogsjaren verklaren ? Waren er sociale, politieke, economische belangen ?

Bekijken we vooreerst de impact van verschillende belangengroepen. De Bond der Kroostrijke Gezinnen van België (BKGB), toch een belangrijke vooroorlogse medespeler, had tijdens de oorlog een beperkte werking⁵⁵. Een zeldzame keer, in 1942, manifesteerde de BKGB zich om de toestand aan te klagen van het laattijdig of niet betalen van de kinderbijslag aan zelfstandigen, waarmee het administratieve disfunctioneren op pijn-

lijke wijze werd aangetoond⁵⁶. De gemeenschappelijke actie met de christelijke werknemersorganisaties om ruimere middelen te voorzien voor de Vlaamse compensatiekassen werd door de bezetter botweg geweigerd in 1942, maar de druk om de geboortepremies te veralgemenen had wel resultaat⁵⁷. Daaruit kunnen we echter niet besluiten dat de BKGB een belangengroep was die zou geijverd hebben voor het uitvoeren van de wet op kinderbijslag voor de vrije beroepen.

Uiteraard was er wel een belang tussen de *werkgevers* en het stelsel van de kinderbijslag voor werknemers, maar de houding tegenover het stelsel voor vrije beroepen was bijzonder afstandelijk en vooral ingegeven vanuit een defensieve opstelling : vooral voorkomen dat hun stelsel zou geïnfecteerd worden door het stelsel voor vrije beroepen. Deze verklaring is plausibel, maar verklaart niet waarom de overheid bereid was het stelsel in 1941 te reactiveren, de uitrol van een dergelijke omvangrijke administratieve operatie toeliet en van een financieel infuus te voorzien (zeker in 1942 en 1943).

Ook politieke belangen kunnen niet onmiddellijk aangevoerd worden als verklaring. Noch VNV noch Rex hadden een uitgesproken voorkeur voor een kinderbijslag voor vrije beroepen en onze bronnen vermelden geen directe inbreng vanuit die politieke achtergrond⁵⁸. De midden-

55. Zie PAUL ROOSENS, *Geschiedenis van de Bond der Kroostrijke Gezinnen van België. Periode vanaf de stichting in 1920-21 tot oktober 1956*, Brussel, s.d. (1956 ?), p. 85-146. 56. RvB NOK, 26 maart 1942 (Famifed, *Verslagboeken*). 57. MARGO DE KOSTER, *Kostbare Kinderen...*, p. 158-159. 58. Het VNV had wel een aantal sleutelposities ingenomen in vooral economische georiënteerde diensten, en hechtte belang aan het benoemen van gelijkgezinde ambtenaren, maar een stempel op het sociale beleid hebben zij niet gedrukt, dus zeker niet in de sector van de kinderbijslag. Zie BRUNO DE WEVER, *Greep naar de Macht. Vlaams-nationalisme en Nieuwe Orde. Het VNV 1933-1945*, Tielt, 1994, p. 425-446.

standsgroeperingen hadden geen directe impact op de sociale politiek tijdens de Tweede Wereldoorlog. Overigens waren de middenstanders niet de meest geliefde bevolkingsgroep⁵⁹.

De secretarissen-generaal dan ? Noch in de verslagen, noch in de literatuur vinden we voldoende verklaringen. De eerste secretaris-generaal, Charles Verwilghen, was wel betrokken bij de sociale politiek, maar dan toch niet uitgesproken voor kinderbijslag voor vrije beroepen. Overigens verdween hij gedeeltelijk van de scène vanaf 1942⁶⁰. Zijn opvolger Jean De Voghel had een te korte ambtsperiode. De periode daarna kenmerkte zich door grote instabiliteit en afwezigheid van enige daadkracht op het Ministerie van Arbeid, Tewerkstelling en Sociale Voorzorg.

De *Duitsers* misschien ? Zeker en vast niet : ze hadden het zo al moeilijk met die kinderbijslag voor werknemers, die verdoken loonsverhoging, die de tewerkstelling in Duitsland alleen maar moeilijker maakte. Een mogelijke verklaring kan gevonden worden in de economische structuur die de bezetter oplegde. De organisatie van ambachten en industrie op basis van 'warencentrales' vanaf 1940 en de uitbouw van de 'groepen', patronale sectorale eenheidsorganisaties met verplicht lidmaatschap, hadden tot gevolg dat de volledige structuur

van het economische leven geregistreerd en transparant werd⁶¹. De middenstandsactiviteiten waren volledig gekend, zo ook de coördinaten van de middenstanders. Werden deze coördinaten overgemaakt aan de Opsporingsdienst van de kinderbijslagkassen ? Onze bronnen geven daarover geen uitsluitel. In elk geval zou het een verklaring kunnen zijn voor het feit dat eind 1944 praktisch de volledige bevolkingsgroep onderworpen was aan het stelsel van de kinderbijslag⁶².

Andere verklaringsgronden voor de spectaculaire ontwikkeling van een sociaal zekerheidssysteem annex technologische innovatie vinden wij in de technologische evolutie en de dynamiek van het ambtenarenapparaat. Zoals beschreven was de evolutie van de mecanografie in een stadium van maatschappelijke aanvaarding gekomen en werd de aanwending daarvan als oplossend ervaren. De technologie reikte oplossingen aan en creëerde opportuniteiten. Deze moesten dan wel aangegrepen worden door sociale actoren die geloofden in de mogelijkheden. Laat ons de verschillende groepen van actoren analyseren.

In de vooroorlogse periode had zich een groep ontwikkeld van 'verantwoordelijken' die functies opnamen in de verschillende instellingen van de sector kinderbijslag. De meeste konden gelinkt worden aan de ACAF.

59. Zij werden door een groot deel van de bevolking vereenzelvigd met de zwarte markt en woekerprijzen. Zie MARK VAN DEN WIJNGAERT, *België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Antwerpen, 2004, p. 111 e.v. 60. Hoewel : hij bleef zetelen in de Raad van Bestuur van de Nationale Compensatiekas als vertegenwoordiger van de secretarissen-generaal (tot september 1944) en bleef tot december 1944 (dus 3 maanden na de officiële machtsoverdracht). 61. In DIRK LUYTEN, *Ideologie en praktijk tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Brussel, 1997, p. 111 e.v. 62. Dat blijft een hypothese, geformuleerd na een gesprek met dr. Dirk Luyten. Verder onderzoek naar het functioneren van de 'warencentrales' kan een antwoord bieden.

Zij vormden een *cluster van 'bestuurders'* die bestuursfuncties opnamen (voorzitter, onder-voorzitter, gedelegeerd bestuurder). Deze cluster had een sleutelfunctie in de machtsconstellatie. Dit was een beperkte groep, bestaande uit een tiental personen. Deze groep viel ook onder de bepalingen van de mobilisatiewetgeving en werd herschikt in de eerste epuratiegolf van 1940 met als belangrijkste wijziging het terugtreden van Paul Goldschmidt, die gedurende de volledige oorlogsperiode geen publieke functie kon bekleden in de sector kinderbijslag. Hij bleef des te actiever in de ACAF⁶³. Er ontwikkelde zich een tandem tussen hem en Hector Mavaut. Overigens namen enkele maanden na de eerste epuratiegolf getrouwe ACAF-vertrouwelingen (Pierre De Smet⁶⁴ als voorzitter en Camille Legrand⁶⁵ als gedelegeerd bestuurder en loyale vervanger van Goldschmidt) opnieuw beleidsfuncties in.

Een andere cluster bestond uit vertegenwoordigers van verschillende belangenorganisaties, die zetelden in Raden van Bestuur en algemene vergaderingen. Deze *cluster van externe beheerders* was belangrijk als element van sociale inbedding. De *cluster* wijzigde eigenlijk bijzonder weinig tijdens de oorlogsjaren, maar hun maatschappelijke relevantie werd beperkter : er waren geen

officiële aanduidingen of vervangingen, en verschillende belangenorganisaties draaiden op een laag pitje (zoals BKGB en middenstandsorganisaties).

De *cluster van interne ambtenaren* bleef wel intact, ook na de verschuivingen van de eerste epuratiegolf. Verwilghen verving Fuss aan de top van het Ministerie, en was als secretaris-generaal wel betrokken bij de werking van het stelsel van de kinderbijslag. De gebroeders De Voghel (Jean als algemeen directeur en Maurice als adjunct-directeur bij het Ministerie) waren constante waarden en manifesteerden zich als getrouwe uitvoerders. Frans Bogaerts, die in 1941 werd aangesteld als directeur van de afdeling kinderbijslag bij het Ministerie, en van VNV-signatuur, trad weinig op de voorgrond en zorgde voor ergernis⁶⁶. Maar ook deze cluster verloor aan belang na 1942 toen Verwilghen en De Voghel niet langer de vertegenwoordigers waren van de centrale autoriteit van de secretarissen-generaal. In deze context van wisselende en tanende macht manifesteerde zich alsmaar meer de ambtenaar-op-rust, Hector Mavaut, wiens aanpak en visie vrij spel kregen. Hij slaagde er vrij gemakkelijk in om zijn administratieve voorstellen te laten aanvaarden en op basis daarvan het stelsel uit te bouwen. Uit de analyse van de verslagen van

63. Met een aanwezigheidsgraad van 94 percent op de meetings van ACAF : op een totaal van 46 vergaderingen tussen 1 januari 1940 en 31 december 1944 was hij 3 keer afwezig. 64. De Smet Pierre (1892-1975), bouwkundig ingenieur en hoogleraar aan de KUL, Senator (CVP) en Minister van Economische Zaken en Middenstand (februari-mei 1938). Hij was betrokken bij de sector kinderbijslag als voorzitter van de Nationale Compensatiekas, maar tevens lid van de patroonsorganisatie ACAF. Zie ook PAUL VAN MOLLE, *Het Belgisch Parlement 1894-1969*, 1969, Gent, p. 114. 65. Legrand Camille (°1884), burgerlijk mijnningénieur en directeur van 1929 tot 1951 van de Federatie van het Mijnpatronaat (*Fédéchar*). Was actief in de ACAF, en zetelde in verschillende instellingen van de kinderbijslag als afgevaardigde van de patroons. 66. Onder meer door de maatregel de CCCC op te splitsen in verschillende commissies in 1942 dat in feite een machtsbeperking was van voorzitter Mavaut.

de ACAF blijkt dat er een goede afstemming was met de werkgeversorganisatie : bepaalde voorstellen werden vooraf besproken in de ACAF, onder meer door Paul Goldschmidt. Vanaf november 1943 was Hector Mavaut actief aanwezig op de vergaderingen van de ACAF⁶⁷. Er waren dus waarschijnlijk meerdere informatiekanalen tussen Hector Mavaut en de werkgeversorganisatie. Hector Mavaut bracht een dynamiek tot stand die weinig werd gehinderd door omgevingsfactoren, zeker nadat Verwilghen naar de achtergrond werd verwezen. Hij was tijdens de oorlog dé echte sterkhouder van het stelsel van de kinderbijslag. Na de oorlog werd deze rol algemeen erkend en werd hij bejubeld in de bestuursorganen van de kinderbijslag. Bij wijze van erkenning kreeg hij twee schilderijen van de Brusselse kunstenaar A. Bastien. Hij werd tevens gepromoveerd tot vicevoorzitter van de ACAF⁶⁸.

Op het einde van de Tweede Wereldoorlog was er dus één sector in de sociale zekerheid waaraan de totale bevolking was onderworpen. De veralgemening was er gekomen bijna tegen de zin in van de middenstand, de sociale groep die op het einde van het interbellum nog niet had geproefd van een collectief verzekeringssysteem. De groep werd als het ware door een andere bevolkingsgroep meegetrokken in het systeem van de sociale verzekeringen.

Het fenomeen van de drang tot veralgemening van een sociaal zekerheidsstelsel en de weerstand daartegen vanuit de maatschappelijke groep van zelfstandigen, werd ook bestudeerd door socioloog Abram De Swaan. Hij heeft vastgesteld dat de middenstand zich heeft verzet tegen een incorporatie in een stelsel van verplichte sociale zekerheid omdat zij dit beschouwden "(...) als de geleidelijke uitholling van voorzorg en verantwoordelijkheid door een massaal dwangstelsel om eigen bestwil, ongeacht oorzaak of bedoeling, onverschillig voor prestatie of verdienste, dat allen blindelings de gelijkheid van potentiële slachtoffers opdrong"⁶⁹. Hij spreekt over de politiek van de jaloezie : een politiek die anderen ter handhaving van het sociale onderscheid onthield wat zij zelf al bezaten. Het waren andere actoren, werkgevers en werknemers, die de middenstand hebben verplicht zich te onderwerpen. In de vooroorlogse situatie van het parlementaire regime was dit nog onmogelijk gebleken. Door een wissel van het regime kon die verplichting wel worden doorgevoerd, vooral door het actief en autonoom handelen van ambtenaren die niet werden gehinderd door politieke beperkingen, en daarin in zekere mate gesteund werden door de werkgevers. De transparantie van de bevolkingsgroep in het 'warencentrale'-systeem kan bevorderend hebben gewerkt voor het voltrekken van het administratief proces. De

67. AV ACAF 1943.11.30 (CEGESOMA, ACAF, AA1716). **68.** AV ACAF 1945.3.07 (CEGESOMA, ACAF, AA1716) en postuum gehuldigd in 1947 door Carton de Wiart in de Kamer op 21 mei 1947 bij de bespreking van het budget van Ministerie van Werk en Sociale Voorzorg (sessies van 21 en 22 mei 1947). **69.** ABRAM DE SWAAN, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam, 2007, p. 175 e.v. Hij baseert zich op onderzoek dat werd uitgevoerd in Frankrijk en andere vergelijkende studies (zie p. 185, voetnoot 26).

**BON DE COTISATION A L'ASSURANCE
MALADIE - INVALIDITE**

OUVRIER
EMPLOYE

N° A 336542

BIFFER LA MENTION INUTILE

CE BON VAUT DE L'ARGENT
IL DOIT ETRE REMIS PAR

M

**COMME COTISATION D'ASSURANCE
MALADIE - INVALIDITE**
à l'Organisme Assureur de son choix
(Mutualité ou Office régional)

SA VALEUR EST EGALE A

5,4 % S'IL S'AGIT D'UN OUVRIER
4,5 % S'IL S'AGIT D'UN EMPLOYE

de la rémunération ci-dessous, pour la période de travail
du au 1945.

(1) _____ Le 1945.
SIGNATURE ou CACHET
de l'Employeur :

N° MATRICULE (?)
de l'Employeur

(1) Indiquer en chiffres le montant du salaire ou des appointements payés pendant cette période, sans tenir compte de la fraction qui dépasse: il 3,000 francs par mois.
(2) Aussi longtemps que son numéro matricule ne lui a pas été indiqué, l'employeur mentionne en toutes lettres au verso du présent bon son nom ou la raison sociale de son entreprise ainsi que son adresse.

Etablissements Meurice, Bruxelles

Bijdragebon 1945 : Met de bijdragebon attesteerde de werkgever dat hij een bijdrage aan de RMZ had betaald voor de betrokken werknemer, specifiek voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering. De werknemer moest die bon overhandigen aan zijn ziekenfonds. De ziekenfondsen konden via de overkoepelende landsbond de waarde van de bons innen. Deze bon was de bevestiging van het pluralisme van de ziekteverzekering. De uitgifte en verwerking van de bons was een omvangrijk administratief werk, vooral manueel uitgevoerd. Het was een secundaire stroom van informatie. Een voorstel (1948) om deze bons af te schaffen en te vervangen door een kennisgeving via de RMZ, wat technisch haalbaar was, stootte op protest van de ziekenfondswereld. Pas in 1993 werd de elektronische bijdragebon ingevoerd. (Bron : Archief RSZ, instructies aan de werkgever)

financiële tekorten in de kinderbijslag, vooral veroorzaakt door de weigering om de bijdrage te betalen, wijzen dan wel op de weerstand tegen de feitelijke verplichting.

Deze eerste veralgemening van een sociale zekerheidssector, gestoeld op een systeem van algemene verplichting was een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een algemeen stelsel van sociale zekerheid. Het was een kaap die moest genomen worden, tegen wil en dank van bepaalde groepen en dat ondanks de oorlogsomstandigheden.

IV. Het momentum : het Sociaal Pact, de basis van de naoorlogse sociale zekerheid

Bij de bevrijding ontstond er een nieuw momentum toen verschillende evoluties elkaar raakten, elkaar versterkten, snelheid gaven zodat er een enorme nieuwe dynamiek tot stand kwam die vorm gaf aan een nieuw stelsel van sociale zekerheid⁷⁰. Enerzijds kwam er in 1944 een einde aan de ideële zoektocht die vooraanstaanden uit het socio-economische leven hadden ingezet vanaf december '40 om na de oorlog een nieuwe maatschappelijke ordening in te richten. Het resultaat was het Sociaal Pact dat het licht zag in januari 1944 en officieel ondertekend werd

op 20 april 1944 als een pact dat een nieuwe vorm zou geven aan de sociale zekerheid⁷¹. Naast de uitgebreide beschrijving van de nieuwe socio-economische verhoudingen en een concrete bepaling van de rechten binnen de sociale zekerheid, stond een beperkt aantal technische elementen van de organisatie daarvan beschreven : de *verplichte* bijdrage, toegepast op alle loon- en weddetrekkenden en de *centrale inning* door een 'Verdeelfonds', die de geldmiddelen na controle zou verdelen onder de betrokken sectoren. Vanaf april 1944 begon men aan de praktische uitwerking van dit Sociaal Pact. Anderzijds was er de evolutie binnen de sociale zekerheid, waarin een tak, de kinderbijslag, een algemeen verplichtend karakter had gekregen, en praktisch was uitgevoerd door gebruik te maken van de technologie van de mecanografie, geïnstitutionaliseerd in de vzw MvM, die tot maturiteit was gekomen in 1944, als een opmaat voor het veralgemeend stelsel van de sociale zekerheid.

De verbinding tussen deze evoluties kwam tot stand in de technische commissie, die vanaf mei 1944 van start ging om de technische vraagstukken van het Sociaal Pact te bestuderen. De verbinding werd gelegd door actor Paul Goldschmidt die in beide evoluties een belangrijke rol heeft gespeeld als een niet onbelangrijke deelnemer in de

⁷⁰. We hebben geen plaats om in te gaan op de discussie of de sociale zekerheid van na de Tweede Wereldoorlog al dan niet een nieuw systeem is. Laat ons stellen dat er voor de Tweede Wereldoorlog sociale verzekeringen waren gebaseerd op het principe van de gesubsidieerde vrijheid, en er na de oorlog een *systeem* van sociale zekerheid was dat bestond uit een algemene verplichte verzekering tegen bepaalde sociale risico's. Verschillende historici behandelen dit vraagstuk zoals GUY VANTHEMSCHE, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, 1994, p. 73-75. ⁷¹. Voor de merkwaardige geschiedenis van de totstandkoming van dit historisch document verwijzen wij graag door naar de vele analyses ter zake van auteurs zoals Dirk Luyten, Guy Vanthemsche, Pierre Vandervorst, Alain Meynen, Rik Hemmerijckx en vele andere.

werkzaamheden van het Clandestien Comité en als bestuurder in instellingen van de kinderbijslag zoals MvM en ACAF. Hij kreeg de leiding van die technische commissie, daarbij actief gesteund door Etienne Schotsmans, zijn schoonbroer en sinds 1939 directeur van de MvM. De commissie begon met het onderzoeken van een aantal scenario's m.b.t. de concrete werking van de centrale inning⁷². Men greep terug naar voorstellen die al voor de oorlog geformuleerd waren. De voorstellen van het *Centre d'Études pour la Réforme de l'État* (CERE) werden afgewezen wegens té omvangrijk juridisch werk. De ontwerpen van Omer Molle werden bestudeerd maar niet volledig weerhouden wegens té veel juridische aanpassingen en het niet voorhanden zijn van middelen om een centraal steekkaartenstelsel op te richten en de strak gecentraliseerde boekhouding uit te voeren⁷³. Ook twee concepten op basis van deconcentratie werden onderzocht. Een scenario om de sociaal secretariaats de inning te laten uitvoeren werd afgewezen wegens 'nog niet klaar'. Net zoals een voorstel om geen centrale inning te organiseren en de werkgevers rechtstreeks te laten betalen aan

overkoepelende instellingen om te besluiten dat zij zo weinig mogelijk wilden veranderen aan de bestaande manier van werken. De enige bijkomende taak zou zijn dat de werkgevers driemaandelijks een aangifte moesten doen, een driemaandelijks storting van de sociale bijdrage op één centraal rekeningnummer, en dat de nieuw opgerichte instelling zou instaan voor de registratie, de verwerking, de controle en de verdeling. Voor de uitvoering van deze taken zou men maximaal gebruik maken van mecanografische middelen. Voor de rest bleef het kindergeld, het verlofgeld, de pensioenen, de werkloosheidsvergoedingen uitbetaald net zoals vroeger en behielden de ziekenfondsen hun activiteiten in de ziekteverzekering. Alleen de financieringswijze zou dus veranderen. De structuur van de sociale zekerheid was dus allesbehalve nieuw en kan worden beschreven als voorbeeld van historische padafhankelijkheid, meer bepaald als institutionele *bricolage*⁷⁴. De uiteindelijke voorstellen werden geofficialiseerd in het document de *Technische Uiteenzetting betreffende de organisatie van den Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid*⁷⁵. Deze voorstellen werden eind 1944 december

72. Vermeld in : 'Technische uiteenzetting betreffende de organisatie van den Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid' (Archief RSZ, documenten CC,1, 10 december 1944). 73. Het boek van OMER MOLLE, *La réforme administrative est-elle un mythe ?*, Bruxelles, 1944, werd uitdrukkelijk vermeld. Molle zelf verwees naar de werkzaamheden van het *Centre d'Études pour la Réforme de l'État*, die voorstellen had geformuleerd betreffende de organisatie van de sociale zekerheid. De link tussen deze voorstellen en het beleid van Achille Van Acker wordt besproken in CATHERINE JACQUES & CLAUDINE MARISSAL, *Les débuts de l'Office national de Sécurité sociale*, Bruxelles, niet uitgegeven studie, 1995, p. 1-33, verwerkt en aangevuld in PIERRE VANDERVORST, "Achille Van Acker, peetvader van de sociale zekerheid", in *BTSZ*, 1/2009. 74. Het concept van 'institutional bricolage' is beschreven door GIOVAN LANZARA, "Self-destructive processes in institution building and some modest countervailing mechanism", in *European Journal of Political Research*, nr. 33, 1-39, 1998. Lanzara breidde de toepassing van het Levi-Strauss' begrip 'bricolage' uit als beschrijving van het hergebruik van bestaande instellingen in een nieuwe institutionele omgeving. Het werd de basis van het institutioneel pluralisme van de vernieuwde sociale zekerheid en had een grote invloed op verdere besluitvorming. 75. 'Technische uiteenzetting betreffende de organisatie van den Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid' (Archief RSZ, documenten CC, 1, 10 dec. 1944).

voorgelegd aan verschillende doelgroepen en lichtjes geamendeerd. Op deze wijze ontstond de maatschappelijke adoptie van de nieuwe administratieve werkwijze. De tekst werd ook zonder problemen besproken op de Nationale Arbeidsconferentie en de Nationale Paritaire Raad. De basisprincipes werden opgenomen in de Besluitwet van 28 december 1944.

Die tekst is om verschillende redenen belangrijk. Eerst en vooral omdat hij de basiselementen bevat van de toekomstige werking van de RMZ, ook al zijn ze nog vaag omschreven in de tekst. Minstens even belangrijk was de vermelding van de bedrijfswaarden die de werking van de instelling RMZ gedurende jaren kenmerken. Waarden die vaak omschreven werden met ethische en morele kwalificaties, die de grondslagen werden van de bedrijfscultuur, zoals de morele beoordeling van de opdracht, die men beschouwde als het geven van een maatschappelijke meerwaarde en daarvan afgeleid dat men bedrog moest voorkomen, streng moest optreden, stipt en correct hoefde te zijn, goed beheren, een maximale inning diende te waarborgen en laattijdigheid moest bestraffen. In functie van deze waarden was het noodzakelijk dat er diensten werden ingericht zoals een inningsdienst, een controledienst en een opvolgingsdienst. Deze ethische omschrijvingen werden vaak geclusterd aan het gebruik van mecanografische middelen, dat werd voorgesteld als een noodzakelijke voorwaarde om de opdracht goed uit te voeren. Mecanografisch werken kreeg daar-

mee een morele grondslag, want dat stond overigens ook garant voor efficiëntie en dus de laagste (maatschappelijke) kost. In de financiële raming was de overweging opgenomen om in de toekomst nog meer te investeren in mecanografische middelen en zo de kostprijs te beheersen.

Als we de geformuleerde voorstellen bekijken vanuit de MvM-context, dan stellen wij vast dat zij een blauwdruk zijn van de werken die de MvM uitvoerde voor de kinderbijlagdiensten tijdens de tweede wereldoorlog. Met andere woorden : de mecanografische toepassing werd overgeheveld naar de werking van de RMZ, ook in praktijk. Al in december '44 begon de MvM met het klaarmaken van een kopie van het adressenbestand van de werkgevers die eigendom was van de Nationale Compensatiekas. Dit was dus *tijdens* de periode dat bovenstaande voorstellen nog werden besproken op verschillende niveaus, het was *dagen vooraleer* de Besluitwet op de sociale zekerheid werd uitgevaardigd, het was *weken vooraleer* de RMZ een officiële structuur kreeg en begon te werken. De MvM was al begonnen met het verzenden van de aangiftes toen de RMZ nog personeel moest aanvaarden. In praktijk was de werking van de RMZ in deze fase toevertrouwd aan de MvM. In de daaropvolgende weken werd vanuit de MvM de belangrijkste input gegeven voor de organisatie van de diensten van de RMZ aan de hand van nota's en studies⁷⁶. Deze waren geschreven vanuit een mecanografische benadering van de administratieve processen. De belangrijkste was de boekhoudkundige

76. 'Schema der organisatie van de centrale kontrol' (Archief RMZ, documenten CG, zonder nr, 8 maart 1945) en *Note sur l'activité du service des études économiques et statistiques* (Archief RSZ, documenten CG, 9, 1 maart 1945).

verwerking met de opsplitsing van het aangifteproces en het financiële proces⁷⁷. De nieuwe instelling zou niet alleen werken met een mecanografisch systeem maar ook volgens een mecanografische methode. Dit werd een hoeksteen van de verdere evolutie omdat deze werkmethode de belangrijkste activator werd van verdere mechanisering, later informatisering.

Deze wel heel intensieve samenwerking tussen de pas opgerichte RMZ en de stabiele MvM werd bezegeld in een samenwerkingsakkoord, afgesloten op 1 april 1945 en ondertekend door Paul Goldschmidt, Henri Fuss, en Fernand Delory⁷⁸. Het was vanuit financieel oogpunt een bijzonder gunstig akkoord voor de MvM omdat de MvM kon factureren op basis van gemaakte kosten, onderbouwd met een officiële betalingsverbintenis, maar ook vanuit technologisch oogpunt omdat de MvM de formele opdracht kreeg in de toekomst haar infrastructuur aan te passen in functie van de (uitbreidende) opdrachten van de RMZ. Hiermee werd de technische symbiose

tussen de instellingen vastgelegd. Het was het begin van een *padinterdependentie*, vooral op het vlak van technische voorzieningen die gekoppeld werden aan de MvM's padafhankelijkheid van het mecanografisch *ponskaart*-systeem, geleverd door IBM sinds 1939⁷⁹. Ook dit werd een toekomstbepalende component in de bedrijfscultuur, dat perfect aansloot bij de bedrijfswaarden, die opgenomen waren in de vermelde tekst. In die mate zelfs dat de mecanografische verwerking door de MvM een geïntegreerd onderdeel werd van het bestuur van de RMZ. Het beroep doen op de mecanografie, specifiek het ponskaartsysteem, werd een *assumptie*, gedragen door een *geloof* van de leiding in het probleemoplossend vermogen van dit systeem⁸⁰. Een zeldzame keer zal in de toekomst deze assumptie in twijfel worden getrokken, maar dan eerder door de kostprijs van de werking dan door het (dis-)functioneren. De toepassing van deze assumptie was nog bewust en rationeel in 1944, maar na enkele jaren werd ze onbewust gehanteerd⁸¹. Het werd een evidentie dat men de praktische problemen aan MvM en aan het

77. Zonder titel maar samengevat als : "de mecanisatie – met behulp van toestellen van geperforeerde kaarten – van de inschrijving, de controle en de comptabilisatie der Aangiften en Innings. Zij voorziet eveneens de mecanisatie der aanmaningen, die bij middel van machines worden opgemaakt" (Archief RSZ, documenten CG, 7, s.d.). 78. *Convention conclue entre ONSS et la Société de Mécanographie* (Archief Smals, losse documenten, 1 april 1945). Fernand Delory was op dat moment voorzitter van de RvB van MvM, Paul Goldschmidt was beheerder bij MvM en pas aangeduid als algemeen bestuurder van RMZ, Henri Fuss was vanaf september 1944 terug op post als directeur-generaal (later secretaris-generaal) van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg en voorzitter van het Beheerscomité van de RMZ. 79. Die padafhankelijkheid is tweeledig : de keuze voor een ponskaartsysteem en de keuze voor IBM, die op dat moment een quasi-monopolie had. In deze fase was dit een stabiliserend element. In tegenstelling tot de bevindingen van Berlijnse Pfadkolleg, zie : JÖRG SYDOW, GÖRG SCHREYÖGG & JOCHEN KOCH, "Organizational pathdependence: opening the black box", in *Academy of Management Review*, 2009, vol. 34, nr. 4, p. 689-709, die stellen dat men in de initiatiefase nog veel keuzemogelijkheden heeft, was dit hier niet het geval. Er was al een grote afhankelijkheid. 80. We volgen hier het verklaringsmodel van EDGAR H. SCHEIN, *Organizational Culture and Leadership*, The Jossey-Bass business & management series, 3rd ed., San Francisco, 2004, p. 25 -36. 81. In 1951 wist een deel van het beheerscomité van de RMZ nauwelijks nog wat de MvM deed en moest er speciale voorlichting worden gegeven, zie : *Nota over de mecanografische werken verricht voor rekening van de RMZ* (Archief RSZ, documenten CG, 1408-G/A, 20 juni 1951).



Stansmachine Adrema 1943 : Met een wiel werden letters geselecteerd die werden 'gestanst' op blikken plaatjes (zie lade rechts). De plaatjes, honderdduizenden verzameld in een placotheek, waren het basisbestand van de verzending. Het stansen, uitgevoerd door vrouwen, veroorzaakte een hels lawaai. Bij elke wijziging van de coördinaten van een werkgever moest een nieuwe plaatje worden aangemaakt. Samen met de uitgaven voor ponskaarten waren de kosten voor blikken plaatjes de belangrijke kostenplaatsen van een mecanografisch bedrijf. (Bron : museumstukken Smals)

mecanografische systeem kon toevertrouwen. Daardoor werden er maatregelen genomen waarvan men de technische haalbaarheid niet meer in vraag stelde, overtuigd zijnde dat het toch kon opgelost worden door het mecanografische systeem. Dit kwam vaak voor in het nog erg onstabiele stelsel van de sociale zekerheid onmiddellijk na de oorlog, toen het nog onderdeel was van de grillige loon- en prijspolitiek van de regering. Met als meest frappante voorbeeld de zeer arbitraire set van maatregelen, die genomen werden op de arbeidsconferenties van 16/17 juni 1947 en de invoering van een provisionele vierde in 1948⁸². Stuk voor stuk technisch moeilijk te realiseren maatregelen (vooral de terugwerkende kracht), die door de directie van RMZ toegeschoven werden aan de MvM. Het was een nieuw fenomeen : men kon snel bijsturende maatregelen nemen die konden worden geïmplementeerd zonder de werking van het hele systeem te hypothekeren of te wijzigen.

De eerste fase van de maatschappelijke verruiming van het mecanografische systeem verliep moeizaam, wat kenmerkend is voor elk begin van technologische vernieuwing. Het was de fase van onzekerheid en instabiliteit, veroorzaakt door allerlei factoren. Eerst en vooral had de MvM de grootste problemen met de werking van de machines die heel regelmatig in panne vielen, en waarvoor noch

nieuwe noch vervangstukken voorhanden waren⁸³. De MvM paste zich aan door massaal overuren te presteren. Ook de werkomstandigheden waren zeer hachelijk : het gebrek aan kolen in de winter '44-'45 maakte werken soms onmogelijk, en was ook oorzaak van elektriciteitsonderbrekingen. De oorlogsomstandigheden zorgden voor logistieke problemen zoals gebrek aan papier (drukken van formulieren), personeel dat niet ter plaatse geraakte (bombardementen), en om nog ongekennde redenen gaven heel veel personeelsleden hun ontslag.

De RMZ onderging gelijkaardige problemen met als grote verschil dat deze administratie begon van nul. Goldschmidt startte in 1945 als algemeen bestuurder met een bureau en een secretaresse die de Nationale Compensatiekas ter beschikking had gesteld. De kantoren waren ongeschikte, slecht verwarmde huizen, de werving van personeel liep moeizaam... Deze omstandigheden werden nadien onderdeel van de bedrijfsheraldiek : de helden, werkend en ploeterend in erbarmelijke omstandigheden. Het werden bedrijfsherinneringen die werden onderhouden, afgestoft bij lustrumvieringen, afscheidsvieringen bij pensioen, overlijdens. Ook al werden de barre omstandigheden achteraf geïdealiseerd, ze waren wel heel reëel in 1945. De MvM kon zich vlugger aanpassen : na enkele maanden – eind 1945 – verkreeg

82. De 'blandishments' volgens MARTIN CONWAY, *The Sorrows of Belgium. Liberation and Political Reconstruction, 1944-1947*, Oxford, 2012, p. 332. **83.** Mooie illustratie van hoe een systeemdetaïl een systeemresultaat kan beïnvloeden : voldoende verwarming was essentieel om de smeerolie van de machines vloeibaar te houden, zie JEAN FAVIER & ROBERT THOMELIN, *La Mécanographie. Machines à calculer. Machines comptables. Machines à cartes perforées*, La Chapelle/Montligeon, 1951, p. 175.

het technologische raam van de mecanografie stabiliteit, nodig om de RMZ te loodsen door de nog jaren aanhoudende institutionele organisatorische groeiproblemen.

Strategieën in socio-technische trajecten

In dit verruimde mecanografische raam ontwikkelden zich vanaf dan expansionistische, centralistische, regulerende strategieën, die aan de RMZ een imago gaven usurperend te zijn: bevoegdheden, actiedomeinen naar zich toe trekken, die hen oorspronkelijk (in de Besluitwet van december '44) niet toebedeeld waren. Deze strategieën waren eigen aan het systeem en verkregen hun dynamiek vanuit de sociale context. De *expansionistische strategie* vond zijn oorsprong in de grote exploitatiekosten. Het systeem bestond uit een ketting van dure machines, die nood hadden aan specifieke voorzieningen (ruimte, elektriciteit, onderhoud, inrichting, verlichting), aan gespecialiseerd personeel en aan een aangepaste manier van werken. Een niet-kapitaalkrchtig bedrijf kon een dergelijk systeem niet laten renderen. De retorische vertaling van dit kenmerk was kostendeling door schaalvergroting⁸⁴. De gehanteerde gerelateerde maatstaven waren de *eenheidsprijs* en de *benuttingsgraad*. Deze stonden omgekeerd evenredig tegenover elkaar : hoe groter de benuttingsgraad, hoe lager de eenheidsprijs. In praktijk hield dit in dat de protagonisten op zoek gingen naar

partners om werken te laten uitvoeren met dit systeem, om zo de kostprijs te laten dalen⁸⁵. Dit ontwikkelde zich tot een *expansionistische strategie* om schaalvoordeel te realiseren.

De *centralisatie-strategie* vond zijn oorsprong in de mogelijkheid van het systeem om grote hoeveelheden informatie (op ponskaarten) snel te verwerken in één productielijn. Deze bestond uit machines, die serieel stonden opgesteld, die elk een deelproces uitvoerden (inbrengen op ponskaarten, lezen, selecteren, triëren, samentellen, bewerkingen uitvoeren, eventueel vergelijken, controleren, drukken van resultaten, indien nodig een nieuwe selectie maken enz...). Het eindproduct werd afgeleverd na het doorlopen van verschillende processtadia. De gehanteerde maatstaf was de doorlooptijd. Een proces was efficiënt wanneer zo veel mogelijk informatie in zo weinig mogelijk tijd werd afgewerkt. Daarom streefde men naar maximale invoer, en was het dus gericht op grote hoeveelheden. Het was dus niet toepasselijk op individuele verrichtingen, wat wel mogelijk was met boekhoudmachines. Daarom centraliseerde men ook de verrichtingen om grote werkpakketten te verkrijgen en deze in zo kort mogelijke tijd te verwerken⁸⁶. De aangepaste strategie was zo veel mogelijk werk te *centraliseren*, waardoor de benuttingsgraad optimaal werd.

⁸⁴. Overigens het belangrijkste argument om tot een MvM te komen : *Note technique concernant la mise en œuvre de la loi du 10 juin 1937* (CEGESOMA, ACAF, AA1716, bijgevoegd bij AV ACAF 1938.10.19). Concrete voorbeelden van de retorische vertaling in voetnoot 82. ⁸⁵. Dit argument werd gebruikt bij de oprichting van de MvM in 1939, het werd ook gebruikt door Minister Troclet tijdens het parlementair debat over het budget van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg in 1947. Hij toonde zich uitdrukkelijk voorstander van de gecentraliseerde mecanografische verwerking (*Parlementaire Handelingen*, zitting 21 en 22 mei 1947). ⁸⁶. Wat concreet het geval was : de trimestriële aangiften kwamen in grote massa aan in een zeer korte periode van enkele weken, en moesten binnen dezelfde trimester worden verwerkt.

Een mecanografisch systeem had ook het *regulerend* vermogen om verscheidene informaties uit verschillende gegevensstromen te verwerken, te vergelijken en ze om te smeden tot overzichten, tot statistieken. Daarom noemde men het in eerste instantie ‘statistiekmachines’. De statistieken brachten nieuwe inzichten en een nieuwe vorm van kennis omdat het toeliet complexe gegevensstromen te *superviseren* en de informatie te hanteren als regulator en als feedbacktechniek. In de bedrijfsweld was dit al ingeburgerd, maar met de mecanografische verwerking van de centrale RMZ-stromen kon deze techniek nu ook toegepast worden op een sector van het openbaar leven, de sociale zekerheid⁸⁷. Men verkreeg inzichten in de evolutie van tewerkstelling, gepresteerde dagen, per werknemerscategorie en per bedrijfssector. Informatie die werd gebruikt door politieke overheden bij het voeren van hun socio-economische politiek. De eigenschap om snel grote hoeveelheden informatie te verwerken bood ook de mogelijkheid om gegevens te correleren en dus controletechnieken toe te passen, zoals de aritmetische, de vormcontroles, kruiscontroles en controles van totalen op totalen. Die bleken toepasbaar in de sector van de sociale zekerheid, maar konden pas optimaal worden aangewend vanuit een centrale positie, die de RMZ *de facto* had

verkregen : men verkreeg overzicht op administratieve en financiële stromen en men werd dus superviserend. Daaruit ontstond een streven om deze controlerende functie toe te passen, niet alleen op de eigen werking maar ook op de aanverwante sectoren en deze te reguleren.

Die drie strategieën manifesteerden zich vaak autonoom, maar meestal in combinatie met elkaar. Ze kregen extra kracht wanneer ze gecombineerd werden met aparte strategieën die gevoerd werden vanuit een politieke, persoonlijke en economische doelstelling. Voor Goldschmidt was de uitbreiding van de mecanografie een preventieve actie tegen de uitbreiding van de staatsinterventie. Voor Minister Troclet was de mecanografie een ondersteuning van de versterking van zijn nationale instellingen. Voor Schotsmans was het de toepassing van de principes van het wetenschappelijk bedrijfsbeheer.

De strategieën ontwikkelden zich van zodra het socio-technisch systeem enigszins in een stabiele fase kwam. Zo nam Goldschmidt actief deel aan hervormingscommissie ‘Jauriaux’ die begin 1945 van start ging, in de hoop dat daaruit een rationalisatie (lees : centralisatie) van de aangifteformulieren zou volgen⁸⁸. Toen deze commissie strandde

⁸⁷. We verwijzen naar het standaardwerk ter zake van JAMES R. BENIGER, *The Control Revolution. Technological and Economic Origins of the Information Society*, London, 1986. Hij toonde aan dat de behoefte aan controle aan de basis lag van de ontwikkeling van de mechanisering van de administratieve functies. ⁸⁸. De Commissie voor de studie van het vraagstuk van het ouderdomspensioen en weduwschap van arbeiders en bedienden, specifieke de ‘Ondercommissie Organisatie’ (archief RSZ, documenten CG, 480, 1947 02 03, met als bijlage : CPV/CO 46/5). Goldschmidt bepleitte er vooral de afschaffing van de pensioendocumenten en de integratie van de bijdrageafdracht voor deze sector in de algemene RMZ-afdracht. Zie ook : Verslagen van de *Commission pour l’Étude de la question des Pensions de Vieillesse et de Veuve en faveur des Ouvriers et des Employés* (Archief ASLK, Archieven van de operationele diensten, 2057-2059).

door gebrek aan consensus over het toe te passen pensioensysteem, nam de RMZ zelf het initiatief en formuleerde het voorstel tot oprichting van een centrale nationale dienst voor mecanografie, die actief zou zijn voor de hele sector van de sociale zekerheid⁸⁹. Het voorstel was uitgeschreven in samenwerking met IBM door MvM-directeur Schotmans, die het omschreef als een uitbreiding van het werkingsveld van de MvM. Het werd voorgelegd aan de Nationale Paritaire Raad (maart 1948) maar koel onthaald en doorverwezen naar de werking van de Koninklijke commissarissen (Henri Fuss en Walter Leën). Het voorstel werd overgenomen door minister Troclet die het voorlegde aan de Ministerraad, die het echter niet aannam, waarop Troclet reageerde door van tactiek te veranderen. Per brief deed hij een oproep aan de instellingen van sociale zekerheid om gebruik te maken van de diensten van de MvM. Parallel liet hij de statuten van de vzw wijzigen zodat de instellingen konden toetreden zonder juridische obstakels. Dit was een alternatief voor de oprichting van een nationale mecanografiedienst. Met als gevolg dat een aantal instellingen zoals RZIV en RJV meerdere taken uitbesteedden aan de MvM in 1949 en dat zo het werkingsveld van het technologisch raam aanzienlijk uitbreidde⁹⁰.

Vanaf 1946 startten ook de strategieën om de gegevensstromen te centraliseren. Dit uitgangspunt was al uitgeschreven in de beginteksten waar men de afschaffing van de formulieren voor vakantiekasten, kinderbijslag, pensioenen en ziekenfondsen al in het vooruitzicht had gesteld. De concrete plannen om met één unieke multifunctionele aangifte te werken stonden uitgeschreven in de voorstellen van 1948. De realisatie daarvan botste op weerstand vanuit verschillende hoeken, zodat de tactiek werd gewijzigd: men zou de centralisatie per sector doorvoeren⁹¹.

Door de ontvangst van de aangifte-documenten bij de RMZ te centraliseren kon men kruis-, vorm- en aritmetische controles toepassen. Dit waren essentiële controletechnieken die niet geïmplementeerd waren bij de creatie van het systeem van de sociale zekerheid waardoor misbruiken niet konden gedetecteerd worden. En deze tierden welig op alle niveaus⁹². Deze regulerende, controlerende functie was gekoppeld aan het exploiteren van centrale bestanden van werkgevers en werknemers. Aan de hand daarvan kon men bepaalde gegevens toetsen, bijvoorbeeld met kruiscontroles. Bij de opstart van de naoorlogse sociale zekerheid had men als uitgangspunt genomen dat men de bestanden

89. *Centralisation des carrières des travailleurs (+annexes)* (Archief RSZ, documenten CG, 679, 1948.2.09) en *Rapport n° 2. Organisation du Service central mécanographique. Tenue à jour d'une fiche individuelle par travailleur assujéti à la Sécurité Sociale* (Archief RSZ, documenten CG, 679, 9 februari 1948, 2° annexe, p. 28 + 3 annexes). **90.** Maar beperkt. Het RZIV had van bij de aanvang geopteerd voor een niet-mecanografische exploitatie zodat voorkomen werd dat de ziekenfondsen aan autonomie zouden moeten inboeten. Het RJV had het mecanografisch systeem van de ASLK overgenomen, en dit werkte met boekhoudmachines. **91.** Begonnen met de documenten voor de vakantiekasten [Besluit van de Regent, 19 juli 1949, betreffende het jaarlijks verlof der loontrekkende arbeiders (*Belgisch Staatsblad*, 22-23 juli 1949), gevolgd door de aanvragen voor bijdragebons (1950), in 1953 met de formulieren voor de pensioenen (ASLK), en de directe aanleiding voor de invoering van de vereenvoudigde aangifte (1957)]. **92.** Deze problematiek kwam regelmatig in de pers: de sociale zekerheid leek een zeef. Het werd een politiek vraagstuk waaraan LÉON-ÉLI TROCLET een volledig hoofdstuk heeft besteed in zijn boek *Problèmes belges de la Sécurité sociale*. t.1, Bruxelles, 1949, p. 213-230.

moest opsplitsen tussen een bestand van werkgevers en een van werknemers, waarvan het eerste beheerd werd door de RMZ, in casu de MvM, terwijl het beheer van het tweede niet bepaald was, behalve dat de RMZ dit niet zou doen. Het werd gedeeltelijk onderhouden door de ASLK in functie van de uitkering van de pensioenen. Na enkele maanden bleek dat men om de rechten en de vergoedingen van de werknemers te controleren ook daarvan een bestand nodig had. Een strategie ontwikkelde zich. Een voorstel om een centraal werknemersregister te laten exploiteren, door de voorgestelde Nationale Mekanografische Dienst werd in 1948 afgewezen. Er zouden vanuit de RMZ nog pogingen ondernomen worden om een dergelijk register aan te leggen maar men botste steeds op het bestaan van een gelijkaardig bestand bij de ASLK. Deze tweedeling was een typisch kenmerk van de Belgische sociale zekerheid en zou de toekomst van de informatieverwerking in deze sector sterk kleuren.

Dialectische spanningen in socio-technische trajecten

Uiteraard ontstond er weerstand bij het ontwikkelen van deze strategieën. Uit de geschiedenis van de technologie weten we dat technologische evoluties en innovaties niet verlopen volgens een vastomlijnd, rechtlijnig, logisch opeenvolgend traject. Integendeel : het pad is dialectisch, heterogeen, contra-intuïtief⁹³. Zo ook bij de maatschappelijke ontplooiing van het mekanografische ponskaartsysteem in de sociale zekerheid. Bij de start in 1944 was men immers doelbewust

vertrokken vanuit een bestaande manier van werken, enkel de financieringswijze zou veranderen. Dit betekende in de praktijk dat in 1945 het zegelsysteem op de vakantiekaart en op de pensioenkaart behouden bleef, dat werkgevers lijsten bleven overmaken aan de kinderbijslagkassen, die betaalden via een postassignatie en dat zieken vergoed werden door ziekenkassen. De hierboven beschreven strategieën bedreigden de meeste van deze werkwijzen, dus tastten zij ook de maatschappelijke positie aan van bepaalde uitvoerende instellingen, die op zich emanaties waren van socio-politieke belangen. Vooral de ziekenfondsen waren zich vlug bewust van deze bedreiging. Logisch dat er zich antistrategieën ontwikkelden. De belangrijkste ontplooiden zich vanuit een ander mekanografisch raamwerk, specifiek dit van het boekhoudsysteem, dat in meerdere opzichten de antipode was van het ponskaartsysteem. Het grote verschil tussen dit systeem en het ponskaartsysteem was dat dit wel toepasbaar was voor individuele dossierbehandeling, relatief goedkoop was, geen aparte plaats of behandeling nodig had. Dit systeem had ook een variant van een technologisch raamwerk met artefacten, werkmethodes, successen, actoren, protagonisten en was een dominant systeem in de sector van de vakantiegeden (RJV) en de pensioenen (ASLK). Het werd bewust geïnstalleerd in de sector van de kinderbijslag in 1947 (RG) omwille van de klantvriendelijke, gedecentraliseerde werking, wat conform was aan de beleidsvisie bij een fractie van de socialistische beweging⁹⁴.

93. WIEBE E. BIJKER & JOHN LAW (eds), *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociotechnical Change*, Cambridge, 1992, p. 201. 94. Zie de merkwaardige artikelenreeks in *Le Monde du Travail* van begin 1945 waarin de deskundigen inzake sociale zekerheid uit de socialistische beweging een reactie geven op de goedgekeurde besluitwet. Met name : Edmond Leburton, Léon-Eli Troclet, Jean Marcy. Vooral EDMOND LEBURTON, "La Sécurité Sociale.



Adresseermachine van type Addresso-graph : In de staande laadbak werden de adresplaatjes gelegd. Met een kleine lopend band werden zij onder de hamer (de cilinder) gebracht. Onder de hamer zat een roterend printlint. Men stak een document onder hamer en lint, en met een druk op een pedaal werd een motor geactiveerd die de hamer letterlijk op de printplaat drukte en afdruckte op het document. Men bediende dit toestel met beide handen en voet. Zo kon men 50 tot 60 adressen per minuut, 3000 per uur, printen. Het plaatje schoof naar links en viel in de laadbak. Ook dit toestel werd bediend door vrouwelijke personeelsleden. Het werd opgesteld samen met de stansmachines. Het lawaai was oorverdovend. (Bron : museumstukken Smals)

Het zou tot een aantal confrontaties komen tussen beide technologische raamwerken; zoals de bepaald cassante bedrijfsanalyse van de RMZ in 1949, die stelde dat een groot deel van de problemen veroorzaakt was door een te rigoureuze toepassing van de mecanografische ponskaartmethode, met als voorstel over te schakelen naar het boekhoudsysteem en de structuur van de RMZ te decentraliseren⁹⁵. Die problematiek zou blijven sluimeren en zou pas in 1960 beslecht worden t.v.v. het ponskaartsysteem dat inmiddels gemuteerd was naar een primair IT-systeem. De sterkte van het boekhoudsysteem zou overigens de zwakte blijken te zijn. Het waren alleenstaande machines die niet verbonden werden. Ponskaartmachines hadden een gemeenschappelijk communicatie-instrument, de ponskaart, als drager van informatie. Dit was een onderdeel van het netwerk dat in 1944 tot stand kwam. Het werd vooral belangrijk wanneer de gegevensstromen van gestructureerde bestanden via ponskaarten op gang kwamen, waardoor de densiteit toenam, parallel aan de snelheid van de gegevensverwerking. Dit was de opstap naar de informatisering. Met de uitbreiding van de rekencapaciteit en de standaardisering van de ponskaart werden de boekhoudmachines stilaan verdrongen

en geleidelijk gekannibaliseerd door het ponskaartsysteem.

Tot slot : de lakmoesproef door het aftoetsen aan buitenlandse initiatieven

Tijdens de beginfase, de fase van onzekerheid, hebben de actoren hun initiatieven getoetst aan realisaties in het buitenland. Onder impuls van minister Troclet werden bezoeken afgelegd in Frankrijk, Engeland en Nederland. De reis naar Londen (september 1945) was te vroeg aangezien men daar nog volop bezig was met de ontwikkeling van een stelsel van sociale zekerheid op basis van de plannen van Sir William Beveridge. Ze hadden er overigens uitgebreide verduidelijkingen te geven bij het feit dat men in België al een systeem had dat gebaseerd was op een bijdrage van werknemers én werkgevers... “(...) zij schijnen het volle gewicht en belang niet helemaal begrepen te hebben (...)”⁹⁶. In Parijs (van 11 tot 15 februari 1946) werden ze geconfronteerd met een stelsel dat eveneens nog in volle opstart was. De structuur op basis van geografische regionale indeling, een unieke bijdrage, een secundaire rol voor de ziekenfondsen, een aparte organisatie van de kinderbijslag... enz. Tot een conclusie kwam men niet, evenmin tot een inspiratie voor hun beleid⁹⁷. Nog minder inspirerend was

L'unification des cotisations sociales de l'administration des assurances sociales”, in *Le Monde du Travail*, 21 janvier 1945, p. 1-2, pleitte voor een verdere centralisatie van de inning, maar terzelfdertijd voor een decentralisatie van de dienstverlening. Een pleidooi dat werd omgezet in de realisatie van de “Huizen van de Arbeid”. Deze visie werd concreet gerealiseerd in de infrastructurele uitbouw van de Rijksdienst voor Samenordering der Gezinsvergoedingen (R.G.) opgericht op 10 januari 1947 (*Belgisch Staatsblad*, 26 jan. 1947), op basis van lokale afdelingen en uitgerust met boekhoudmachines. **95.** Nota *Onderzoek der inrichting van de boekhoudingsdienst van de RMZ* (Archief RSZ, Documenten CG, 1186, 17 april 1950, annexe 2). Er was enige druk nodig om dit document wereldkundig te maken : pas maanden na publicatie werd het besproken nadat Goldschmidt al een reeks van aanpassingen had doorgevoerd. **96.** *Informatiezending naar Londen* (Archief RSZ, documenten CG, 175, 10 juni 1945, p. 3). **97.** *Enquête sur le régime français de la Sécurité Sociale* (Archief RSZ, documenten CG, 296, 13 maart 1946).

de deelname aan een congres in Amsterdam (16 en 17 juni 1946) dat handelde over de eventuele uitbreiding en de reorganisatie van de structuur van de Nederlandse sociale zekerheid. Men noteerde dat er een sterke strekking was om de sociale verzekeringen op bedrijfsbasis te organiseren⁹⁸. Een van de laatste studiereizen was deze naar Portugal (26 april tot 4 mei 1951). Na lang aandringen werd Etienne Schotmans uitgezonden omdat Goldschmidt had vernomen dat er daar een systeem in voege was op bedrijfsbasis en dat maximaal gebruik maakte van een mecanografisch systeem, uitgevoerd door een centrale mecanografische dienst. Raakpunten dus met de voorstellen om ook in België een nationale dienst in te richten en met de experimenten die de RMZ aan het uitvoeren was i.v.m. de deconcentratie van hun diensten. Toen Schotmans er aankwam was echter de hele werking opgedoekt. De mecanografische centralisatie had compleet gefaald... het experiment was volledig mislukt en afgevoerd. Men was zo aangedaan dat men niet durfde

een negatief verslag op te maken voor de RMZ⁹⁹.

Die reisverslagen en hun besprekingen tonen aan hoe uitzonderlijk de realisatie in België was. Enerzijds omdat het al vanaf begin 1945 van start was gegaan, en anderzijds omdat een (functionerend) stelsel in voege was gebracht met een hybride (netwerk-)structuur van een gecentraliseerde inningsorganisatie en het institutioneel pluralisme van de uitvoerders. Dit kan enkel verklaard worden door de voorbereiding tijdens de Tweede Wereldoorlog van de inhoudelijke concepten (Sociaal Pact) en van de socio-technische organisatie (Kinderbijslag en MvM). Ook andere landen hadden tijdens de oorlog voorbereidingen getroffen (Engeland : Beverigdeplan- november 1942, Nederland : commissie Van Rhijn-1943¹⁰⁰, Frankrijk-1942¹⁰¹), maar de institutionele ontwikkeling tijdens de Tweede Wereldoorlog, in de schaduw van geschiedenis, maakte de Belgische realisatie uniek.

98. *Congres voor sociale verzekering, bijeengeroepen te Amsterdam op 26 en 27 juni 1946 door de Vereniging van Raden van Arbeid* (Archief RSZ, documenten CG, zonder nr, zonder datum). Dit congres wordt besproken in TON KAPPELHOF, "Omdat het historische gegroeid is. De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952)", in *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 1, 2004, nr. 2, p. 88. **99.** *Rapport sur le voyage du directeur au Portugal* (Archief Smals, documenten RvB, CA 18, 5 juni 1951). **100.** Die tot weinig concrete besluiten kwam. Zie TON KAPPELHOF, "Omdat het historische gegroeid is...", p. 88 ev.. **101.** Charles De Gaulle legde al publiekelijk een verband tussen nationale veiligheid en sociale zekerheid in april 1942. Een delegatie van het *Comité français de Libération nationale* nam deel aan de Conferentie van Philadelphia (1944). Tijdens de oorlog waren er op verschillende niveaus besprekingen maar tot een uitgewerkt plan kwam men niet. Zie BRUNO VALAT, *Histoire de la Sécurité Sociale, (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Paris, p. 30-32.

V. Besluit

De adoptie van de techniek van gemechaniseerde kantoorverwerking door het mesoniveau van de sector kinderbijslag en de institutionalisering daarvan in de vzw. Maatschappij voor Mecnographie in 1939, beantwoordde aan de functionele logica aan het einde van het interbellum. Er was een maatschappelijke behoefte en de mecanografische techniek was in een voldoende ver stadium gevorderd om een oplossing te bieden, in overeenstemming met de normen en waarden van een maatschappelijke groep, die op dit terrein de bovenhand had, namelijk de werkgevers.

Daaruit ontstond er vanaf 1939 een co-evolutie tussen enerzijds de instellingen voor kinderbijslag en anderzijds de Maatschappij voor Mecnographie. De oorlogsomstandigheden van mei '40 veroorzaakten een tijdelijke ontredde, maar vrij snel hervatte de co-evolutie en de padafhankelijkheid zich : de evolutieprocessen bepaalden elkaar. De maatschappelijke inbedding bleef gewaarborgd o.m. door de betrokkenheid van de werkgevers, verpersoonlijkt in de figuur van Paul Goldschmidt en van een dynamische (ex-)ambtenaar, Hector Mavaut, beiden systeembouwers van deze tak van de sociale zekerheid. Binnen het nieuwe regime van strakke bezettingsautoriteit en 'politiek van het minste kwaad' konden zowel het ontstane infrastelsel als het kinderbijslagsysteem de fase van onzekerheid en primaire groei doorkomen.

De Tweede Wereldoorlog was dus zeker geen periode van inertie.

In 1944 kwamen zij in de fase van maturiteit en in een impulsmoment. Met het Sociaal Pact kreeg de vooroorlogse versnipperde en gefragmenteerde sociale zekerheid een netwerkstructuur met gegevensstromen, dwarsverbindingen, knooppunten, gecentraliseerde controle-instellingen en een centraal verdeelpunt : de RMZ. Het infrastelsel had voldoende stabiliteit, kennis en ervaring verkregen om te fungeren als technisch raamwerk van dit sociale zekerheidssysteem waardoor het getild werd tot op de hoogte van het macroniveau, en dus maatschappij omvattend werd. Opnieuw was er concordantie tussen de intrinsieke systeemkenmerken van efficiëntie, rationalisering en het politieke opportunisme om met deze techniek een aanzwellend staatsapparaat te voorkomen. Door deze verbrede maatschappelijke integratie werd echter het politieke bestralingsrisico groter, vooral dan omdat de rol van de Staat, die in de 'Sociaal Pact'-constellatie nog secundair was, de inzet werd van vele politieke debatten.

Vanuit die impulsmomenten ontstonden er nieuwe evoluties. De Keynesiaanse welvaartsstaat kreeg geleidelijk vorm, en de mecanografische gegevensverwerking evolueerde naar elektronische informatieverwerking op basis van informatica-technologie. Het sociale zekerheidssysteem werd omvattender, consistent met een

grotere densiteit : een naadloos web dat over de maatschappij en haar burgers werd gespreid.

RAPHAËL VAN LERBERGE (° 1954) studeerde af in 1976 aan de Rijksuniversiteit Gent als licentiaat in de eigentijdse geschiedenis. Hij publiceerde enkele bijdragen in verband met de geschiedenis van de mutualiteiten. Hij sloot zijn loopbaan af met een onderzoek naar de informatisering van de sociale zekerheid dat hij verder afwerkt als doctorandus aan de VUB. (raphael.van.lerberge@vub.ac.be)

Afkortingen

ACAF	<i>Association de Caisses d'Allocations familiales</i>
ARAB	Rijksarchief in België
ASLK	Algemene Spaar- en Lijfrentekas
AV	algemene vergadering
BKGB	Bond der Kroostrijke Gezinnen van België,
CCCC	<i>Commission consultative du Contrôle et du Contentieux</i> (sector Kinderbijslag)
CCI	<i>Comité central industriel</i>
CdC	<i>Comité de Coordination</i> (sector kinderbijslag)
CG	<i>Comité de Gestion</i> (het Beheerscomité van de RMZ)
Famifed	Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag
MvM	Maatschappij voor Mecnographie
Nat.Comp.Kas	Nationale Compensatiekas voor Kinderbijslag (werknemers)
NOK	Nationale Onderlinge Kas voor Kinderbijslag (zelfstandigen)
RMZ	Rijksdienst voor-Maatschappelijke Zekerheid, later RSZ : Rijksdienst-Sociale zekerheid
RJV	Rijkskas voor Jaarlijkse Vakantie
RG	Rijksdienst voor Samenordering der Gezinsvergoedingen
RvB	Raad van Bestuur, of Raad van Beheer.
RZIV	Rijksfonds voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
Vzw	Vereniging zonder Winstgevend Doel

Archieven

- ACAF : archieven van de *Association des Caisses d'Allocations familiales*, processen-verbaal van de algemene vergadering, 1924-1945, AA1716, bewaard bij Soma.
- ASLK : archieven van de operationele diensten : 2057-2059. *Commission pour l'Étude de la question des Pensions de Vieillesse et de Veuve en faveur des Ouvriers et des Employés*. (verslagen, nota's, studiedocumenten).
- Maatschappij voor Mecnographie : bewaard in het archief vzw Smals, de rechtstreekse opvolger van de MvM. Het zijn de verslagen van de Raad van Bestuur, het Beheerscomité, de Algemene Vergadering en bijhorende documenten.
- Nationale Compensatie Kas voor Kinderbijslag : bewaard bij de federale overheidsdienst Famifed, de opvolger van de Rijksdienst voor Kinderwelzijn (RKW), en opvolger van de Nationale Compensatiekas. Werden geraadpleegd : de *Verslagboeken* van de Raad van Bestuur, van het Beheerscomité en van het CCCC en bijhorende documenten.

- Onderlinge Hulpkas voor Kindertoelagen : documenten (verslagen, studies, controleverslagen) zijn gearchiveerd bij het Algemeen Rijksarchief, ARAB, *Onderlinge Hulpkas voor Kindertoelagen 1938-1960*, INASTI-RSVZ-4C 43.377/1.
- Nationale Onderlinge Kas voor Kinderbijslag : bewaard bij de federale overheidsdienst Famifed. Werden geraadpleegd : de *Verslagboeken* van de Raad van Bestuur en het Beheerscomité.
- RMZ/RSZ : gearchiveerd bij de RSZ, de rechtstreekse opvolger van de RMZ. Werden geraadpleegd : verslagen van het Beheerscomité (*Comité de Gestion*), de jaarverslagen en bijhorende documenten.
- De archieven van de instellingen (met uitzondering van deze van het ACAF en ASLK) zijn niet geïntariseerd, maar chronologisch geordend. Als referentie gebruiken wij de datum van de vergadering (JJJJ.MM.DD). De bijhorende documenten hebben een volgnummer dat wij gebruiken als referentienummer.