DE TECHNO-POLITIEKE TRANSFORMATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEID IN BELGIE: DE STRIJD OM HET WERKNEMERSREGISTER (1944-1963)

DOOR **RAPHAEL VAN LERBERGE**
PhD-onderzoeker, Vrije Universiteit Brussel

VOORAFGAANDE TOELICHTINGEN

HET ONDERWERP

Deze bijdrage behandelt de evolutie van het werknemersregister. Die term omvat de verzameling van informatie over de verzekerde personen zoals naam, geslacht, adres, geboortedatum en administratieve toestand. Deze informatie was specifiek voor elke sector, organisatie, instelling. In het vooroorlogse verzekeringsstelsel hadden alle organisaties hun eigen registers met specifieke kenmerken. Er was geen uniformiteit noch overeenstemming.
Er was één register met algemenere kenmerken: het bestand opgericht door de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (ASLK, in 1993 gemuteerd tot Fortisbank) afhankelijk van het veralgemeende pensioenstelsel voor arbeiders (1924), dat eigenlijk een veralgemening was van de bestanden die de Lijfrentekas had aangelegd in de 19de eeuw om de pensioenen te kunnen berekenen en uit te betalen.

Met de uitbreiding en veralgemening van de sociale zekerheid na de Tweede Wereldoorlog werd die veelheid en diversiteit van registers problematisch door de toename van het volume en de nood aan controle, waarvoor een zekere uniformiteit van gegevens nodig was. Er ontstond dus een behoefte aan een *centraal werknemersregister*, dat de gegevens zou bevatten die in het ganse systeem bruikbaar zouden zijn. Bijna alle landen die een veralgemeend systeem van sociale zekerheid hadden ingevoerd, werden met een gelijkaardig probleem geconfronteerd: hoe de massa van gegevens verwerken, controleren en bijhouden? In 1949 werd dit probleem onderkend door de 'Association Internationale de la Sécurité Sociale', die een vergelijkend onderzoek liet uitvoeren om ervaringen te kunnen delen, kennis te verspreiden en te komen

tot een 'ideaal' systeem.[1] De verslaggevers stelden vast dat er bijna evenveel systemen waren als landen en dat een centraal register en immatriculatie-systeem praktisch nergens voorkwam, ondanks de behoefte daaraan. Want dergelijke systemen lieten controles toe en konden ook met kantoormachines worden uitgevoerd, wat dus een grotere efficiëntie opleverde en beantwoordde aan de opvattingen van rationeel bedrijfsbeheer.[2] Het installeren van een centraal register en het gebruik van (dure) kantoorsystemen was dus gekoppeld aan de problematiek van het al dan niet centraliseren van het systeem. Dit bleek een heikel punt, vooral in die landen die gebruik maakten van ideologisch gekleurde of aan machtsgroepen gebonden organisaties. Want immatriculatie was gelijk aan affiliatie. Dit technische vraagstuk had dus sociaal-politieke gevolgen tot en met de discussie over de rol van de staat en zijn instellingen.

In België werden de functies 'identificeren' en 'controleren' eveneens besproken in 1944 in het technisch ontwerp van het nieuwe systeem.[3] Maar ook hier werd het vrij snel ervaren als een probleem en zo behandeld in de eerste plannen voor de hervorming van de sociale zekerheid (1951).[4] Léon-Eli Troclet, een doortastend Minister van Sociale Voorzorg in de naoorlogse periode, omschreef dit probleem en stelde dat er in 1948 een oplossing kon gevonden worden in het gebruik van het ponskaartsysteem.[5]

De Belgische context toont evenwel aan dat dit geen louter technische discussie was want de hele problematiek speelde zich af tegen de achtergrond van de wijziging van het pensioenstelsel, waarvoor al een register was aangelegd door de ASLK. De discussie over een centraal werknemersregister was dus gekoppeld aan het debat over het pensioenstelsel, over de rol van parastatale instellingen, over het handhaven van het institutionele pluralisme.

(1) *Rapport sur les problèmes techniques concernant l'administration des régimes de sécurité sociale en Manuel de méthodes d'immatriculation des assurés et d'organisation des fichiers,* bestaande uit een deel *'Monographies nationales'* en een deel *'Formulaires'*, Genève, 1951.
(2) Rapport sur les problèmes …, p. 8.
(3) Archief Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (verder ARSZ), Comité de Gestion (verder CG) 1, Technische uiteenzetting betreffende de organisatie van den Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid, 1944 12 10, Rubriek f. *Zekerheidskaart bestemd voor de werknemers*.
(4) Rijkscommissarissen voor de Maatschappelijke Zekerheid, *Verslag over de hervorming van de maatschappelijke zekerheid,* Brussel, 1951, in verslag Leën, rubriek 41 en in verslag Fuss, rubriek 30.
(5) L.-E. Troclet, *De sociale zekerheid in België. Deel 1: algemene vraagstukken inzake sociale zekerheid*, Brussel, 201, 1958.

Een breed maatschappelijk debat dus dat in de jaren zeventig nog verder uitdijde tot de discussies over administratieve vereenvoudiging, over de privacy van gegevens en finaal over de totale architectuur van de sociale zekerheid. Het werd afgesloten in 1991, met de oprichting van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.[6] Het werknemersregister van de Kruispuntbank is vandaag nog steeds een cruciale technische component in het systeem van de sociale zekerheid. Het actuele systeem bestaat uit elektronische verbindingen tussen verschillende databanken, die via een reeks van protocollen informatie leveren. De basisfuncties, enerzijds controle op de identiteit van de sociaal verzekerden en de rechthebbenden, en anderzijds het bepalen van de rechten in de sociale zekerheid op basis van loon- en arbeidsprestaties, zijn evenwel identiek als deze die in 1944 als behoefte werden ervaren.

We omschrijven het werknemersregister als een administratief-technisch artefact (afgekort ATA).[7] Een dergelijk artefact heeft een functie in de verwerking van gegevens in een administratie: ze nemen de gedaante aan van een steekkaart, een formulier, een bestand, een lidboekje, een aangifte, een ontvangstbewijs enz.. Een administratie bestaat uit een veelheid van dergelijke ATA's. Deze hebben een concrete fysieke vorm zoals een papieren formulier of steekkaart (later een kartonnen ponskaart), een magneetband, een elektronisch bestand. Door hun functie en inhoud zijn zij actieve componenten in een socio-technisch systeem. Zij brengen een netwerk in beweging en daarom zijn ze te onderzoeken als actanten.[8] Ze hebben gemeenschappelijke kenmerken zoals de vorm die evolueert, de functie die aangepast wordt. Ze bevatten informatie als een gestolde werkelijkheid die tijdsgebonden en dus te vernieuwen en te onderhouden is op gevaar af obsoleet te worden.[9] Zij hebben een juridische basis en zijn het product van regels en toepassingsmodaliteiten die vaak een politieke geladenheid hebben.

(6) F. Robben en J. Viaene, De oprichting van een kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid. Voorontwerp van wet, *Oriëntatie*, 6/7, pp. 157-164, 1989. Zij gebruiken zowel de benaming als de vorm van een 'netwerk' om het systeem van de sociale zekerheid te omschrijven.

(7) We verwijzen naar mijn bijdrage: Raphaël Van Lerberge, De administratief-technische origine van de sociale zekerheid in België. Een apart oorlogsverhaal, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3, pp. 397-439, 2016.

(8) B. Latour, *Reassembling the social. An Introduction to actor-network-theory*, Oxford University Press, pp. 222-224, 2005, focust zich op de vorm en de functie van formulieren als concrete actanten. Maar dergelijke actanten komen in veel andere vormen voor zoals hierboven beschreven.

(9) Zoals beschreven in I. Boydens, *Informatique, normes et temps. Evaluer et améliorer la qualité de l'information: les enseignements d'une approche herméneutique appliquée à la base de données "LATG" de l'O.N.S.S*, Brussel, uitgeverij Bruylant, 1999.

De ATA's zijn meestal het resultaat van een overeenkomst tussen verschillende actoren in een systeem, die de vorm, de inhoud, de structuur, de termijnen, de sancties, enz. vastleggen. De inhoudelijke kenmerken hebben ook vaak een politieke, sociale, morele waarde, waarover een maatschappelijk, politiek debat is gevoerd. Zij hebben een sociale dimensie omdat ze afdwingbaar zijn en het voorwerp zijn van sanctionering en uitsluiting. Zij weerspiegelen de technische condities van de gebruiksmogelijkheden. Ze zijn bewijsstukken en controle-instrumenten, dus bevatten ze macht, en worden al dusdanig gebruikt binnen machtsconstellaties en hun actoren zoals ziekenfondsen, instellingen, politici, werkgevers, vakbonden. Zij zijn fysieke onderdelen van een netwerk: ze worden uitgewisseld, het transport heeft een bedding en een bestemming, het gegevensverkeer heeft een snelheid en moet binnen een omschreven tijdsbestek worden afgewerkt, ze worden verzameld in verwerkingscentra (knooppunten), die ze distribueren, al dan niet bewerkt met mechanische, elektronische, … middelen. Daardoor komen nieuwe vormen van informatie en kennis tot stand zowel over het individu of over het particuliere feit, maar in hun verwerkte vorm ook over globale situaties waarop ze betrekking hebben, waardoor zij een beleid kunnen sturen en sociale processen richting kunnen geven.[10] Ze vormen de administratief-technische basis van het systeem, waardoor zij voorwerp zijn van sociopolitieke discussies.

DOELSTELLINGEN

Doelstelling 1

In deze bijdrage onderzoeken wij de evolutie van een administratief-technisch artefact binnen de sociotechnische context van de pensioensector en willen we nagaan of technologie invloed had op de evolutie van de sociale zekerheid.

Historicus Guy Vanthemsche vermeldt vijf invloeden op de sociale zekerheid: de internationale, economische, sociale, ideologische en politieke context.[11] Dit is conform de gangbare benadering van de sociale zekerheid, die veelal bestudeerd wordt als een resultante van 'macht', uitgeoefend door verschillende sociale groepen.

(10) Zoals aangetoond in het onderzoek van G. C. Bowker en S. L. Star, *Sorting things out. Classification and its consequences*, Cambridge, MIT-press, 1999, met betrekking tot het classificatiesysteem en de organisatie van de gezondheidszorg.
(11) G. Vanthemsche, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, pp. 32-33, 1995.

Recente studies verruimen weliswaar dit gezichtspunt en wijzen bijvoorbeeld op de wisselwerking tussen beleid, politieke cultuur en sociale wetenschappen[12] of tussen de structuur en werking van belangenorganisaties (vakbonden) op de structuur van de welvaartsstaat[13], maar de invloed van de technologie is nauwelijks bestudeerd.

Ook in de Belgische geschiedschrijving over de sociale zekerheid is de factor 'macht' het uitgangspunt. Historici zoals Guy Vanthemsche en Dirk Luyten analyseren de overgang van het vooroorlogse naar het nieuwe stelsel, maar het technische aspect komt nauwelijks aan bod.[14] Pierre Vandervorst en Michel Liesse geven wel een aanzet om ook de technische component te belichten, maar plaatsen dit niet in een ruimere context.[15] Isabelle Boydens bestudeert een vergelijkbaar component van het systeem, namelijk de Loon- en Arbeidstijdsgegevensbank. [16] Onderzoekers zoals P.H.A. Frissen[17], P. Henman en M. Adler bestuderen de invloed van de informatica op de maatschappij, maar als sociologen maken zij enkel een beperkte historische analyse.[18] Wij willen verder teruggaan in de tijd en specifiek nagaan of de mecanografie en later de eerste IT-technologie een impact had op de verdere evolutie van het instituut 'sociale zekerheid' door ons te focussen op een ATA, het werknemersregister.

(12) S. J. Keulen, *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002*, Onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Universiteit Amsterdam, 2014.
(13) O. D. Nijhuis, *Labor divided. Union structure and the development of the postwar welfare state in the Netherlands and the United Kingdom*, Onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Universiteit Leiden, 2009.
(14) G. Vanthemsche, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, pp. 165-176, 1995; D. Luyten en G. Vanthemsche (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen*, Acta van het historische luik van het colloquium 50 jaar Sociaal Pact, Vrije Universiteit Brussel, 8-9 december 1994, Brussel, 1995.
(15) P. Vandervorst, *Le paysage informatique de la sécurité sociale comme métaphore*?, Brussel, 2015; M. Liesse en R. Van Lerberge, *Smals Development. 1939-2014*, Brussel, 2014.
(16) I. Boydens*, Informatique, normes et temps. Evaluer et améliorer la qualité de l'information: les enseignements d'une approche herméneutique appliquée à la base de données "LATG" de l'O.N.S.S*, Brussel, 1999. Een databank is een voorbeeld van een ATA. Boydens wijst niet alleen op het belang van de voorgeschiedenis maar ook op het verband met de juridische en socio-economische context van de objecten van databank, p. 267 en volgende.
(17) P. H. A. Frissen, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Den Haag, 1996.
(18) M. Adler en P. Henman, Technologies de l'information dans la politique et l'administration de la sécurité sociale: résumé de la situation, *Revue internationale de sécurité sociale*, 54, 4, pp. 27-56, 2001.

Doelstelling 2

In deze bijdrage willen wij door historische analyse van nieuw bronnenmateriaal nagaan of zelfbestendigende mechanismes, die zich uiten in padafhankelijkheid, een rol hebben gespeeld.

Hoger hebben we aangehaald dat er ongeveer een halve eeuw ligt tussen de initiële initiatieven om een centraal register te maken en de uiteindelijke oplossing via de sociotechnische constructie van de Kruispuntbank. De vraag stelt zich dus welke mechanismes er werkzaam waren die de lange overgangstermijn van vijf decennia kunnen verklaren. Dit werd deels onderzocht door sociologen Pierre Reman en Philippe Pochet, die — zich baserend op het historische institutionalisme — wijzigingen in het systeem van de sociale zekerheid hebben bestudeerd en hebben ingezoomd op de sector pensioenen maar zonder de technische aspecten te belichten. Reman en Pochet verklaren de traagheid van de ommekeer in deze sector door de verankering in de vooroorlogse structuren, die zij omschrijven als een vorm van padafhankelijkheid.[19] Ook andere onderzoekers gebruiken dit concept in studies over wijzigingen in de sociale zekerheid.[20] G. F. Lanzara voegt het begrip *bricolage* toe dat hij ontleent aan Claude Lévi-Strauss waarmee deze beschreef dat in culturen nieuwe artefacten worden gecreëerd met materialen die oorspronkelijk voor andere doeleinden werden gebruikt. Lanzara merkt een overeenkomst op bij het ontstaan van nieuwe instellingen en legt een verband met economische padafhankelijkheid.[21] Ook in het sociale constructivisme wordt de notie padafhankelijkheid gebruikt.

(19) P. Reman en P. Pochet, Transformations du système belge de sécurité sociale, in P. Vielle, P. Pochet en I. Cassiers (eds), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?*, Brussel, pp. 121-150, 2005.

(20) B. Palier en G. Bonoli, Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale, *Revue française de science politique*, 3, pp. 399-420, 1999. Zij verwijzen naar de verankering in de vooroorlogse structuren als rem op de ontwikkeling van de Franse sociale zekerheid. A. M. Jacobs, Policymaking as political constraint: institutional development in the U.S. social security program, in J. Mahoney en K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, pp. 94-131, 2010. Hij onderzoekt vanuit een institutionalistische benadering evoluties in de Amerikaanse sociale zekerheid en stelt dat 'endogene' factoren in de 'institutie' van de Amerikaanse sociale zekerheid zelfbestendigend hebben gewerkt.

(21) G. F. Lanzara, Self-destructive processes in institution building and some modest countervailing mechanism, *European Journal of Political Research*, 33, pp. 26-31, 1998. Passen we dit toe, dan kunnen we stellen dat de actoren in 1944 hebben geopteerd voor de meest economische oplossing omdat de maatschappelijke kost om in een korte tijd een nieuw systeem te starten, beduidend hoger zou geweest zijn dan verder te werken met bestaande middelen.

Men stelt dat elke stap in een sociotechnische evolutie steunt op de kennis en ervaring uit een vorige stap, maar ook dat men kiest om een bestaande technologie verder toe te passen omdat men met de initiële keuze marktvoordelen heeft behaald die men wil bestendigen, en dus niet omdat het de beste technologie was. Met andere woorden ook socio-economische factoren bepalen het pad, net zoals complexiteit en onzekerheid gebruikers doen vasthouden aan een gemaakte keuze.[22] Nog andere disciplines hebben van dit concept gretig gebruik gemaakt[23], in die mate zelfs dat het ondertussen een welgevulde bibliotheek opleverde tot en met enkele overzichten.[24]

Er stelt zich meteen een fundamenteel probleem: een eensluidende definitie van het concept *padafhankelijkheid* bestaat niet. Wij houden het bij de omschrijving van Paul Donnelly, die wij beschouwen als de meest toepasselijke in de historiografie, namelijk *'a historical path of choices has the character of a branching process with a self-reinforcing dynamic such that preceding steps in a particular direction induce further movement in the same direction, thereby making the possibility of switching to some other previously credible alternative more difficult.*[25] Vertrekkende vanuit deze omschrijving moeten we minstens paden kunnen herkennen en beslissingsmomenten kunnen vastleggen waarop men al dan niet rationeel een keuze heeft gemaakt die bepaald werd door het verleden. De afhankelijkheid moet dan blijken uit het uitsluiten of niet in aanmerking nemen van alternatieven.

(22) D. MacKenzie en J. Wajcman, Introductory essay, in D. MacKenzie en J. Wajcman (eds.), *The social shaping of technology,* Londen, pp. 19-21, 1999.

(23) Het wordt ook aangewend om recente fenomenen te kunnen duiden, bv. L. Gerrits en P. Marks, Vastgeklonken aan de Fyra. Een padafhankelijkheidsanalyse van de onvermijdelijke keuzen voor de falende flitstrein, *Bestuurskunde*, 1, pp. 55-64, 2014. Zij besluiten met: *'Padafhankelijkheid is een van de elementen die ervoor zorgen dat collectieve besluitvorming zo complex kan zijn. Door dergelijke mechanismen bloot te leggen kunnen we steeds beter begrijpen waarom het zo moeilijk kan zijn om grote projecten tot een goed einde te brengen'.* Het creëren van een centraal werknemersregister was eveneens een groot project dat niet tot een goed einde werd gebracht.

(24) D. Brezniz, Slippery path of (mis)understanding. Historically based explanations in social science, in G. Schreyögg en J. Sydwow (eds.), *The hidden dynamics of path dependence. Institutions and organizations*, New York, pp. 13-34, 2010.

(25) P. Donnelly, Focusing on process and history – path dependence, in J. Hogan, P. Dolan en P. Donnelly (eds), *Approaches to qualitative research: Theory and its practical application,* Cork, 125, 2009. Donnelly geeft aan dat teruggrijpen naar de geschiedenis meer is dan een illustratie bij een analyse, maar een noodzakelijke verrijking van het onderzoek naar het wordingsproces van instellingen en organisaties. Hij noemt dit de '*integrationist position*' van de onderzoeker.

Wij reconstrueerden de paden die gevolgd werden door de instellingen Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (RMZ, de huidige Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)) en de ASLK. Deze instellingen, de ASLK als spaarbank en de RMZ als verdelingspunt in een nieuw systeem, waren beide cruciale knooppunten in het toenmalige netwerk en ze waren actief betrokken in het technologische raamwerk van de pensioenen omdat zij het werknemersregister wilden beheren. De ASLK weliswaar met een staat van dienst die al decennia oud was, en de RMZ die zijn plaats als nieuwe instelling nog helemaal moest verwerven. Net zoals ATA's beantwoorden zij aan Latours' omschrijving van 'actors' die beweging brengen in een netwerk onder meer door hun functionele kennis waardoor zij een tussenschakel vormen tussen techniek en maatschappij. Binnen die instellingen zelf was de kennis geconcentreerd bij een beperkt aantal personen die actief waren op het uitvoerende, operationele niveau als leidinggevende. Deze hadden een grote impact op het beleid van de instellingen. Zij bepaalden niet alleen de agenda van de raden van bestuur, zij omschreven ook de te behandelen problemen en formuleerden oplossingen die zelden werden afgewezen. Want deze oplossingen waren van een administratief-technische aard en op dit vlak waren zij de experts bij uitstek. Ze hadden de competentie om operationele problemen op te lossen door het creëren (of aanpassen) van administratief-technische artefacten.

In de aanvangsfase van de naoorlogse sociale zekerheid werden zulke functies bekleed door personen die rechtstreeks betrokken waren bij de uitbouw van de sociale zekerheid. De administrateur-generaal van de RMZ, Paul Goldschmidt, had de technische basis gelegd van het kinderbijslagstelsel en van het systeem van de centrale inning. Juist wegens zijn technische expertise was hij aangezocht om de leiding te nemen over de nieuwe instelling RMZ.[26]

(26) Paul Goldschmidt-Clermont (1890-1969), ingenieur, drijvende kracht vanaf 1920 van de werkgeversorganisatie CCI en medeoprichter van kinderbijslagkassen. Hij was het patronale aanspreekpunt voor politieke instanties bij de behandeling van onderwerpen in verband met sociale zekerheid en tijdens de oorlog actief lid van het Clandestien Comité. Als uitgesproken voorstander van nieuwe technieken en rationeel bedrijfsbeheer was hij medeoprichter van de Maatschappij voor Mecanographie (1939). Na de oorlog werd hij benoemd tot eerste administrateur-generaal van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid. Hij publiceerde over sociale kwesties, demografie, ethiek van de ingenieur. Hij had een uitgesproken visie op de organisatie van de sociale zekerheid. Bron: N. Lubelski-Bernard, 'Paul Goldschmidt-Clermont', in *Nouvelle Biografie Nationale*, deel 10, 203-209.

Bij de ASLK was Robert Royer, door vriend en vijand geroemd om zijn technische kennis, een sleutelfiguur vooral in de sector pensioenen.[27] Deze personen hadden minstens één zaak gemeen: hun geloof in de aanwending van de mecanografie. Door toedoen van Goldschmidt was er een Maatschappij voor Mecanografie opgericht die de technische steunpilaar was van de sector kinderbijslag en later – in 1944 – van de RMZ. Royer had de administratie van de ASLK, in navolging van directeur Van Billioen op een mecanografische basis georganiseerd. Daardoor waren zij deelgenoot aan eenzelfde technologisch raamwerk van de mecanografie. Zij waren 'system-builders', of beter nog: 'padoriënterende actoren', die sturing gaven aan evoluties maar meteen ook konden opgesloten worden in hun eigen keuze. Het volgen van deze personen kan ons dus meer verduidelijking geven over de grond van bepaalde beslissingen en kan dus inzicht geven in het voorkomen van padbepalende elementen, op voorwaarde natuurlijk dat de bronnen een dergelijk inzicht toelaten.

BRONNEN

Zowel de RMZ als de ASLK (huidige Fortis-bank) beschikken over uitgebreide archieven die bestaan uit gedetailleerde verslagen van de beheersinstanties (algemene vergadering, raad van bestuur), aangevuld met gedetailleerde documentaire nota's, die toelichting geven bij agendapunten. Royer heeft bovendien een eigen archief nagelaten met briefwisseling, persoonlijke notities en interne nota's.

(27) Robert Royer (1906-1979), burgerlijk mijningenieur KUL, actuaris. Hij was een zoon van een ambtenaar van de ASLK en trad er zelf in dienst in 1932, waar hij doorgroeide tot actuaris. In 1947 werd hij directeur van de Lijfrentekas en de Verzekeringskas van de ASLK. Hij publiceerde over de pensioenproblematiek en sociale zekerheid. Hij was actief lid, later voorzitter van de Koninklijke Vereniging van Belgische Actuarissen. Als actuaris was hij ook betrokken bij de uitbouw van de sociale zekerheid, vooral dan bij de sector van de ziekteverzekering waar zijn kennis onder meer werd benut voor het bepalen van het risico 'mortaliteit', een van de verdeelsleutels tussen ziekenfondsen vanaf 1949. Bron: *ASLK Kas Echo's. Personeelsblad voor tussentijdse informatie,* 85, 1971.

We konden ook beschikken over de archieven van de Maatschappij voor Mecanographie (MvM, de huidige vzw Smals[28]), die ons een kikvorsperspectief verschaffen, wat leidt tot een beter begrijpen van de technische materie. Vooral de RMZ- en MvM- archieven zijn tot vandaag nog niet bestudeerd en zijn hopelijk nu ontsloten en bekend bij een breder publiek.

OPBOUW VAN DE BIJDRAGE

We hanteren het chronologische verloop van het proces. Eerst beschrijven we de vooroorlogse antecedenten en het monopolie van de ASLK met de verankering van het werknemersregister in de pensioenproblematiek. Vervolgens beschrijven we hoe het nieuwe socialezekerheidssysteem die oude waarden op de helling zet: zowel het kapitalisatiesysteem als het monopolie van de ASLK werden voorwerp van herziening. In het derde deel analyseren we de gevolgen van het invoeren van een nieuw pensioenstelsel en in het vierde deel beschrijven wij de invloed van de implementatie van de nieuwe informaticatechnologie, die leidde tot een poging tot convergentie maar uiteindelijk mislukte (beschreven in het vijfde deel). In de bespreking/conclusie toetsen wij de doelstellingen af.

1. DE ANTECEDENTEN VAN HET BELGISCHE PENSIOENSYSTEEM EN HET WERKNEMERSREGISTER: HET MONOPOLIE VAN DE ASLK (1849-1945)

De pensioensector is de oudste voorziening van de Belgische sociale zekerheid. Al in 1849 werd een wetsontwerp over pensioenen besproken. In 1850 werd de Lijfrentekas opgericht: een publiekrechtelijke instelling die het sparen zou aanmoedigen en de burger de mogelijkheden zou bieden om voor zichzelf een pensioen op te bouwen. Het werd de basis van het individuele kapitalisatiestelsel. Het systeem kende een zeer bescheiden succes maar kreeg een nieuwe impuls met de oprichting van de ASLK in 1864. Deze ASLK activeerde niet alleen het sparen met het oog op een later pensioen, maar ook het sparen in het algemeen.

(28) Vzw Smals (of kortweg Smals) is de opvolger van de Maatschappij voor Mecanographie, een vzw die in 1939 werd opgericht om mecanografische werken in opdracht van de sector kinderbijslag uit te voeren. Smals ondersteunt en begeleidt overheidsinstellingen en instellingen in de sociale sector en in de sector van de gezondheidszorg bij hun informatiebeheer, zie ook: www.smals.be. Over het ontstaan: Raphaël Van Lerberge, 'De administratief-technische origine van de sociale zekerheid in België. Een apart oorlogsverhaal', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3, pp. 397-439, 2016.

Het werd de officiële Spaarkas die in 1890 90,7% van de totale spaargelden centraliseerde. Het succes was onder meer te danken aan de samenwerking met andere instellingen, zoals de Nationale Bank, de Posterijen en het onderwijs, maar ook aan de staatswaarborg.[29] Het was een van de eerste vormen van een staatsinterventie in de organisatie van een stelsel van sociale zekerheid, maar het opnemen van de individuele verantwoordelijkheid bleef het uitgangspunt. Het pensioenstelsel op basis van een vrijwillige deelname aan een individueel kapitalisatiestelsel had evenwel geen succes: in 1913 genoten amper 80.000 werknemers een ouderdomsrente.[30] Na de Eerste Wereldoorlog werd het duidelijk dat er nog een stap verder moest worden gezet door de werknemers te verplichten deel te nemen aan het stelsel, weliswaar door ook de werkgevers een bijdrage te laten betalen en de Staat het stelsel te laten ondersteunen. In 1924 werden de arbeiders verplicht, en in 1925 kregen de bedienden hun eigen stelsel.[31] Beide stelsels steunden op de kapitalisatie van rentes.[32] Het 19de-eeuwse uitgangspunt bleef daarmee bewaard: het individu had zijn eigen verantwoordelijkheid op te nemen, door te sparen voor zijn pensioen. De werkgever kon zijn bijdrage leveren en de Staat moedigde dit aan. Door de veralgemening van 1924-1925 werden zowel de werknemers als de werkgevers verplicht een bijdrage te betalen, maar de praktische uitwerking bleef volledig geënt op de 'spaarfilosofie': de Lijfrentekas beheerde een rekening van elke betrokkene, waarop een bedrag werd gestort naargelang van het aantal zegels dat op een pensioenkaart was gekleefd. De werkgevers kochten die zegels bij de Post, die het geïnde bedrag overmaakte aan de ASLK. De houder van de pensioenkaart zond deze ieder jaar op naar de ASLK. Op de leeftijd van 65 jaar kon de pensioengerechtigde aanspraak maken op de jaarlijkse rente (de gekapitaliseerde som) die berekend was in verhouding tot de door hem verrichte storting. Bijkomend betaalde de overheid 50% van het bedrag van de rente om het inkomen van de gepensioneerde op te voeren. Ook dit werd uitbetaald door de ASLK, die vergoed werd door de Staat.

(29) S. Parmentier, Het liberaal staatsinterventionisme in de 19de eeuw. Een concreet geval: de oprichting van de ASLK, in *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XVII, jg. 1986, 3-4, pp. 379-420.

(30) G. Vanthemsche, *De beginjaren van …*, 32-33.

(31) De studie van E. Buyst (red.), *Van ASLK tot Fortis. Afscheid van een openbare instelling. 1935-1998*, Roularta Media Group, s.l., 2012, is natuurlijk een onuitputtelijke bron van informatie.

(32) G. Vanthemsche, *De beginjaren van …*, p. 165 e.v. Er is nauwelijks onderzoek gedaan naar de evolutie van deze sector van de sociale zekerheid; net zoals Vanthemsche verwijzen we naar de bijdrage van J. Denaeyer, Historische benadering van structuur en modaliteiten van de financiering van de werknemerspensioenen, in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 1-2-3, pp. 3-116, 1986.

Bij wijze van overgang werd aan de werknemers die pas op hogere leeftijd in het pensioensysteem werden opgenomen en die dus nooit een volledig pensioen konden opbouwen, een (kosteloze) toelage toegekend op basis van een 'onderzoek der bestaansmiddelen'. Deze toelage was ten laste van de Staat.

Dit vooroorlogse systeem weerspiegelde de tijdsgeest: verantwoordelijkheid leggen bij het individu, geleidelijk de werkgevers verplichten een financiële bijdrage te leveren en de Staat het systeem laten ondersteunen. Deze basisprincipes vinden we ook terug in de opvattingen over de welstand van de arbeider: de werknemer leren sparen en hem zelf verantwoordelijkheid leren nemen over zijn welstand. Ze werden vertaald in de acties van de ASLK om het sparen te bevorderen. De ASLK – weliswaar een openbare financiële instelling – kreeg een sociale rol toebedeeld, daarin bereidwillig gesteund door politieke instanties.

De Lijfrentekas organiseerde de financiële pensioenactiviteiten op een gelijkaardige wijze als de spaaractiviteiten: het beheren van miljoenen individuele rekeningen, fysiek bewaard op individuele fiches, verzameld in individuele dossiers, manueel bijgehouden door dossierbeheerders, die de berekeningen van de rentes uitvoerden en deze inschreven in de 'boeken' van boekhoudingen.[33] Het was (aanvankelijk vooral) een manuele administratie die door toenmalige directeur Albert Van Billioen op een fayolaanse wijze was ingericht en waarop de principes van wetenschappelijk bedrijfsbeheer werden toegepast. Historici koppelen dit aan de militaire ervaring van de directeur Albert Van Billioen, maar hij paste, weliswaar zeer consequent, de werkingsprincipes van het wetenschappelijke bedrijfsbeheer toe op een administratie volgens de principes van Henri Fayol. Van Billioen was gefascineerd door mechanisatie, standaardisatie zoals het in de 'moderne' industrie werd toegepast, Het gebruik van machines in de administratie werd opgenomen in de bedrijfscultuur en werd met trots getoond.[34] Logischerwijze werd de administratieve

(33) E. Buyst (red.), *Van ASLK tot Fortis ….,* p. 49 en volgende. D. Van Puyvelde, *De administratieve automatie in de Algemene Spaar- en Lijfrentekas van België*, Brussel, p. 9 en pp. 37-38, 1961.

(34) Historicus E. Peeters*, Between Rationalization and Charisma. The Office, Labor Psychology and the Subjectivity of the Cadre, 1918-1940* (niet-uitgegeven studie), heeft aangetoond hoe de toenmalige bedrijfsleiding de filosofie van het wetenschappelijke bedrijfsbeheer met de daaraan verbonden inzichten in arbeidsorganisatie, arbeidsethiek, selectietechnieken, enz. heeft omhelsd en geïmplementeerd zodat het een onderdeel werd van de bedrijfscultuur, die met trots werd uitgedragen en nog lang zou doorwerken. De talrijke foto's in E. Buyst (red.), *Van ASLK tot Fortis,* weerspiegelen de trots van de ASLK. Tot vandaag wordt de technologische evolutie van BNP Paribas Fortis (de opvolger van de ASLK) omschreven als een 'groots avontuur' en wordt de ASLK voorgesteld als een pionier. De foto's van het afleveren van informaticamateriaal en van de bezoeken van leden van de koninklijke familie moeten dit nog benadrukken, zie: *De grote etappes van de informatisering van BNP Paribas Fortis in de 20e eeuw,* overzicht gepubliceerd op: https://newsroom.bnpparibasfortis.com.

verwerking van de ASLK gemechaniseerd door gebruik te maken van (manuele, later elektrische) rekenmachines, boekhoudmachines en in 1934 van het ponskaartsysteem.[35] Daarmee verwierf de ASLK een imago van een gedegen, moderne administratie waar ook veel competenties aanwezig waren. De berekening van de rentes, de aanpassing van de toeslagen, enz. waren vooral financiële handelingen, waarop de ASLK met haar bankactiviteiten en als centrum van actuariële berekeningen meende een patent te hebben. Elk pensioendossier werd ervaren als moeilijk en complex, waarvoor een specifieke kennis nodig was.

De pensioenproblematiek als sociaaltechnische materie werd beschouwd als voer voor specialisten, die aanwezig waren bij de ASLK. Politici vielen gemakkelijk terug op de kennis en ervaring van de ASLK, zodat er een wisselwerking ontstond tussen politieke besluitvorming en de werking van de instelling. Maar de ASLK had ook gemakkelijk toegang tot de hoogste niveaus van de politieke besluitvorming, zodat zij ook de beslissingsprocessen kon beïnvloeden en daardoor een grote informele macht verkreeg. De politieke afstemming met alle grote partijen was optimaal: ze werd omringd door een netwerk van invloedrijke politici uit alle belangrijke partijen. In de interne machtsverdeling werd het politieke evenwicht streng bewaakt. De Lijfrentekas was de geïnstitutionaliseerde belichaming van een gekapitaliseerd pensioensysteem en was ook de conserverende factor tijdens het interbellum.

Dit systeem werd tijdens de oorlog niet gewijzigd. Enkel de bedragen van de toeslagen werden aangepast. Op vraag van de Duitsers werd onderzocht of een algemene regeling voor arbeiders én bedienden kon worden ingevoerd, samen met een centraal inningsorganisme, maar dit werd niet gerealiseerd.[36] De ASLK, als uitvoerende instelling zette haar werking verder maar kampte snel met personeelsproblemen. Zij liepen een grote werkachterstand op die pas in november 1948 volledig weggewerkt was.[37]

(35) De ASLK installeerde in 1934 een ponskaartsysteem van het merk Powers (Remington Rand) en volgde daarmee een ander technologisch pad dan de MvM, die in 1939 koos voor het Hollerith (IBM-) systeem. In 1958 volgden beide het pad van IBM.
(36) H. Algoed, *De sociale wetgeving tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Masterscriptie RUGent, p. 63, 2009.
(37) E. Buyst (red.), *Van ASLK tot Fortis,* pp. 73-74.

Al tijdens de oorlog werd nagedacht over een grondige reorganisatie van de sociale en economische organisatie van de maatschappij na de bevrijding. De Londense activiteiten van de *Commission pour l'Etude des Problèmes d'Après-Guerre (CEPAG),* dat werkte in opdracht van de Belgische regering, waren weliswaar zeer uitgebreid en grondig, maar bleven zonder gevolg. Vooral het voorbereidende werk van het Clandestiene Comité, reeds actief vanaf december 1940, heeft de richting bepaald.[38] Dit comité was een groep van invloedrijke figuren uit verschillende politieke en sociale middens. Ze waren het prototype van sociaal-technocraten: personen met een grote kennis van de sociale wetgeving, van de structuren van de toenmalige maatschappij, van het juridische kader, van het functioneren van overheidsinstellingen.

De meesten hadden elkaar al ontmoet in de commissariaten die in 1936 opgericht waren om onder meer een hervorming van de administratie, werkloosheid, pensioenen en verzekeringen uit te werken.[39] Het comité werkte verder op de ideeën die geformuleerd waren net voor de oorlog onder meer door *Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat*, en waren niet op de hoogte van het Beveridgeplan. Het resultaat van hun activiteiten was een overeenkomst, afgesloten in 1944, tussen de maatschappelijke tenoren. Dit 'Sociaal Pact' bevatte de krachtlijnen van een systeem van sociale zekerheid. Het Pact is vooral een *vertaling* van het vooroorlogse debat maar nu ontdaan van de polemische, controversiële standpunten zoals de rol van de staat, de betrokkenheid van de bestaande instellingen, de verantwoordelijkheid van het individu, de al dan niet verplichte onderwerping, de verplichte bijdrage van werknemer en werkgever. Standpunten die niet te herleiden waren tot één politieke of ideologische overtuiging, maar die de basis vormden van een vastgeroest institutioneel pluralisme, dat in een fase van inertie was gekomen.[40] Tijdens de oorlog kon men zich ontdoen van de historische premisses en de vastgelopen toestand deblokkeren.

(38) Een eerste informele bijeenkomst vond plaats in december 1940, dus pas enkele maanden na het begin van de bezetting. Zoals vermeld in de afscheidsrede van P. Goldschmidt als administrateur-generaal van de RMZ, zie: ARMZ, verg. CG 1957 10 28, p. 9.

(39) D. Luyten en G. Vanthemsche (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen. Acta van het historische luik van het colloquium 50 jaar Sociaal Pact*, Vrije Universiteit Brussel, 8-9 december 1994, Brussel, 1995; P. Vandervorst, Achille Van Acker, peetvader van de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid,* 4, pp. 391-420, 2014.

(40) Een uitvoerige en gedetailleerde analyse van de overdracht van de ideeën vindt men terug in P. Vandervorst, Achille Van Acker, peetvader van de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid,* 4, pp. 391-420, 2014 en wordt uitgebreid besproken in de door hem geciteerde studie van C. Jacques, C. Marissal, J. Puissant en E. Gubin, *Les débuts de l'Office national de sécurité sociale*, ULB, onuitgegeven werk, 1995.

De groep actoren bevond zich op een breukvlak in de sociale geschiedenis. Gebruikmakend van het informele verband van een comité, dus minder gebonden door de vooringenomenheid van opdrachtgevende organisaties, konden zij die inertie doorbreken. Door te vertrekken van de bestaande toestand, het institutionele pluralisme, en daar nieuwe elementen aan toe te voegen kwam het comité tot een socialezekerheidssysteem, met als belangrijkste vernieuwende elementen: de algemene verplichting, de bijdrage van werkgever en werknemer met participatie van de overheid, de centrale inning, het beheercorporatisme gebaseerd op paritair beheer, de autonomie onder toezicht van de staat. Deze actoren maakten deel uit van een raamwerk van medestanders die gewonnen waren voor toepassing van nieuwe technologie in de verwerking van administratieve processen.

Deze voorkeur voor mecanografie kwam voort uit de goede ervaring die pad-oriënterende actoren hadden opgedaan met de toepassing van deze technologie in een sector van de sociale zekerheid, namelijk de kinderbijslag. Deze sector was juist tijdens de oorlog tot maturiteit gekomen. Het was de eerste sociale voorziening die van toepassing was op de totale bevolking, en als dusdanig een opstap naar de veralgemeende sociale zekerheid. Dit was onder meer mogelijk gemaakt door het goed functioneren – ondanks de oorlogsomstandigheden – van de Maatschappij voor Mecanographie (MvM), een infrasysteem opgericht in 1939 onder impuls van de werkgeversorganisatie, dat zich tijdens de oorlog had gespecialiseerd in de toepassing van de sociale wetgeving door gebruik te maken van uitsluitend mecanografische middelen, vooral het ponskaartsysteem. Het bood in 1944 een pragmatische oplossing voor tal van operationele vraagstukken waarmee de invoering van de nieuwe sociale zekerheid gepaard ging. Niet de praktische uitvoering, zoals het verstrekken van de voorzieningen, vormde het probleem, wel de basisopdrachten van de op te richten RMZ, namelijk de centrale inning, de verdeling van de geldmiddelen en de controle op de administratieve stromen. Het was een weloverwogen rationele keuze van de groep van het Clandestiene Comité om de mecanografische middelen van de sector kinderbijslag, geleverd door de MvM, te gebruiken voor de uitvoering van dit vernieuwende luik van de sociale zekerheid. Deze beslissing had als gevolg dat het mechanisch verwerken van administratieve processen werd geïntroduceerd op maatschappelijk macroniveau. Het was de eerste toekomstbepalende beslissing in het technologische pad van de RMZ.[41]

(41) Raphaël Van Lerberge, De administratief-technische origine van de sociale zekerheid in België. Een apart oorlogsverhaal, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3, pp. 397-439, 2016.

Dit was een vorm van historische bricolage: men gebruikte oude structuren in een nieuw verband en voegde er nieuwe technologieën en structuren aan toe. Dit was een heel bewuste keuze. [42] Enerzijds vervolgde men een betreden pad, bestaande uit al functionerende instellingen, meestal gestructureerd in een los netwerkverband met procedures, gebruiken, culturen, werkmiddelen zoals manuele verwerking, primaire technische mechanisatie met systeemmachines.[43]

Anderzijds betrad men een nieuw pad met op te richten instellingen, die zich moesten wringen in de bestaande netwerkstructuur met nieuwe culturen, werkmethodes, procedures, technologieën. Op die manier installeerde men een duaal procesmodel dat de verdere evolutie van de sociale zekerheid zeer sterk bepaalde: twee paden, elk met zijn dynamiek. Langs de ene kant het pad van de centralisatie, met gegevensstromen die centraal zouden verwerkt, gecontroleerd en gedistribueerd worden, en aan de andere kant de autonoom werkende instellingen met hun eigen netwerk en eigen beheerde gegevensstromen.

Ook de opvattingen over het pensioenstelsel waren gewijzigd. Ze neigden meer naar een repartitiesysteem in plaats van het zuivere kapitalisatiesysteem. Maar in het Sociaal Pact werd vooropgesteld nauwelijks te raken aan het bestaande systeem. In de technische uitwerking werd dit eveneens benadrukt alhoewel er wel enkele problemen bij het behoud van het kapitalisatiesysteem werden opgemerkt. Zo behield werd het systeem van de zegels behouden. Deze zegels konden de werkgevers in mindering brengen van hun totale bijdrage aan de sociale zekerheid; maar hoe zou men controleren of de werkgever dit daadwerkelijk uitvoerde? Bovendien was er ook het inzicht dat het kapitalisatiesysteem conjunctuurgevoelig was en de afdrachten en inkomsten lager zouden zijn tijdens periodes van grote werkloosheid zodat de betrokken werknemer een 'onderbreking' zou hebben in de renteopbouw. Door de oorlogsinflatie was overigens het systeem van renteopbouw ondermijnd. Als oplossingen werden in het vooruitzicht gesteld: het afschaffen van het systeem van de zegels door een centralisatie van de inningen, een tussenkomst van de Staat bij eventuele tekortkomen en het bijhouden van een individueel register

(42) Vermeld in een van de eerste terugblikken op het ontstaan: De maatschappelijke zekerheid in 1948, *Arbeidsblad*, 10, p. 1073, 1949.

(43) Volgens D. Luyten wilde men *politieke conflicten* vermijden door het inschakelen van die sociale organisaties, zie Dirk Luyten, Social security and the end of the second world war in France, the Netherlands and Belgium, in Stephan-Ludwig Hoffmann, Sandrine Kott, Peter Romijn en Olivier Wieviorka (eds.), *Seeking peace in the wake of the war. Europe, 1943-1947*, Amsterdam, p. 275, 2015. Wij voegen sociotechnische redenen toe.

zodat een beroepsloopbaan kon worden gereconstrueerd bij pensioen.[44] Maar volkomen in de geest van het Sociaal Pact – om zo weinig mogelijk te wijzigen aan de bestaande werkingsstructuur en om aan maximale institutionele bricolage te doen – werd het vooroorlogse systeem verder gezet. Het aparte pensioenstelsel voor bedienden, arbeiders, mijnwerkers en zeevarenden werd behouden, net zoals het kapitalisatiesysteem. Met als kleine verschillen: een bijdrageafdracht (in principe 7% van een geplafonneerd loon) werd gestort aan de RMZ, maar de werkgevers konden het bedrag dat zij hadden besteed aan 'pensioenzegels' in mindering brengen.

Het verschil tussen het te storten bedrag en het in mindering gebrachte bedrag werd door de RMZ doorgestort aan de Nationale Bijslagen- en Toelagenkas, die het supplement, een aanvullend pensioen, betaalde aan de gepensioneerden. Dit kapitaal zou gedeponeerd worden bij de Nationale Bank en beheerd worden door de RMZ, die via het 'call money'-systeem fondsen kon storten aan de Nationale Kas. De rentes van dit kapitaal kwamen dus niet rechtstreeks ten goede aan de sector van de pensioenen. Door deze ingreep zou een gedeelte van de pensioenproblematiek onttrokken worden aan de ASLK. Samengevat werden er 2 wijzigingen aangebracht: een hybride systeem van centrale inning en een toelagesysteem via een nationale instelling, boven op een bestaande kapitalisatie van individuele bijdragen (samengesteld uit bijdragen van werkgevers en werknemers) via de ASLK. Het sociaal pact wijzigde dus weinig, maar bevatte al de elementen van een vernieuwing.

Nog voor de wet op de sociale zekerheid werd ingevoerd kwam er kritiek vanuit de hoek van de specialisten van de actuariële wetenschappen, die vaak door de overheid werden geraadpleegd en waarin ook ASLK-actuarissen vertegenwoordigd waren.[45] Een kritische nota dd. 14 oktober 1944 van een lid (de Creeft) zette de toon: zij hadden bedenkingen bij het verruimen van het deel voorzien voor de repartitie en wilden liever een uitbreiding van het bedrag voor kapitalisatie.

(44) ARSZ, CG 1, *Technische uiteenzetting betreffende de organisatie van den Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid*', 1944 12 10.

(45) De rol van de actuarissen verdient een diepgaande studie. Hun invloed als intellectuele component, zeker in een sector die complex en moeilijk te vatten was, heeft het beslissingsproces gestuurd. Ook opgemerkt door G. VanThemsche, *De beginjaren van …* , p. 170.

Overigens was de auteur *'choqué'* (sic) door het voorstel om een centrale inningsdienst op te richten, want het deed hem denken aan het '*Duitse, nationaal-socialistische idee van de Verteilingskasse*'.[46] Deze nota illustreert hoe gevoelig dit thema was. De gevestigde intellectuele garde van experts-actuarissen zag een nieuw systeem ontstaan dat – zoals achteraf zal blijken – nauwelijks op enig cijferwerk was gebaseerd en inging tegen haar kennis, haar autoriteit.

Het weerspiegelt de confrontatie van het oude stelsel van particuliere verzekering, waarvan de ASLK de belichaming was, met de opkomst van een nieuw systeem van collectieve verzekering, met haar nieuwe procedures, methodes, denkwijzen die we vooral bij de RMZ terugvinden.[47]

Veel tijd voor aanpassingen was er niet, want de toenmalige beleidsverantwoordelijken wilden zo snel mogelijk van start gaan met het nieuwe socialeverzekeringssysteem. In ijltempo werd eind 1944 het politieke en legale kader gecreëerd om deze hervorming door te voeren. Historicus Martin Conway stelt dat de sfeer van hoogdringendheid werd gevoed, onder meer door de verwachtingen die werden geschapen door 'nieuwe' leiders in de zin van: de oorlog is voorbij, er is een nieuwe toekomst en bij wat hoort wat …. De invoering van sociale maatregelen werd een soort pasmunt voor de algemene ontreddering en desillusie, de kater die de fysieke bevrijding had veroorzaakt. De werkelijkheid was dat men een winter inging die nauwelijks te onderscheiden was van de vorige: er was nog steeds voedselgebrek, gebrek aan verwarming, het oorlogsgeweld bleef verder duren, het openbare leven werd nog steeds zwaar verstoord.[48]

(46) Archief ASLK (verder AASLK), 2062, nota zonder volgnummer, *Note au sujet de la mise en application de l'accord de solidarité sociale*, 1944 10 14. Dit verband met de hoger vermelde Duitse poging tot invoeren van een geünificeerd systeem illustreert de tijdsgeest, maar ook welk belang de ASLK hechtte aan een eventuele wijziging. Fernand de Creeft, hoogleraar aan de Universiteit van Leuven, was verbonden aan de werkgeversorganisatie CCI (Comité Central Industriel de Belgique) en verkondigde de klassieke liberale opvattingen over sociale bescherming (het zuivere individuele verzekeringssysteem), zoals uiteengezet in zijn *'Etude sur l'évolution des charges sociales de l'Etat,* Brussel, 1937. Zijn visie op de financiering van het pensioensysteem en zijn uitgesproken voorkeur voor kapitalisatie werd uitgewerkt in de brochure '*Le financement des pensions de vieillesse*', s.l., 1947.
(47) Een vergelijkbare opdeling werd gemaakt door L.-E. Troclet, *Inleiding tot het vraagstuk der ouderdomspensioenen*, De Vlam, Gent, s.d.. Hij verbond in zijn overigens duidelijke en bevattelijke brochure de actuarissen aan het kapitalisatiestelsel en de 'openbare beheerders' aan het repartitiestelsel (p. 39).
(48) M. Conway, *The sorrows of Belgium. Liberation and Political Reconstruction*, *1944-1947*, Oxford, pp. 119-120, 2012.

2. EEN NIEUW SYSTEEM OP ZOEK NAAR STABILITEIT: ZOWEL HET KAPITALISATIESYSTEEM ALS DE ROL VAN DE ASLK ALS BEHEERDER WORDEN IN VRAAG GESTELD (1945-1953)

De initiatiefnemers van het Sociaal Pact en zijn politieke uitvoerders waren zich bewust van het voorlopige karakter van vele maatregelen, die na een inloopperiode aangepast zouden moeten worden.[49] De hervorming van het pensioenstelsel kreeg prioriteit. Begin '45 werd een '*Commission pour l'étude de la question de vieillesse et de veuves d'ouvriers et des employés*' opgericht.[50] In deze commissie staken de vooroorlogse tegenstellingen opnieuw de kop op.

Ze kristalliseerden zich rond de keuze tussen het kapitalisatie- of het repartitiesysteem. De scheidingslijn tussen de uiteenlopende standpunten liep doorheen de partijen, vooral doorheen de socialistische partij[51], die op dat moment met minister Troclet aan zet was. De afgevaardigden van de ASLK, vooral directeur Robert Royer, lieten zich niet onbetuigd en verdedigden het kapitalisatiesysteem. De ASLK begreep zeer goed dat het debat in de commissie ging over de grondslagen van het bestaande stelsel dat zij sinds jaren beheerde en in die vorm niet langer houdbaar bleek. Een mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van overheidsinstellingen, een logisch gevolg van het invoeren van een repartitie, zou afbreuk doen aan haar werking. Aan de andere kant stonden Edmond Leburton, de kabinetschef van Troclet, en Jean Marcy die pleitten voor een uitbreiding van het retributiesysteem en voor een centralisatie van de instellingen. Met retributie werd dan bedoeld dat de middelen (bijdragen en belastingen) onmiddellijk zouden besteed worden: zij die werkten betaalden diegene die op pensioen gingen.[52] Het beheer van de individuele werknemersregister stond in de discussie centraal. Het behoud van het kapitalisatiesysteem hield in dat dit register de informatie zou bevatten over de individuele gespaarde en gekapitaliseerde bedragen; in het voorstel van het repartitiesysteem zou dit werknemersregister ook informatie bevatten over de loopbaan, eventueel te beheren en te exploiteren door een nationale dienst voor mecanografie.

(49) Zie daarover de inleiding van Henri Fuss van zijn rapport in *Commissaires d'Etat à la sécurité sociale, Rapport sur la réforme de la sécurité sociale*, Brussel, impr. Van Muysewinkel, jan. 1951, waarin hij zich bijna verontschuldigde voor de talrijke gebreken van het nieuwe systeem, verwijzende naar het overijld invoeren van het nieuwe systeem (par. 2, 3 en 4).

(50) Archief ASLK, map 2062 bevat de verslagen van de vermelde commissie.

(51) De Commissie-(Arthur) Jauniaux, genoemd naar de socialistische voorzitter, die voorstander was van het kapitalisatiesysteem, terwijl een ander socialistisch lid van de commissie-Jean Marcy pleitte voor het repartitiesysteem. Besproken in G. Vanthemsche, *De beginjaren van …*, p. 170.

(52) L.-E. Troclet, *Inleiding tot het vraagstuk der ouderdomspensioenen*, De Vlam, Gent, s.d., 51: De aaneenschakeling van de sociale solidariteit: actieven dragen bij voor niet-actieven.

Goldschmidt, als afgevaardigde van de RMZ, mengde zich nauwelijks in het debat behalve dan om een structuurwijziging aan te kaarten en te pleiten voor een gecentraliseerde inning en distributie van de bijdragen via de RMZ en dus het zegelsysteem af te schaffen. In het verlengde daarvan ging het debat ook over de al dan niet gecentraliseerde structuur van de sociale zekerheid maar dit werd niet ten gronde gevoerd door het sturend optreden van de voorzitter die wou dat de commissie zich bij de zaak (de pensioenen) hield. Er werd wel een werkgroep opgericht om dit onderwerp te bespreken, waarvan Etienne Schotsmans van de MvM verslaggever werd[53], maar de uiteindelijke resultaten daarvan zijn ons niet bekend.

Uiteindelijk liep de commissie op de klippen: er werd geen eenduidige conclusie getrokken: noch voor het repartitiesysteem, noch voor het verderzetten van het kapitalisatiesysteem. Minister Troclet zou dus zelf een voorstel uitwerken.

De RMZ ging echter door op zijn elan om het systeem te wijzigen. In de schoot van de RMZ was eerder een technisch comité van start gegaan dat een harmonisatie van de verschillende aangifteformulieren realiseerde.[54] Dit RMZ-comité nam de fakkel over van de Jauniaux-commissie en werkte de daaropvolgende maanden een studie uit m.b.t. de toepassing van de algemene mecanografische centralisatie van *alle* sectoren van de sociale zekerheid, dus ook van de pensioensector. De studie stelde voor om alle gegevens van werknemers met betrekking tot hun loon en arbeidstijd bijeen te brengen in één ponskaartenbestand en dit te laten beheren door één centrale instelling. Deze zou op haar beurt de gegevens ofwel op ponskaart ofwel op basis van overzichten overmaken aan de betrokken organisaties. Dit zou toegepast worden op de regeling van de pensioenen, ziekteverzekering, jaarlijkse vakantie, kinderbijslag (de werkloosheid was niet opgenomen). Daarmee zou een administratieve vereenvoudiging gerealiseerd worden: de jaarlijkse pensioenkaart en het zegelsysteem werden overbodig, de sociale kaart had geen functie meer, de bijdragebons konden worden afgeschaft, de vakantiekassen zouden via de Nationale Kas hun gegevens ontvangen en de lijsten voor de kinderbijslag zouden sterk vereenvoudigd worden.

(53) Archief Maatschappij voor Mecanographie (verder AMvM), Raad van Bestuur (verder RvB), 1945 12 27. Het mechanisme is bekend: Goldschmidt effende het terrein, vrij snel gevolgd door Schotsmans, die vooral het redactionele werk van voorstellen op zich nam.
(54) ARSZ, verslag CG, 1945 07 20.

Als communicatiemiddel werden mechanisch geproduceerde lijsten, overzichten en zelfs ponskaarten voorzien voor de instellingen die de specifieke infrastructuur hadden om deze te verwerken. Kernelement was het gebruik van een unieke *identificator*: één eenvormig inschrijvingsnummer per werknemer dat in alle sectoren kon gebruikt worden. Het zou bestaan uit de geboortedatum, aangevuld met een volgnummer. Dit was vergelijkbaar met het identificatiesysteem dat door de ASLK al decennia werd gebruikt. Het voorstel voorzag ook een fundamentele heroriëntatie van de stromen van gegevens in de richting van één centraal punt. De horizontale uitwisselingen tussen werkgevers via werknemers naar ziekenfondsen, tussen werkgevers en de ASLK en terug naar de werknemers, tussen de werkgevers en de vakantiekassen zouden vervangen worden door een trimestriële aangifte, door te zenden aan de RMZ, die zou instaan voor de verwerking, en distributie.

Met deze aangifte zouden de werkgevers in één keer al de gegevens doorgeven, die bruikbaar waren voor de verschillende instellingen en die centraal zouden gecontroleerd worden in de eerste fase van het verwerkingsproces.[55] Dit voorstel was ook ingegeven door de problemen van de mecanografische verwerking die vrij snel na de aanvang van het systeem opdoken. In het beginontwerp was niet voorzien dat de RMZ, dus de MvM, ook de identiteit van de werknemers zou controleren. Enkel de totaalsom op de werkgeversaangifte werd gecontroleerd, maar er werd niet nagegaan of de vermelde werknemers ook fysiek bestonden en evenmin of het vermelde loon reëel uitbetaald was. Dit was een blinde vlek in het systeem dat aanleiding kon geven tot misbruiken en tot administratief meerwerk omdat elke instelling een register moest bijhouden van gegevens die niet stabiel waren. Wijzigingen in woonplaats, varianten in de schrijfwijze van namen en fouten in de geboortedata kwamen veelvuldig voor. Ze waren een echte plaag in de (mechanische) administratieve werking.

Deze studie was het antwoord van de RMZ op de alsmaar groeiende complexiteit van de administratieve onderrichtingen en was onderdeel van de zoektocht naar een sluitende controle die kon uitgevoerd met mechanisme middelen.[56]

(55) ARSZ, CG 679 (+ bijlagen), 1948 02 09 *Centralisation des carrières des travailleurs.* Later werd dit de 'multifunctionele aangifte' genoemd. Deze werd effectief gerealiseerd met de DMFA in 2003: Déclaration multifonctionnelle-multifunctionele aangifte.

(56) '*Doch de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid houdt een grondig ingestudeerd ontwerp gereed dat zou toelaten, ten koste van verder doorgedreven centralisatie, het huidig stelsel radicaal te vereenvoudigen* …', Jaarverslag RMZ 1948, Brussel, 39, 1949.

Enkele maanden later werd een tweede rapport ingediend waarin het voorstel om een Centrale Dienst voor Mecanografie voor gans de sociale zekerheid op te richten, concreet werd uitgewerkt.
De dienst zou bestaan uit 506 bedienden, een omvangrijke mecanografische uitrusting en een werkingskost van 40,10 miljoen BEF per jaar. De centrale taak: het bijhouden van één centraal bestand per werknemer met vermelding van alle gegevens i.v.m. de sociale zekerheid.[57] Dit voorstel was opgemaakt door Etienne Schotsmans, directeur van de MvM, daarbij geholpen door vertegenwoordigers van de firma IBM en Watson. Het ging rechtstreeks terug op de voorstellen van Omer Molle[58] in

(57) ARSZ, CG 679, 1948 02 09, 2eme annexe: *Rapport n° 2. Organisation du service central mécanographique. Tenue à jour d'une fiche individuelle par travailleur assujetti à la Sécurité Sociale*.
(58) Er zijn (tot heden) weinig biografische gegevens van Omer Molle gekend. We weten dat hij een lange loopbaan heeft uitgebouwd in verschillende overheidsdiensten om deze te beëindigen als 'conseiller d'administration' in 1944. Dusdanig was hij beroepsmatig niet betrokken bij de uitbouw van de naoorlogse sociale zekerheid. Tijdens de oorlog was hij vanaf juli 1940 hoofd van de dienst 'distributie en voorraden'. Van 14 mei tot 4 juni was hij afwezig. Net daarvoor was hij betrokken bij de 'Service d'administration générale', een overheidsdienst die werkte in opdracht van de Eerste Minister. Deze functie dankte hij aan zijn betrokkenheid bij de projecten van Louis Camu, die in oktober 1936 belast was met een koninklijk commissariaat voor de hervorming van de administratie, onderzoek naar werkmethodes en werkmiddelen en naar het statuut van het overheidspersoneel. Camu had overigens in 1938 aan O. Molle, die gedetacheerd was vanuit de Post, opdracht gegeven om de problemen van de licenties en de import van mecanografische machines op te lossen. Hij behoorde ook tot het Centre d'Etudes pour la Réforme d'Etat (CERE), een pluralistische denkgroep die veel uiteenlopende visies stroomlijnde en inspiratiebron was voor naoorlogse realisaties. De praktische ervaring in de organisatie van een mecanografische dienst bij de overheid koppelde hij aan een uitgesproken visie op de organisatie van de Staat, die door onderzoeker S. Van de Walle omschreven wordt als *'an expression of a very modernistic and optimistic state of mind'*. Hij baseert zich daarvoor op de publicatie van Molle, *La réforme administrative est-elle un mythe?* waarvan de eerste uitgave verscheen in september 1944. Een tweede uitgave verscheen in 1947, nu met een voorwoord van Paul van Zeeland. In dit boek pleitte hij voor een grondige afslanking van de Staat door het verhogen van de efficiëntie die kon gerealiseerd worden door gebruik te maken van mecanografische middelen, vooral het ponskaartsysteem. Hij stelde voor onder meer de sociale zekerheid te reorganiseren en vooral te centraliseren. Op dit vlak zat hij op dezelfde golflengte als P. Goldschmidt, H. Fuss en H. Mavaut. Molle was niet zozeer een systeembouwer, maar wel een 'vertaler' die de nieuwe technische mogelijkheden kon toepassen op de administratieve organisatie van de overheid. Bronnen: B. Rochet, *l'Etat et les politiques sociales et économiques d'avant-guerre*, niet-uitgegeven studie uitgevoerd in opdracht van Cegesoma, 31, 98, 106, 294, 333, vt 97. S. Van de Walle, *Perceptions of administrative performance: the key to trust in government?*, Onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, pp. 4-63, 2004.

1944 [59], die vermeld stonden in de technische nota over de organisatie van de RMZ, maar toen nog als voorbarig werden beschouwd.[60] Uit de besprekingen in de RvB van de MvM blijkt duidelijk dat het de bedoeling was dat de MvM deze taak zou opnemen.

Dit voorstel kon rekenen op de instemming van minister Troclet[61], die zich in het verleden voorstander had getoond van een technische centralisatie.[62] Hij legde het voor aan de Algemene Paritaire Raad, die samenkwam in maart 1948.[63] Deze heeft evenwel, volledig in de lijn met vorige maatregelen, eerst en vooral oplossingen gezocht in directe aanpassingen van het systeem en dus de complexiteit verder bevorderd, tot grote ontgoocheling van de RMZ.[64] De discussies over de structurele hervorming van de sociale zekerheid daarentegen verliepen uiterst stroef en er doken – net zoals in de vooroorlogse jaren – dieper liggende meningsverschillen op.[65] Ook het voorstel om een Centrale Dienst voor Mecanografie op te richten, kreeg minister Troclet niet goedgekeurd binnen de ministerraad, beducht als de ministers waren voor het verwijt dat ze nogmaals een kostelijke parastatale opgericht zouden hebben.[66]

(59) O. Molle, *La réforme administrative est-elle un mythe*?, Brussel, p. 173 en volgende, 1944: organisation du service de transfert… Molle zelf verwees naar de werkzaamheden van het Centre d'études pour la Réforme de l'Etat, 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 P. Vandervorst, Achille Van Acker, peetvader van de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid,* 4, pp. 391-420, 2014 en in C. Jacques, C. Marissal, J. Puissant en E. Gubin, *Les débuts de l'Office national de sécurité sociale*, ULB, recherche inédite, pp. 1-33, 1995.

(60) ARSZ CG 1 1944 12 10, *Note technique ….* , p. 4.

(61) Hij nam het op in zijn boek: L.-E. Troclet, *De Sociale Zekerheid in België. Deel 1: Algemene Vraagstukken inzake Sociale Zekerheid*. Solvay-Instituut voor Sociologie, Brussel, p. 199, 1958 (bijgewerkte versie van 1949). Hij verwees uitdrukkelijk naar de RMZ en niet naar de ASLK voor het uitvoeren van deze opdracht.

(62) Tijdens het parlementaire debat over het budget van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg in 1947 toonde L.-E. Troclet zich uitdrukkelijk voorstander van gecentraliseerde mecanografische verwerking. Parlementaire Handelingen, zitting 21 en 22 mei 1947.

(63) ARSZ vergadering CG 1948 02 23.

(64) ARSZ vergadering CG 1948 04 0x.

(65) Guy Vanthemsche, *De beginjaren van …*, 112.

(66) ARSZ CG 1408 G/A, 1951 06 20, Nota over de mechanografische werken verricht voor rekening van de R.M.Z., p. 2.: '(…) *afgewezen uit vrees voor de reacties der openbare mening ten aanzien van de oprichting ener nieuwe parastatale instelling waarvan zij noch het doel noch het nut volledig kunnen begrijpen*'. Op dat zelfde moment was ook de overheid de fase van de mecanografie definitief binnengetreden en werden al een gedeelte van sociale vergoedingen uitbetaald door de Mecanographische Dienst der Betalingen verbonden aan het Ministerie van Begroting. Deze dienst, bestaande uit 36 personeelsleden, verwerkte 225.000 betaalstukken inzake rust- en overlevingspensioenen, ouderdomspensioenen, toelagen aan verminkten en getroffenen van arbeidsongevallen en achterstallige rentetermijnen. Zie: Begroting van Ontvangsten en Uitgaven van dienstjaar 1948, Kamer van Volksvertegenwoordigers, p. 100 en volgende.

Uit de analyse van ASLK-documenten blijkt dat de ASLK een belangrijk aandeel had in het kelderen van de RMZ-voorstellen. Na het mislukken van de commissie voelde ze nattigheid, zeker nadat ze had vernomen dat minister Troclet zelf met een nieuw voorstel voor de dag zou komen dat in de richting zou gaan van centralisatie en repartitie. De ASLK anticipeerde door zich voor te stellen als een bekwame, noodzakelijke actor in het pensioensysteem, daarbij verwijzend naar haar ervaring, deskundigheid en vooral haar mecanografische uitrusting.

Ook inhoudelijk borduurde ze, vooral directeur Robert Royer, verder op vroeger ingenomen standpunten voor het kapitalisatiesysteem. Royer zelf begon te lobbyen onder meer door het inschakelen van een aantal notoire deskundigen. In een omstandige nota pleitten deze voor het behoud van het kapitalisatiesysteem met de ASLK in de rol van centrale financiële beheerder van het systeem. Maar ze hadden geen bezwaar tegen de centralisatie en uniformisering van de inning bij de RMZ, evenmin tegen een uitbreiding van de taken van de Nationale Kas, maar het bijhouden van de rekeningen en het beheer van het kapitaal moesten toevertrouwd blijven aan de ASLK.[67] Royer zelf bleef zich voorstander tonen van het kapitalisatiesysteem, waardoor hij geviseerd werd door Troclet.[68]

Uiteindelijk slaagde Troclet er niet in om de pensioenhervormingen door te voeren, vooral door tegenstand van de katholieke ministers.[69] Overigens werd hij in 1949 als Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg opgevolgd door de PSC'er Oscar Behogne en in 1950 (tot 1954) door CVP'er Geeraard Van Den Daele, die duidelijk een minder centralistische koers wilden varen. Het debat over hervormingen van de sociale zekerheid was overigens tijdelijk politiek ontzenuwd door de aanstelling in 1948 van een Rijkscommissaris voor de hervorming van de sociale zekerheid (Henri Fuss), bijgestaan door een Adjunct-Rijkscommissaris (Walter Leën). Zoals gekend waren de standpunten tussen beide commissarissen te uiteenlopend om tot één rapport te komen,

(67) AASLK, 2062, nota dd. 24 04 1948 en brief aan de Minister dd. 20 04 1948, ondertekend door Robert Royer (directeur ASLK), Léon François (prof. ULB, voorzitter van de Association Royale des Actuaires Belges), Jean Baptist, Fernand de Creef en Eduard Dory van de Universiteit Leuven, in Archief ASLK, 2062, map 2062, III, c.15, 1.

(68) Eric Buyst (red.),*Van ASLK tot Fortis. Afscheid van een openbare instelling. 1935-1998,* Roularta Media Group, s.l., p. 91, 2012. In de brochure Gilbert Jaeger en Robert Royer, *Le maintien du pouvoir d'achat des pensions sociales*, Brussel, pp. 87-88, 1951, drukte hij zijn voorkeur uit voor het kapitalisatiesysteem, hij gaf het een objectieve 'actuariële' basis en beschreef talrijke voordelen van dit systeem t.o.v. van een repartitiesysteem.

(69) G. Vanthemsche, *De beginjaren van …*, 170.

waardoor een algemene hervorming van de sociale zekerheid niet mogelijk was, maar vele van hun voorstellen werden later gerealiseerd in tal van deelhervormingen.[70]

Er is vaak gewezen op de tegenstellingen in de visie van de protagonisten, maar dat sluit niet uit dat er over andere punten consensus kon zijn. Die vraag wordt veel minder of helemaal niet gesteld, toch blijkt dat zeker over de aanpak van het pensioensysteem er een overeenstemming bestond, wat laat veronderstellen dat er onder de specialisten eensgezindheid was over de partijgrenzen heen.[71] Zo wilden beide auteurs definitief komaf maken met het zeer ingewikkelde systeem van de pensioenen. Ze pleitten voor recht op een minimumpensioen bij het einde van een loopbaan, ongeacht de individuele inbreng van de werknemer. Dit was dus een pleidooi voor een repartitiesysteem. Leën was expliciet door het kapitalisatiesysteem te verwerpen[72], terwijl Fuss twijfelde of het ooit mogelijk zou zijn over een lange periode (meer dan 40 jaar) een kapitalisatie te realiseren. De tijd had geleerd dat er zovele externe factoren waren die een normale aangroei van een kapitaal verhinderden. Hij sprak van een *illusion*.[73] Beiden waren het erover eens dat een pensioenhervorming nodig en dringend was, maar dan eerder in de zin van een repartitie dan in de aanpassing van het kapitalisatiesysteem. De twee auteurs waren het er ook over eens dat er dringend een administratieve reorganisatie moest komen. Fuss sprak van een autonome instelling onder paritair beheer, Leën zou de administratie laten uitvoeren door een Nationale Instelling voor Sociale Zekerheid, maar vertrouwde aan de ASLK het beheer van de fondsen toe.[74] Ook het bijhouden van een werknemersrepertorium werd besproken. Volgens Leën was het de opdracht van de regionale kassen (onderafdelingen van het Nationaal Instituut voor Sociale Zekerheid) om de individuele rekeningen bij te houden[75], Fuss sprak van een centrale cartotheek, bij te houden door de RMZ die gebruik zou maken van mecanografische middelen.

(70) G. Vanthemsche, *De beginjaren van …*, p.114, J. Van Langendonck. Aktuele betekenis van het verslag van de Rijkscommissarissen over de hervorming van de sociale zekerheid, in P. Vandervorst, *Honderd jaar Belgische sociaal recht*, Brussel, uitgeverij Bruylant, 3de uitgave, 489, 1992.

(71) Fuss werd beschouwd als de vertolker van de socialistische ideeën, Leën als stem van de katholieke strekking.

(72) Commissaires d'Etat … Rapport… Leën, 186-189, Fuss 290.

(73) Commissaires d'Etat … Rapport… Fuss, par. 77, 291.

(74) Commissaires d'Etat … Rapport… Leen, 197.

(75) Commissaires d'Etat … Rapport… Leen, 134, Fuss, 138.

Er was dus een vrij grote eensgezindheid over de noodzaak van een centraal repertorium, over een pensioenhervorming in de richting van een repartitie en over de uitbreiding van de bevoegdheden van nationale instellingen, ook voor de uitvoering van de pensioensector. Dit beantwoordde aan de standpunten van de RMZ die door P. Goldschmidt werden meegedeeld aan Koninklijk Commissaris Fuss, die toen ook voorzitter van het Uitvoerend Comité van de RMZ was.[76]

Goldschmidt voelde zich dan ook gesterkt om het project van het centrale werknemersrepertorium verder te zetten. Alsof de realisatie nog slechts een kwestie van maanden was, stelde hij het voor als een concrete verwezenlijking op de Association Internationale de Sécurité Sociale in 1950.[77] Overigens had hij van de voorzitter van de paritaire commissie, die de twee rijkscommissarissen bijstond, verkregen dat de RMZ mocht verder werken aan dit project.[78] Voor Goldschmidt was het dus een kwestie van verder te doen.

Er kwam evenwel een felle reactie van de ASLK, die kennis had gekregen van de demarches van Goldschmidt. Ze wees op het overschrijden van de bevoegdheid door de RMZ en op de zinloosheid van het ontdubbelen van dit bestand, die een hoge bijkomende kost zou veroorzaken.[79]

3. DE NIEUWE PENSIOENWET WIJZIGT DE SOCIOTECHNISCHE STRUCTUUR VAN DE SOCIALE ZEKERHEID (1953-1958)

Uiteindelijk kwam er in 1952 na vele discussies en voorstellen opnieuw beweging op het politieke niveau. Begin 1952 legde de toenmalige Regering een wetsontwerp bij de Kamer voor Volksvertegenwoordigers neer, dat grotendeels rekening hield met de door de Commissarissen geformuleerde voorstellen: een pensioen in verhouding tot het loon en de verzekeringsduur en niet langer op basis van individueel kapitaal.[80] Uiteindelijk werd eind 1953 de wet-Van den Daele goedgekeurd, die een definitieve stap was in de richting van het repartitiesysteem.[81] Een 'partiële collectieve kapitalisatie' werd ingevoerd: de werknemer moest niet meer individueel voor zijn pensioen sparen. Het zou betaald worden uit een fonds dat zou gevormd

(76) ARSZ, CG 1087, CG 1949 11 16.
(77) ARSZ, CG 1248 CG 1950 08 04.
(78) ARSZ CG 1362, CG 1950 09 13.
(79) AASLK 2147 III.f.26., *Is het vervaardigen van een tweede algemeen fichestelsel van de aangeslotenen nodig – NEEN!*, 10 29, 1951.
(80) J. Denaeyer, *Historische benadering* …, 44.
(81) E. Arcq en P. Blaise, Politieke Geschiedenis van de Sociale Zekerheid in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid,* 3, pp. 568-569, 1998.

worden door een collectieve kapitalisatie.[82] Maar daardoor kreeg het werknemersregister een andere functie in het pensioensysteem: niet langer de individuele kapitalen moesten bijgehouden en geregistreerd worden, wel de loon- en prestatiegegevens die nodig waren om het pensioen te berekenen.

Deze stonden grotendeels vermeld op de kwartaalaangifte van de RMZ zodat het logisch zou zijn dat de RMZ het register zou beheren.[83] Dit was een belangrijk keuzemoment voor de politiek: het pad van de RMZ volgen of dit van de ASLK.

Beide instellingen hebben op hun typische wijze, volledig in de lijn van het pad dat zij tot dan volgden, de gang van zaken proberen te beïnvloeden. De RMZ begon al in praktijk te anticiperen en wou afspraken in verband met de centralisatie van gegevensstromen bij deze dienst. De ASLK probeerde haar autonomie te vrijwaren door de katholieke, politieke instanties aan te spreken en te beïnvloeden om het wetsvoorstel te amenderen zodat het beheer van het werknemersregister onder haar bevoegdheid bleef. Dit amendement werd aanvaard zodat zij het werknemersregister verder kon exploiteren. Met de RMZ was er een modus vivendi dat de gegevensstromen en financiële stromen via deze instelling zouden verlopen.[84] De twee evolutiepaden raakten elkaar dus voor het eerst.

De wet kwam evenwel spoedig terecht in een politieke carrousel. De nieuwe socialistische minister Troclet, in functie van 1954 tot 1958, schafte vrijwel onmiddellijk de wet met terugwerkende kracht af om deze enkele maanden later lichtjes gewijzigd opnieuw in te voeren zonder aan het repartitie-principe te raken. De beslissing over de exploitatie van het werknemersregister bleef in het ongewisse. Minister Troclet liet de deur open en wou vooral de financieel gunstigste oplossing. Een beslissing liet maanden op zich wachten, zodat de interne dynamieken zich volledig ontwikkelden.

(82) G. Vanthemsche, *De beginjaren van …*, p. 172.

(83) ARSZ, CG, 1952 07 11, bespreking van de nota aan de Minister.

(84) AASLK 2147.V.f.212.4, Nota (1953 06 xx): is een eerste nota in een ganse reeks met bedenkingen bij de mogelijke (technische) reorganisatie van het pensioenstelsel. In de nota 2147 V.f.212.7, Nota (1953 07 04) werd duidelijk gesteld dat het ganse reorganisatieproject alleen maar verdedigd kon worden door voorstanders van de concentratie van gans de sociale zekerheid bij de RMZ. Met als gevolg dat het pluralisme in de sector van de ziekteverzekering, kinderbijslag, betaalde vakantie zou worden opgeheven (p. 2). Een centraal register werd ervaren als een aantasting van het institutionele pluralisme.

De twee instellingen stonden voor een keuze en lieten zich inspireren door de kenmerken van het pad dat zij tot dan volgden: ze lieten de voorgeschiedenis zwaar doorwegen op hun beslissing. De ambitie van de RMZ was volledig in de lijn van de gevolgde politiek die eigenlijk al verankerd zat in zijn bedrijfsdoelstelling van 1945: deze dienst wilde vooreerst de gegevensstromen via zich laten lopen, zodat hij zijn centrale, controlerende functie verder kon uitbouwen.

Hij voelde zich gesterkt door het goed functioneren van zijn 'MvM' die op volle toeren draaide.[85] Voor de ASLK had de keuze een grotere impact: ofwel zich beperken tot fondsenbeheer, ofwel de exploitatie verderzetten en reorganiseren. Maar dit zou inhouden dat zij haar werking moest aanpassen aangezien de aard van het werknemersregister fundamenteel wijzigde. Tot dan had zij individuele rekeningen bijgehouden met boekhoudmachines, rekenmachines en zeer veel mankracht. Het bijhouden van de arbeidsloopbaan vereiste meer seriële mechanische bewerkingen en stapeluitvoeringen waarvoor bijkomende investeringen in een ponskaartsysteem nodig waren, wat een stijging van de kostprijs zou veroorzaken. De ASLK koos resoluut voor het verderzetten van het gevolgde pad: het verder exploiteren van het werknemersregister. Verschillende typische padafhankelijke argumenten werden gebruikt. Zo werd verwezen naar de ervaring die zij gedurende decennia hadden opgebouwd. Ze haalde ook een bedrijfseconomisch argument aan: de jarenlange gedane investering in moderne technologie kon niet zomaar worden weggegooid en dit woog niet op tegen een eventuele stijging van de kostprijs. Ze gebruikte ook een bedrijfscultureel argument: ze had een prestige te verdedigen, verwijzende naar wat zij beschouwde als haar maatschappelijke opdracht die zij sinds decennia had opgenomen en zij koste wat kost verder wou uitvoeren.[86]

(85) Na een periode van infrastructurele problemen, was de MvM op kruissnelheid gekomen: ze had nieuwe gebouwen in gebruik, ze beheerste haar mecanografieplatform, kon nieuwe opdrachten zonder problemen uitvoeren, had een stevige financiële structuur. De MvM was erin geslaagd kennis op te bouwen en had zo een unieke plaats verworven op de markt van de parastatale instellingen. Door haar vzw-statuut was ze niet gehinderd door marktomstandigheden en had zij een stabiel klantenbestand. Zij had het vermogen zich gemakkelijk aan te passen aan nieuwe opdrachten, technologische innovaties, wisselvalligheden van de opdrachtgevers door telkens opnieuw haar structuur te wijzigen. In haar routines en operationele vaardigheden zat de technische competentie van de RMZ geborgen, waardoor een wederzijdse afhankelijkheid was ontstaan. We benaderen deze bedrijfsgeschiedenis vanuit de economische evolutietheorie van R. Nelson en S. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

(86) AASLK 2112.III.c.373.10, uittreksel uit de notulen van de Raad van Bestuur, 1956 12 27.

Maar vooral trachtte de ASLK de socialistische minister Troclet te beïnvloeden door haar eigen personeel, waarvan 75% aangesloten was bij de socialistische vakbond, in te schakelen en druk te laten uitoefenen op zijn politiek-ideologische kameraad. Met als drukkingsmiddel: het eventueel afdanken van personeel wanneer ze de opdracht niet zou krijgen.[87]

Met succes bespeelde zij verschillende politieke fracties[88], want minister Troclet, ondanks de duidelijke affiniteiten voor de oplossing om de exploitatie van het werknemersregister aan de RMZ toe te vertrouwen[89], begon besprekingen met de ASLK, maar nu over de kostprijs en dit was nieuw. In het verleden werd de '*prix de revient',* de kosten om een opdracht uit te voeren, gewoon in rekening gebracht zonder voorafgaande afspraken.[90] Minister Troclet plaatste het nu wel op de agenda en wou de goedkoopste oplossing. Men zou kunnen stellen dat de Minister de beide instellingen tegen elkaar uitspeelde maar van enig concurrentiebeding vinden wij geen spoor.[91] De Minister startte een maandenlange onderhandeling over de kostprijs alleen met de ASLK. Dit onderhandelingsproces werd een ware catharsis voor de ASLK, die beslecht werd met een overeenkomst die helemaal niet sluitend, niet kostendekkend en bovendien beperkt in duur (2 jaar) was. Maar bovenal bleek die opdracht niet onmiddellijk uitvoerbaar omdat de ASLK niet over alle (identificatie-)gegevens van de werknemers beschikte. Later werd verkregen dat de adresgegevens op de bijlagen van de RMZ-aangifte toegevoegd werden en aan de ASLK werden bezorgd. Bovendien nam de opdracht in omvang toe.

(87) AASLK 2088.III.C.2711, Nota, 1954 06 24.

(88) AASLK 2088.III.C.2711, stukken 1, 2, 3, 6, 7, 9, 16, 19 zijnde brieven gericht aan politici, notabelen waarin zij pleiten om de taak te behouden.

(89) In zijn in 1958 herwerkte versie van de '*Algemene Vraagstukken* …' hernam Troclet het voorstel dat in 1948 geformuleerd was door de RMZ, en was hij kritisch over het organiseren van het repertorium op basis van de pensioenwetten en dus bij de ASLK, die volgens hem niet het doel zouden bereiken dat in 1947-1948 werd nagestreefd. Hij hoopte dat deze '*beperkte individualisering*' niet de veralgemeende in het gedrang zou brengen. L.-E. Troclet, *De sociale zekerheid in België. Deel 1: Algemene vraagstukken inzake sociale zekerheid*, Brussel, 202, 1958.

(90) Niet alleen de ASLK maar ook de MvM werkte volgens het principe van 'prix de revient'. Het systeem van de MvM hield in dat er trimestrieel voorschotten werden betaald door de opdrachtgevers, daarna volgde een afrekening. Jaarlijks werd de eindrekening opgemaakt: de tekorten moesten worden betaald, de overschotten werden beschouwd als voorschot op komende prestaties.

(91) Noch in de archieven van de RMZ noch in deze van de MvM vinden wij documenten die daar zouden op wijzen.

Door de evolutie van de wetgeving, namelijk dat ook dagen die gedekt waren door een vervangend loon, in aanmerking kwamen voor de pensioenberekening, werd het bijhouden van het register complexer. Er ontstonden nieuwe gegevensstromen naar de ASLK, waardoor zij een belangrijk knooppunt werd in het netwerk van de sociale zekerheid, naast de RMZ. De ASLK onderving dit door te investeren in nieuwe technologie: het aanschaffen van de IBM 650. Net als de MvM (en dus de RMZ) had zij ook het pad van de IBM-technologie gevolgd en was zij via de boekhoudmachines en later via het ponskaartsysteem bij de eerste elektronische computer terechtgekomen.

De ASLK heeft de mogelijkheden van de nieuwe technologie benut en initiatieven genomen om deze centrale positie technisch te onderbouwen, bijvoorbeeld door mechanische gegevensuitwisseling met grote bedrijven, erkende sociaal secretariaten en zelfs de RMZ mogelijk te maken. Door deze technische innovaties veranderde de morfologie van het netwerk van de sociale zekerheid: er ontstonden knooppunten die werden verbonden via gestructureerde gegevensuitwisseling met de ponskaart als gestandaardiseerd informatiedrager. Een nieuwe technologie deed definitief haar intrede, nu ook in de sector van de sociale zekerheid.

Reeds bij de aanvang van de besprekingen met minister Troclet in 1956 signaleerden ASLK-bedienden dat de RMZ en de MvM opvallend veel contact namen om gegevens van werknemers te verkrijgen.[92] Dit werd bij de ASLK geïnterpreteerd als een verdoken actie om gegevens los te weken en om een werknemersregister aan te leggen. Stilaan begon twijfel te groeien over de nieuwe richting die de ASLK had gekozen.[93] Robert Royer, de man die gedurende zijn carrière de koers bij de ASLK had bepaald op het vlak van de pensioenen, zag er een complot in. Terugkijkend in de geschiedenis kwam hij tot besluit dat er vanaf 1945 gemanoeuvreerd was om het werknemersregister aan de ASLK te onttrekken. Dit complot ging volgens hem uit van de RMZ en werd mee uitgevoerd door de 'etatistische' socialistische minister Troclet. Volgens hem had de ASLK de historische opdracht om het register bij te houden, maar vanaf 1945 moest zij zich verdedigen.

(92) AASLK, 2147.V.f.16 en 16bis, Note à Monsieur le directeur Royer, 1956 02 21 en 22.
(93) AASLK, 2112.III.c.373.11quater, Bemerkingen bij de vergadering van de gemengde commissie, 1957 12 03.

Royer creëerde voor zichzelf een denkkader dat bij elke nieuwe gebeurtenis werd bijgewerkt. Het is een vorm van historiseren: bewust omgaan met de voorgeschiedenis door deze te reconstrueren en te interpreteren en daaruit argumenten putten om een beleid te rechtvaardigen en het gekozen pad verder te zetten.[94] Ook dit is een vorm van padafhankelijkheid, maar dan eerder te situeren onder de gedragskenmerken van een bestuur: hoe gaat men om met een verleden. In zijn reconstructie van het verleden was hij overigens selectief door alleen de elementen te weerhouden die zijn complottheorie onderbouwden.

Uiteraard sprak hij niet over het naoorlogse debacle in de sector van de vakantiegelden, die in 1947 aan de ASLK onttrokken werd na aanhoudende klachten en na het verschijnen van een bijzonder negatief rapport over de ASLK-aanpak. De complottheorie en het historiseren begonen een eigen leven te leiden: nieuwe feiten werden als dusdanig geïnterpreteerd en toegevoegd aan de theorie.

In werkelijkheid was de RMZ samen met de MvM in 1956 begonnen met het experiment om een *vereenvoudigde kwartaalaangifte* in te voeren voor bedrijven met minder dan vijf werknemers. Ook dit was het verderzetten van een traject dat opgestart was in 1945. De '*aangifte bij de RMZ*' was, juist zoals het werknemersrepertorium, de bijdragebon of de socialezekerheidskaart, een ATA dat was gecreëerd bij de activatie van het nieuwe systeem in 1944. Het bundelde ideologische visies, technische kenmerken, sociale ladingen, opvattingen over de rol van intermediairs enz. en verkreeg een dynamiek die gestuurd werd door externe gegevens maar ook door endogene factoren. Het experiment paste in de initiële ambitie om te werken met een eenvormige, multifunctionele aangifte zoals voorgesteld in 1948 en stond al vermeld in de technische uitwerking van het Sociaal Pact in 1944.[95] Het opzet was om de belangrijkste coördinaten van de werknemers, zoals hun naam, geboortedatum, adres, vooraf

(94) AASLK, 2112.III.c.12bis, Bespreking van het KB van 13 december 1957, s.d.. Het 'historiseren' was een veel gebruikte methode, niet alleen toegepast door Royer bij de ASLK, het was een algemeen toegepaste praktijk bij het omschrijven van problemen: meestal begon men met een historische situering van de problematiek. Historiseren maakte deel uit van de bedrijfscultuur zoals omschreven door Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, pp. 25-36, 2004.
(95) ARSZ, CG 2461/A, Formulieren voor kwartaalaangiften, 1956 08 30.

te drukken, zodat de werkgevers alleen correcties en aanvullingen moesten doen. Dit zou een administratieve vereenvoudiging inhouden, maar zou ook foutieve aangiftes voorkomen.[96] Het vooraf drukken behoorde tot de gekende controletechnieken in de mecanografische administratieve verwerking en was eerder toegepast bij het aanvragen en afleveren van de 'boekjes bijdragebons' in het kader van de ziekteverzekering. Een basisvoorwaarde voor een dergelijk project was dat men kon beschikken over de gegevens in een bruikbare mechanische vorm zoals een ponskaartenbestand, en dit kon exploiteren (bv. selecteren, drukken) met machines. Aan deze technische voorwaarden werd beantwoord door in 1957 over te schakelen van mechanische naar elektronische gegevensverwerking met de 'ordinateur' IBM 650. Dit was een mecanografisch toestel met externe gegevensopslag (magneetbanden), een intern geheugen en rekenmogelijkheden, dat kon geprogrammeerd worden om een aantal deeltaken na elkaar in één proces uit te voeren. Het werd door de tijdgenoten beschouwd als de eerste computer (letterlijk: berekenaar, of 'ordinateur'), maar in feite ging het type IBM 701/2 vooraf. De IBM 650 was wel het eerste toestel dat op ruimere schaal verspreid werd en aangewend kon worden voor eenvoudigere toepassingen zoals administratieve uitvoeringen.[97] Vooral de leverancier IBM wees op de nieuwe toepassingsmogelijkheden. Dit voedde de ambities van de RMZ om zijn technologisch traject verder te zetten en gebruik te maken van deze nieuwe aanwendingsmogelijkheden. Ook dit is een vorm van padafhankelijkheid: het voortzetten van het technologische traject waarbij vooral rekening werd gehouden met de opgedane technische kennis, die opgeslagen was in de operationele ervaring van de MvM. De MvM had onder begeleiding van IBM een competentie verkregen in het mechanisch verwerken van administratieve processen. Al in 1956 ervaarde ze een grens in de toepassingsmogelijkheden van het mecanografische ponskaartsysteem en keek ze uit naar technische vernieuwing. De rol van de leverancier IBM was in dit proces zeer belangrijk. IBM verkocht niet alleen toestellen, maar ook oplossingen. Samen met de MvM werkte deze heel concrete voorstellen uit.

(96) De foutenmarge lag hoog in die periode: tot 30% bleek fout, wat aanleiding gaf tot zeer veel correcties en herberekeningen. Het behoorde tot de zwakke plekken in de mecanografische verwerking, die vooral haar rendement haalde uit stapelverwerkingen. Elke verwerping (in het jargon: een 'rejet', letterlijk: uit de machine geworpen door een fout) moest manueel verbeterd worden. Het beperken van de fouten was een beleidspunt.

(97) C. Bashe, L. Johnson, J. Palmers en E. Pugh, *IBM's early computers*, Cambridge, MIT-press, 158, 1986.

Ondertussen waren er, onder druk van de RMZ bij de MvM structurele hervormingen doorgevoerd, onder meer door haar statutaire basis te vernieuwen waardoor alle instellingen van de sociale zekerheid actief lid en dus potentiële toeleverancier konden worden. Met als belangrijk detail: L.-E. Troclet werd er voorzitter na zijn mandaat als minister in 1958. Daardoor kreeg de MvM een politieke stempel.[98]

Het eerste project dat de RMZ wou realiseren met de nieuwe technologie was de veralgemening van een vereenvoudigde aangifte. Ondanks alle problemen die gepaard gingen met de installatie van het nieuwe IBM 650 systeem, werd ook vrij snel besloten om werk te maken van de informatisering van de 'achterstallige rekeningen' bij de RMZ.[99] Door deze twee keuzes werd de RMZ verankerd in het nieuwe technologische raamwerk van de ICT: het werd zeer moeilijk om de klok terug te draaien, ook al wou men dit enkele maanden later wel doen.

4. NIEUWE TECHNISCHE MIDDELEN, NIEUWE MOGELIJKHEDEN OM EEN CENTRAAL WERKNEMERSREGISTER TE ORGANISEREN (1959-1961)

In 1958 was de informaticatechnologie dus definitief geadopteerd in de sector van de sociale zekerheid, zowel bij de ASLK als de RMZ.[100] Deze technologie werd met veel gejuich onthaald in beide instellingen. Het illustreert het technische optimisme dat toen heerste (Expo 1958…!). Het feit dat beide instellingen kozen voor de IBM-technologie, was niet toevallig. IBM had op dat moment een absolute voorsprong op vlak van informatica: zijn model 650 was een toestel van de 'eerste generatie' dat technologisch zo vernieuwend was dat de andere producenten op navolging aangewezen waren. Ook de verdere evolutie van de twee daaropvolgende generaties werd aangestuurd door IBM. Het is pas vanaf de inproductiestelling van het model IBM 360 (derde generatie) en de daaropvolgende ontkoppeling van de software van de hardware, dat andere IT-producenten ruimte kregen. Maar dit geschiedde pas op het einde van het decennium 1960-1970.

(98) AMvM, RvB 1956 06 08 (de bespreking van de intenties van de Minister) en RvB 1957 07 29 (de installatievergadering van de nieuwe RvB).
(99) ARSZ, verg. CG 1958 09 24 en verg. CG 1958 10 17, en document CG 3050, Bijhouden der individuele werkgevers-rekeningen, 1958 11 24.
(100) De beschrijving van deze technische evolutie: J. van den Ende en R. Kemp, Technological transformations in history: how the computer regime grew out of existing computing regimes, *Research Policy*, 28, pp. 833-851, 1999.

Door het aanschaffen van deze nieuwe technologie voelde de RMZ zich gesterkt in zijn centralistische ambities en verkreeg de ASLK de facto een centrale rol in het netwerk. Deze kreeg een juridische basis onder de katholieke minister Servais, die Troclet opvolgde en die de traditie van de slingerbeweging getrouw, zo snel mogelijk de maatregelen van zijn voorganger hervormde. Hij sloot een nieuwe overeenkomst met de ASLK die betere financiële condities voorzag, zonder termijnen.[101] Enkele weken later kreeg de toekenning van het werknemersregister en de ondersteunende toelevering van gegevens een legale basis met het Koninklijk Besluit van 9 mei 1959. Een nieuwe netwerkstructuur werd daarmee juridisch verankerd. Alle technische omstandigheden waren gunstig om tot één werknemersregister te komen dat beheerd werd door de ASLK en dat ook gebruikt kon worden door de RMZ voor de vereenvoudigde aangifte: ATA's kunnen in één systeem perfect complementair werken. Bovendien vond er bij de RMZ een machtswissel plaats, die zorgde voor een tijdelijke onderbreking in het volgen van een centraliserende politiek. In 1957 ging de eerste generatie van systeembouwers op pensioen.

Henri Fuss werd als voorzitter opgevolgd door Roger Roch en Goldschmidt als directeur-generaal door Willem Van Grootven.[102] De nieuwe verantwoordelijken wilden op verschillende vlakken een andere richting uitgaan: geen centrale rol in het netwerk, een gedecentraliseerde werking, een lokale mecanografische infrastructuur met boekhoudmachines. Tezelfdertijd bekeek de nieuwe RMZ-leiding de werking van de MvM bijzonder kritisch en werden de uitgaven voor mecanografie zwaar op de korrel genomen. Een mogelijke dwarsligger Walter Leën, de gedoodverfde opvolger van Goldschmidt en voorstander van technologische

(101) AASLK, 2112.V.c.373.19bis, Convention passée entre le ministre de la prévoyance sociale et la Caisse Générale d'épargne et de Retraite en ce qui concerne la tenue des comptes individuels de pension des ouvriers, 1959 02 11.

(102) Beiden hadden verdiensten in de socialistische beweging. R. Roch was onder meer betrokken geweest bij de juridische omzetting van het Sociaal Pact in de wet op de sociale zekerheid en had daarna een carrière uitgebouwd bij de ministeriële diensten. Van Grootven werd geroemd als medevereffenaar van de Unie van Hand- en Geestesarbeiders in 1945 en had een carrière achter rug als administrateur-generaal bij de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie, waar hij zich grote voorstander toonde van een gedecentraliseerd beleid op basis van boekhoudmachines. Beiden werden beschouwd als adepten van Troclet, die op het einde van zijn ambtsperiode als minister nog vlug deze benoemingen doordrukte.

vernieuwing van de administratieve werking, werd op een zijspoor gezet.[103] Dit intermezzo was van korte duur: de leidende figuren, zowel Roch als Van Grootven, werden verwijderd of overgeplaatst door de katholieke ministers. Leën deed zijn herintrede als directeur-generaal bij de RMZ in juli 1960.[104] Tijdens zijn zogenaamde verbanning liet hij studies uitvoeren door een organisatiedeskundige en door IBM om de RMZ terug het centrum te maken van het netwerk van de sociale zekerheid. Beiden pleitten voor een sterkere centralisatie van de mecanografische middelen in de sociale zekerheid. Dit standpunt werd overgenomen door de politieke instanties zoals door (socialistisch) Minister van Sociale Voorzorg Leburton, en werd later opgenomen in de regeringsverklaring.[105] Leën kaderde deze studies in een algemeen reorganisatieproject van de RMZ. Daarmee sloot men opnieuw aan bij het centralisatiepad dat tot voor 1959 was gevolgd, maar dat eigenlijk al beschreven stond in zijn aanbevelingen van adjunct-koninklijk commissaris in 1951.

De ASLK vatte deze plannen opnieuw op als een oorlogsverklaring. Nog voordat Leën zijn project kon voorleggen aan zijn beheerscomité, had Royer de documenten in handen gekregen. Volgens hem was het plan een nieuw element in de complottheorie, die hij prompt aanpaste als zijnde de zoveelste poging van de RMZ om het centrale register te bemachtigen. Het werd hem duidelijk dat de tijdelijkheid van de overeenkomst, die Troclet had bedongen, alleen maar een maneuver was geweest om de RMZ/MvM de tijd te geven zelf een technische infrastructuur uit te bouwen om zelf het register te exploiteren zodra de mogelijkheid zich voordeed.[106]

(103) ARSZ, CG 1957 10 16, voordracht van R. Roch de nieuwe voorzitter, opvolger van H. Fuss. In deze voordracht bracht hij zijn visie op het beleid van de RMZ. Deze stond op vele plaatsen diametraal tegenover het tot dan gevoerde beleid. Het zou een cultuurbreuk geweest zijn op vele vlakken, maar hij onderschatte de zelfbestendigende kracht van een bedrijfscultuur.

(104) Hij was benoemd in februari 1959 tot opdrachthouder van de *Technische Commissie ter coördinatie der sociale zekerheid* (KB 04.02.1959), maar hij bleef zijn werkplaats behouden bij de RMZ en hanteerde er een *schoonmoedersattitude*.

(105) Regeringsverklaring, gehouden door Eerste Minister Théo Lefèvre in de Kamer en Senaat op 2 mei 1961, p. 8. en ARSZ, CG 4290, Wet van 14 juli 1961 tot wijziging en aanvulling van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid van de arbeiders en tot wijziging van de wet van 16 maart 1954, 1960 09 15, p. 9. Zie ook het onderhoud van een afvaardiging van de RMZ met Minister Leburton besproken in: ARSZ, verg. CG 1961 05 26.

(106) AASLK, 2147.III.f.212.2 en 3, Note 'Y a-t-il nécessité de créer auprès de l'O.N.S.S un fichier général des assujettis à la sécurité sociale?'.

In een eerste reactie trok Royer aan de noodrem door een bevriende beheerder te laten ingrijpen in het beheerscomité van de RMZ. De RMZ-voorzitter werd gecontacteerd en aan de afgevaardigde van de regering werd gevraagd zijn veto te stellen.[107] Maar de voortvarende acties van minister Leburton waren hem te vlug af. Leburton steunde ronduit de voorstellen van de RMZ om de *vereenvoudigde aangifte uit te breiden tot werkgevers met minder dan 20 werknemers.* Deze – volgens de toenmalige normen – hoogstaande technologische toepassing veronderstelde een intensieve samenwerking tussen de RMZ als gebruiker van het centrale werknemersregister, en de ASLK als beheerder. Ter voorbereiding daarvan had de RMZ het initiatief genomen om samen met technici van de ASLK de praktische modaliteiten uit te werken. De operationele directie van de ASLK reageerde strategisch. Na kritische analyse en diverse studies zag men voordelen zoals de beperking van de kosten van de manuele arbeid. Deze waren exponentieel toegenomen door de strikte toepassing van de taalwetgeving op de jaarlijkse verzending van de jaaruittreksels.[108] Het project kon dus voordelen opleveren op voorwaarde dat zij – de ASLK – het centrum zou zijn. Zij nam daarmee de centralistische houding van de RMZ over.

Ze wou zelfs de RMZ-functies uitvoeren zoals de controles, de mechanische reproductie van gegevens voor de diensten van de jaarlijkse vakantie en de kinderbijslag tot en met het vervangen van de bijdragebon in de ziekteverzekering, de heilige koe van het institutionele pluralisme in de ziekteverzekering.[109] De ASLK besefte dat ze daardoor de RMZ voor een probleem plaatste, want in de praktijk zou de besparing die met de ganse oefening gerealiseerd kon worden, leiden tot de beperking van de werkingskosten van de MvM.[110] Dus de RMZ zou moeten kiezen ofwel voor de ASLK-aanpak en zelf kosten besparen door werkingskosten van MvM te beperken, ofwel voor een gemengde oplossing met een taakverdeling tussen ASLK en MvM, die kostelijker en minder efficiënt zou zijn en inging tegen het RMZ-principe van een centraal bestand, aangezien dit ontdubbeld moest worden (één bij MvM en één bij ASLK).

(107) AASLK, 2147.III.f.212.4, Rapports entre l'Office National de Sécurité Sociale (O.N.S.S.) et la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite (CGER), 1960 07 12.
(108) AASLK, 2112. V.c.373.62Bis, Rapport uitgebracht bij toepassing van art. 13 §4 van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik der talen in bestuurszaken, omtrent de tweetaligheid van het rekeninguittreksel 1959 van de arbeiders-pensioenen, 1961.
(109) AASLK, 2147.III.f.212.18, nota aan de minister, 1960 10 27.
(110) AASLK 2147, zonder volgnummer, opgenomen in map 2147, Préimpression des relevés. Etude de l'offre de la CGER en comparaison avec d'autres solutions, s.d..

Minister Leburton, die aanvankelijk toch heel enthousiast was, liet plotseling dit project stopzetten. Volgens de ASLK was dit het gevolg van een tussenkomst van oud-minister (en inmiddels voorzitter van de Raad van Bestuur van de MvM) Troclet bij zijn partijgenoot Leburton, om zo tijd te winnen en de MvM de kans te geven zich technisch voor te bereiden om het nationale register binnen te rijven.[111] Dit was een interpretatie van Royer, want in werkelijkheid had de MvM grote problemen met de nieuwe technologie, die talrijke technische en functionele disfuncties vertoonde; problemen die werden opgelost nadat de MvM, op aandringen van IBM, in 1961 het 650-systeem verving door de IBM 1401.

Eenmaal het licht opnieuw op groen, begonnen beide instellingen intensief samen te werken. Ze maakten concrete afspraken over de taakverdeling en de aard van de gegevensuitwisseling, waarbij de ASLK alles op alles zette om het project uit te voeren door zelf ook nieuwe technische middelen aan te schaffen.[112]

Net zoals de MvM verving ze de IBM 650 door de IBM 1401.[113] Beide instellingen werkten dus op een gelijkaardig technisch platform. Dit is een van de eerste technische projecten in de ontwikkeling van de IT-technologie in de sociale zekerheid. Met deze vorm van samenwerken, vooral dan met de technische afstemming, hadden beide instellingen weinig ervaring. Uit de archieven van ASLK en RMZ blijkt dat beide instellingen een verborgen inhoud hadden, die weinig bevorderlijk was voor een constructief verloop.

(111) AASLK, nota zonder volgnummer in map 2147.V.f.212, Préétablissement des bordereaux O.N.S.S., 1961 07 28. De MvM kende op dat moment grote informaticaproblemen: de reconversie van de IBM 650 naar de IBM 1401 was nog volop aan de gang en de problemen waren nog helemaal niet van de baan.

(112) AASLK 2147.V.f.212.37, Nota, 1961 11 21.

(113) D. Van Puyvelde, *De administratieve automatie in de Algemene Spaar- en Lijfrentekas van België*, Brussel, pp. 17-34, 1961. Ook de ASLK was via het IBM 650-systeem terechtgekomen bij de IBM 1401, maar enkele maanden later bij de IBM 7070-serie. Dit toestel was dat op dat moment (1961) ook al uitgerust met transistors, magneetband-faciliteiten en kon gekoppeld worden aan de 1401, met zijn snelle kettingprinter en de mogelijkheden i.v.m. teleprocessing. MvM daarentegen evolueerde – zoals de meeste bedrijven – naar het IBM 360-systeem. In tegenstelling tot de MvM, zou de ASLK nauwelijks technische incidenten gehad hebben en zouden de magneetbanden gefunctioneerd hebben zoals verwacht met een '*sécurité parfaite*' (Van Puyvelde, p. 54). Wat op zijn minst merkwaardig is gezien de problemen bij de MVM. In beide gevallen mogen we veronderstellen dat IBM zelf intensief betrokken was als centrale katalysator in dit keuzeproces. Over deze fase in de evolutie van IBM: C. Bashe, L. Johnson, J. Palmers en E. Pugh, *IBM's early computers*, Cambridge, MIT-Press, 1986.

Maar na vele vergaderingen kwam er dan uiteindelijk toch een consensus uit de bus: de ASLK zou geverifieerde gegevens, afkomstig uit haar voortdurend bijgewerkt, werknemersrepertorium leveren aan de MvM, die ze zou verwerken in de vooraf gedrukte aangiftes en verzenden. De RMZ zou de ontvangen aangiftes controleren en door de MvM laten verwerken met mecanografische middelen. De MvM zou de cirkel sluiten door de gegevens op ponskaarten te zetten en door te zenden aan de ASLK, die op basis daarvan het werknemersregister kon bijwerken. De ponskaart werd dus gebruikt als een vorm van gestructureerde communicatie tussen MvM en ASLK. Bij wijze van proef paste men dit toe op aangiftes van werkgevers met minder dan 10 werknemers.

5. HET RESULTAAT VAN PADAFHANKELIJKHEID: EEN MISLUKTE CONVERGENTIE

De resultaten hadden niet het gewenst resultaat. De voorafgaandelijke identificatie en dus het drukken van de coördinaten bleek problematisch. Men bleef worstelen met de snelheid van verwerking, die niet dusdanig kon opgedreven worden dat men binnen de gestelde aangiftetermijn de taken kon uitvoeren. Wat meteen een niet-technische tegenreactie veroorzaakte van andere actoren, zoals sociaal secretariaten en werkgevers, die hun aangiftetermijn niet veranderd wilden zien.[114]

De mecanografische oplossing om het papieren document te vervangen door de ponskaart en dus de ponskaart te gebruiken als een mechanisch communicatie-instrument bleek niet performant te zijn. Het deels manuele identificatieproces, nu uit te voeren door de ASLK aan de hand van verwerkte gegevens op ponskaarten en niet van de oorspronkelijke aangifte, veroorzaakte een exponentiële groei van de werklast en dus van de kostprijs, die nog steeg door loonsverhogingen en de huurprijs van bijkomende machines. De ASLK wees de MvM met de vinger en besloot eind 1963 de samenwerking stop te zetten.[115] Zij wilden opnieuw gebruik maken van de papieren aangifteformulieren die de MvM moest kopiëren en doorzenden.[116] Uit analyse van de archieven van de MvM blijkt dat deze juist in die periode met grote moeilijkheden kampte: zij vond niet het geschikte personeel om

(114) AASLK, 2147.V.f.212.51, verslag van een interne vergadering bij R. Royer, s.d.
(115) AASLK, 2112.V.c.373.147, Note relative au compte individuel de pension des ouvriers, 1963 03 08, en de nota's 153ter 1963 05 04 en 159 1963 05 17.
(116) Het maken van fotokopies werd eveneens beschouwd als een geavanceerde technologie.

de reconversie van de mecanografische toepassingen naar de IBM 650 uit te voeren, noch om de nieuwe stap naar de IBM 1401 te zetten. Zo kon ze geen ervaring opdoen en competentie opbouwen. De overgang was overigens zo dramatisch verlopen dat IBM voortdurend hulp moest bieden.[117] De rol van IBM in het implementatieproces van de IT-technologie zelf is niet onbesproken. De verkoopspolitiek van IBM hield in dat een nieuwe machine werd geïnstalleerd en meteen operationeel werd gemaakt door IBM, maar dat de klant een leerproces doormaakte om zelf de machine operationeel te houden. De installatie en de eerste werking was inbegrepen in de huurprijs. Maar vrij snel na de installatie van de IBM 650 bleek dat IBM zich totaal misrekend had: de verwerkingstijden waren volledig onderschat. IBM kon evenmin de technische hulp bieden om de MvM uit het slop te halen. De installatie van de nieuwe reeks IBM 1401 was een oplossing voor het disfunctioneren van de IBM 650, maar veroorzaakte dan nieuwe problemen, zoals de verhoging van de kostprijs.

Dit was meteen het sluitstuk van een poging tot convergentie van twee grote platformen die in een sfeer van onderlinge concurrentie functioneerden, met het beheer van een centraal werknemersregister als inzet. Dit is een belangrijk contra-intuïtief moment. Het lag in de lijn van de verwachtingen van zowel uitvoerders als van het politieke beslissingsniveau dat de toenadering tussen mecanografische platformen zou leiden tot een grotere efficiëntie en meer gebruiksmogelijkheden.

De technische voorwaarden waren grotendeels aanwezig: men had positieve ervaring met de mechanische uitwisseling van gegevens op ponskaarten. Er had zich al een minimale standaardisering – voorwaarde tot gestructureerde gegevensuitwisseling – voltrokken, die toegepast werd door de platformen onderling en ook door een aantal toeleveranciers (erkende sociaal secretariaten) en grote bedrijven. Op het vlak van bestandsbeheer waren beide grote platformen overgeschakeld naar magneetbanden, maar in deze fase beperkte dit zich tot het stockeren van gegevens ter vervanging van de ponskaarten. De consensusoplossing om beide platformen een deel van de taak te laten uitvoeren, was een weerspiegeling van de duale structuur van de sociale zekerheid, die bestond uit uitvoerende instellingen en coördinerende parastatale instellingen. Dit hield in dat er tussen beide communicatie moest zijn op basis van een gemeenschappelijke standaard. Hier liep het fout: de onderlinge

(117) AMvM, CP 1962 03 20, bespreking van CP 75, Etat des travaux.

communicatie was ontoereikend en veroorzaakte een bijkomende operationele kost, die in de jaren zestig *wel* een beslissingselement werd.

Na de mislukking van het project evolueerden de twee infrasystemen autonoom en los van elkaar. Ze vervolgden gedurende enkele jaren nog hun IBM-technologisch pad. Ze bouwden verder aan hun 'mainframe'-infrastructuur.
De ASLK bekommerde zich om de betalingen van de pensioenen, een functie die secundair werd t.o.v. haar bankactiviteiten. De taak werd uitgevoerd in opdracht van de Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen. Daardoor verloor ze een stuk van haar maatschappelijk aanzien, althans op dit vlak. Ook haar rol in de sociale zekerheid werd beperkt: tenslotte was zij geen collega-instelling van de sociale zekerheid.
De RMZ keek aan tegen een drastische stijging van de mecanografiekosten en ging op de rem staan.[118] Hij beperkte zich meer en meer tot zijn eigen activiteiten en voelde zich in de daaropvolgende jaren niet langer geroepen om een centrale rol op te nemen in de sociale zekerheid.

Als gevolg van het mislukken van het project bleef het traject van de gegevensstromen in de sociale zekerheid ongewijzigd: de RMZ ontving de basisgegevens en zond deze door naar andere sectoren, onder meer naar de ASLK, zoals in 1949 was bepaald. Maar daardoor kon de controle op identiteit en verzekerbaarheid niet in het begin van het proces worden uitgevoerd, zodat de verschillende sectoren hun registers bleven onderhouden, er massaal veel fouten in het systeem slopen en correcties een deeltaak bleven van de uitvoerders. De idee van het centrale beheer in één bestand ging een tijdlang in slaaptoestand. Maar niet zo lang: in de jaren zeventig werd de problematiek van een centrale sociale databank geactiveerd, vooral onder druk van de sociale partners (werkgevers en werknemers) in de Nationale Arbeidsraad, waarop werd ingespeeld door een nieuwe generatie van sociaal-technici.[119] De problematiek zelf splitste in twee deelevoluties: enerzijds de identificatie van de sociaal verzekerden (geïnstitutionaliseerd in het Rijksregister) en anderzijds het beheer van de loon- en arbeidstijdsgegevens. Tot eind jaren tachtig bleef het register in handen van de ASLK, maar werd vervangen door de Loon- en Arbeidstijdgegevensbank van de RSZ (LATG, 1989).

(118) ARSZ, besprekingen in CG 1964 12 18 en 1965 04 23, aan de hand van de CG 5599, Vergelijking tussen de prijs in 1963 en in 1964 der aan de Maatschappij voor Mecanografie vertrouwde werken.
(119) Zoals Albert Delpéré, secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Voorzorg, die zich inzette voor het creëren van een centraal register bij het ministerie zelf.

Het probleem werd pas in 1991 (oprichting van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid) opgelost door het aanwenden van elkaar versterkende, probleemoplossende componenten, zoals het verplicht gebruik van het rijksregisternummer vanaf 1 januari 1990 en het aanwenden van nieuwe netwerktechnologieën waardoor een (sociopolitiek) alternatief kon geformuleerd worden voor de functionele, centraliserende intenties van de RMZ (ondertussen RSZ geworden) en het verder functioneren van de particuliere instellingen.[120] Dit is ook het moment dat de 'netwerkstructuur' door de politieke wereld als basisarchitectuur van het technische systeem van de sociale zekerheid werd aanvaard. De Kruispuntbank én het operationeel worden van de LATG-bank boden ook de mogelijkheid om het traject van de gegevensstromen te wijzigen. De Kruispuntbank werd een verdeelpunt van gecontroleerde, geverifieerde gegevens. Met het invoeren van de multifunctionele (elektronische) aangifte aan de RSZ in 2003 kon uiteindelijk de kwaliteitscontrole in het begin in het verwerkingsproces worden uitgevoerd.

De ASLK muteerde in 1993 tot de privaatrechtelijke bank Fortis, die de individuele rekeningen (voor de berekening van de pensioenen) bleef beheren tot in 2001, toen de vzw Cimire de taak overnam. Pas in 2010 nam de overheidsdienst Sigidis het beheer volledig in handen.

Het project Athena (2013) voorziet in de oprichting van een globale individuele loopbaanberekening in de vorm van een gemeenschappelijke gegevensbank voor alle instellingen van de sociale zekerheid.

BEVINDINGEN, BESPREKING EN CONCLUSIE

Onze eerste doelstelling was de evolutie van een administratief-technisch artefact binnen de sociotechnische context van de pensioensector te schetsen en na te gaan of technologie invloed had op de evolutie van de sociale zekerheid. We stelden vast dat deze evolutie zich afspeelde in de schaduw van het transformatieproces van het pensioenstelsel *en* van de ontwikkeling van een nieuw socialezekerheidssysteem. Uit de analyse blijkt dat dit geen louter

(120) Door de innovatie van de netwerktechnologie kon standaardisering worden gekoppeld aan het verder bestaan van de verschillende instellingen. Dit is niet uniek voor België. O. Hanseth en E. Monteiro, *Understanding Information Infrastructure,* http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/bok.pdf, pp. 88-89, 1998, beschrijven het verband tussen flexibiliteit en standaardisering die mogelijk werd door netwerktechnologie.

politiek proces was, maar dat ook de institutionele ontwikkeling, met haar eigen dynamiek en technologische keuzes, de politieke besluitvorming heeft beïnvloed. De ASLK, als gevestigde instelling die een functie had in de vooroorlogse sociale zekerheid en symbool stond voor het individueel verzekeren, identificeerde zich met het kapitalisatiesysteem en vertraagde de omschakeling naar het repartitiesysteem. Terwijl de nieuwe instelling RMZ, gedreven door de dynamiek van de technologische vernieuwing, administratieve processen hertekende en middelen en argumenten leverde om het repartitiesysteem mogelijk te maken. Daardoor ontstond een tweestrijd tussen de twee instellingen, met het beheer van een centraal werknemersrepertorium als inzet. Dit is een technisch-administratief artefact met een expliciete technische component, met name de uitvoering door middel van mecanografische middelen, maar ook met een belangrijke maatschappelijke component: de verzameling van gegevens die cruciaal waren (en zijn) in het verzekeringssysteem. Voor de ASLK stond dit garant voor haar maatschappelijke rol, die zij niet wou afstaan. De RMZ vond de exploitatie daarvan een essentieel onderdeel van zijn controlerende functie in het nieuwe systeem van de sociale zekerheid, aangezien hij aan het beginpunt van de administratieve stromen stond en dus daar een controlefunctie wou uitvoeren. Deze strijd kon gevoerd worden omdat beide actoren over een zelfde technisch (mecanografisch) platform beschikten. De technologie voedde dus de strategie van de instellingen, die uitgetekend werd door *systembuilders* van het eerste uur zoals Royer (ASLK) en Goldschmidt (RMZ). Beide instellingen hadden een duidelijke affiniteit voor mecanografie en dachten daarmee ook de technische structuur van de sociale zekerheid vorm te kunnen geven. Het technologische raamwerk van de mecanografie nam dus meer en meer een concrete vorm aan en won aan invloed zeker wanneer ook politieke machthebbers zoals de socialist Troclet, zich voorstander noemden van de aanwending van mecanografie. De rol van de politieke besluitvorming was evenwel beperkt: ze was een van de actoren in het raamwerk, die de ontwikkeling mee vorm gaf, zonder een unieke beslissende rol te spelen. De politieke instanties lieten zich leiden in de tweestrijd tussen de instellingen, zonder het proces in een of andere richting te kunnen sturen. Een politiek debat over de strategische functie van dit administratief-technische artefact heeft niet plaatsgevonden. De katholieke ministers, of de socialistische, favoriseerden elk op een bepaald moment in mindere of meerdere mate deze of geen oplossing.

Richtinggevend was de overgang van mecanografie naar IT, die door beide instellingen ongeveer op hetzelfde moment werd gemaakt. De gelijktijdigheid illustreert de (pad-)afhankelijkheid van IBM-technologie, en hiermee

toonde producent IBM zich als een actor met veel invloed in de technologische evolutie. Het bedrijf lag daardoor aan de basis van een nieuw technologisch raamwerk, namelijk dit van de IT, dat langzaam maar zeker de mecanografie zou verdringen. Door de adoptie van deze nieuwe technologie ontwikkelden er zich nieuwe mogelijkheden tot samenwerking, die door de politieke instanties werden gefaciliteerd. Deze waren echter geen beslissende actor zoals ze het ook niet waren bij het mislukken van de convergentiepoging. De politieke instanties hebben het gevolg van de mislukking, namelijk dat het werknemersregister door ASLK verder werd beheerd en door de RMZ gevoed, ondergaan, aanvaard en geofficialiseerd. Hun optreden had een beperkt sturend effect.

We kunnen alvast besluiten dat de keuze voor een bepaalde technologie invloed heeft gehad op de evolutie van de sociale zekerheid. Een impact die de invloed van de politieke besluitvorming oversteeg op het vlak van de administratieve verwerking. Maar we kunnen niet besluiten dat het ATA *'werknemersregister'* een autonome evolutie kende die enkel en alleen gestuurd werd door de technologie. Het werknemersregister is een product van de wisselwerking tussen verschillende componenten, waaronder de politieke besluitvorming in interactie met de technische uitvoering. Het mecanografische en later het IT-raamwerk vormen de context waarin de wisselwerking tussen politiek en techniek plaatsvindt. Een wisselwerking waar soms de politiek, soms de techniek de richting aangeeft, zonder te kunnen stellen dat deze of de andere een unieke determinerende invloed heeft. Maar in elk geval moeten wij aan de technologie een plaats toekennen als een van de determinerende factoren in de sociale zekerheid.

Een tweede doelstelling was om na te gaan of zelfbestendigende mechanismes, die zich uiten in padafhankelijkheid, een rol hebben gespeeld. Wij wilden dit doen aan de hand van een analyse van nieuw bronnenmateriaal.
Dankzij het bronnenmateriaal konden verschillende vormen van padafhankelijkheden gedetecteerd worden. Vooreerst de vaststelling op macroniveau: de keuze voor een duaal systeem in de sociale zekerheid was op zich al het resultaat van een padafhankelijkheid, die de verdere evolutie heeft bepaald. De algemene vaststelling van Reman en Pochet[121] dat de verankering in vooroorlogse

(121) Zie voetnoot 18.

structuren de ommekeer van het pensioenstelsel heeft vertraagd – en die zij omschrijven als een vorm van padafhankelijkheid – hebben wij kunnen toelichten. Bronnenmateriaal toont aan dat de ASLK het veranderingsproces heeft vertraagd, niet alleen door het kapitalisatiesysteem te blijven promoten maar ook door vast te houden aan haar administratieve monopolie op het beheer van het werknemersregister. Ook op het niveau van de instellingen zelf vinden we elementen van padafhankelijkheid. Zoals de *technische* padafhankelijkheid, specifiek het volgen van de IBM-technologie door beide instellingen. Er waren natuurlijk weinig keuzemogelijkheden en bij de RMZ (MvM) had IBM zich diep ingegraven als een raadgever waarmee ze het beslissingsproces kon beïnvloeden. Opvallend is het tijdstip van de overstap naar de IT: beide instellingen namen de beslissing toen IBM de Europese markt begon te bewerken met zijn IBM 650-toestel. Op dat moment waren er nauwelijks 650-toestellen geïnstalleerd in West-Europa.[122] De bestuurders van de instellingen konden ook gewacht hebben, zeker tot wanneer IBM praktijkvoorbeelden op vlak van sociaal-administratief beheer kon voorleggen. Dit deden ze niet, wat hen tot early-adopters maakte op de Belgische markt. Ze lieten zich evenwel leiden door IBM. Deze vorm van padafhankelijkheid sloot aan bij '*bedrijfsculturele*' vormen: beide instellingen gingen prat op hun *moderne* imago. De stap naar de IT bevestigde dit imago. Het handhaven van dit imago beïnvloedde de besluitvorming: het ontzenuwde de onzekerheid en de risico's die dergelijke beslissingen begeleiden. Met andere woorden: het benevelde de rationaliteit. Zeker de ASLK koppelde dit aan het bestendigen van haar sociale rol, haar prestige, een pad dat zij van bij de aanvang had gevolgd. Het werd een van de fundamentele beweegredenen om het werknemersregister verder te beheren. Maar ook de RMZ was bekommerd om zijn 'modern' imago dat deze vanaf het begin in 1944 koesterde. *Bedrijfseconomische* padafhankelijkheden demonstreerden zich vooral bij de ASLK, wanneer zij tewerkstelling aanvoerde als een reden om het werknemersregister te behouden.

De RMZ-besluitvorming werd op haar beurt bepaald door een bedrijfseconomisch argument om mecanografische werkmethodes van het ponskaartsysteem toe te passen, zelfs met uitsluiting van verwerking met systeemmachines zoals boekhoudmachines. Dit argument werd nog bestendigd door de kennisopbouw die hij via de MvM had verworven. Daar werd niet van afgeweken. Het beheer van een centraal werknemersregister, gekoppeld aan de invoering van een

(122) De eerste afnemer in Europa was het Engelse Rolls Royce in 1957. J. Cortada, *The Digital Flood. The Diffusion of Information Technology Across the U.S., Europe and Asia*, Oxford University Press, 110, 2012.

vereenvoudigde aangifte, was een logische verdere stap op het pad dat hij in 1944 had gekozen. Een andere vorm van padafhankelijkheid hebben we aangetroffen in de *gedragskenmerken* van het bestuur, vooral dan bij de ASLK-directeur Royer, die de complottheorie en het historiseren tot een beslissingskader smeedde om een pad verder te zetten. Ten slotte is er de algemene vaststelling dat de mislukking van het gemeenschappelijke project deels te verklaren is door een *wederzijdse achterdocht* die zich al bij de aanvang van het systeem van de sociale zekerheid had geïnstalleerd.

We kunnen dus besluiten dat technologie een bepalend element is in het systeem van de sociale zekerheid, net zoals de internationale, economische, politieke, sociale en politieke context (zie voetnoot 11). We kunnen toevoegen dat de studie van administratief-technische artefacten interessante informatie oplevert over de interne dynamieken in een sociotechnisch systeem als de sociale zekerheid. We konden ook vaststellen dat verschillende vormen van padafhankelijkheid impact hadden op de evolutie.

BRONNEN

De bibliografische referenties zijn verwerkt in de voetnoten. We vermelden enkel de werken die effectief gebruikt werden.

We gebruikten volgende archieven:
Archief van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), de opvolger van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (RMZ)). Dit archief is niet geïnventariseerd, maar wel geklasseerd. Het bevat de verslagen van het Uitvoerend Comité (Commission de Gestion) afgekort als CG, geklasseerd volgens datum, en vermeld als: jjjj mm dd.
De agendapunten werden toegelicht met nota's, geklasseerd per volgnummer. Wanneer deze gedateerd zijn, wordt de datum vermeld (jjjj mm dd), zo niet wordt de datum van de bijeenkomst gebruikt (CG jjjj mm dd).

Archief van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (ASLK), de voorganger van de huidige BNP Parisbas Fortisbank. Dit archief is geïnventariseerd.[123] Maar niet tot het

(123) René Brion en Jean-Louis Moreau, *Inventaris van de archieven van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (ASLK)*, 1850-2000, 3 delen, beschikbaar op www.bnpparibasfortis.com.

niveau van het document. Wij verwijzen naar het dossiernummer, en indien aanwezig vermelden we ook het interne volgnummer en (indien vermeld) ook de titel en de datum.

Archief van de Maatschappij voor Mecanographie (MvM), voorloper van de huidige Smals. Dit is niet geïnventariseerd, maar heeft dezelfde structuur als dit van de RSZ. De verslagen van de vergaderingen van Permanent Comité (Comité Permanent afgekort CP) zijn geklasseerd per datum (jjjj mm dd), net zoals de bijhorende nota's die een volgnummer dragen.

INHOUDSTAFEL

DE TECHNO-POLITIEKE TRANSFORMATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEID IN BELGIE: DE STRIJD OM HET WERKNEMERSREGISTER (1944-1963)

VOORAFGAANDE TOELICHTINGEN 5
HET ONDERWERP 5
DOELSTELLINGEN 8
BRONNEN 13
OPBOUW VAN DE BIJDRAGE 14

1. DE ANTECEDENTEN VAN HET BELGISCHE PENSIOENSYSTEEM EN HET WERKNEMERSREGISTER: HET MONOPOLIE VAN DE ASLK (1849-1945) 14

2. EEN NIEUW SYSTEEM OP ZOEK NAAR STABILITEIT: ZOWEL HET KAPITALISATIESYSTEEM ALS DE ROL VAN DE ASLK ALS BEHEERDER WORDEN IN VRAAG GESTELD (1945-1953) 23

3. DE NIEUWE PENSIOENWET WIJZIGT DE SOCIOTECHNISCHE STRUCTUUR VAN DE SOCIALE ZEKERHEID (1953-1958) 30

4. NIEUWE TECHNISCHE MIDDELEN, NIEUWE MOGELIJKHEDEN OM EEN CENTRAAL WERKNEMERSREGISTER TE ORGANISEREN (1959-1961) 37

5. HET RESULTAAT VAN PADAFHANKELIJKHEID: EEN MISLUKTE CONVERGENTIE 42

BEVINDINGEN, BESPREKING EN CONCLUSIE 45

BRONNEN 49