

Regeling zwaar werk: visietekst vanuit het zelfstandigenstelsel¹

14 april 2016

Deze nota geeft de prioriteiten weer vanuit het zelfstandigenstelsel voor de bepaling van de principes en criteria voor een regeling zwaar werk. Het voorliggende document is een algemene visietekst en dus geen gedetailleerd uitgewerkte regeling “zwaar werk”. De organisaties die in het Algemeen Beheerscomité zetelen, willen op basis van deze nota het gesprek over een regeling voor zwaar werk aangaan binnen het Nationaal Pensioencomité.

1 Uitgangspunt

Wanneer men er voor kiest om de problematiek van zwaar werk aan te pakken binnen het pensioenstelsel kan dit via 2 sporen², nl. i) via een flexibiliteit in de uittredemogelijkheden op het einde van de loopbaan of ii) via een financiële tegemoetkoming waardoor de uitoefenaars van een zwaar werk voor eenzelfde loopbaanlengte een hoger pensioen zullen ontvangen in vergelijking met andere gepensioneerden. Het Algemeen Beheerscomité meent dat de piste die men kiest, de concrete invulling van een regeling voor zwaar werk bepaalt.

Het Comité heeft een voorkeur voor een regeling die aan de problematiek van zwaar werk tegemoet komt door flexibiliteit te creëren in de uittredemogelijkheden op het einde van de loopbaan. Het Comité is van oordeel dat de essentie van een zwaar werk gelegen is in het feit dat een bepaalde beroepsactiviteit niet of moeilijk tot het einde van de loopbaan kan worden uitgeoefend. Een hoger pensioenbedrag voor de loopbaanjaren waarin zwaar werk wordt verricht, ondervangt dit probleem niet. Bovendien vreest het Comité dat de mogelijkheid om per jaar extra pensioenrechten³ op te bouwen voor de meeste zelfstandigen weinig meerwaarde biedt. Als gevolg van de correctiecoëfficiënten bouwen veel zelfstandigen immers pensioenrechten op ter waarde van een bedrag dat lager ligt dan het minimumpensioen.

De krijtlijnen die het Comité in het vervolg van deze nota uitschrijft, werden uitgedacht in de optiek van een flexibilisering van de uittredemogelijkheden.

¹ Nota opgemaakt in voorbereiding van de verdere uitwerking van een regeling 'zwaar werk' door het Nationaal Pensioencomité.

² Rapport Commissie Pensioenhervorming 2020-2040

³ Of extra pensioenpunten in het door de regering vooropgestelde puntensysteem.

2 Doelstellingen

De doelstelling van een regeling voor zwaar werk is volgens het Comité dubbel.

Ten eerste moet het systeem aan mensen die hun beroepsactiviteit op oudere (maar beroepsactieve) leeftijd niet kunnen verderzetten omwille van de specifieke aard van de activiteit (nl. zwaar werk) én de moeilijkheid om zich te heroriënteren, toelaten om het arbeidsproces te verlaten door hen de mogelijkheid te bieden om hun pensioenrechten op te nemen vóór de wettelijke pensioenleeftijd.

In de tweede plaats moet de regeling individuen compenseren die op oudere (maar beroepsactieve) leeftijd geconfronteerd worden met een substantieel lage(re) levensverwachting als gevolg van de uitoefening van hun beroepsactiviteit. Men kan er in deze gevallen ook vanuit gaan dat de overheid gedurende een beperktere periode pensioen zal moeten uitbetalen. Het Comité is er zich van bewust dat het moeilijk is om in te schatten of mensen een kortere levensverwachting hebben omwille van de specifieke aard van hun beroepsactiviteit dan wel omwille van andere redenen.

3 Krijtlijnen regeling 'zwaar werk'

De keuze van het Comité voor een uitwerking van een regeling zwaar werk via een flexibilisering van de uitredemogelijkheden, impliceert voor het Comité dat het systeem vorm krijgt binnen het huidige kader van het vervroegd pensioen.

3.1 Toegangscriteria

Het Comité stelt voor om de toegang tot de regeling voor zwaar werk in de eerste plaats te verbinden aan enkele algemene voorwaarden.

3.1.1 Leeftijdsvoorwaarde

De persoon die in de regeling voor zwaar werk wil instromen, moet een bepaalde leeftijd bereikt hebben. Deze leeftijd moet zich voldoende dicht bij de wettelijke pensioenleeftijd situeren.

3.1.2 Loopbaanvoorwaarden

De toegang tot de regeling moet bovendien ook gebonden zijn aan een minimale loopbaanvoorwaarde. Het arbeidsverleden van de betrokkene moet met andere woorden een minimaal aantal loopbaanjaren omvatten.

Bij de berekening van de loopbaan moeten tijdvakken van effectief gepresteerde arbeid een voldoende groot gewicht krijgen. Dit betekent dat :

- gelijkgestelde periodes beperkt in aanmerking kunnen worden genomen voor zover de loopbaanvoorwaarden voldoende streng gedefinieerd worden;

- een meer soepele invulling van de loopbaanvoorwaarden maar mogelijk is, mits bij de loopbaanberekening uitsluitend rekening wordt gehouden met tijdvakken van effectief gepresteerde arbeid (en dus abstractie maken van gelijkgestelde periodes).

3.1.3 Uitoefeningsvoorwaarde(n)

Om in aanmerking te komen voor de regeling voor zwaar werk moet de betrokkene het zwaar werk uitgeoefend hebben tot een moment dat dicht bij het einde van de loopbaan ligt. Zware beroepsactiviteit die vroeger in de beroepsloopbaan werd uitgeoefend maar die door de betrokkene op het einde van de carrière al enige tijd niet meer wordt verricht, wordt dus niet in aanmerking genomen om in het stelsel te kunnen intreden.

3.1.4 Stopzetting activiteit

Men kan enkel gebruik maken van de mogelijkheid tot vervroegde uittrede in de regeling voor zwaar werk voor zover alle beroepsactiviteit alsook de activiteit van de onderneming wordt stopgezet. Dit betekent voor het Comité ook dat in geval van vervroegde pensionering als gevolg van de uitoefening van zwaar werk, er slechts in zeer beperkte mate ruimte kan zijn voor het genereren van bijverdiensten in het kader van het systeem van toegelaten activiteit.

3.1.5 Instroom

Het Comité stelt zich de vraag of een voorafgaandelijke, kwantitatieve beperking (naar Fins model⁴) van de instroom in een regeling 'zwaar werk' mogelijk is, gelet op het gelijkheidsbeginsel.

Een eventuele beperking van de instroom zou eventueel op andere manieren kunnen worden nagestreefd of georganiseerd, bv. door het definiëren van strikte(re) loopbaanvoorwaarden of door de maatregel een tijdelijk karakter te geven.

3.2 *Invulling van de notie 'zwaar werk'*

3.2.1 Algemene versus individuele benadering

Om gebruik te kunnen maken van de vooropgestelde gunstregeling is het noodzakelijk dat de betrokkene een zware beroepsactiviteit heeft uitgeoefend. Voor de concrete invulling van de notie 'zwaar werk' kan men opteren voor een systeem dat ofwel i) berust op collectief geldende criteria, ofwel ii) uitsluitend stoelt op de beoordeling van individuele situaties, ofwel iii) een combinatie omvat van collectieve en individuele beoordelingscriteria.

In een collectieve benadering worden vooraf criteria bepaald op basis waarvan beroepen of arbeidssituaties worden aangemerkt als 'zwaar' (bijvoorbeeld het verrichten van nachtarbeit gedurende een periode van 20 jaar). Het voordeel van deze benadering is dat de toegangsregels op het eerste zicht duidelijk en uniform zijn: wiens arbeidssituatie voldoet

⁴ BRYS, Y. (2016), Het concept "zware beroepen" in de pensioenwetgeving van enkele Europese landen, Kenniscentrum pensioenen – Federaal Planbureau

aan de vooropgestelde criteria kan aanspraak maken op de regeling. Voor de betrokkenen zijn de regels in principe dus helder is én vooraf gekend.

Het is echter uiterst moeilijk om op objectieve wijze collectieve criteria vast te leggen die voldoende pertinent zijn en een voldoende onderscheid maken met andere beroepsactiviteiten die niet erkend worden. Een tweede nadeel is dat dergelijke benadering dreigt te resulteren in een rigide beoordelingsinstrument (in de praktijk zal deze benadering immers neerkomen op de opmaak van een lijst met beoordelingscriteria) dat niet mee evolueert met wijzigingen in arbeidsomstandigheden en met de wetenschappelijke inzichten, waardoor het weinig tot geen ruimte laat voor enige soepelheid. Ten derde wordt er in een louter collectieve benadering abstractie gemaakt van de werkelijke toestand van de betrokken persoon (kan deze al dan niet doorwerken tot aan de wettelijke pensioenleeftijd of tot de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen zijn vervuld). Op die manier is het mogelijk dat individuen die er niet echt nood of behoefte aan hebben, toegang krijgen tot het systeem terwijl zij die zich wel in behartigenswaardige (arbeids)situatie bevinden, buiten beschouwing blijven. De beschikbare middelen worden dan niet voldoende doelmatig besteed. Tot slot veronderstelt een collectieve benadering een registratiesysteem (hetzij veralgemeend, hetzij voor specifieke sectoren of beroepsgroepen) waarin de uitgeoefende functies en/of beroepsactiviteiten waarheidsgetrouw worden bijgehouden. Dergelijk systeem registratiesysteem is volgens het Comité quasi onuitvoerbaar. Het plaatst dan ook vraagtekens bij de haalbaarheid maar ook bij de wenselijkheid ervan.

Met een regeling voor zware beroepen die stoelt op een individuele benadering kunnen enkele van de hoger genoemde nadelen worden ondervangen. De toegang tot dergelijk systeem is immers volledig afhankelijk van een individueel (medisch en/of arbeidsmarkt) onderzoek waarbij wordt nagegaan in welke mate de beroepsactiviteit (of de situatie waarin deze wordt verricht) van een bepaald individu te belastend is om het te kunnen verderzetten tot aan de wettelijke pensioenleeftijd. Het voordeel van deze benadering is dat beslissingen op basis van individuele (arbeids)situaties en dus op maat kunnen worden genomen zodat enkel de personen die er echt nood aan hebben, voor de regeling in aanmerking komen. Als dusdanig kan een beoordeling op individuele basis - in vergelijking met een zuiver collectieve benadering - de instroom in het systeem beter beheersbaar maken. Het Comité vreest dat in een regeling gebaseerd op louter collectieve criteria de doelgroep te omvangrijk is. Een individuele benadering houdt wel in dat er een systeem van individuele erkenning moet worden opgezet.

Voor het Comité is het noodzakelijk dat een regeling voor zwaar werk een individuele beoordelingscomponent omvat. Er moet nagegaan worden of iemand effectief niet langer in staat is om zijn beroepsactiviteit uit te oefenen, omdat het voor hem fysiek en/of mentaal te zwaar is. Deze individuele beoordeling moet gesteund zijn op objectieve en wetenschappelijke inzichten. Het Comité verwijst naar het systeem van de beroepsziekten in het werknemersstelsel als bron van inspiratie.

3.3 *Individuele beoordelingscriteria*

3.3.1 Uitoefening arbeid

Voor het Comité kan iemand die voldoet aan de vooropgestelde toegangsvoorwaarden (cf. 3.1) maar worden toegelaten tot een regeling voor zwaar werk mits uit een individueel, multidisciplinair onderzoek blijkt dat hij niet in staat is om de beroepsactiviteit die hij op dat moment uitoefent (of kort voor de beoordeling uitoefende), nog langer verder te zetten. Er moet daarbij een band zijn tussen de specifieke aard van het werk en het onvermogen om het verder uit te oefenen.

De moeilijkheid om de beroepsactiviteit te blijven uitoefenen, moet bovendien definitief zijn. Het mag voor deze persoon ook niet mogelijk zijn om redelijkerwijs nog een andere beroepsactiviteit uit te oefenen⁵. De mogelijkheid tot arbeidsmarktheriëntatie moet dus (voorafgaandelijk) individueel onderzocht worden.

Het Comité benadrukt in deze dat zwaar werk niet hetzelfde is als risicovol werk. Beide moeten goed onderscheiden worden in de discussie omtrent zwaar werk.

3.3.2 Verslechterde gezondheidstoestand en verminderde levensverwachting

Om als zwaar te worden omschreven is het - hoewel dit een valabel criterium vormt - niet voldoende dat de uitoefening van een beroepsactiviteit louter belastend is. Het is noodzakelijk dat de uitoefening van de beroepsactiviteit ook dreigt te leiden tot of heeft geresulteerd in een toestand (bv. een ernstige aandoening, een aantasting van de gezondheid of een dramatische verslechtering van de levenskwaliteit) die redelijkerwijs geen verdere uitoefening van het werk toelaat.

Een verminderde levensverwachting hoeft voor het Comité als dusdanig geen apart toetsingscriterium te vormen. Dit kan wel als een element worden vooropgesteld waarmee de behandelde arts rekening kan houden bij de individuele beoordeling⁶. Zo zou men worden toegelaten tot de regeling 'zwaar werk' als men een bepaalde beroepsactiviteit niet langer kan uitoefenen omdat dit zou leiden tot een situatie van invaliditeit OF wanneer de uitoefening van de beroepsactiviteit een daling in de levensverwachting meebrengt waardoor het niet langer verantwoord is om de activiteit nog verder uit te oefenen.

3.3.3 Element van causaliteit

Voor het Comité is het essentieel dat er een aantoonbaar, causaal verband bestaat tussen de uitgeoefende beroepsactiviteit en het redelijkerwijs niet meer kunnen uitoefenen van die activiteit⁷.

⁵ Let wel: de betrokkene mag niet arbeidsongeschikt/invalide zijn. Zie ook paragraaf 4.3 *Verhouding met de arbeidsongeschiktheid*.

⁶ Het is bovendien een indicator die toelaat correcties die via een regeling voor zware beroepen wordt aangebracht, objectief te verantwoorden.

⁷ Wegens bv. het verslechteren van de gezondheidstoestand of een vermindering van de levenskwaliteit.

4 Aandachtspunten

4.1 *Budgettaire impact en monitoring van het systeem*

Een systeem voor zwaar werk zal onvermijdelijk een budgettaire impact hebben. Deze moet voor het Comité beperkt blijven. Het is noodzakelijk om de budgettaire gevolgen van dergelijke regeling (en de keuzes die bij de uitwerking van het systeem worden gemaakt) vooraf goed te becijferen en vervolgens goed te monitoren. Het is in dit verband aangewezen om vooraf o.m. in te schatten hoeveel procent van de pensioneerden in aanmerking zou komen voor de regeling voor zwaar werk die men beoogt. Bij de inschatting van de budgettaire impact moet bovendien gekeken worden naar de kostprijs op lange termijn en niet enkel naar de financiële implicaties tijdens de eerste jaren.

In haar rapport stelt de CPH 2020-2040 voor om te werken met een gesloten enveloppe om de regeling voor zwaar werk te financieren. Een mogelijk alternatief voor de gesloten enveloppe vormt een financiering van het systeem op basis van de zogenaamde Sunset clause: het systeem heeft initieel slechts een geldigheid van 2 jaar. Na deze periode moet een evaluatie plaatsvinden. Een verlenging van het systeem kan maar voor zover daartoe expliciet beslist wordt. Deze werkwijze laat toe de regeling aan te passen of stop te zetten wanneer na de pilootfase blijkt dat de regeling een te grote budgettaire impact met zich meebrengt.

Het is hoe dan ook wenselijk om bij de invoering van een systeem voor zwaar werk meteen een wettelijk evaluatiemoment (inz. budgettair) te voorzien (en dit als dusdanig te voorzien in de memorie van toelichting) zodat, indien nodig, bijsturing mogelijk is.

4.2 *Preventie*

Het Comité is van mening dat het aangewezen is om meer en proactief in te zetten op initiatieven die voorkomen dat beroepsactiviteiten zodanig zwaar zijn, dat ze niet lang of tot op latere leeftijd kunnen worden uitgeoefend. Zo moet er meer oog zijn voor re-integratie (door bv. loopbaancoaching) en preventie. Zeker voor wat betreft zelfstandigen wordt vandaag nog veel te weinig geïnvesteerd in dit aspect. In dit verband kan ook verwezen worden naar de discussie omtrent werkbaar werk, die ook in de schoot van het ABC nog zal gevoerd worden.

4.3 *Verhouding met de arbeidsongeschiktheid*

De regeling inzake zwaar werk moet zo worden opgevat dat ze zich onderscheidt van de bestaande regeling inzake arbeidsongeschiktheid en invaliditeit. Hoewel de benadering en de gehanteerde criteria in beide regelingen vergelijkbaar van aard kunnen zijn, wijst het Comité op enkele essentiële verschillen.

Ten eerste gaan beide regelingen weliswaar uit van een soort van 'arbeids(on)geschiktheid' maar het begrip zal in de afzonderlijke regelingen een andere invulling kennen. In de regeling voor zwaar werk moet de ongeschiktheid / moeilijkheid om het werk voor te zetten immers ruimer worden opgevat dan de louter medische invulling die het begrip

arbeidsongeschiktheid vandaag kent in de ziekte- en invaliditeitsverzekering. De instroom in de regeling voor zwaar werk moet met andere woorden niet enkel mogelijk zijn op basis van strikt medische gronden (zoals vandaag het geval is in de ziekte- en invaliditeitsverzekering⁸) maar ook andere elementen (bv. van socio-economische aard) moeten voor het Comité worden meegenomen (vb. leeftijd, economische omstandigheden) bij de beoordeling of iemand nog in een andere dan de huidige activiteit actief kan zijn.

Ten tweede meent het Comité dat het voor de instroom in een regeling zwaar werk niet noodzakelijk vereist is dat de beroepsactiviteit op het moment van beoordeling (i.c. het individuele onderzoek) reeds werd stopgezet. Het feit dat de zelfstandige zijn beroepsactiviteit nog uitoefent op het moment dat hij een aanvraag doet om te kunnen toetreden tot de regeling voor zwaar werk, verhindert dus niet dat het individueel onderzoek zou uitwijzen dat een verderzetting van de activiteit redelijkerwijs niet langer mogelijk of wenselijk is.

Ten derde moet de mogelijke verderzetting van de beroepsactiviteit in een regeling voor zwaar werk voor het Comité niet uitsluitend worden beoordeeld in functie van het verdienpotentieel van de betrokkene (zoals dit vandaag het geval is in de ZIV-regeling). De verderzetting moet daarentegen bekeken worden in het licht van de ruimere individuele en/of arbeids(markt)situatie.

Ten vierde is de eventuele instroom in de regeling van zwaar werk in de visie van het Comité ook afhankelijk van een voorafgaandelijke arbeidsmarkttoets waarbij wordt nagegaan of de betrokkene – mits de nodige effectieve begeleiding en ondersteuning – na een periode van heroriëntering mogelijk nog in aanmerking komt voor de uitoefening van een andere beroepsactiviteit⁹ (die niet per definitie in de lijn hoeft te liggen van de beroepsactiviteit die de betrokkene op dat moment uitoefent of heeft uitgeoefend).

Tot slot brengt het Comité in herinnering dat het ervan uitgaat dat een regeling voor zwaar werk deel uitmaakt van het stelsel van vervroegde pensionering (cf. supra). Dit impliceert o.m. dat – in tegenstelling tot de arbeidsongeschiktheid-en invaliditeitsregeling – in de regeling voor zwaar werk niet langer pensioenrechten worden opgebouwd.

4.4 Een uniforme regeling zwaar werk

Wanneer een erkenning als loopbaan met zwaar werk tot een versoepeling van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden leidt, is het noodzakelijk om over de drie stelsels heen een gelijkaardig systeem uit te werken. Het aantal gemengde loopbanen neemt toe. Het zou niet logisch zijn dat een persoon in het ene stelsel aan andere criteria moet voldoen om in aanmerking te komen voor een regeling voor zwaar werk dan in een ander stelsel.

⁸ In de ziekte en invaliditeitsverzekering gaat het om een arbeidsongeschiktheid die het gevolg is van de intrede of een verergering van een Letsel of functionele stoornis.

⁹ Zonder, zoals in de ziekte- en invaliditeitsverzekering, rekening te houden met de sociale positie, de gezondheidstoestand en de beroepsopleiding van de betrokkene.