

Brussel, 20 juli 2018

Advies 2018/13

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Invoering van een regeling zwaar werk voor zelfstandigen

Het Comité brengt een verdeeld advies uit over het voorontwerp van wet dat de invoering voorziet van een regeling zwaar werk voor zelfstandigen met een beoordeling gebaseerd op elementen van zwaarte. Binnen het Comité leven uiteenlopende visies over de wenselijkheid van een regeling zwaar werk als beleidsinstrument.

De zelfstandigenorganisaties hebben een principiële bezwaar tegen dergelijke regeling omdat ze van oordeel zijn dat men in de eerste plaats zou moeten inzetten op i) een structurele pensioenhervorming waarvan een algemene flexibilisering van de pensioenleeftijd en de invoering van een systeem van actuariële correcties, een wezenlijk onderdeel moeten vormen en ii) initiatieven inzake preventie, heroriëntering en arbeidsmarktintegratie.

Deze overwegingen zijn overigens in lijn met de standpunten die door de zelfstandigenorganisaties in het Nationaal Pensioencomité zijn ingenomen met betrekking tot de invoering van een regeling 'zwaar werk' in de drie pensioenstelsels.

De organisaties zijn bovendien van mening dat men de beschikbare middelen bij voorkeur zou moeten inzetten om andere noden in het pensioenstelsel van de zelfstandigen te ondervangen, zoals een verbetering van de proportionele pensioenen.

Orwille van hogergenoemde redenen geven de zelfstandigenorganisaties een negatief advies voor wat betreft de invoering van een regeling zwaar werk.

Indien men toch overgaat tot de invoering van regelingen zwaar werk, dan vraagt het Comité ten eerste dat de algemene principes (geldig voor de drie stelsels), worden bijgestuurd in de zin dat :

- enkel 'belastende arbeidsomstandigheden' en 'belastende werkorganisatie' worden weerhouden als collectieve beoordelingscriteria;
- uitsluitend het principe van een verhogingscoëfficiënt wordt in geschreven in de wet, zonder te specificeren hoe de coëfficiënt concreet wordt berekend;
- uitdrukkelijk wordt bepaald dat gelijkgestelde periodes niet in aanmerking worden genomen voor de berekening van het pensioencillement;
- het interval tussen de evaluatiemomenten wordt teruggebracht van 5 naar 1 jaar.

Indien men toch overgaat tot de invoering van een regeling zwaar werk, dan vraagt het Comité ten tweede dat i) voorafgaandelijk een uitgebreide, budgettaire impactanalyse wordt gemaakt zodat de financiële enveloppe op een nauwkeurige wijze kan worden vastgelegd, ii) de nodige middelen worden

vrijgemaakt om het voor het RSVZ mogelijk te maken om de regeling op een correcte en integrale manier te implementeren en (iii) nog verder wordt onderzocht hoe de landbouw- en zelfstandigenorganisaties bij de werking van de Commissie Zwaar Werk worden betrokken, gelet op de zware inspanningen die dit met zich mee zou brengen.

Indien men er toch voor opteert om een specifieke regeling 'zwaar werk' in te voeren, dan is het voor de organisaties ten derde cruciaal dat het systeem voor wat betreft de zelfstandigen maximaal is afgestemd op de specifieke aard van hun beroepsactiviteit. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat het in het geval van zelfstandigen, bijzonder moeilijk is om het zware karakter van beroepsactiviteiten op een objectieve, meetbare en controleerbare manier aan te tonen en te beoordelen op basis van een lijst met functies en/of criteria. De organisaties wijzen er verder op dat dergelijk systeem van iedere zelfstandige verlangt dat hij elk aspect van zijn beroepsactiviteit identificeert en beoordeelt in termen van 'zwaarte' en het zware karakter ervan desgevallend onderbouwt en registreert. Dit vergt van de zelfstandigen een ingesteldheid die compleet tegengesteld is aan de ondernemingszin en de gedrevenheid waarmee zij zich inzetten voor hun professionele activiteit.

De organisaties vragen daarom dat voor het zelfstandigenstelsel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die het voorontwerp laat, om de uitoefening van zwaar werk door zelfstandigen te erkennen op basis van hun individuele situatie. Het vertrekpunt voor dergelijke individuele werkwijze moet bestaan uit een toetsing van de vier elementen van zwaarte, mede aan de hand van een medisch attest zodat de uitoefening van zwaar werk objectief, meetbaar en controlebaar vastgesteld kan worden. Het attest moet daarbij:

- de gezondheidstoestand van de zelfstandige omschrijven;
- een oorzakelijk verband leggen tussen de gezondheidstoestand en uitoefening van de beroepsactiviteit;
- aangeven in welke mate de gezondheidstoestand de verdere uitoefening van de beroepsactiviteit bemoeilijkt of verhindert.

Het Comité is immers van oordeel dat dit de enige manier vormt waarop een zelfstandige op een objectieve wijze het zware karakter van zijn beroepsactiviteit kan aantonen.

De vertegenwoordigers van de ministers van pensioenen en van zelfstandigen laten optekenen dat zij akte nemen van de bezorgdheden die in dit advies worden geuit maar sommige standpunten van de organisaties ter zake niet kunnen te delen. Ze stemmen evenwel in met de concrete voorstellen die worden gedaan om te komen tot een objectieve, meetbare en controleerbare vaststelling van zwaar werk bij zelfstandigen.

In dit advies buigt het Comité zich over een voorontwerp van wet¹ dat een wettelijk kader voorziet voor een regeling 'zwaar werk' voor zelfstandigen.

1 Context

Het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 bepaalt² dat de regering in overleg met de sociale partners specifieke pensioenmaatregelen zal treffen voor zware beroepen in de

¹ Voorontwerp van wet met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies of van sommige beroepsactiviteiten als zelfstandige voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag

² p. 36

privésector (werknemers en zelfstandigen) en de openbare sector, op basis van de volgende principes:

- er zullen objectieve criteria worden opgesteld op basis waarvan een voor herziening vatbare lijst met zware beroepen en preferentiële tantièmes zal worden opgesteld;
- voordeligere modaliteiten inzake loopbaanvoorwaarden voor het (vervroegd) pensioen en de berekening van het pensioen zullen mogelijk zijn.

Het voorontwerp van wet dat voor advies aan het Comité wordt voorgelegd, voorziet in de wettelijke basis voor een regeling 'zwaar werk' voor zelfstandigen.

2 Regeling zwaar werk voor zelfstandigen

2.1 Algemeen kader

De regeling 'zwaar werk' voor zelfstandigen krijgt vormt binnen een vooraf uitgezet kader waarvan de principes gemeenschappelijk gelden voor elk van de drie pensioenstelsels. Deze principes zijn de volgende :

- de regeling 'zwaar werk' vormt een onderdeel van de *pensioenwetgeving*;
- mits een beroepsactiviteit één of meer van de vooraf bepaalde *elementen van zwaarte* omvat, kan ze voor deze periode erkend worden als zijnde zwaar;
- in geval van erkenning als zijnde zwaar, wordt een *verhogingscoëfficiënt* toegekend die wordt toegepast voor de berekening van de loopbaanvoorwaarde voor het vervroegd pensioen. Op die manier, geeft de erkenning van een beroepsactiviteit als 'zwaar werk' de mogelijkheid om *vroeger met pensioen* te gaan. Wanneer de mogelijkheid om vroeger met pensioen te gaan niet wordt gebruikt en de professionele activiteit wordt verdergezet, wordt een *pensioencomplement* toegekend. Dit complement komt overeen met de omzetting naar een rente van het totale pensioenbedrag dat de betrokkene had kunnen genieten wanneer hij toch vroeger met pensioen zou zijn gegaan.
- voor sommige personen met een *handicap* wordt de uitgeoefende beroepsactiviteit *per definitie* als zwaar werk beschouwd³;
- per pensioenstelsel wordt *vooraf* de *financiële ruimte* bepaald die kan worden aangewend in het kader van de regeling zwaar werk. De limieten ervan mogen niet worden overschreden.

³ Individuen die erkend zijn als persoon met een handicap behorend tot de vierde categorie of de vijfde categorie, gedefinieerd in respectievelijk artikel 6, § 2, 4° en 5° van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap

2.2 Modaliteiten van de voorgestelde regeling

2.2.1 De erkenningsaanvraag

Wie zijn beroepsactiviteit als zelfstandige als zwaar wil laten erkennen, moet hiertoe een aanvraag indienen bij een Commissie Zwaar Werk (cf. 2.2.2). Om ontvankelijk te zijn, moet deze aanvraag worden ingediend vóór de eerste effectieve ingangsdatum van het rustpensioen én in ieder geval vóór de eerste van de maand die volgt op die waarin men de wettelijke pensioenleeftijd bereikt.

Aan de Koning wordt de mogelijkheid gelaten om te bepalen, *i)* hoe de aanvraag moet worden ingediend en *ii)* welke elementen deze moet bevatten om ontvankelijk te zijn.

2.2.2 De Commissie Zwaar Werk

2.2.2.1 Samenstelling en opdracht van de Commissie

In de schoot van het RSVZ wordt een Commissie Zwaar Werk opgericht die zal oordelen en beslissen over het zware karakter van een uitgeoefende beroepsactiviteit als zelfstandige. De Commissie - die meerdere kamers kan omvatten - zal worden voorgezeten door een door de Koning benoemde beroepsmagistraat en zal verder bestaan uit :

- vertegenwoordigers van de representatieve landbouw- en zelfstandigenorganisaties;
- deskundigen die expertise en ervaring hebben op het vlak van materies die verband houden met de elementen van zwaarte (cf. 2.2.3.1);
- ambtenaren van het RSVZ en/of de DG Zelfstandigen van de FOD Sociale zekerheid.

De Koning heeft de mogelijkheid om de nadere regels over de samenstelling van de Commissie Zwaar Werk te bepalen, alsook het bedrag van de vergoedingen en zitpenning vast te leggen waarop de voorzitter en de leden van de Commissie aanspraak kunnen maken.

2.2.2.2 Het secretariaat

De Commissie Zwaar Werk wordt administratief ondersteund door een secretariaat, dat bestaat uit personeelsleden van het RSVZ en instaat voor :

- de begeleiding⁴ van personen die een erkenningsaanvraag willen indienen;
- de ontvangst van de aanvragen tot erkenning⁵;
- het op de hoogte stellen van de aanvrager van de niet ontvankelijkheid van zijn aanvraag en van de reden(en) ervan;
- het overmaken aan de Commissie Zwaar Werk van de ontvankelijke aanvragen, samen met de eventuele bijkomende elementen en een verslag.

⁴ door hen te informeren over de aanvraagprocedure en de erkenningsvoorwaarden en door hen bij te staan bij het verzamelen van de nodige elementen

⁵ Het secretariaat kan daarbij zo nodig bijkomende elementen opvragen bij de aanvrager en een beroep doen op de dienst Inspectie van het RSVZ voor een onderzoek ter plaatste.

De Koning heeft de mogelijkheid om nadere regels over de werking van het secretariaat te bepalen.

2.2.3 De beoordeling en beslissing tot erkenning

2.2.3.1 Elementen van zwaarte

Een zelfstandige beroepsactiviteit zal als zwaar werk kunnen worden beschouwd wanneer de Commissie Zwaar Werk objectief, meetbaar en controleerbaar vaststelt dat er sprake is van :

- belastende arbeidsomstandigheden door fysieke inconveniënten verbonden aan de werkomgeving of door lichamelijke belasting, en/of;
- een belastende werkorganisatie en/of;
- belasting omwille van verhoogde veiligheidsrisico's;

In combinatie met minstens één van de hoger genoemde elementen kan ook belasting van mentale of emotionele aard beschouwd worden als een element van zwaar werk.

Bij haar beoordeling gaat de Commissie uit van wat redelijkerwijze kan beschouwd worden als een normale uitoefening van de beroepsactiviteiten, met inachtneming van de elementaire veiligheidsvoorschriften.

Aan de Koning wordt de mogelijkheid gelaten om, na het advies van het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut der Zelfstandigen (ABC), te bepalen op welke wijze de aanwezigheid van de hogergenoemde elementen objectief, meetbaar en controleerbaar wordt vastgesteld.

Het voorontwerp van wet laat daarnaast de Koning de mogelijkheid om - na advies van het ABC - voor de beoordeling van zwaar werk gebruik te maken van wettelijke vermoedens die wijzen op de aan- of afwezigheid van één of meerdere van hoger genoemde elementen. De Commissie Zwaar werk kan op eigen initiatief aan de minister die bevoegd is voor het sociaal statuut der zelfstandigen en aan het ABC wettelijke vermoedens voorstellen.

2.2.3.2 De beslissing tot erkenning

De Commissie Zwaar Werk neemt haar beslissing op basis van stukken en kan in het kader van haar beoordeling beroep doen op deskundigen en op de dienst Inspectie van het RSVZ voor een onderzoek ter plaatse. De aanvrager is niet verplicht aanwezig te zijn op de zitting van de Commissie - die niet openbaar is - maar heeft wel de mogelijkheid om ter zitting te verschijnen en zich te laten bijstaan of zich te laten vertegenwoordigen.

In haar beslissing vermeldt de Commissie Zwaar Werk :

- het kwartaal van begin van de erkende activiteiten en desgevallend het kwartaal van einde van de erkende activiteiten;
- de kwartalen waarvoor de erkenning niet geldt omdat het gaat om gelijkgestelde kwartalen of om kwartalen die geen pensioenrechten openen;
- welke elementen van zwaarte de erkende activiteiten omvatten.

De aanvrager kan de wettigheid van de beslissing van de Commissie Zwaar Werk binnen de twee maanden betwisten door een verzoekschrift in te dienen bij de arbeidsrechtbank.

De Koning heeft de mogelijkheid om nadere regels over de werking van de Commissie Zwaar Werk te bepalen.

2.2.4 Gevolgen van de erkenning

2.2.4.1 Erkende tijdvakken

De erkenning geldt enkel voor kwartalen die pensioenrechten openen in het stelsel van de zelfstandigen, met uitzondering van de gelijkgestelde periodes. De Koning kan bepalen, bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, welke kwartalen van gelijkstelling toch kunnen worden erkend.

In principe komen enkel zelfstandige beroepsactiviteiten die worden verricht na 1 januari 2020 in aanmerking voor een erkenning 'zwaar werk'. Bij wijze van overgangsmaatregel kunnen echter ook activiteiten vanaf 2010 dergelijke erkenning krijgen mits, men voor dezelfde activiteiten een erkenning 'zwaar werk' krijgt voor het eerste kwartaal van 2020 en er geen onderbreking van deze activiteiten is geweest.

De erkenning geldt niet voor de kwartalen volgend op het kwartaal van de beslissing tenzij de aanvrager op het moment van de aanvraag de leeftijd van 59 jaar of ouder heeft bereikt. In deze gevallen geldt de erkenning ook voor de kwartalen volgend op dat van de beslissing.

2.2.4.2 Opening van het pensioenrecht

De tijdvakken van een als zwaar erkende beroepsactiviteit worden vermenigvuldigd met een verhogingscoëfficiënt, die hoger is naarmate 1, 2 of minstens 3 van de vooropgestelde elementen van zwaarte aanwezig zijn⁶. De verhoging bedraagt :

- 0,05 wanneer 1 element aanwezig is;
- 0,10 wanneer 2 elementen aanwezig zijn;
- 0,15 wanneer 3 of alle 4 de elementen aanwezig zijn.

De toepassing van de verhogingscoëfficiënt leidt ertoe dat de betrokkenen sneller aan de loopbaanvoorwaarde inzake vervroegde pensionering voldoen⁷. De vervroegde uittrede als gevolg van een erkenning 'zwaar werk' zal echter slechts mogelijk zijn als het als dusdanig erkende tijdvak - vóór toepassing van de verhogingscoëfficiënt en desgevallend verhoogd met

⁶ Voor de activiteiten vanaf 1 januari 2010 tot en met 31 december 2019, die bij wijze van overgangsmaatregel erkend worden (zie 2.2.4.1), wordt altijd de verhogingscoëfficiënt van 0,05 toegepast.

⁷ Voor sommige personen met een handicap wordt de uitgeoefende beroepsactiviteit per definitie en dus zonder tussenkomst van de Commissie Zwaar Werk als zwaar werk beschouwd. In dat geval bedraagt de verhogingscoëfficiënt 0,05 voor gehandicapte personen van categorie 4 en 0,10 voor gehandicapte personen van categorie 5.

periodes van als zwaar erkende beroepsactiviteit in de regelingen voor de werknemers en het overheidspersoneel - overeenstemt met een periode van 120 maanden.

2.2.4.3 Toekenning van een pensioencomplement

De zelfstandige die als gevolg van een erkenning 'zwaar werk' de mogelijkheid heeft om zijn pensioen vervroegd op te nemen maar hiervan niet of slechts gedeeltelijk gebruik maakt, kan een complement bekomen bij zijn rustpensioen. Het complement zal berekend worden op basis van de som van de maandelijkse pensioenbedragen waarop de zelfstandige als 'alleenstaande' aanspraak had kunnen maken in de periode tussen het moment waarop de hij, na toepassing van de verhogingscoëfficiënt 'zwaar werk', ten vroegste met pensioen zou kunnen gaan, en:

- ofwel het moment waarop hij ten vroegste met pensioen zou kunnen gaan, zonder toepassing van de verhogingscoëfficiënt 'zwaar werk', wanneer hij geen gebruik maakt van de erkenning 'zwaar werk';
- ofwel het moment waarop hij effectief met pensioen gaat indien hij gedeeltelijk gebruik maakt van de erkenning 'zwaar werk'.

Deze som van de maandbedragen wordt vervolgens omgezet in een jaarlijkse rente die men vastlegt rekening houdend met de levensverwachting van de zelfstandige op de daadwerkelijke ingangsdatum van zijn rustpensioen. Het pensioencomplement gaat in op dezelfde datum als het rustpensioen en is vervolgens maandelijks betaalbaar samen met het rustpensioen.

2.3 Evaluatie

Vanaf 2025, moet het ABC elke vijf jaar een evaluatie maken van de werking Commissie Zwaar Werk en van de toepassing van de wettelijke vermoedens, rekening houdend met de vooraf bepaalde budgettaire ruimte. Het ABC zal zich hierbij moeten baseren op :

- het verslag dat de Commissie jaarlijks moet opstellen over haar werkzaamheden;
- een verslag van de Commissie over de toepassing van de vermoedens;
- een rapport van het Federaal Kenniscentrum voor de Pensioenen over de budgettaire gevolgen van de erkenningsbeslissingen van de Commissie Zwaar Werk.

3 Budgettaire impact

3.1 Beschikbare budgettaire ruimte

De regering heeft vooraf de budgettaire limieten van de regeling zwaar werk per pensioenstelsel bepaald. Voor de berekening van deze grenzen is de regering vertrokken van de hypothese dat 30% van de individuen een aanvraag tot erkenning zal indienen. Voor de zelfstandigen gaat men er verder van uit dat van die 30%, de helft een erkenning zal verkrijgen. Op basis van deze ramingen zal de beschikbare budgettaire ruimte voor de regeling zwaar werk voor het zelfstandigenstelsel bij aanvang van het systeem, ca. 900 duizend EUR bedragen. Dit bedrag zal oplopen tot ca. 37 miljoen EUR in 2060, wanneer het systeem op kruissnelheid komt.

Tabel 1. Raming van de budgettaire enveloppe voor de regeling zwaar werk voor zelfstandigen voor de periode 2019 – 2060, uitgedrukt in EUR

	Uitgaven inzake vervroegd pensioen		Uitgaven inzake vervroegd pensioen
2019	900.000	2030	10.600.000
2020	1.800.000	2035	15.000.000
2021	2.600.000	2040	19.400.000
2022	3.500.000	2045	23.800.000
2023	4.400.000	2050	28.200.000
2025	6.200.000	2060	37.000.000

Bron : Actuarieat DG Zelfstandigen

Er dient opgemerkt dat deze raming en de ramingen in de andere pensioenstelsels gebaseerd zijn op algemene aannames en dus een algemeen kader bieden voor de meeruitgaven die een regeling zwaar werk zal genereren in de pensioenstelsels.

Voor een precieze berekening van de budgettaire gevolgen voor het sociaal statuut der zelfstandigen moet er eerst meer duidelijkheid zijn over de inhoud van de regeling zwaar werk - met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten - en hoe deze uitgevoerd zal worden. Bovendien zou men ook rekening moeten houden met het verlies aan bijdragenontvangsten⁸ alsook met de financiële impact op het pensioenstelsel van de zelfstandigen, van erkenningen 'zwaar werk' die in de andere pensioenstelsels worden toegekend aan individuen met een gemengde loopbaan⁹.

3.2 Implementatiekost voor het RSVZ

De invoering van de regeling zwaar werk zal, naast de budgettaire impact op de pensioenuitgaven, ook financiële gevolgen hebben op het vlak van de *uitvoeringsorganisatie*.

De kost voor de oprichting en werking van een Commissie Zwaar Werk in de schoot van het RSVZ, wordt voor 2019 voorlopig geraamd op maximum 1,8 miljoen EUR en de daaropvolgende jaren op ca. 3 miljoen euro. De effectieve kostprijs zal echter afhankelijk zijn van de uiteindelijke regeling zwaar werk en in het bijzonder van de keuzes die bij de uitvoering van de machtigingen aan de Koning worden gemaakt.

Verderop in dit advies pleit het ABC ervoor om de intensiteit van de elementen van zwaarte – een meetbare, controleerbare en objectieve wijze –, te toetsen aan de hand van de gevolgen

⁸ Men kan ervan uitgaan dat het aantal vervroegde uittreeders als gevolg van deze regeling zal toenemen. Wat niet enkel leidt tot een toename van de pensioenuitgaven maar ook tot een daling van de ontvangsten uit sociale bijdragen.

⁹Een erkenning 'zwaar' werk' in een ander pensioenstelsel zal een impact zal hebben op de ingangsdatum van het vervroegd pensioen in het stelsel van de zelfstandigen.

ervan voor de gezondheid en voor de verdere uitoefening van de beroepsactiviteit. Wordt voor deze optie gekozen, dan zou dit het werk van de Commissie Zwaar Werk verlichten.

Wanneer er echter voor een andere optie zou worden gekozen, dan zal de Commissie Zwaar Werk de aangebrachte bewijsstukken in elk dossier uitgebreid moeten onderzoeken om het juiste karakter ervan te controleren en om na te gaan of de zelfstandige op een objectieve, meetbare en controleerbare wijze kan aantonen zwaar werk uit te oefenen of te hebben uitgeoefend. De bewijsstukken per aanvraagdossier kunnen dan immers de meest diffuse vormen aannemen zodat de stroomlijning en efficiëntie, die een (uniform) medisch attest biedt, verloren gaat. Men kan bovendien verwachten dat relatief meer aanvragers hun dossier zullen komen toelichten op de zitting. Bovendien zou de informatie- en begeleidingsopdracht van het secretariaat sterk verzwaard worden. Dit alles vereist de inzet van veel meer mensen en middelen, zowel bij het secretariaat als in de Commissie Zwaar Werk.

De dienst Verplichtingen van het RSVZ heeft beide scenario's geraamd. In een scenario zonder medische toetsing, met een uitgebreide bewijslast in elk dossier, wordt de kostprijs voor 2019 dus voorlopig geraamd op 1,8 miljoen EUR en ca. 3 miljoen EUR in de daaropvolgende jaren. De raming voor 2019 omvat de uitgaven voor het aan te werven personeel¹⁰ en de éénmalige kosten verbonden aan de uitbouw van de noodzakelijke informaticatoepassingen. Voor de daaropvolgende jaren wordt ervan uitgegaan dat de werking van de Commissie een kost van ca. 3 miljoen EUR zal hebben op jaarbasis. Enerzijds gaat het daarbij om de uitgaven voor de ondersteuning en omkadering van de werkzaamheden van de Commissie¹¹. Anderzijds omvat dit bedrag de kosten voor de eigenlijke werking van de Commissie, inz. de vergoedingen van de leden van de Commissie en de experts waarop het een beroep doet.

Tabel 2. Budgettaire impact van de oprichting en werking van een Commissie Zwaar Werk voor de dienst Verplichtingen van het RSVZ, raming voor de periode 2019 – 2021, in EUR

	2019	2020	2021
Personeel	696.570	1.546.425	1.546.425
Informatica	1.119.291	243.678	243.678
Andere		1.167.225	1.167.225
Totaal	1.815.861	2.970.828	2.970.828

Bron : Dienst Verplichting van het RSVZ

Indien er een medische toetsing uitgevoerd zou worden, dan zou de werklast en dus de werkingskost van de Commissie Zwaar Werk substantieel verminderen.

¹⁰ Vanaf de tweede helft van 2019. De Commissie moet immers van start kunnen gaan op 1 januari 2020.

¹¹ i.c. het onderhoud van de informaticatoepassingen en het personeel dat het RSVZ moet inzetten voor de voorbereiding en de afhandeling van de beslissingen

Tabel 3. Budgettaire impact van de oprichting en werking van een Commissie Zwaar Werk voor de dienst Verplichtingen van het RSVZ in geval van een procedure met voorafgaandelijk medisch attest, raming voor de periode 2019 – 2021, in EUR

	2019	2020	2021
Personeel	367.795,68	806.240,92	806.240,92
Informatica	1.112.198,84	235.167,61	235.167,61
Andere		1.165.530,00	1.165.530,00
Totaal	1.479.994,52	2.206.938,53	2.206.938,53

Bron : Dienst Verplichting van het RSVZ

Deze ramingen zijn eerste schattingen die nog aangepast kunnen worden op basis van het aantal te verwachten dossiers, de concrete samenstelling van de Commissie en de concrete werking.

Naast de kosten verbonden aan de werking van de Commissie Zwaar Werk, vereist de implementatie van de regeling zwaar werk verder een aanpassing van de informaticatoepassingen die worden aangewend in het kader van de pensioenbeslissingen en -berekeningen. In een eerste fase zal in dit kader financiering moeten worden voorzien voor :

- de ontwikkeling van nieuwe toepassingen;
- de aanpassing van bestaande toepassingen;
- de vorming van personeel;
- informatieverstrekking aan de burger.

Voor 2019 wordt de budgettaire impact hiervan voor de dienst Pensioenen van het RSVZ geraamd op 1,6 miljoen EUR. Men schat in dat de bijkomende werklust als gevolg van de invoering van de regeling zwaar werk eerder beperkt zal zijn, op voorwaarde dat de vereiste informatica-technische aanpassingen gebeurd zijn en het nieuwe systeem operationeel is. Vanaf 2020 moet voor dit luik bijgevolg alleen nog rekening worden gehouden met de kost van het onderhoud van de informaticatoepassingen. Deze wordt geschat op ca. 270 duizend EUR op jaarbasis.

Tabel 4. Budgettaire impact van de in en uitvoering van de regeling zwaar werk voor de dienst Pensioenen van het RSVZ, raming voor de periode 2019 – 2021, in EUR

	2019	2020	2021
Personeel	323.813	-	-
Informatica	1.336.228	267.246	267.246
Totaal	1.660.041	267.246	267.246

Bron : Dienst Pensioenen van het RSVZ

4 Het advies van het Comité

Het ABC neemt kennis van het voorontwerp van wet dat de invoering voorziet van een regeling zwaar werk voor zelfstandigen.

Omdat de leden van het Comité niet tot een volledig eensgezind standpunt komen, brengt het een verdeeld advies uit. Binnen het Comité leven er met name uiteenlopende visies over de wenselijkheid van een regeling zwaar werk als beleidsinstrument. In tegenstelling tot de beleidscellen van de ministers van pensioenen en van zelfstandigen, zijn de *zelfstandigenorganisaties* immers niet van mening dat men de problematiek van zwaar werk maatschappelijk moet ondervangen door een specifieke regeling uit te werken voor de beoefenaars ervan. Ze hebben dan ook een principiële bezwaar tegen de invoering van dergelijke regeling en wensen hierover bijgevolg negatief te adviseren.

Indien men er echter uiteindelijk toch voor opteert om - tegen hun advies in - een specifieke regeling 'zwaar werk' in te voeren, dan is het voor de organisaties :

- *ten eerste* van belang dat de *algemene basisprincipes* van de regeling zoals ze nu voorligt, worden *bijgestuurd*. Dit vergt voor elk van de drie pensioenstelsels een aanpassing van het voorontwerp van wet, dat zorgt voor de invoering van de regeling zwaar werk.
- *ten tweede* cruciaal dat dergelijke regeling voor de zelfstandigen *maximaal afgestemd* is op de *specifieke aard* van hun *beroepsactiviteit*. Om die reden formuleren zij in dit advies een concreet voorstel voor de verdere invulling van de modaliteiten van een regeling zwaar werk voor zelfstandigen.
- *tot slot* noodzakelijk om aandacht te besteden aan de *budgettaire impact* van het systeem.

De *vertegenwoordigers van de ministers van pensioenen en van zelfstandigen* laten optekenen dat zij *akte* nemen van de *bezorgdheden* die in dit advies worden geuit maar kunnen sommige *standpunten* van de organisaties ter zake *niet te delen*. Ze stemmen in met de concrete voorstellen die worden gedaan om te komen tot een objectieve, meetbare en controleerbare vaststelling van zwaar werk bij zelfstandigen.

4.1 *Principiële bezwaar van de zelfstandigenorganisaties tegen de invoering van een regeling 'zwaar werk'*

De organisaties wensen te benadrukken dat ze er niet van overtuigd zijn dat men de problematiek van zwaar werk maatschappelijk moet ondervangen door een *specifieke regeling* uit te werken voor de beoefenaars ervan.

Ten eerste is de vraag of men niet eerst verder moet inzetten op een structurele pensioenhervorming waarvan een *algemene flexibilisering van de pensioenleeftijd*¹² en de

¹² de invoering van de begrippen 'normale pensioenleeftijd' en 'referentieloopbaan', de uitwerking van een deeltijds pensioen, de automatische aanpassing van de voorwaarden om het wettelijke en vervroegd pensioen op te nemen

invoering van *actuariële correcties* een wezenlijk onderdeel zouden moeten vormen. Een flexibele pensioenleeftijd geeft immers aan *é*lk individu dat aan het einde van de loopbaan problemen ondervindt om zijn beroepsactiviteit verder te zetten, de mogelijkheid om de arbeidsmarkt vóór de wettelijke pensioenleeftijd te verlaten. De flexibele pensioenleeftijd biedt dus als het ware dezelfde (keuze)mogelijkheden inzake vervroegde uittrede aan *elk individu*, ongeacht het socioprofessionele stelsel of de beroepscategorie waartoe het behoort. In de mate dat een algemene flexibilisering van de pensioenleeftijd gepaard gaat met de invoering van een stelsel van *actuariële correcties*, is het bovendien mogelijk om individuen te responsabiliseren voor de beslissingen die zij nemen aan het einde van de loopbaan.

Ten tweede is het in het kader van de problematiek 'zwaar werk' ook noodzakelijk om meer en proactief in te zetten op initiatieven die helpen voorkomen dat een beroepsactiviteit niet lang of niet tot op latere leeftijd kan worden uitgeoefend. Zo moet er meer oog zijn voor *preventie*, *heroriëntering* (door bv. loopbaancoaching) en *re-integratie*. Zeker voor wat betreft zelfstandigen wordt vandaag nog veel te weinig geïnvesteerd in deze aspecten.

Er dient opgemerkt dat deze overwegingen in lijn zijn met de standpunten die door de zelfstandigenorganisaties in het Nationaal Pensioencomité zijn ingenomen met betrekking tot de invoering van een regeling 'zwaar werk' in de drie pensioenstelsels.

Gegeven het voorgaande is de invoering van een specifieke regeling zwaar werk dan ook pas wenselijk en gerechtvaardigd *in bijkomende orde*, i.c. wanneer na onderzoek en op basis van objectieve inzichten blijkt dat hiertoe een noodzaak is, in aanvulling op *i)* het principe van de flexibele pensioenleeftijd en op *ii)* initiatieven inzake arbeidsmarktheroriëntering en preventie. Maar zelfs in die situatie kunnen vragen gesteld worden bij de mogelijkheid om het principe van een regeling zwaar werk correct uit te voeren, omdat het moeilijk blijft om op basis van objectieve gronden te bepalen of een beroepsactiviteit zwaar is. Een specifieke regeling zwaar werk zal altijd aanleiding geven tot elementen van discriminatie of tot het aanvoelen gediscrimineerd te worden door het individu dat geen erkenning verkrijgt. Het risico op ongelijke behandeling over de drie pensioenstelsels heen en tussen individuen binnen eenzelfde pensioenstelsel, zal altijd groot zijn. In dat kader vragen de organisaties aandacht voor de gelijkwaardige behandeling van zelfstandigen, rekening houdend met het feit dat hun professionele situatie en arbeidsomstandigheden niet op dezelfde manier geëvalueerd kunnen worden als bij werknemers of ambtenaren.

4.2 *Bedenkingen van de organisaties met betrekking tot de principes van een regeling 'zwaar werk'*

Als men er toch voor opteert om een regeling zwaar werk in te voeren, dan moet er volgens de organisaties gewaakt worden over de *algemene basisprincipes*. In dat verband hebben zij een aantal bedenkingen en opmerkingen bij de algemene principes die samen het algemene kader (cf. punt 2.1) vormen voor de concrete invulling van drie stelselspecifieke regelingen 'zwaar

(in samenhang met de demografische en financiële evoluties binnen het pensioensysteem en de stijging van de levensverwachting).

werk'. De organisaties vragen dat o.m. het voorontwerp dat voor advies aan het ABC is voorgelegd, in functie hiervan wordt bijgestuurd.

4.2.1 Zware beroepsactiviteit op het einde van de loopbaan

Wanneer er toch wordt geopteerd voor een specifieke regeling voor de beoefenaars van zwaar werk, dan moet die regeling gericht zijn op de ondersteuning van individuen die, omwille van de specifieke aard van hun activiteit, moeilijkheden ondervinden om op *oudere leeftijd* hun beroepsactiviteit verder te zetten. Een 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 én geen impact heeft (gehad) op de gezondheidstoestand van de betrokkene, mag dus *geen aanleiding* vormen om *in te stromen* in een regeling zwaar werk. Of een bepaalde beroepsactiviteit aan het begin of het einde van een loopbaan wordt uitgeoefend, zal immers een ander effect hebben op het vermogen van een individu om deze (gedurende een bepaalde periode) verder uit te oefenen.

4.2.2 Flexibiliteit in uitredemogelijkheden versus financiële compensatieregeling

Als men daadwerkelijk opteert voor een specifieke regeling zwaar werk, dan gebeurt dit bij voorkeur door *flexibiliteit te creëren in de uitredemogelijkheden op het einde van de loopbaan*. In tegenstelling tot wat het voorontwerp van wet voorziet, is het dus niet wenselijk om te voorzien in een *financiële tegemoetkoming* die ervoor zorgt dat de beoefenaars van zwaar werk voor eenzelfde loopbaanlengte een hoger pensioen ontvangen. De essentie van zwaar werk is immers gelegen in het feit dat een bepaalde beroepsactiviteit niet of moeilijk tot het einde van de loopbaan kan worden uitgeoefend. Een hoger pensioenbedrag, bv. door toevoeging van het in het wetsontwerp voorgestelde pensioencomplement, ondervangt dit probleem niet.

Indien men er toch voor opteert om een financiële tegemoetkoming te voorzien in de vorm van een pensioencomplement, dan is het belangrijk dat *enkel periodes van effectief gepresteerde arbeid* in aanmerking genomen worden voor de berekening ervan¹³. Dit is niet het geval in de voorgelegde regeling zwaar werk. Het complement wordt er berekend in functie van een som van pensioenbedragen waarop men aanspraak had kunnen maken indien men na een erkenning zwaar werk toch vroeger met pensioen was gegaan. Er is daarbij geen onderscheid tussen individuen die tijdens deze periode waarin ze extra vroeg met pensioen konden gaan, effectief actief bleven en deze die een gelijkstelling genoten. Het is nochtans een logische en noodzakelijke voorwaarde om dit onderscheid te maken. Het is wenselijk om de voorgestelde regeling in die zin aan te passen.

¹³ Met andere woorden mogen gelijkgestelde periodes die gelegen zijn in de periode tussen de vroegst mogelijke pensioendatum wegens zwaar werk ofwel de vroegst mogelijke pensioendatum zonder toepassing van de verhogingscoëfficiënt, indien geen gebruik wordt gemaakt van de erkenning 'zwaar werk', ofwel en ofwel de effectieve pensioendatum, indien gedeeltelijk gebruik wordt gemaakt van de erkenning 'zwaar werk', geen deel uitmaken van de berekeningsbasis voor het pensioencomplement.

4.2.3 De vier elementen van zwaarte

In de geest van de voorgestelde regeling moet het zware karakter van een beroepsactiviteit op een objectieve, meetbare en controleerbare wijze worden vastgesteld. Elk van de vier elementen bevat echter een belangrijke subjectieve component – zeker bij de beoordeling door een individu van zijn persoonlijke situatie. Dit is zeer uitgesproken het geval bij de *belasting omwille van verhoogde veiligheidsrisico's*¹⁴ en de *mentale of emotionele belasting*. Deze elementen zijn dus *niet objectief, meetbaar en controleerbaar*^{15,16} en zouden dus *niet* als elementen van zwaarte mogen gehanteerd worden.

4.2.4 Intensiteit van de belasting

Tot slot kan men ook kanttekeningen plaatsen bij het feit dat de omvang van het *voordeel* dat voortvloeit uit een *erkenning zwaar werk, afhankelijk is van het aantal elementen van zwaarte* die aanwezig zouden zijn. Hoe zwaar een beroepsactiviteit is, hangt immers niet uitsluitend af van de mate waarin de beroepsactiviteit aan één of meerdere theoretische elementen van zwaarte beantwoordt. De concrete omstandigheden van de activiteit en de intensiteit waarin een zware activiteit wordt uitgeoefend zijn veel belangrijker. In die zin is er onvoldoende verantwoording voor het feit dat een hogere coëfficiënt wordt toegepast, louter en alleen op grond van het aantal theoretische elementen van zwaarte die aanwezig zijn.

Voor wat betreft de verhogingscoëfficiënten kan men vraagtekens plaatsen bij het feit dat deze reeds *vooraf én zonder voorafgaandelijke budgettaire ramingen* in de wet worden ingeschreven. Voor de financiering van de regeling zwaar werk wordt budgettaire ruimte vrijgemaakt. De logica van deze werkwijze veronderstelt immers dat het voordeel dat voortvloeit uit de erkenning 'zwaar werk', o.m. bepaald wordt in functie van het (potentieel) aantal individuen dat voor de erkenning in aanmerking komt en/of er gebruik van zal maken. Omdat dit vooralsnog een onbekende parameter is en de voorgestelde coëfficiënten niet gebaseerd zijn op onderbouwde ramingen ter zake, is het *voorbaring om de omvang van de coëfficiënten* op dit moment reeds *wettelijk te verankeren*.

Omwille van bovenstaande redenen is het aangewezen om de verhogingscoëfficiënten uit de drie voorontwerpen van wet te halen. Er dient opgemerkt dat men voor wat betreft de regeling zwaar werk voorzelfstandigen, de Commissie Zwaar Werk de bevoegdheid zou moeten krijgen om – op basis van de concrete omstandigheden, de intensiteit van de belasting en de budgettaire ruimte – een verhogingscoëfficiënt toe te kennen, binnen een bepaalde vork die vooraf wettelijk kan worden vastgelegd.

¹⁴ Het is van belang dat wetenschappelijk kan worden aangetoond dat blootstelling aan een bepaald risico invloed heeft op iemands vermogen om de activiteit nog verder uit te oefenen.

¹⁵ Dit geldt in het bijzonder voor het criterium van de mentale of emotionele belasting. Zo zijn elementen als stress en psychologische spanning bij uitstek subjectieve gegevens.

¹⁶ Het is belangrijk om op te merken dat risicovol werk niet hetzelfde is als zwaar of belastend werk.

4.3 Voorstel van de organisaties tot invulling van de modaliteiten van de regeling 'zwaar werk' binnen het pensioenstelsel van de zelfstandigen

4.3.1 Beoordeling van het zware karakter : collectieve criteria versus individueel onderzoek

Bij de daadwerkelijke invoering van een specifieke regeling zwaar werk, is het *niet aangewezen om een lijst van zware functies en/of criteria op te maken* ter verduidelijking van de elementen van zwaarte waaraan een zelfstandige moet voldoen opdat zijn beroepsactiviteit als zwaar zou worden erkend. Immers :

- het is uiterst moeilijk om op *objectieve* en onderbouwde wijze functies of criteria vast te leggen die voldoende pertinent zijn en dus op een afdoende en gerechtvaardigde wijze toelaten om in *alle* omstandigheden het onderscheid te maken tussen de beroepsactiviteiten met een zwaar karakter en de andere. De wetenschappelijke basis om dit correct te doen, ontbreekt;
- het vastleggen van functies of criteria veronderstelt een volledige kennis van het terrein. De zelfstandige beroepsbevolking is immers zeer divers. Zelfstandigen hebben uiteenlopende profielen en beoefenen een breed spectrum aan activiteiten. En zelfs tussen zelfstandigen met zeer gelijkaardige activiteiten bestaan er grote verschillen omdat elke zelfstandige vrij is zijn activiteiten en arbeidstijd te organiseren. Bij een erkenning van zware beroepsactiviteiten op basis van functies of criteria, wordt *abstractie* gemaakt van de *reële kenmerken van een beroepsactiviteit en de omstandigheden* waarin deze wordt uitgeoefend, alsook van de *individuele kenmerken* van diegenen die de activiteit uitoefenen. Dergelijke benadering zou ertoe leiden dat individuen die er geen nood of behoefte aan hebben, voordeel halen uit een regeling zwaar werk. Terzelfdertijd zouden anderen die zich in behartigenswaardige (arbeids)situatie bevinden, maar die een activiteit uitoefenen die niet aan de criteria beantwoordt of die niet op een lijst werd opgenomen, van de regeling uitgesloten blijven. Men dient hier dan ook te wijzen op het gevaar van een ondoelmatige aanwending van beschikbare middelen.;
- het opmaken van een lijst met criteria veronderstelt dat de zelfstandigen die er beroep op willen doen, kunnen *aantonen* dat zij effectief onder die criteria vallen. Dit is quasi onmogelijk voor zelfstandigen of het zou zware administratieve lasten veroorzaken. Het gaat immers over specifieke criteria (vb. nachtwerk) en loopbaan jaren die zich in het verleden bevinden. Hoe kan een zelfstandige bijvoorbeeld aantonen dat hij of zij gedurende de voorbije 10 jaar meer dan een derde van de dagen 's nachts werkte?

Omwille van de hogergenoemde argumenten, uitte het Comité in het verleden dan ook een voorkeur voor een *individuele benadering* bij de beoordeling van het zware karakter van beroepsactiviteiten¹⁷. Om tot een echte individuele benadering te komen volstaat het dus niet dat een aanvraag getoetst wordt aan de hand van collectieve lijsten met criteria of activiteiten. Een individuele benadering houdt onder meer in dat rekening wordt gehouden met de concrete

¹⁷ Cf. ABC Visietekst van 14 april 2016

toestand van de zelfstandige en de effectieve impact van de (vroegere) beroepsactiviteit daarop.

Het voorontwerp van wet laat hiertoe de ruimte. Het verplicht immers niet tot het opstellen van een lijst met functies en/of criteria. Er wordt voorzien dat de Commissie Zwaar Werk op basis van een *individuele beoordeling* een erkenning kan geven. Daarvoor voorziet het voorontwerp een machtiging aan de Koning zodat kan worden bepaald hoe de zelfstandige objectief, meetbaar en controleerbaar kan aantonen dat hij onder belastende omstandigheden heeft gewerkt. Er wordt dan ook op aangedrongen om in uitvoering van die machtiging, te bepalen dat de zelfstandige dit bewijst met een *medisch attest*. De enige manier om op objectieve en aantoonbare wijze te kunnen vaststellen of een beroepsactiviteit zwaar is, vormt immers een beoordeling op basis van de gevolgen van de uitoefening van een beroepsactiviteit voor de *gezondheid - in de ruime zin - van de betrokkene*.

Wanneer een beroepsactiviteit aan één of meerdere van de elementen van zwaarte beantwoordt, dan kan er op een *meetbare, controleerbare en objectieve* manier worden vastgesteld dat er sprake is van zwaar werk, als de uitoefening ervan in die mate gevolgen heeft (gehad) voor de gezondheid dat de verdere uitoefening van de beroepsactiviteit bemoeilijkt wordt.

Er moet meer bepaald worden nagegaan of het voor iemand in een *welbepaalde situatie* effectief (te) moeilijk (geworden) is om zijn beroepsactiviteit uit te oefenen, omdat ze voor hem te zwaar is. Immers, verschillende situaties of omstandigheden kunnen maken dat eenzelfde zelfstandige activiteit in het ene specifieke geval als zwaar wordt ervaren en in het andere niet. Belangrijk is dat er een fundamenteel onderscheid blijft bestaan tussen de hier voorgestelde benadering voor zwaar werk en de bestaande regeling inzake arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

In de individuele benadering die hier wordt bepleit is het ook essentieel dat er een *aantoonbaar, causaal verband* bestaat tussen de specifieke aard van de uitgeoefende *beroepsactiviteit* en de *moeilijkheden bij de verdere uitoefening ervan*¹⁸. Het is noodzakelijk dat de uitoefening van de beroepsactiviteit dreigt te leiden tot of heeft geresulteerd in een toestand¹⁹ die redelijkerwijs én met inachtneming van de elementaire veiligheidsvoorschriften, de verdere uitoefening van het werk bemoeilijkt.

Voor wat betreft de *praktische uitwerking* van dergelijke benadering, wordt voorgesteld om te werken met een *medisch attest* dat wordt afgeleverd door een arts en dat aantoont :

- dat er sprake is van een *medische aandoening* of de *medische toestand* omschrijft,
- dat deze medische aandoening of toestand (mede) *veroorzaakt* werd door de *beroepsactiviteit* van de zelfstandige;

¹⁸ Wegens bv. het verslechteren van de gezondheidstoestand of een vermindering van de levenskwaliteit.

¹⁹ bv. een ernstige aandoening, een aantasting van de gezondheid of een dramatische verslechtering van de levenskwaliteit

- in welke mate de medische aandoening of toestand de *verdere beroepsuitoefening* van de zelfstandige *bemoeilijkt of verhindert*.

In combinatie met de beoordeling door de Commissie Zwaar Werk, wordt op basis van de vier elementen van zwaarte op een meetbare en controleerbare – en dus objectieve – manier de zwaarte van de beroepsactiviteit aangetoond waarvoor de zelfstandige een erkenningsaanvraag indiende.

4.3.2 Samenstelling van de Commissie Zwaar Werk

De beoordeling van het zware karakter van een zelfstandige beroepsactiviteit zal gebeuren door de Commissie Zwaar Werk. Het voorontwerp van wet voorziet dat vertegenwoordigers van de representatieve landbouw- en zelfstandigenorganisaties van deze Commissie deel zullen uitmaken.

De organisaties *appreciëren de intentie* van de wetgever om ook de expertise van de organisaties in te brengen in de procedure tot beoordeling en erkenning van zwaar werk. Zij vrezen echter dat de actieve rol die de organisaties hierin zouden moeten opnemen door te zetelen in de Commissie, voor hen niet haalbaar zal zijn. Een *actieve participatie* aan de zittingen van de Commissie zou voor de organisaties immers zeer *tijdsintensief* zijn en de inzet van *bijkomende middelen en personeel* vergen. De organisaties vragen dan ook dat hun expertise op een *andere manier* zou worden aangewend bij de beoordeling van zwaar werk dan via de actieve deelname aan de zittingen van de Commissie.

4.3.3 Evaluatie

Het voorontwerp van wet voorziet in vaste momenten waarop de regeling Zwaar Werk door het ABC dient te worden geëvalueerd. Het is daarbij inderdaad aangewezen om – zoals het voorontwerp van wet voorschrijft – rekening te houden met de op voorhand vastgelegde limieten van beschikbare financiële middelen. O.m. in het licht van de opmerkingen in punt 4.4 van het advies – is het, zeker bij aanvang, aangewezen om te voorzien in een *jaarlijks in plaats van een vijfjarig evaluatiemoment*. Het is in dit verband belangrijk dat *i)* dat de nodige initiatieven worden genomen tot een structurele monitoring van de erkenningsbeslissingen en de pensioenuitgaven die hier tegenover staan en *ii)* dat het ABC jaarlijks beschikt over de resultaten van deze monitoring.

4.4 Budgettaire impact van een regeling zwaar werk

De zelfstandigenorganisaties wijzen op de budgettaire impact van een regeling zwaar werk. Ze benadrukken in dit verband dat de invoering van een *regeling zwaar werk geen beleidsprioriteit* vormt. De beschikbare middelen zouden bij voorkeur moeten worden ingezet om andere noden in het pensioenstelsel van de zelfstandigen te ondervangen, zoals een verbetering van de proportionele pensioenen.

De organisaties vragen bovendien aandacht voor de *verhouding tussen de budgettaire inspanningen* die moeten worden geleverd om een erkenningsstelsel zwaar werk op te zetten

en te laten functioneren enerzijds en het *voordeel van een erkenning* voor de zelfstandige anderzijds. Ze geven in dit kader mee dat het voorstel voor een *individuele erkenningsprocedure* met een medisch attest zoals hiervoor uiteengezet, de *kost* voor de administratieve omkadering en de werking van de Commissie Zwaar Werk substantieel kan *vermindere*n. Het medisch attest geeft de Commissie immers bijkomende informatie over de individuele situatie van de zelfstandige waardoor het haar onderzoek minder uitgebreid moet voeren. Een eenvormig model van medisch attest zal de besluitvorming bovendien efficiënter doen verlopen (zie hoger).

Verder wordt er ook de aandacht op gevestigd dat het voor het RSVZ *absoluut noodzakelijk* is om *bijkomende werkingsmiddelen te ontvangen* om de meeruitgaven te ondervangen die gepaard zullen gaan met de invoering van de regeling zwaar werk. Anders zal het voor de instelling *onmogelijk* zijn om op een adequate wijze uitvoering te geven aan het nieuwe systeem²⁰.

Verder stelt men vast dat de budgettaire limieten van de regeling zwaar werk vooraf per pensioenstelsel bepaald zijn maar dat er nog geen precieze berekening is gebeurd van de concrete kostprijs. Nochtans is een *uitgebreide en nauwkeurige, voorafgaandelijk becijfering van de budgettaire gevolgen noodzakelijk*, zowel wat betreft de pensioenuitgaven (incl. de impact van de gemengde loopbanen) als wat betreft het verlies aan bijdragenontvangsten. Zo niet, dreigt een structurele onderfinanciering van het systeem. Het geeft echter aan tot dusver geen kennis te hebben van dergelijke voorafgaandelijke, budgettaire impactanalyse. Overigens menen de organisaties dat de eerste globale ramingen van de budgettaire limieten voor het zelfstandigenstelsel gebaseerd zijn op een *overschatting* van het aantal *individuen* dat *zwaar werk* uitoefent. Immers, met een percentage van 15% wordt het aandeel zwaar werk daarin veel hoger ingeschat dan in Europese studies of enquêtes over arbeidsomstandigheden, waarin men veronderstelt dat tussen 1% en 4% van de werknemerspopulatie in zware en gevaarlijke omstandigheden werkt.²¹

De organisaties kunnen zich vinden in het principe om *vooraf het budgettaire kader* vast te leggen waarbinnen de regeling zwaar werk uitvoering moet krijgen maar ze vragen zich weliswaar af hoe de Commissie Zwaar Werk *in concreto* rekening zal moeten houden met de budgettaire grenzen die het krijgt opgelegd²². Het zal voor de Commissie immers moeilijk zijn om vooraf een inschatting te maken van het aantal erkenningen zwaar werk dat het in een gegeven jaar zal moeten toekennen, evenals van de pensioenuitgaven die daar tegenover

²⁰ i.c. de administratieve omkadering en de werking van de Commissie Zwaar Werk en het nemen van pensioenbeslissingen en het uitvoeren van pensioenberekeningen, rekening houdend met de erkenning 'zwaar werk'.

²¹ European Commission, Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe, A study of national policies, 2016.

²² Het voorontwerp van wet bepaalt immers dat de Commissie Zwaar Werk de op voorhand vastgelegde limieten van beschikbare financiële middelen moet naleven.

staan. Dit laatste is immers afhankelijk van verschillende parameters²³, waarvan het gewicht bovendien zal variëren naargelang de individuele situatie. Hierbij dient nog opgemerkt dat in geval van *gemengde loopbanen*, een erkenning 'zwaar werk' in een ander pensioenstelsel een impact zal hebben op *i)* de ingangsdatum van het vervroegd pensioen in het stelsel van de zelfstandigen en *ii)* bijgevolg dus ook op de budgettaire ruimte waarover het in het kader van de regeling 'zwaar werk' beschikt. Het is niet duidelijk hoe de Commissie in de praktijk kan en moet omgaan met deze bijkomende onbekende in haar opdracht om de pensioenuitgaven voor de regeling zwaar werk binnen de limieten van de budgettaire middelen te houden.

4.5 Samenvatting van het standpunt van het Comité

Het Comité neemt kennis van het voorontwerp van wet dat de invoering voorziet van een regeling zwaar werk voor zelfstandigen en brengt hierover een verdeeld advies uit.

Binnen het Comité leven er met name uiteenlopende visies over de wenselijkheid van een regeling zwaar werk als beleidsinstrument.

De zelfstandigenorganisaties hebben een principiële bezwaar tegen dergelijke regeling omdat ze van oordeel zijn dat men in de eerste plaats zou moeten inzetten op *i)* een *structurele pensioenhervorming* waarvan een *algemene flexibilisering van de pensioenleeftijd* en de invoering van een systeem van *actuariële correcties*, een wezenlijk onderdeel moeten vormen en *ii)* op initiatieven inzake *preventie, heroriëntering* (door bv. loopbaancoaching) en *arbeidsmarkt-re-integratie*.

Deze overwegingen zijn overigens in lijn met de standpunten die door de zelfstandigenorganisaties in het Nationaal Pensioencomité zijn ingenomen met betrekking tot de invoering van een regeling 'zwaar werk' in de drie pensioenstelsels.

De organisaties zijn bovendien van mening dat men de beschikbare middelen bij voorkeur zou moeten inzetten om *andere noden* in het pensioenstelsel van de zelfstandigen te ondervangen, zoals een verbetering van de proportionele pensioenen.

Omwille van hogergenoemde redenen geven de zelfstandigenorganisaties een *negatief advies* voor wat betreft de invoering van een regeling zwaar werk.

Indien men toch overgaat tot de invoering van regelingen zwaar werk, dan vragende organisaties *ten eerste* dat de algemene principes (die gelden voor de drie stelsels), worden bijgestuurd in de zin dat:

- enkel 'belastende arbeidsomstandigheden' en 'belastende werkorganisatie' worden weerhouden als collectieve beoordelingscriteria;

²³ Zoals het aantal loopbaan jaren dat erkend wordt als zwaar werk, de keuze voor vervroegde uittrede dan wel voor een pensioencomplement, de omvang van de verhogingscoëfficiënt (en dus het aantal criteria waaraan is voldaan).

- uitsluitend het principe van een verhogingscoëfficiënt wordt in geschreven in de wet, zonder te speciëren hoe de coëfficiënt concreet wordt berekend. Dit is volgens het Comité een punt dat moet worden opgenomen in de uitvoeringsbesluiten;
- uitdrukkelijk wordt bepaald dat gelijkgestelde periodes niet in aanmerking worden genomen voor de berekening van het pensioencomplement;
- het interval tussen de evaluatiemomenten wordt teruggebracht van 5 naar 1 jaar.

Indien men toch overgaat tot de invoering van een regeling zwaar werk, dan vragen de organisaties *ten tweede* dat *i)* voorafgaandelijk een uitgebreide, budgettaire impactanalyse wordt gemaakt zodat de financiële enveloppe op een nauwkeurige wijze kan worden vastgelegd, *ii)* de nodige middelen worden vrijgemaakt om het voor het RSVZ mogelijk te maken om de regeling op een correcte en integrale manier te implementeren en *iii)* nog verder wordt onderzocht hoe de landbouw- en zelfstandigenorganisaties bij de werking van de Commissie Zwaar Werk worden betrokken, gelet op de zware inspanningen die dit met zich mee zou brengen.

Indien men er toch voor opteert om een specifieke regeling 'zwaar werk' in te voeren, dan is het voor de organisaties *ten derde* cruciaal dat het systeem voor wat betreft de zelfstandigen maximaal is afgestemd op de specifieke aard van hun beroepsactiviteit. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat het in het geval van zelfstandigen bijzonder moeilijk is om het zware karakter van beroepsactiviteiten op een objectieve, meetbare en controleerbare manier aan te tonen en te beoordelen op basis van een lijst met functies en/of criteria. De organisaties wijzen er daarenboven op dat dergelijk systeem van iedere zelfstandige verlangt dat hij *elk aspect van zijn beroepsactiviteit identificeert en beoordeelt* in termen van 'zwaarte' en het zware karakter ervan desgevallend *onderbouwt en registreert*. Dit vergt van de zelfstandigen een ingesteldheid die compleet tegengesteld is aan de ondernemingszin en de gedrevenheid waarmee zij zich inzetten voor hun professionele activiteit.

De organisaties vragen *daarom* dat voor het zelfstandigenstelsel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die het voorontwerp laat om de uitoefening van zwaar werk door zelfstandigen te erkennen op basis van hun *individuele situatie*. Het vertrekpunt voor dergelijke individuele werkwijze moet bestaan in een toetsing van de vier elementen van zwaarte, mede aan de hand van een medisch attest zodat de uitoefening van zwaar werk objectief, meetbaar en controleerbaar vastgesteld kan worden. Het attest moet daarbij :

- de *gezondheidstoestand* van de zelfstandige omschrijven;
- een *oorzakelijk verband* leggen tussen de gezondheidstoestand en uitoefening van de beroepsactiviteit;
- aangeven in welke mate de gezondheidstoestand de *verdere uitoefening* van de beroepsactiviteit *bemoeilijkt of verhindert*.

De organisaties zijn immers van oordeel dat dit de enige manier vormt waarop een zelfstandige op objectieve wijze het zware karakter van zijn beroepsactiviteit kan aantonen.

De *vertegenwoordigers van de ministers van pensioenen en van zelfstandigen* laten optekenen dat zij akte nemen van de bezorgdheden die in dit advies worden geuit, maar sommige standpunten van de organisaties ter zake niet delen.

De *vertegenwoordigers van de Minister van Zelfstandigen* geven aan dat maatregel bedoeld is voor een zeer specifieke doelgroep die buiten zijn wil om moeilijkheden ervaart bij de verdere uitoefening van de beroepsactiviteit. De maatregel :

- hoeft daarom niet per definitie in tegenspraak te zijn met de algemene doelstelling om te komen tot gemiddeld langere loopbanen.
- moet daarom ook los gezien worden van maatregelen die individuen mogelijkheden naar keuze geeft om het einde van hun loopbaan en hun pensioenleeftijd flexibel is te vullen;
- is omwille van billijkheidsredenen moeilijk verzoenbaar met een systeem van actuariële correcties of een pensioenmalus.

De *vertegenwoordiger van de Minister van Pensioenen* wijst op de positieve manieren waarop de Regering de burger wil stimuleren om langer te werken en zo de effectieve uittredeleeftijd te verhogen, zoals bijv. de beperking tot de eenheid van loopbaan die afgeschaft werd voor effectief gewerkte periodes. Dezelfde constructieve aanpak ziet hij terug in het voorliggende voorontwerp van wet in het "pensioencomplement" voor zwaar werk.

De *vertegenwoordigers van de ministers van zelfstandigen en van pensioenen* stemmen evenwel in met de concrete voorstellen die worden gedaan om te komen tot een objectieve, meetbare en controleerbare vaststelling van zwaar werk bij zelfstandigen.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 20 juli 2018,

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter