

ADVIES Nr. 2.105

Zitting van dinsdag 13 november 2018

Zware beroepen – Advies met het oog op de opstelling van een lijst met criteria betreffende blootstelling aan risico's van zwaar werk en verhoging van de leeftijdsvoorwaarde SWT bouwbedrijf, nachtarbeid en zware beroepen

x x x

3.000

ADVIES Nr. 2.105

Onderwerp: Zware beroepen – Advies met het oog op de opstelling van een lijst met criteria betreffende blootstelling aan risico's van zwaar werk en verhoging van de leeftijdsvoorwaarde SWT bouwbedrijf, nachtarbeid en zware beroepen

- A. Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 bevat in deel II - Pensioenhervorming, een punt 2.4 "Zware beroepen", waarin het volgende is bepaald: "De regering zal in overleg met de sociale partners specifieke pensioenmaatregelen treffen voor zware beroepen in de privé-sector (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;
 - Voordeliger modaliteiten inzake loopbaanvoorwaarden voor het (vervroegd) pensioen en de berekening van het pensioen zullen mogelijk zijn."

Ter uitvoering van de notificatie van de ministerraad van 4 april 2018 en op grond van het voornoemde regeerakkoord, hebben de heer K. Peeters, minister van Werk, en de heer D. Bacquellaine, minister van Pensioenen, de Raad om advies gevraagd teneinde een lijst op te stellen van zware functies in de sector van de werknemers. Dat advies wordt voorts ingewonnen overeenkomstig de bepaling in artikel 25 van het voorontwerp van wet met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag.

- B. Tegelijk met die adviesaanvraag hebben diezelfde ministers bij brief van 1 juni 2018 ter uitvoering van diezelfde notificatie van de ministerraad van 4 april 2018 het advies van de Raad ingewonnen overeenkomstig hetgeen bepaald is in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit betreffende het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag.

De ad-hocwerkgroepen “zware functies” en “oudere werknemers” werden met die dossiers belast.

Op verslag van die werkgroepen heeft de Raad op 13 november 2018 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. CONTEXT VAN DE WERKZAAMHEDEN

- A. De werkzaamheden van de Raad sluiten onmiddellijk aan bij het regeerakkoord van 9 oktober 2014 waarin het volgende wordt bepaald: "De regering zal in overleg met de sociale partners specifieke pensioenmaatregelen treffen voor zware beroepen in de privésector en de openbare sector. Er zullen objectieve criteria worden opgesteld op basis waarvan een voor herziening vatbare lijst met zware beroepen en preferentiële tantièmes zal worden opgesteld".

Die werkzaamheden liggen ook in het verlengde van de werkzaamheden die verricht werden in het Nationaal Pensioencomité over de problematiek van zwaar werk waarover op 12 september 2016 een voortgangsrapport over de problematiek van zwaar werk werd gepubliceerd.

In de context van dat regeerakkoord en ter uitvoering van de notificatie van de ministerraad van 4 april 2018 hebben de heer K. Peeters, minister van Werk, en de heer D. Bacquelaine, minister van Pensioenen, de Raad bij brief van 1 juni 2018, om advies gevraagd teneinde een lijst op te stellen van zware functies in de sector van de werknemers met het oog op vervroegd pensioen, overeenkomstig de bepaling in artikel 25 van het voorontwerp van wet met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag.

Sedertdien hebben de sociale partners de regering tal van vragen voorgelegd om klaarheid te scheppen over het voorontwerp van wet en andere verwante thema's waarover zij zich moeten uitspreken om die voor de toekomst van de pensioenen cruciale opdracht op een constructieve en coherente manier tot een goed einde te brengen.

De beleidscellen Werkgelegenheid en Pensioenen werden zo op 9 juli II. uitgenodigd op een vergadering om de leden uitleg te verstrekken over de gevolgen die in de ontwerptekst gegeven zullen worden aan het advies dat het beheerscomité van de Federale Overheidsdienst Pensioenen heeft geformuleerd. Er werd hen toen ook gevraagd toe te lichten welke link er moet worden gelegd tussen dat voorontwerp van wet en de adviesaanvraag betreffende de verhoging van de leeftijd voor toegang tot het SWT.

In antwoord op de brief van de Raad van 20 juli 2018 waarin de minister van Pensioenen erover werd geïnformeerd dat er discussies liepen over die vraagstukken, wijst de minister er bij brief van 25 juli 2018 op dat het voorontwerp werd aangepast om rekening te houden met de opmerkingen van de sociale partners in het advies uitgebracht door het beheerscomité van de Federale Overheidsdienst Pensioenen.

Hij wijst er in die brief bovendien op dat de adviesaanvraag ook betrekking heeft op de bepaling van de gelijkgestelde dagen die kunnen worden beschouwd als effectief gepresteerde arbeidsdagen gelijk aan een VTE.

De minister van Pensioenen deelde in diezelfde brief mee dat hij 30 september vooropstelde voor de overhandiging van het advies van de Raad; hierop hebben de sociale partners op 18 oktober II. geantwoord dat de discussies met achtereenvolgende voorstellen en tegenvoorstellen van werkgevers- én werknemerszijde, gestaag werden voortgezet, teneinde zowel over de verfijnde criteria van zwaar werk als over de aanverwante problematieken, zoals de gelijkgestelde periodes of de zwaarte van die criteria, tot een compromisvoorstel te komen. Om hun discussies te vergemakkelijken hebben zij er bij die gelegenheid andermaal op aangedrongen te kunnen beschikken over de laatste versie van het wetsontwerp alsook over het ondertussen door de Raad van State uitgebrachte advies.

De minister van Pensioenen heeft de sociale partners het herziene wetsontwerp bezorgd en de limietdatum voor overhandiging van het advies van de Raad op 15 november vastgesteld; de sociale gesprekspartners hebben echter niet over het advies van de Raad van State kunnen beschikken.

- B. Bij brief van 1 juni 2018 hebben de heer K. Peeters, minister van Werk, en de heer D. Baquelaine, minister van Pensioenen, de Raad om advies gevraagd over de verhoging van de leeftijdsvoorwaarde voor toegang tot het specifieke SWT nachtarbeid, bouwbedrijf, zware beroepen tot 60 jaar.

Die adviesaanvraag moet uitvoering geven aan de notificatie van de ministerraad van 4 april 2018 en aan artikel 3, § 1, tweede lid, 2° van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 betreffende het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag.

Daarin wordt in casu bepaald dat de Raad zich over de datum van de verhoging van de leeftijdsvoorwaarde voor toegang tot het specifieke stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag bouwbedrijf, nachtarbeid en zware beroepen tot 60 jaar zal uitspreken tegelijk met het advies dat hij zal uitbrengen over de pensioenhervorming.

II. VOORAFGAANDE BESCHOUWINGEN

De werkzaamheden van de Raad sluiten aan bij de werkzaamheden in het Nationaal Pensioencomité, waarvan de besprekingen over ongeveer vier jaar liepen. Dat Comité heeft op 12 september 2016 een voortgangsrapport over de problematiek van zwaar werk uitgebracht. De sociale partners kwamen in dat rapport overeen voor zwaar werk op basis van criteria te werken.

De Raad heeft de werkzaamheden sedert de aanvankelijke adviesaanvraag gestaag voortgezet en geprobeerd een gemeenschappelijke methodologie te omschrijven om de in 2016 uitgewerkte criteria te verfijnen.

Ondanks de herhaaldelijke inspanningen om tot een consensus te komen, zijn de sociale partners bij het definiëren van precieze, objectieve, meetbare en registreerbare criteria, op onoverkomelijke problemen gestoten en er niet in geslaagd binnen de in de adviesaanvraag bepaalde deadline een eenparig standpunt aan te reiken.

Dit advies bevat de standpunten van de werkgevers- en de werknemersvertegenwoordigers over die vraagstukken.

A. Standpunt van de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen

1. Lijst met criteria betreffende blootstelling aan risico's van zwaar werk

Tijdens hun werkzaamheden hebben de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, meer dan 80 factoren van zwaar werk onderzocht. Na afloop van dat onderzoek is het onmogelijk gebleken om - op een objectieve manier - een geheel van criteria te selecteren dat een verschillende behandeling op het vlak van pensioen rechtvaardigt. Voor die leden was een selectie nochtans noodzakelijk omdat anders de regeling van zwaar werk het merendeel van de werknemers zou hebben omvat en de uitzondering de norm zou zijn geworden.

Maar aangezien er globaal naar gestreefd wordt mensen langer aan het werk te houden om het hoofd te bieden aan de vergrijzing en de budgettaire meerkosten die daaruit voortvloeien (10 miljard per jaar vanaf 2040) moet de regeling van zwaar werk een uitzonderingsregeling blijven: ze mag dan ook slechts voor een erg gering aantal gevallen gelden. In het buitenland lijkt dit wijdverbreid en erkend te zijn. De OESO heeft immers vastgesteld dat het aantal werknemers van wie de job als zwaar beroep is erkend, slechts tussen 1 en 4 % van de werknemers bedraagt¹.

De selectie van de criteria van zwaar werk moet redelijkerwijs gerechtvaardigd zijn omdat er een nieuw verschil in behandeling tussen burgers ontstaat. Ze moet gebaseerd zijn op objectieve beschouwingen die in verhouding staan tot de rechtmatig nagestreefde doelstelling. Dat maakt de selectie sociaal aanvaardbaar.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, stellen vast dat er twee verschillende doelstellingen worden nagestreefd via de regeling van zwaar werk.

¹ European Commission - Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe, A study of national policies, 2016

In de eerste plaats wordt de regeling van zwaar werk voorgesteld als een manier om een tanende levensverwachting in goede gezondheid van de werknemers door de uitoefening van een beroepsactiviteit te compenseren. Aan die doelstelling kon jammer genoeg omwille van de volgende redenen niet worden voldaan:

- Er bestaat geen wetenschappelijke studie om de risicofactoren te objectiveren.
- Er kon geen akkoord worden bereikt over de in aanmerking te nemen drempels en duur van blootstelling. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, merken op dat de syndicale bank zich in haar voorstellen voornamelijk baseert op de situaties waarvoor de welzijnsreglementering preventiemaatregelen oplegt (om te vermijden dat er een impact op de gezondheid zou zijn). De filosofie van deze reglementering is echter volledig anders dan wat moet gelden voor het bepalen van criteria voor een systeem van zware beroepen in het pensioenstelsel. De welzijnsregelgeving omvat dus minder sterke situaties van zwaar werk waarvoor op grote schaal preventiemaatregelen moeten worden aangenomen, maar die geen erkenning van zwaar werk in de pensioenstelsels rechtvaardigen.
- Sommige elementen in samenhang met het professionele traject kunnen de weerslag van de blootstelling verminderen (bv. de leeftijd van de werknemer op het ogenblik van de blootstelling of het arbeidsstelsel van de werknemer in de betrokken functie (kortere blootstellingsduur)).
- Er bestaat een aanzienlijk en reëel risico op betwisting, met name door werknemers van wie het beroep op geen enkele lijst staat, maar die bij de uitoefening van hun beroep een belasting gewaarworden of ondergaan.
- Er ontstaat een buitensporige administratieve last met betrekking tot de meting: bovendien vereisten verschillende criteria een precieze en individuele evaluatie van de concrete arbeidsomstandigheden door de werkgever (manueel hanteren van lasten, trillingen, lawaai, monotone arbeid ...). Dat is een zeer tijdrovende en moeilijke taak die voor elke werknemer regelmatig en individueel moet gebeuren. De middelen die aan deze registratie zouden worden besteed, kunnen volgens de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen veel beter naar preventie gaan.

- De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, weigeren te zwichten voor de druk van bepaalde werknemersgroepen ten koste van andere die minder goed georganiseerd zijn.
- De onderhandelingen worden ingewikkelder voor de privésector doordat er vooraf over een lijst werd onderhandeld door een aantal partijen in de overheidssector. Die lijst heeft voor grote verwachtingen bij de loontrekkenden in de privésector gezorgd. Maar die lijst klopt voor minstens twee punten niet: ze omvat functies, los van de werkelijk uitgevoerde taken. Bovendien komen de rechtvaardigingen niet duidelijk naar voren. De lijst omvat immers socio-professionele categorieën waarvoor niet vaststaat dat hun levensverwachting (in goede gezondheid) lager was dan die van de andere socio-professionele categorieën of dat de activiteit ervan werkelijk zwaarder is dan een andere. Indien die lijst uiteindelijk zou worden aangenomen, dan zou ze de werkgevers in de privésector in een zeer heikele situatie brengen (zeer hoog risico op discriminatie en verminderde aantrekkelijkheid van de sector).

De voorstellen van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, omvatten ook tal van beroepsvereisten die geen impact hebben op de levensverwachting in goede gezondheid van de werknemers (criteria gekoppeld aan het risico, beroepsvereisten met erg lage blootstellingsdrempels enz.). De tweede nagestreefde doelstelling is dus werknemers de mogelijkheid geven met vervroegd pensioen te gaan omdat het na een bepaalde leeftijd moeilijk wordt om bepaalde beroepsvereisten te verdragen.

Die doelstelling staat net haaks op de globale doelstelling van de regering, namelijk mensen langer aan het werk houden. Voor de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, ligt het antwoord op dat probleem niet in een vervroegde uitstap uit de arbeidsmarkt, maar eerder in de preventie en het beheer van loopbanen / loopbaaneinden om de betrokkenen in draaglijkere omstandigheden of in andere functies aan het werk te houden.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, begrijpen dat er aandacht moet zijn voor de specifieke situatie van gehandicapte werknemers in maatwerkbedrijven, maar oordelen dat de oplossing niet alleen gezocht moet worden in het debat van de zware beroepen.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, merken bovendien op dat in de regeling van vervroegd pensioen (in het bijzonder voor lange loopbanen) rekening wordt gehouden met een aantal vormen van lichamelijke achteruitgang door de werknemers die zeer vroeg aan het werk zijn gegaan, de mogelijkheid te bieden om de arbeidsmarkt een aantal jaar vóór de normale pensioenleeftijd (vanaf 60 jaar) te verlaten.

2. Verhoging van de leeftijd voor toegang tot SWT zware beroepen

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, hebben zich ertoe verbonden vanaf 2015 een tijdschema te volgen voor het optrekken van de leeftijd voor toegang tot de verschillende stelsels van SWT met als streefdoel 60 jaar in 2020. Ze willen dat tijdschema aanhouden voor het stelsel van de zware beroepen. Daarom stellen ze voor de leeftijd voor toegang tot dat stelsel op 59 jaar te houden voor 2019 en vanaf 2020 op 60 jaar te brengen.

B. Standpunt van de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen over het wetsontwerp zware beroepen

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, blijven zich ten gronde verzetten tegen het kader waarbinnen zij deze adviesvraag moeten beantwoorden. Dat betreft :

- Het opgelegde langer werken door de optrekking van de wettelijke pensioenleeftijd en de verstrenging van de mogelijkheden voor vervroegd pensioen en andere uitredesystemen.
- Het restrictieve budgettaire kader dat werd vastgelegd, nog vooraleer er duidelijkheid was over de regelgeving.
- Het in het voorontwerp van wet voorgestelde kader voor de uitzonderingen voor werknemers met zwaar werk, met heel wat bijzonder problematische elementen (zie verder).

Dit is ook niet los te bekijken van andere ingrepen in de pensioenrechten: beperking van de gelijkgestelde periodes, ingreep in de eenheid van loopbaan, indexsprong, beperking van de budgetten voor de welvaartsvastheid, met bovenop nog de aanhoudende pogingen om een puntensysteem in te voeren. En al evenmin van het falen om het werk werkbaarder te maken.

Meer concreet verwijzen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen naar hun bemerkingen ten gronde bij de eerste versie van het voorontwerp van wet, zoals geformuleerd in het advies van het Beheerscomité van de Federale Pensioendienst, meer bepaald:

- De weigering om mentale of emotionele belasting te erkennen als zelfstandig criterium.
- De weigering om bijzonder zwaar werk dat slechts aan een van de vier criteria voldoet, voor meer dan 1,05 in aanmerking te nemen.
- De weigering ook maar iets te doen voor personen die op hun 16 jaar zijn beginnen werken en op hun 60 jaar 44 jaar pensioenloopbaan bereiken.
- De restrictieve omschrijving van “personen met een handicap”.
- De budgettaire beperkingen.
- De zeer beperkte erkenning van de periodes van zwaar werk die voorafgaan aan 1.1.2020: max. laatste 10 jaar; slechts 1,05 als coëfficiënt; en enkel wanneer onafgebroken in dienst van dezelfde werkgever.
- De weigering om het pensioenverlies te compenseren voor wie gebruikmaakt van de mogelijkheid van vervroegd pensioen voor zwaar werk, zoals nochtans voorgesteld door de Commissie Pensioenhervorming.
- De weigering om periodes van zwaar werk onder een buitenlands stelsel van sociale zekerheid in aanmerking te nemen, in strijd met de algemene regel voor het vervroegd pensioen; met daarnaast ook de kwestie van detachering naar het buitenland.

Uit wat in de media verscheen over het advies van de Raad van State bij het voorontwerp van wet menen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen te mogen afleiden dat diverse van deze kwesties ook aanleiding gaven tot pertinente vragen en opmerkingen. In het voorontwerp van wet dat de Nationale Arbeidsraad na derde lezing in de Ministerraad kreeg bezorgd, blijkt dat met deze opmerkingen slechts zeer partieel werd rekening gehouden, wat wellicht ook verklaart waarom de sociale gesprekspartners nog steeds geen inzage kregen in het advies van de Raad van State.

Al evenmin kregen de sociale gesprekspartners, ondanks herhaald aandringen, inzage in het luik van het wetsontwerp m.b.t. het sociaal statuut voor de zelfstandigen, noch in de memorie van toelichting. Hetgeen het onmogelijk maakt in te schatten wat de concrete consequenties gaan zijn voor de gemengde loopbanen en al evenmin in welke mate een evenwichtige aanpak werd ontwikkeld.

Wat de lijst van zware functies betreft stellen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, vast dat de regering vasthoudt aan de methodiek om, zoals voor de openbare sector en het onderwijs, met een lijst van functies te werken, ondanks de gemeenschappelijke vraag van de sociale gesprekspartners in het Beheerscomité van de FPD om met generieke criteria te kunnen werken. Zij nemen er akte van dat het wetsontwerp inmiddels toelaat dat ook functies worden gedefinieerd met verwijzing naar generieke criteria.

Voor die generieke criteria verwijzen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen naar de concrete voorstellen die zij samen hebben gedaan in het kader van het Nationaal Pensioencomité, met het oog op verder overleg hierover. Deze voorstellen voldoen aan de vooropgestelde voorwaarden van precisie, meetbaarheid, controleerbaarheid, objectiviteit, registreerbaarheid. De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, betreuren dat dit overleg finaal geen enkele kans heeft gekregen, waardoor het nu aan de regering is haar verantwoordelijkheid te nemen, om recht te doen aan de legitieme verwachtingen van heel wat werknemers met een bijzonder zware loopbaan achter de rug of voor de boeg. Zij vragen dat daarbij:

- De genderneutraliteit zeer sterk wordt bewaakt en een impactanalyse gebeurt.
- Om die reden ook evenveel aandacht gaat naar fysieke belasting als naar belasting van mentale of emotionele aard.
- Het ontwerp van koninklijk besluit voor advies wordt voorgelegd aan het Beheerscomité van de FPD.

In één beweging zal ook duidelijkheid moeten komen over de gelijkgestelde periodes voor het stelsel van de werknemerspensioenen, waarover de Raad in uitgesteld relais ook om advies werd gevraagd. Ter zake verwijzen de sociale gesprekspartners naar het concrete voorstel dat ze gedaan hebben in het Beheerscomité FPD, gebaseerd op de bestaande set van gelijkgestelde periodes voor jaarlijkse vakantie.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, benadrukken nogmaals dat een erkenning van zwaar werk niet mag leiden tot pensioenverlies. Het is voor hen prioritair dat deze onrechtvaardigheid wordt weggewerkt. Het is niet verdedigbaar dat hoe zwaarder het werk is en hoe meer mensen verplicht zijn op vervroegd te gaan, hoe lager het pensioen is. Dit kan opgelost worden door de coëfficiënt zware beroepen niet alleen in aanmerking te nemen om te bepalen of iemand voldoet aan de loopbaanvoorwaarde inzake vervroegd pensioen, maar hem ook in aanmerking te nemen voor de berekening van het pensioen.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen, stellen vast dat de inwerkingtreding werd uitgesteld tot 1 januari 2020 en dat daardoor op de begroting 2019 een eenmalig budget is vrijgekomen. Zij stellen voor dat dit budget integraal wordt besteed om te investeren in analyse van de situaties van zwaar werk, de houdbaarheid ervan en de impact op de gezondheid en de levensverwachting, in samenwerking tussen de wetenschappelijke wereld, de preventiediensten en de sociale gesprekspartners, alsook in de ontwikkeling van een adequaat registratiesysteem. Dit moet bij de vijfjaarlijkse evaluatie toelaten meer evidence based te werken. Zij stellen vast dat de laatste versie van het voorontwerp van wet bij toevoeging van nieuwe functies deze enkel wil erkennen naar de toekomst. Net als de functies die van meet af aan worden erkend, moeten deze recht krijgen op valorisatie van de jaren van zwaar werk die daaraan voorafgaan. Tot slot blijven ook nog zeer veel vragen over bij de administratieve uitvoering van dit nieuwe stelsel, zowel op het niveau van de bedrijven en instellingen, als wat betreft de sociale zekerheid. Op de meeste van die vragen is nog geen begin van antwoord gekomen.

M.b.t. de vraag van de regering omtrent de ingangsdatum voor de optrekking van de leeftijdsgrens tot 60 jaar voor het SWT-stelsel zware beroepen, vragen de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen dat de leeftijd voor de jaren 2019 en 2020 op 59 jaar blijft. De ingangsdatum van de leeftijdsgrens van 60 jaar moet voorwerp blijven van onderhandelingen in het kader van het ontwerp van interprofessioneel akkoord.
