

---

Vergaderjaar 2023-2024

---

**36 067** Wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen (Wet toekomst pensioenen)

**BM BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2024

Een goed en fatsoenlijk pensioen is voor alle generaties belangrijk. Werknemers bouwen daarvoor pensioen via hun werkgever. Hoewel dat niet verplicht is, vind ik het belangrijk dat de groep werknemers zonder pensioen zo klein mogelijk is. Bij de invoering van Wet toekomst pensioenen op 1 juli 2023 is opgenomen dat deze groep ten opzichte van 2019 moet halveren.<sup>1</sup> Uit onderzoek van het CBS blijkt dat tussen 2019 en 2022 deze afname in gang is gezet. Samen met sociale partners, die zich in het Pensioenakkoord hebben gecommitteerd aan deze opgave, wil ik ook de komende tijd doorgaan met de opgave om ervoor te zorgen dat nog meer werknemers actief pensioen opbouwen in de tweede pijler en het doel behaald kan worden.

Het CBS doet periodiek onderzoek naar de omvang van de groep werknemers zonder pensioenopbouw. Op 22 februari publiceerden zij de nieuwste cijfers op basis van de stand eind 2022. Die laten een afname zien, zowel in absolute als relatieve zin. In 2019 waren er 936.000 werknemers zonder pensioenopbouw, 13,4% van het totaal aantal werknemers. Eind 2022 waren dat er 766.000, dit is 10,6% van het totaal.

Deze afname is het resultaat van de gezamenlijke aanpak van sociale partners en de overheid. Zo zijn er door sociale partners in het kader van het *aanvalsplan witte vlek* diverse acties uitgevoerd. In 2020 is dit aanvalsplan opgesteld, dat in 2022 is aangescherpt. De groep werknemers zonder pensioen in de uitzendsector is meer dan gehalveerd nadat sociale partners de wachttijd per 1 januari 2022 hadden verkort naar 8 gewerkte weken.<sup>2</sup> De afschaffing van de wachttijd is vervolgens met het amendement Maatoug/Nijboer wettelijk vastgelegd en op 1 juli 2023 in werking getreden.<sup>3</sup> Ook is zichtbaar dat er sinds 1 januari 2021 een wettelijk verplicht pensioen geldt voor payrollwerknemers, waardoor ongeveer 20.000 werknemers pensioen zijn gaan opbouwen. Tegelijkertijd hangt de omvang van de groep werknemers zonder pensioen ook samen met bredere economische en demografische omstandigheden. Zo is bijvoorbeeld ook zichtbaar dat het aantal werknemers met een flexibel dienstverband is afgenomen, van 2,2 mln. in 2019 naar 2 mln. in 2022. Het bredere arbeidsmarktbeleid heeft daarmee ook invloed op de omvang van de groep werknemers zonder pensioen.

---

<sup>1</sup> Artikel XIII B Wet toekomst pensioenen.

<sup>2</sup> De groep werknemers zonder pensioen in de uitzendsector is afgenomen van 14,7% van het totaal in 2019 naar 5,6% van het totaal in 2022. In absolute aantallen is er sprake van een afname van 95.000 werknemers.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2022-23, 36067, nr. 61.

Met de verkleining van de groep werknemers zonder pensioen komt de reductiedoelstelling dichterbij, maar is deze nog niet behaald. Daarom ga ik samen met sociale partners door op de ingeslagen weg om nog meer werknemers pensioen te laten opbouwen in de tweede pijler. Dit vereist een continue inspanning van sociale partners, de pensioensector en van het kabinet. Op dit moment is de aanpak concreet gemaakt in het aanvalsplan van de Stichting van de Arbeid (StvdA). Op 6 maart heeft de StvdA een voortgangsrapportage uitgebracht over de uitvoering van het aanvalsplan. Ook zij zien de noodzaak om zich te blijven inspannen om met de uitwerking van de acties uit het aanvalsplan het aantal werknemers zonder pensioenopbouw verder te verkleinen.

De voortgangsrapportage meldt dat op alle 22 geformuleerde acties resultaten zijn geboekt en dat de meeste punten uit het aanvalsplan in uitvoering zijn gebracht. Op basis van de huidige voortgang vind ik het verstandig om dit jaar de verdere uitwerking en afronding van het aanvalsplan op te pakken. Dit betekent dat de nog niet afgeronde acties verder worden gebracht en dat ik samen met de StvdA ga bekijken of er, op basis van de aanvullende CBS cijfers, nog specifieke sectorgerichte actie mogelijk is, zoals zij zelf ook aangeven. Dit kan bijvoorbeeld door het pensioenbewustzijn onder werkgevers in specifieke sectoren te vergroten, eventueel gecombineerd met het onder de aandacht brengen van de execution only pensioenregelingen. Er zijn ook middelen beschikbaar voor de StvdA. Daarnaast benoemt de StvdA in de voortgangsrapportage de noodzaak om het thema blijvend onder de aandacht te brengen en het monitoren van ontwikkelingen, dit onderschrijf ik. Op basis van de voortgang over 2024 zal ik uw Kamer weer informeren, wanneer de cijfers van ultimo 2024 bekend zijn.<sup>4</sup> Op dat moment kan gekeken worden of er een aanvullend pakket aan maatregelen benodigd is voor het behalen van de reductiedoelstelling, waarbij indien de voortgang onvoldoende op schema ligt ook de mogelijkheid van een pensioenplicht wordt onderzocht met sociale partners.

In het vervolg van deze brief informeer ik u over de voortgangsrapportage van het aanvalsplan van de StvdA (als bijlage bij deze brief meegestuurd) en over de nieuwe cijfers van het CBS over de omvang van de witte vlek.<sup>5</sup>

### **Voortgangsrapportage aanvalsplan**

In het Pensioenakkoord is afgesproken dat de Stichting van de Arbeid een aanvalsplan opstelt om de witte vlek terug te dringen. Op 17 juni 2020 heeft de StvdA dit aanvalsplan gepresenteerd. Het verkleinen van de witte vlek vergt een gezamenlijke inspanning van sociale partners, de pensioensector en de overheid. De afgelopen drie jaar heeft de StvdA daarom, in een werkgroep met de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en mijn ministerie, uitvoering gegeven aan de in het aanvalsplan opgenomen acties. Op aandringen van uw Kamer heeft de StvdA in 2022 hun aanvalsplan verder aangescherpt. Ik wil de StvdA bedanken voor hun blijvende inzet op dit onderwerp, de geboekte resultaten en de voortgangsrapportage.

Bij alle 22 genoemde acties zijn resultaten geboekt. Bij vier actiepunten zijn er naast de geboekte resultaten nog verder zaken af te ronden.

#### *Afgeronde acties*

De StvdA heeft de afgelopen jaren op terreinen voortgang gerealiseerd:

- ondernemingsraden en personeelsverenigingen zijn voorgelicht over het belang van pensioenregelingen,
- mijnpensioenoverzicht.nl is beschikbaar in het Engels,
- er is voorlichting geweest onder salarisadministrateurs en accountants over pensioenregelingen,
- de informatievoorziening voor startende ondernemers bij de KvK is versterkt en vertaald naar het Engels,
- in samenwerking met AFM en Adfiz is een handreiking voor de dienstverlening op maat door pensioenadviseurs opgesteld,
- de bestaande mogelijkheden voor een basispensioenregeling zijn onderzocht, er is een handreiking voor werkgevers geschreven en beschikbaar gemaakt op geenpensioen.nl,

---

<sup>4</sup> Wanneer de cijfers precies beschikbaar zijn, hangt af van de gegevensaanlevering van pensioenuitvoerders aan het CBS.

<sup>5</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/08/werknemers-zonder-pensioen-2022>.

- de bedrijfstakpensioenfondsen zijn opgeroepen om de mogelijkheden tot vrijwillige aansluiting te verruimen,
- cao-partijen zijn opgeroepen een pensioenvoorziening te treffen en de werkingssferen te actualiseren,
- bij de KvK is het belang van een goede actualisatie van SBI-codes onder de aandacht gebracht, zijn pensioenfondsen aangemoedigd hun handhavingsbeleid te moderniseren,
- de website geenpensioen.nl is gelanceerd als informatiepunt voor werkgevers,
- de reductie van de witte vlek is onderdeel geweest van de pensioen driedaagse,
- er wordt onderzocht of de aanwezigheid van een pensioenregeling een gunningsvoorwaarde kan zijn bij een aanbestedingsprocedure.

#### *Nog af te ronden acties*

De effecten van de gerealiseerde acties uit het aanvalsplan zullen nog zichtbaar moeten worden, en daarom is het van belang dat de StvdA deze goed monitort. Een aantal actiepunten vergen nog verdere handelingen. Daarvan licht ik in ieder geval de basispensioenregeling uit.

#### Basispensioenregeling

Om het voor kleine werkgevers aantrekkelijk te maken om een pensioenregeling te treffen, is het van belang dat zij dat op een gemakkelijke en toegankelijke manier kunnen doen. Daarbij is de ontwikkeling van een toegankelijke pensioenregeling die past bij de situatie van deze werkgevers essentieel. De StvdA benoemt dit ook in de voortgangsrapportage. Zij geven hierover aan dat er op basis van marktanalyse blijkt dat dergelijke regelingen al worden aangeboden. Er zal gekeken worden of deze regelingen als 'volwaardig' kunnen worden gezien dan wel dat ze stapsgewijs kunnen uitgroeien tot 'volwaardige' pensioenproducten. Dit is een stap in de goede richting. Ik benoem daarbij dat het hierna ook van belang is dat de StvdA nagaat hoe dergelijke regelingen ook onder de aandacht te brengen van de beoogde doelgroep werkgevers. Mijn ministerie is bereid om hieraan mee te werken waar mogelijk.

Voor de acties die onder mijn verantwoordelijkheid vallen, ben ik van plan nog de volgende handelingen te verrichten.

#### Communicatie-aanpak

Dit (na)jaar start er vanuit het ministerie een meerjarige communicatie-aanpak om het bewustzijn van pensioenen bij werkgevers te vergroten. Het doel van deze meerjarige aanpak is werkgevers, met name in de sectoren waar er relatief veel werknemers zonder pensioenopbouw te vinden zijn (met name bij jonge/startende ondernemingen en bij kleine bedrijven), te wijzen op het belang van het regelen van een pensioen voor hun werknemers. Een eerste stap is kwalitatief onderzoek doen naar de drempels die werkgevers ervaren: om welke drempels gaat het en hoe kunnen we deze met communicatie (welke boodschappen, kanalen en middelen) verkleinen. De kwalitatieve uitkomsten van dit onderzoek dienen als basis voor de communicatiestrategie en -aanpak. Met de Stichting van de Arbeid verkennen we de mogelijkheden om via en met de partners (VNO-NCW en MKB-Nederland) werkgevend Nederland te bereiken en het bewustzijn over dit onderwerp te vergroten.

#### Onderzoek aanbestedingen

Het onderzoek naar juridische houdbaarheid van de aanwezigheid van een pensioenregeling een gunningsvoorwaarde kan zijn bij een aanbestedingsprocedure wordt voor de zomer afgerond.

#### Pensioenregeling op de loonstrook

In de Wet toekomst pensioenen is de verplichting opgenomen om op de loonstrook te vermelden of de werknemer ouderdomspensioen opbouwt. De inwerkingtreding van deze bepaling is uitgesteld tot er duidelijkheid was over de uitvoerbaarheid. Uit overleg met uitvoerende partijen blijkt dat het wetsartikel een technische aanpassing vereist om goed uitvoerbaar te laten zijn. Daarvoor is een wetswijziging in voorbereiding.

#### **Onderzoek CBS naar werkenden zonder pensioenopbouw**

Het onderzoek dat het CBS op 20 februari 2024 heeft gepubliceerd heeft betrekking op de witte vlek in 2022. Door de verlate aanlevering van cijfers door een aantal pensioenuitvoerders was het CBS niet in staat om eerder hun onderzoek af te ronden. In het voorjaar volgt nog een aanvulling

van de cijfers, dit betreft onder meer de uitsplitsing van het aantal werknemers zonder pensioen naar verschillende sectoren en gegevens over het aantal zelfstandigen zonder pensioen.

In 2019 (peildatum 20 december 2019) waren er 6,98 miljoen werknemers in Nederland. Daarvan bouwden 936 duizend werknemers geen pensioen op via hun werkgever. De witte vlek in 2019 kwam daarmee uit op ongeveer 13,4%.<sup>6</sup> In 2022 (peildatum 23 december 2022) waren er 7,25 miljoen werknemers, waarvan 766 duizend werknemers zonder pensioen, wat neerkwam op een witte vlek van 10,6%. Dit betekent dat de witte vlek in aantal en als aandeel van het totaal aantal werknemers tussen 2019 en 2022 is afgenomen. Uit de onderverdeling van de witte vlek naar karakteristieken van werknemers valt, in vergelijking met de resultaten van 2019, een aantal aspecten op.<sup>7</sup>

#### *Uitzendkrachten en payroll*

Het CBS heeft wederom inzage gegeven in de categorie uitzendkrachten. Daaruit blijkt dat eind 2022 van de 382 duizend uitzendkrachten, 339 duizend werknemers actieve pensioenaanspraken hadden en 43 duizend werknemers niet (12,6%). In 2019 betrof dit 435 duizend uitzendkrachten, waarvan er 298 wel een actieve pensioenaanspraak hadden, en 138 duizend niet (31,7%). In de uitzendsector is het aantal werknemers zonder pensioen daarmee met 95 duizend afgenomen en het aandeel met 19,1%-punt.

Deze afname is grotendeels te verklaren door de verkorting van de wachttijd in de uitzendbranche. Sociale partners in de uitzendsector hadden vooruitlopend op de Wet toekomst pensioenen de wachttijd verkort van 26 gewerkte weken naar 8 gewerkte weken. Waar in 2019 onder de uitzendkrachten die minder dan zes maanden in dienst waren bij hun werkgever er 120 duizend van de 170 duizend (70,6%) geen actieve pensioenaanspraken hadden, waren dat in 2022 slechts 39 duizend van de 154 duizend (25,3%), een afname van 81 duizend (45,3%-punt.)

In de cijfers die betrekking zullen hebben op eind 2023 zal het effect van de afschaffing van de wachttijd die met inwerkingtreding van de Wtp van kracht is geworden zichtbaar zijn. Door de afschaffing van de wachttijd bouwen uitzendkrachten vanaf de eerste werkdag pensioen op.

#### *Jongeren*

De cijfers van het CBS tonen voor de meeste uitsplitsingen het aantal werknemers van 21 jaar en ouder. Er is een aparte uitsplitsing voor de leeftijd 18-21 vanwege de bij de Wet toekomst pensioenen ingevoerde maatregel om de maximale startleeftijd voor pensioenopbouw te verlagen van 21 tot 18 jaar. Uit de cijfers blijkt dat ultimo 2022, iets meer dan een jaar voor de inwerkingtreding van de verlaging van de startleeftijd, 364 duizend van de 455 duizend werkende 18-21 jarigen geen actieve pensioenopbouw had, een aandeel van 80%. In 2019 waren dit er 366 duizend van de 438 duizend (84%). In de cijfers over ultimo 2024 is het effect van de maatregel pas zichtbaar, naar verwachting zijn die cijfers pas in het voorjaar van 2026 beschikbaar.

Ook de onder de groep werknemers van 21-35 jaar wordt de groep werknemers zonder pensioenopbouw kleiner, zowel in absolute als relatieve zin. Uit de cijfers blijkt dat ultimo 2022, 363 duizend van de 2,5 miljoen 21-35 jarige werknemers geen actieve pensioenopbouw had, een aandeel van 14,5%. In 2019 waren dit er 468 duizend van de 2,37 miljoen (19,7%), een afname van 105 duizend (5,2%-punt). Door de oververtegenwoordiging van werknemers onder de 35 in de groep werknemers met een flexibele arbeidsvorm, heeft deze leeftijdsgroep meer voordeel aan maatregelen die zich richten op deze arbeidsvorm, zoals het verkorten van de wachttijd in de uitzendsector.

#### *Kleine werkgevers*

Een doelgroep die belangrijk blijft voor het behalen van de reductiedoelstelling zijn de werknemers die werkzaam zijn bij een kleine werkgever (1-10 werkzame personen). Hoewel ook bij deze groep

<sup>6</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/02/witte-vlek-op-pensioengebied-2019>.

<sup>7</sup> Hierbij dient opgemerkt te worden dat de cijfers een eenmalige opname zijn en geen mobiliteit weergeven tussen de groepen. De cijfers geven niet aan of de werknemers met een jaarloon onder € 35.000 in 2019 in 2022 nog steeds in die categorie vallen of dat deze werknemers inmiddels een hoger loon hebben en/of werken bij een werkgever met een pensioenregeling of zelfstandige zijn geworden.

een daling te zien is, blijft deze daling achter bij andere belangrijke doelgroepen, en blijft het aantal en aandeel werknemers zonder pensioen hoog. 266 duizend werknemers, of 34% van deze groep, bouwt niet actief pensioen op. In de komende jaren zal ik extra aandacht besteden aan het onderzoeken naar en ontwikkelen van beleid om de werkgevers van deze werknemers in staat te brengen pensioenvoorzieningen te treffen, om te voorkomen dat een goede pensioenregeling niet wordt voorbehouden aan werknemers in grote organisaties.

### **Vervolg**

Op basis van de huidige voortgang trek ik de conclusie dat de juiste stappen zijn gezet, maar dat we er nog niet zijn. Het reduceren van het aantal werknemers zonder pensioen kan alleen met goede samenwerking tot stand worden gebracht. Dat betekent inzet vanuit mijn ministerie en inzet vanuit sociale partners en de vele werkgevers en werknemers in Nederland. Het is daarom belangrijk om dit jaar de verdere uitwerking en afronding van het aanvalsplan op te pakken. Dit betekent dat de nog niet afgeronde acties verder worden gebracht en dat ik samen met de StvdA ga bekijken of er nog specifieke sectorgerichte actie mogelijk is, zoals zij zelf ook aangeven. Dit kan bijvoorbeeld het pensioenbewustzijn onder werkgevers vergroten in specifieke sectoren, gecombineerd met een volwaardige basispensioenregeling. Er zijn ook financiële middelen beschikbaar voor sociale partners binnen de StvdA. Op basis van die voortgang kan uw Kamer weer informeren, wanneer de cijfers over ultimo 2024 bekend zijn. Op dat moment kan gekeken worden of er een aanvullend pakket aan maatregelen benodigd is voor het behalen van de reductiedoelstelling, waarbij indien de voortgang onvoldoende op schema ligt ook de mogelijkheid van een pensioenplicht wordt onderzocht.

De minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

Bijlage 1. Overzicht werknemers en werknemers zonder pensioenopbouw naar kenmerken 2019 en 2022 (aantallen x 1.000; tussen haakjes percentage weergegeven als aandeel van het kenmerk; bron: CBS)

	Werknemers totaal		Waarvan zonder pensioenopbouw	
	2019	2022	2019	2022
<b>Totaal</b>	6 983	7 248	936	766
<b>Geslacht</b>				
<b>Man</b>	3 603	3 684	509 (54%)	410 (54%)
<b>Vrouw</b>	3 381	3 564	427 (46%)	356 (46%)
<b>Geboorteland</b>				
<b>Geboren in Nederland, beide ouders geboren in Nederland</b>	5 241	5 208	561 (63%)	457 (60%)
<b>Geboren in Nederland, 1 of 2 ouders geboren in het buitenland</b>	608	659	94 (10%)	79 (10%)
<b>Geboren in het buitenland</b>	1 093	1 380	242 (27%)	230 (30%)
<b>Wel/geen partner</b>				
<b>Alleenstaand</b>	2 501	2 672	486 (52%)	371 (48%)
<b>Partner zonder baan of jaarloon onder WML</b>	777	702	96 (10%)	73 (10%)
<b>Partner met baan en jaarloon boven WML, geen witte vlek</b>	2 985	3 086	245 (26%)	217 (28%)
<b>Partner met baan en jaarloon boven WML, wel witte vlek</b>	373	416	71 (8%)	69 (9%)
<b>Partner is zelfstandige</b>	348	371	38 (4%)	35 (5%)
<b>Gestandaardiseerd huishoudensinkomen</b>				
<b>Minder dan 20 000 euro</b>	688	395	177 (22%)	92 (14%)
<b>20 000 tot 30 000 euro</b>	1 884	1 290	209 (26%)	131 (20%)
<b>30 000 tot 40 000 euro</b>	2 144	2 042	198 (25%)	163 (24%)
<b>40 000 tot 50 000 euro</b>	1 165	1 643	113 (14%)	130 (20%)
<b>50 000 euro en meer</b>	764	1 489	94 (12%)	150 (23%)
<b>Bezit eigen woning</b>				
<b>Wel eigen woning</b>	4 638	4 720	457 (58%)	397 (60%)
<b>Geen eigen woning</b>	1 994	2 123	331 (42%)	267 (40%)
<b>Vermogen huishouden</b>				
<b>Minder dan 10 000 euro</b>	1 979	1 529	311 (39%)	202 (30%)
<b>10 000 tot 20 000 euro</b>	331	234	37 (5%)	24 (4%)
<b>20 000 tot 50 000 euro</b>	729	376	71 (9%)	36 (5%)
<b>50 000 tot 100 000 euro</b>	859	485	78 (10%)	39 (6%)
<b>100 000 euro en meer</b>	2 747	4 235	294 (37%)	365 (55%)
<b>Jaarloon als werknemer</b>				
<b>Minder dan 35 000 euro</b>	3 922	3 514	695 (74%)	500 (65%)
<b>35 000 - 70 000 euro</b>	2 478	2 915	182 (19%)	186 (24%)
<b>Meer dan 70 000 euro</b>	584	819	60 (6%)	80 (10%)
<b>Soort dienstverband</b>				
<b>Vast</b>	4 768	5 171	385 (41%)	381 (50%)
<b>Flexibel (flexibel aantal uren of tijdelijk dienstverband)</b>	2 215	2 076	551 (59%)	385 (50%)

<b><i>Economische activiteit bedrijf</i></b>				
<b>Landbouw, visserij, bouwnijverheid en industrie</b>	1 063	1 103	86 (10%)	96 (14%)
<b>Commerciële dienstverlening</b>	3 392	3 473	646 (74%)	486 (69%)
<b>Niet-commerciële dienstverlening</b>	2 268	2 425	136 (16%)	120 (17%)
<b><i>Grootte bedrijf</i></b>				
<b>1 tot 10 werkzame personen</b>	784	783	283 (30%)	266 (35%)
<b>10 tot 50 werkzame personen</b>	1 100	1 146	183 (20%)	162 (21%)
<b>50 tot 100 werkzame personen</b>	536	553	60 (6%)	53 (7%)
<b>100 of meer werkzame personen</b>	4 564	4 767	410 (44%)	285 (37%)
<b><i>Leeftijd bedrijf</i></b>				
<b>Korter dan 2 jaar</b>	223	219	62 (7%)	48 (7%)
<b>2 tot 5 jaar</b>	560	360	113 (13%)	80 (11%)
<b>5 tot 8 jaar</b>	516	553	97 (11%)	82 (11%)
<b>8 jaar of langer</b>	5 634	6 061	626 (70%)	515 (71%)