

Vergaderjaar 2025–2026

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 690

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2025

Een goed pensioen is voor alle generaties belangrijk. Werknemers bouwen daarvoor pensioen op via hun werkgever. Het is 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 in 2028 ten opzichte van 2019 moet halveren.¹ Om de voortgang van dit doel te monitoren, doet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) periodiek onderzoek naar deze cijfers. De recente publicatie van 29 september 2025 betreft de stand van eind 2023.² In deze brief wordt hierop ingegaan.

Eind 2019 was 13,4% (936.000) van de werknemers geen actieve deelnemer in een pensioenregeling. Eind 2023 betrof dat 9,3% (680.000) van het totaal aantal werknemers. Hiermee heeft de daling van het relatieve aandeel werknemers zonder pensioenopbouw verder doorgezet, alsook de daling in absolute zin. Hiermee is wederom een goede stap gezet richting het bereiken van de reductiedoelstelling.

De tussenevaluatie van de reductiedoelstelling is gekoppeld aan de gegevens over het jaar 2024, die naar verwachting in 2026 beschikbaar komen.³ Wanneer deze cijfers beschikbaar zijn, zal uw Kamer de analyse daarover toegezonden worden. Op basis van die tussenevaluatie zal zoals met uw Kamer afgesproken worden bezien of aanvullende stappen nodig zijn om de doelstelling te behalen.

¹ Artikel XIIB Wet toekomst pensioenen.

² Werknemers zonder pensioen, 2022-2023 | CBS.

³ Artikel XIIV lid 1 sub d Wet toekomst pensioenen.

Voortgang reductiedoelstelling (aantallen x 1.000)

Jaar	Totaal werknemers	Werknemers zonder pensioen	% verhouding	Jaar op jaar ontwikkeling
2019	6.983	936	13,4%	
2022	7.250	756	10,4%	– 60 (– 1%-punt)
2023	7.317	680	9,3%	– 76 (– 1,1%-punt)
2027 ¹		468		<i>Doelstelling</i>

¹ Het wetsartikel noemt 1 januari 2028 als einddatum datum voor het behalen van de reductiedoelstelling. Het CBS hanteert echter 22 december van het kalenderjaar als peildatum. Daarom is in deze tabel 2027 opgenomen.

Samen met sociale partners wordt ingezet op werknemers pensioen te laten opbouwen in de tweede pijler. Dit doel komt voort uit het Pensioenakkoord waar is afgesproken dat de StvdA van de Arbeid (StvdA) een aanvalsplan opstelt om de groep werknemers zonder pensioen terug te dringen. Op 17 juni 2020 heeft de StvdA het Aanvalsplan Witte vlek gepresenteerd.⁴ Dit aanvalsplan is 2022 aangescherpt naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer over de Wet toekomst pensioenen (Wtp). Een belangrijke aanscherping was de doelstelling voor een halvering van het aantal werknemers zonder pensioen, die ook in de wet is opgenomen. Op 31 oktober 2025 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.

In het vervolg van deze brief wordt ingegaan op de voortgangsrapportage van het aanvalsplan van de StvdA (als bijlage bij deze brief meegestuurd) en de analyse van de nieuwe cijfers van het CBS over de omvang van het aantal werknemers zonder pensioen. Tot slot is conform de aanbevelingen van het IBO *Pensioenopbouw in Balans* in de kabinetsreactie op het IBO aangekondigd de situatie van zelfstandigen structureel te monitoren.⁵ In deze brief zal kort ingegaan worden op de pensioenopbouw van zelfstandigen in de tweede en derde pijler.

Voortgangsrapportage aanvalsplan Witte vlek

Het verkleinen van de groep werknemers zonder pensioen vergt een gezamenlijke inspanning van sociale partners, de pensioensector en de overheid. Hiervoor heeft de StvdA een aangescherpt aanvalsplan Witte vlek opgesteld. Een groot deel van de acties is inmiddels afgerond, zoals gemeld in de vorige voortgangsrapportage. Op de laatste nog af te ronden acties meldt de StvdA voortgang. Recente stappen voor de openstaande acties zijn onder meer het expliciet vermelden van pensioen in wervingsprocessen door het aanpassen van de sollicitatiecode van de NVP, gerichte voorlichting en ondersteuning van (kleine) werkgevers via campagnes en tegemoetkomingen voor de opstartkosten die betrekking hebben op het inhuren van een pensioenadviseur van werkgeversorganisaties.

Voor het vervolg vraagt de StvdA om gezamenlijke inzet op twee punten: nadere analyse per sector om gerichte interventies te kiezen en versterking van communicatie en bewustwording.

⁴ Aanvalsplan witte vlek pensioenen | Stichting van de Arbeid

⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 32 043, nr. 667.

De ingezette daling van het aantal werknemers zonder pensioenopbouw is onder andere het resultaat van de inzet van sociale partners. De aanbevelingen worden dan ook onderschreven. In de komende tijd zal er samen met de StvdA worden gewerkt om gevolg te geven aan deze aanbevelingen.

Voortgang reductiedoelstelling

In dit deel van de brief zal toegelicht worden wat het gevoerde beleid is geweest van het afgelopen jaar om de reductiedoelstelling te behalen. Vervolgens worden de laatste cijfers in relatie tot de reductiedoelstelling geduid.

Gevoerd beleid

Vorig jaar is uw Kamer geïnformeerd over de nog af te ronden acties door mijn ministerie in het Aanvalsplan witte vlek.⁶ Dit betrof een campagne gericht op werkgevers zonder pensioenregeling, een onderzoek naar het opnemen van pensioenvoorwaarden in aanbestedingen en het vermelden van het wel of niet hebben van een pensioenregeling op de loonstrook.

Campagne gericht op werkgevers zonder pensioenregeling

In de Kamerbrief van afgelopen voorjaar is uw Kamer geïnformeerd over het feit dat in het najaar van 2024 een communicatie inzet heeft plaatsgevonden gericht op werkgevers die nog geen pensioenregeling voor hun werknemers getroffen hebben.⁷ In de campagne wordt het pensioenbewustzijn gestimuleerd en worden voordelen geschetst van het treffen van een pensioenregeling. Werkgevers (zonder pensioenregeling) worden aangespoord het gesprek over pensioen aan te gaan met hun werknemers en er worden concrete voorbeelden gedeeld van de kosten voor pensioen.⁸ Deze campagne is afgelopen augustus herhaald. Ook de komende jaren zal hier aandacht voor gevraagd worden.

Onderzoek aanbestedingen

In de Verzamelbrief pensioenonderwerpen voorjaar 2025 is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek in hoeverre het juridisch mogelijk is dat er bij de aanbesteding een pensioenregeling wordt vereist.⁹ Daarin is aangegeven dat de benodigde aanvullende wetgeving op dit punt niet doelmatig en niet doeltreffend is.

Pensioenregeling op de loonstrook

Een volgend actiepoint is het introduceren van een wettelijke verplichting om op de loonstrook te vermelden of de werkgever een pensioenregeling aanbiedt. Deze verplichting was reeds opgenomen in de Wtp, maar bleek bij nader inzien niet direct uitvoerbaar door het ontbreken van een nadere wettelijke duiding. De aangepaste wettelijke verplichting loopt mee in het wetsvoorstel toezeggingen pensioenonderwerpen waar op dit moment aan gewerkt wordt.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 043, nr. 636.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 682.

⁸ <https://www.pensioenuidelijkheid.nl/ondernemer>

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 682.

Onderzoek CBS naar werkenden zonder pensioenopbouw 2023

In dit onderdeel wordt een analyse gegeven van de recente publicatie van het CBS over werknemers zonder pensioenopbouw.¹⁰ Hierbij worden de jongste cijfers nader geduid, waarbij specifiek wordt ingegaan op veranderingen in de uitzendsector waar in het verleden altijd relatief veel werknemers zonder pensioenopbouw waren en achtergrondkenmerken en sectoren waarbij sprake is van oververtegenwoordiging van werknemers zonder pensioenopbouw.

In de recent gepubliceerde cijfers is ook gekeken naar de mate van adequaatheid waarin de verwachte pensioenaanspraken het inkomen bij pensionering kunnen vervangen. Dit bevat veel extra gegevens, deze vergen voorlopig nadere bestudering en zullen in het voorjaar van 2026 in een aparte Kamerbrief worden geduid.

Uitkomsten onderzoek over 2023

De reductiedoelstelling richt zich op het verkleinen van het absolute aantal werknemers zonder pensioenopbouw. Tegelijkertijd hangt de omvang van de groep werknemers zonder pensioen ook samen met bredere economische en demografische omstandigheden. Bredere arbeidsmarktontwikkelingen hebben daarmee invloed op de omvang van de groep werknemers zonder pensioen. Het is daarom dus ook goed om naar het relatieve aandeel te blijven kijken en dit mee te nemen in de analyse.

Eind 2019 waren 936 duizend werknemers geen actieve deelnemer in een pensioenregeling, dit betrof 13,4% van het totaal. Eind 2023 waren dit er 680 duizend, wat 9,3% van het totaal aantal werknemers betreft. Hiermee heeft de daling van het relatieve aandeel werknemers zonder pensioenopbouw verder doorgezet, alsook de daling van het aantal werknemers zonder pensioen in absolute zin. Met dank aan een continue inspanning van sociale partners en de pensioensector is een duidelijke dalende trend zichtbaar.

De cijfers van het CBS hebben betrekking op werknemers vanaf 21 jaar, hoewel de toetredingsleeftijd is verlaagd naar 18 jaar per 1 januari 2024 als gevolg van de Wtp. Omdat in 2019 de toetredingsleeftijd nog 21 was, zorgt consistentie tussen de populaties voor een zuiverdere vergelijking. De pensioenopbouw van 18–21-jarigen wordt door het CBS wel in een aparte tabel (1f) gemonitord.

Uitzendkrachten

Per 1 juli 2023 is de wachttijd van uitzendkrachten om toe te treden tot een pensioenregeling afgeschaft. Deze wettelijke maatregel heeft bijgedragen aan de verdere reductie. In 2019 was het aantal uitzendkrachten zonder actieve pensioenopbouw nog 138 duizend (32%). Mede door de verkorting van de wachttijd van 26 weken naar 8 weken per 1 januari 2022 is dit aantal verlaagd naar 44 duizend (11%). Met de afschaffing van de wachttijd is dit aantal in 2023 mede nog verder gedaald naar 9 duizend (3%) uitzendkrachten zonder actieve pensioenopbouw.¹¹

In andere sectoren was de wachttijd al eerder afgeschaft. Met de invoering van de Wtp was een wachttijd niet meer wettelijk toegestaan

¹⁰ Werknemers zonder pensioen, 2022-2023 | CBS.

¹¹ Dat nog steeds een klein deel van de uitzendkrachten geen pensioen opbouwt is mogelijk te verklaren dat een uitzendkracht met een pensioengevend salaris onder de franchise geen pensioen opbouwt.

waardoor deze ook in de uitzendsector is komen te vervallen. De uitzendsector is een sector die onder een verplichtstelling valt, maar door de relatief korte dienstverbanden was er toch sprake van veel werknemers zonder pensioenopbouw.

Achtergrondkenmerken met oververtegenwoordiging

Het CBS geeft inzicht in de verschillende achtergrondkenmerken van de groep werknemers zonder pensioen. Nadere bestudering van deze kenmerken laat zien dat er een aantal achtergrondkenmerken is waar vaker geen pensioen wordt opgebouwd. Voor de achtergrondkenmerken waarbij er meer dan 200.000 werknemers met dat achtergrondkenmerk geen pensioen opbouwen en deze groep meer dan 10% van het totaal aantal werknemers met dat achtergrondkenmerk bedraagt, laat dat deze veranderingen zien:

Werknemers zonder pensioenopbouw naar achtergrondkenmerk, minimaal 200.000 en minimaal 10% (aantallen x 1.000)

Achtergrondkenmerk	2019	2022 ¹	2023	Δ 2019–2023
Grootte bedrijf – 1–9 werknemers	283 (36,1%)	266 (33,9%)	259 (33,9%)	– 24 (– 2,2%)
Soort dienstverband – Flexibel	551 (24,9%)	371 (17,9%)	322 (15,8%)	– 229 (– 9,1%)
Geboorteland – Geboren in het buitenland	242 (22,1%)	226 (16,4%)	201 (13,9%)	– 41 (– 8,2%)
Jaarloon als werknemer – Minder dan 35.000 euro	695 (17,7%)	484 (13,8%)	411 (12,8%)	– 284 (– 5,0%)
Bedrijfstak – Commerciële dienstverlening	646 (19,0%)	482 (13,9%)	441 (12,7%)	– 205 (– 6,3%)
Partner – Alleenstaand	486 (19,4%)	363 (13,6%)	324 (11,9%)	– 162 (– 7,6%)
Bezit eigen woning – Geen eigen woning	331 (16,6%)	262 (12,4%)	243 (11,1%)	– 88 (– 5,5%)

¹ Tijdens dit onderzoek is gebleken dat één pensioenuitvoerder voor 2022 en 2023 waarschijnlijk een onvolledige aanlevering heeft gedaan. Daarnaast is ten opzichte van het onderzoek in 2022 de methode verbeterd om beter om te gaan met de beperkingen in de statistieken van 2022 en 2023. Hierdoor wijken de cijfers van 2022 licht af van het vorige onderzoek.

Bij veel van de achtergrondkenmerken is een significante afname waarneembaar. Eén groep blijft echter achter: bedrijven met minder dan 10 werknemers. Het aanvalsplan van de StvdA dat uitgevoerd wordt, richt zich ook op deze groep. Desondanks blijft het een moeilijk te bereiken groep. Er is hier blijvende aandacht vereist. Bij de tussenevaluatie in 2026 zal uw Kamer worden geïnformeerd over de effectiviteit van de ingezette maatregelen. Een aantal maatregelen zoals de campagne van het Ministerie van SZW gericht op werkgevers en het aanbieden van tegemoetkomingen voor de opstartkosten door werkgeversorganisaties is namelijk pas na het huidige meetmoment van het CBS geëffectueerd. In de cijfers over 2024 is een mogelijk effect hiervan wel zichtbaar.

Sectoren met oververtegenwoordiging

Op sectoraal niveau zijn er vier sectoren die gekenmerkt worden door relatief veel werknemers zonder pensioenopbouw:

Werknemers zonder pensioenopbouw naar 4-cijferige SBI-code, minimaal 10.000 en minimaal 10% (aantallen x 1.000)

SBI-Code	Bedrijfstak gedetailleerd	Aantal en aandeel 2023
6201	Ontwikkelen, produceren en uitgeven van software	28,9 (24%)
7022	Advisering op het gebied van management en bedrijfsvoering (geen public relations)	23,3 (34%)
6202	Advisering op het gebied van informatietechnologie	12,9 (19%)
8691	Praktijken van verloskundigen en paramedici	10,7 (28%)

Deze sectoren verdienen extra aandacht. In de komende tijd wordt zoals hierboven aangegeven met de StvdA verkend welke maatregelen effectief zijn om het aantal werknemers zonder pensioenopbouw in deze sectoren te verkleinen. In de tussenevaluatie over de cijfers van 2024 zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd.

Zelfstandigen

In het Pensioenakkoord is geconstateerd dat zelfstandigen in beperkte mate sparen voor hun oude dag in de tweede en derde pijler. Met de Wtp zijn maatregelen genomen die beogen het pensioensparen van zelfstandigen verder te stimuleren en faciliteren zoals het arbeidsvorm neutraal pensioenkader en de experimenteerbepaling voor de tweede pijler. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Pensioenopbouw in Balans* concludeerde in 2024 dat het pensioenstelsel voor de meeste werkenden, waaronder ook zelfstandigen, leidt tot een toereikend inkomen na pensionering, in het bijzonder wanneer ook het vermogen in de eigen woning en onderneming wordt meegewogen.¹²

Conform de aanbevelingen van het IBO is in de kabinetsreactie op het IBO aangekondigd de situatie van zelfstandigen structureel te monitoren.¹³ In dat kader zijn cijfers opgevraagd bij het CBS over de pensioenopbouw van zelfstandigen in de tweede en derde pijler. Vanwege de verwerkingstermijn zien de cijfers over zelfstandigen met betrekking tot het inkomen op het jaar 2022. Aangezien het CBS deze cijfers voor het eerst levert, is het lastig om hier conclusies aan te verbinden. Daarom zullen de cijfers beschouwd worden als een eerste meting welke met volgende metingen vergeleken kan worden.

Een persoon wordt in deze cijfers aangemerkt als zelfstandige wanneer deze als zelfstandige heeft gewerkt en hierover in de aangifte inkomstenbelasting inkomen uit zelfstandig werk heeft aangegeven.¹⁴ Zo wordt onder andere weergegeven hoeveel zelfstandigen met tweede pijler pensioenaanspraken (zowel actief als passief) ook een aanvullende pensioenvoorziening in de derde pijler hebben en wat de hoogte van de derde pijler is.

In 2022 bouwden 921 duizend (91%) zelfstandigen geen aanvullende pensioenvoorziening op in de derde pijler. Van de zelfstandigen die geen aanvullende pensioenvoorziening in de derde pijler hebben, heeft 727 duizend (72%) wel een actieve of inactieve pensioenaanspraak in de

¹² Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 655.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 667.

¹⁴ In de tabellen is onderscheid gemaakt tussen werknemers en zelfstandigen, waarbij rekening is gehouden met overlap tussen beide groepen. Personen die in december 2022 of 2023 meer inkomen uit loondienst hadden dan uit zelfstandig werk, zijn ingedeeld als werknemer. Personen die in diezelfde maanden meer inkomen uit zelfstandig werk hadden dan uit loondienst, zijn ingedeeld als zelfstandige. Bij een gelijk maandinkomen is de persoon ingedeeld als zelfstandige.

tweede pijler. De hoogte hiervan is niet bekend. 194 duizend (19%) zelfstandigen hebben geen pensioenvoorziening in zowel de tweede als de derde pijler. In 2023 zijn de relatieve verhoudingen gelijk gebleven, er is wel een kleine afname zichtbaar.

Onderzoek naar netto vervangingsratio's

Uit de analyse die door het Ministerie van Financiën voor het IBO *Pensioenopbouw in balans* is gedaan blijkt dat de netto vervangingsratio's van huishoudens hoger zijn dan de bruto vervangingsratio's. Het verschil tussen de netto- en bruto vervangingsratio hangt af van achtergrondkenmerken van personen en huishoudens. Het gemiddeld verschil over de onderzochte voorbeeldhuishoudens en scenario's bedraagt in het onderzoek tussen de 14 en 20 procentpunt. Dit zou betekenen dat de verwachte situatie van toekomstige gepensioneerden onderschat wordt in netto termen. De netto vervangingsratio, wat men netto voor en na pensionering overhoudt, sluit beter aan op de belevingswereld van burgers.

In de kabinetsreactie op het IBO van vorig najaar oarmde het kabinet daarom de aanbeveling om meer vervolgonderzoek uit te voeren om toekomstig pensioenbeleid te richten op netto vervangingsratio's in plaats van bruto vervangingsratio's. Hierbij werd aangekondigd dat in 2025 nog de eerste resultaten voor dit vervolgonderzoek werden verwacht. Dit is niet haalbaar gebleken. De eerste resultaten van de verkenning die het Ministerie van Financiën samen met De Nederlandsche Bank zal uitvoeren naar de verschillen tussen bruto en netto vervangingsratio's worden in de loop van 2026 verwacht.

Vervolg

Het huidige pensioenstelsel kent geen algemene verplichting voor werkgevers om een pensioenregeling te treffen. Pensioenopbouw in de tweede pijler is primair het gevolg van afspraken tussen sociale partners of van vrijwillige aansluiting bij een uitvoerder. Een belangrijke factor hierin is de sectorale verplichtstelling waar een groot deel van de werknemers onder valt. Momenteel bouwt 91% van de werknemers aanvullend pensioen op in de tweede pijler. In gevallen waar sociale partners geen afspraken maken of werkgevers geen initiatief nemen, blijft pensioenopbouw uit. De beleidsinzet tot nu toe is erop gericht om binnen dit kader de groep werknemers zonder pensioen terug te dringen, onder andere via sectorgerichte communicatie, de mogelijkheid tot vrijwillige aansluiting bij bedrijfstakpensioenfondsen en het ontwikkelen van laagdrempelige pensioenregelingen.

De periode van 2019 tot 2023 wordt gekenmerkt door de invoering van verschillende maatregelen enerzijds en de zichtbare afname van het aantal werknemers zonder pensioenopbouw anderzijds. Ook tussen het meetmoment over 2023 en nu is deze aanpak voortgezet. Wanneer de resultaten over 2024 bekend zijn, zal de effectiviteit van de genomen maatregelen beoordeeld worden bij de tussentijdse evaluatie. Dan wordt ook gezien of er meer maatregelen nodig zijn om de reductiedoelstelling te behalen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L.J. Paul