

Vergaderjaar 2009–2010

**30 413**

**Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)**

**Nr. 136**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2009

Ik heb uw Kamer toegezegd te rapporteren over de omvang, aard en samenstelling van de witte vlek op pensioengebied<sup>1</sup>. Hierbij bied ik u dit rapport aan.<sup>2</sup>

Het onderzoeken van de witte vlek vloeit voort uit de wens een beeld te hebben van het aantal werknemers dat geen pensioen opbouwt, alsmede van de kenmerken van deze werknemers. De reden voor het niet opbouwen van pensioen kan erin liggen dat werkgevers geen pensioenregeling aanbieden («witte werkgevers»), dan wel dat bepaalde werknemers niet deelnemen aan een door de werkgever aangeboden regeling («witte werknemers»). Voorliggende rapportage geeft van beiden een beeld. Pensioen is geen verplichte arbeidsvoorwaarde. Het is aan sociale partners in een onderneming of bedrijfstak om al dan afspraken te maken over de opbouw van ouderdomspensioen door werknemers. De overgrote meerderheid van de werknemers bouwt pensioen op. Zowel sociale partners als de wetgever achten het maken van pensioenafspraken en het verkleinen van de witte vlek wenselijk.

Eerder heb ik u geïnformeerd over ontwikkelingen bij het inventariseren van de witte vlek. Zo heb ik in mijn brief van 3 december 2007<sup>3</sup> gemeld dat gebruik zou worden gemaakt van de loongegevens uit de polisadministratie. Deze onderzoeksopzet is perspectiefrijk gebleken, uiteraard onder de voorwaarde dat de loongegevens over enig jaar van voldoende kwaliteit zijn. Dat blijkt vanaf 2007 het geval. Deze opzet heeft een aantal voordelen ten opzichte van andere en eerder gehanteerde wijzen om de witte vlek in kaart te brengen. Ten eerste wordt gebruik gemaakt van reeds beschikbare gegevens, wat extra gegevensuitvraag en daarmee gepaard gaande lasten en kosten voorkomt. Ten tweede worden alle werknemers in het onderzoek betrokken. Dat komt de representativiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten ten goede. Ten derde kan met een verhoogde frequentie een beeld van de witte vlek worden geïnventariseerd.

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II 2007/08, 30 413, nr. 104, alsmede de beantwoording van de Kamervragen over de Begroting 2009 van het ministerie van SZW van 5 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XV, nr. 12.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 413, nr. 104.

### *Omvang witte vlek 2007 en relevante omgevingsfactoren*

Voor 2007 is op basis van de loongegevens uit de polisadministratie een witte vlek geïnventariseerd van 10%, met een marge van 8 tot 13%. In deze marges zijn alle factoren verdisconteerd op grond waarvan de gebruikte onderzoeksmethode een vertekening zou kunnen geven van de omvang van de witte vlek.

Omdat voor 2007 een compleet andere meetmethode is gehanteerd dan bij eerdere metingen van de witte vlek, zijn de uitkomsten over 2007 niet vergelijkbaar met de uitkomsten van eerdere metingen. Om de huidige onderzoeksuitkomst toch nader te kunnen duiden, zijn relevante omgevingsfactoren voor de ontwikkeling van de witte vlek tussen de vorige meting in 1996<sup>1</sup> en 2007 nader bezien (zie bijlage).

Hieronder worden relevante ontwikkelingen nader bezien.

### *Ontwikkeling aantal «witte werkgevers»*

Voor een deel bestaat de witte vlek uit werknemers in dienst van werkgevers die geen pensioenregeling aanbieden (de zogenaamde «witte werkgevers»).

Tussen 1996 en 2007 is het totale aantal werknemers gestegen met ruim 1 miljoen<sup>2</sup>. Deze stijging treedt vooral op in de sectoren zorg (570 000), financiële en zakelijke dienstverlening (175 000), handel/horeca/repairatie (160 000) en de overheid (100 000). De grootste daling van het aantal werknemers (met circa 100 000) treedt op in de industriële sector. Deze omgevingsfactor als zodanig indiceert een verkleining van de witte vlek, omdat de toename van het aantal werknemers voor tweederde plaatsvindt in sectoren met een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds (zorg en overheid).

Voor de ontwikkeling van het aantal werkgevers dat geen pensioenregeling aanbiedt sinds 1996, is onder meer van belang de verplichtstelling van het pensioenfonds voor de uitzendbranche, alsmede het niet verplichtgestelde pensioenfonds voor de branche informatie-, communicatie- en kantoortechnologie, beide per 1-1-2004. Voor zover werkgevers in deze branches voorheen geen pensioenregeling voor hun werknemers hadden getroffen, leidt de oprichting en verplichtstelling van beide pensioenfondsen als zodanig tot minder witte werkgevers. Daarnaast is in de groothandel voor bloemen en planten een niet verplichtgesteld pensioenfonds opgericht.

Tevens is bezien of de werkingssferen van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen in de betreffende periode dusdanig is gewijzigd, dat dit van invloed zou kunnen zijn op de omvang van de witte vlek. Hoewel de werkingssfeer van een aantal fondsen wel is gewijzigd, ligt de oorzaak daarvoor doorgaans bij het formuleren van nieuwe «afbakeningen» als gevolg van ontwikkelingen in aanverwante economische sectoren. Van autonome veranderingen in de werkingssfeer met effect op de witte vlek, is geen sprake.

### *Ontwikkeling aantal «witte werknemers»: ontwikkeling relevante bepalingen in pensioenregelingen*

Het andere deel van de witte vlek treedt op bij werkgevers die wel een pensioenregeling aanbieden, maar waaraan niet alle werknemers deelnemen («witte werknemers»).

Voor het aantal «witte werknemers» is ook en met name de verandering van regelgeving van belang. Zo is de regelgeving inzake gelijke behande-

---

<sup>1</sup> «Witte vlekken op pensioengebied», Research voor Beleid, 1997, alsmede Kamerstukken II 1997/98, 25 694, nr. 1.

<sup>2</sup> Nationale Rekeningen van het CBS, Statline/CBS.

ling relevant. De inhoud van pensioenovereenkomsten moet voldoen aan het aspect van gelijke behandeling naar geslacht, omvang van de arbeidsduur (deeltijd/voltd; vanaf 1997), aard van de arbeidsovereenkomst (voor bepaalde of onbepaalde tijd; vanaf 2001), alsmede naar leeftijd (vanaf 2003). In principe heeft deze regelgeving een drukkend effect op het aantal witte werknemers omdat uitsluitingen op grond van arbeidsduur, arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of leeftijd minder zullen voorkomen. Deeltijders, werknemers met een contract voor bepaalde tijd en jongere werknemers, voor wie in 1996 een bovengemiddelde witte vlek gold, zullen in toegenomen mate zijn gaan deelnemen aan pensioenregelingen.

Voor de omvang van deze groep is daarnaast van belang dat sinds 2002 drempel- en wachttijden steeds meer onder druk zijn komen te staan vanwege de EU-richtlijn 1999/70/EG inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Uiteindelijk zijn met de inwerkingtreding van de Pensioenwet drempel- en wachttijden van langer dan twee maanden verboden<sup>1</sup>. Dit zal hebben geleid tot een verhoogde mate van pensioenopbouw bij vooral werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst (die voorheen voornamelijk met drempel- en wachttijden werden geconfronteerd).

Daarnaast is de hoogte van de franchise van belang. Hoe lager de franchise, des te kleiner de kans dat een werknemer vanwege een te laag inkomen niet in aanmerking komt voor de opbouw van aanvullend pensioen. In reactie op de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (Wet VPL) is doorgaans een verlaging van de franchise doorgevoerd in pensioenregelingen. Deze verlaging heeft als zodanig een drukkend effect op het aantal witte werknemers.

#### *Samenstelling witte vlek 2007*

Terwijl een kwantitatieve vergelijking met eerdere onderzoeken niet te maken is, is een kwalitatieve vergelijking daarentegen wel mogelijk. Daarbij valt het volgende op.

De witte vlek 2007 vertoont de volgende kenmerken:

1. geslacht: de witte vlek is licht bovengemiddeld bij mannen (11%) en ligt iets onder het gemiddelde bij vrouwen (9%).
2. leeftijd: de witte vlek is bovengemiddeld bij werknemers tussen 21 – 24 jaar (16%) en in mindere mate bovengemiddeld bij werknemers in de categorieën 25 – 29 jaar, 30 – 39 jaar en 60 – 64 jaar. In de andere leeftijdscategorieën is de witte vlek minder dan gemiddeld.
3. inkomen: de witte vlek is bovengemiddeld bij werknemers met een inkomen boven € 60 000 (19%) en in mindere mate bovengemiddeld bij werknemers met een inkomen onder € 17 000.
4. bedrijfstak: de witte vlek is bovengemiddeld in de als totaal genomen branche commerciële dienstverlening (19%). Hieronder vallen bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening en uitzendbureaus. Van een sterk lager dan gemiddelde witte vlek is sprake bij de niet-commerciële dienstverlening, waaronder de overheid en de zorgsector (1%).
5. grootte bedrijf: de omvang van de witte vlek blijkt omgekeerd evenredig aan de omvang van het bedrijf. Hoe kleiner het bedrijf, des te omvangrijker de witte vlek. Bij bedrijven met minder dan 10 werknemers is de witte vlek ruim twee maal het gemiddelde (25%), bij bedrijven met 100 of meer werknemers minder dan gemiddeld (7%).

Tussen 2007 en 1996 is een aantal kenmerken van de witte vlek veranderd:

1. Geslacht: terwijl in 1996 vrouwen oververtegenwoordigd waren, is dat thans niet langer het geval.

---

<sup>1</sup> Artikel 14, lid 2 Pensioenwet.

2. Leeftijd: de categorie 25 – 29 jaar was in 1996 sterk oververtegenwoordigd, dat is thans niet langer het geval.
3. Inkomen: thans valt vooral op dat de witte vlek het grootst is onder werknemers met een inkomen boven € 60 000.

Deze veranderde kenmerken lijken het gevolg van de eerder aangehaalde regelgeving betreffende gelijke behandeling van mannen en vrouwen, gelijke behandeling naar leeftijd en het schrappen van drempel- en wachttijden.

Ten aanzien van de witte vlek onder hogere inkomens ontstaat in toekomstige rapportages mogelijk een nader beeld.

Op andere kenmerken is de witte vlek niet gewijzigd:

4. Zo is nog steeds sprake van een relatief grote omvang van de witte vlek in de commerciële dienstverlening. Hoewel dit niet blijkt uit het rapport, bestaat de indruk dat deze geconcentreerd is in de uitzendbranche.
5. Tevens geldt thans – net als in 1996 – dat de grootte van het bedrijf omgekeerd evenredig is met de omvang van de witte vlek: hoe groter het bedrijf, des te kleiner de witte vlek.

De verdeling van de witte vlek over «witte werknemers» en «witte werkgevers» is in 2007 globaal in lijn met de constatering in 1996. Het grootste deel van de witte vlek zit bij werknemers die niet deelnemen aan een pensioenregeling van hun werkgever.

In bijgevoegd rapport treft u nadere informatie en specificaties aan over de witte vlek 2007.

#### *Rapportages in de toekomst*

Met het gebruiken van de loongegevens uit de polisadministratie, wordt feitelijk gestart met een nieuwe, onderling vergelijkbare reeks inventarisaties van de witte vlek op pensioengebied. Deze methode maakt cijfers van meerdere jaren beter vergelijkbaar dan bij gebruik van verschillende basisbestanden of methoden. Tevens is het mogelijk om met een verhoogde frequentie te rapporteren.

Gegeven deze achtergrond lijkt het mij wenselijk om voorlopig jaarlijks te rapporteren over de omvang van de witte vlek. Ik stel mij voor dat – zodra dat mogelijk is – wordt gerapporteerd over de witte vlek over 2008, 2009 en 2010. Ten eerste kunnen dan de cijfers over 2007 in een bredere context geplaatst worden. De gebruikte onderzoeksmethode is in principe dezelfde, terwijl de kwaliteit van de loongegevens vanaf 2007 toeneemt. Tevens kan zo de invloed van de inwerkingtreding van de Pensioenwet (PW) op de witte vlek worden bepaald.

Op lange termijn lijkt het mij niet zinvol om jaarlijks over de witte vlek te rapporteren. Mede gezien de beperkte omvang van de witte vlek heeft een hogere frequentie van rapportage geen toegevoegde waarde. Ook vanuit het kostenaspect verdient jaarlijkse inventarisatie niet de voorkeur. Ik stel mij dan ook voor dat vanaf de rapportage over 2010 ééns per vier jaar gerapporteerd wordt. Naar aanleiding van concrete gebeurtenissen kan het wenselijk zijn de rapportagefrequentie aan te passen.

#### *Conclusies*

De onderzoeksrapportage bevat voor een deel nieuwe informatie over de witte vlek. Zo blijkt de samenstelling hiervan nogal gewijzigd ten opzichte van de vorige inventarisatie door de relatief omvangrijke witte vlek onder

hogere inkomens. Ik ben voornemens om de rapportage te bespreken met sociale partners.

In de begroting 2010 heb ik aangegeven dat het streven gericht is op een halvering van de omvang van de witte vlek. Omdat de over 2007 geïnventariseerde witte vlek van 10% niet te vergelijken is met eerdere metingen, zal ik op basis van de vervolg rapportages bezien of het streefcijfer inzake de witte vlek bijgesteld dient te worden.

*Kosten onderzoek*

Op grond van de aangenomen motie van het voormalige Tweede Kamerlid Bakker (Kamerstukken II, 2004/05, 30 105, nr. 16), meld ik u dat de kosten van het onderzoek € 59 400 bedragen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. P. H. Donner

*Onderzoekstechnische vergelijking*

Hoewel een zo optimaal mogelijke vergelijking met de resultaten van 1996 is nagestreefd, is het resultaat van 2007 niet exact vergelijkbaar daarmee. Dit ligt deels aan onderzoekstechnische verschillen.

Ten eerste is van belang te constateren dat de voor 2007 gebruikte meetmethode afwijkt van die van 1996 en ook van de quick scan van 2002. Belangrijk verschil is dat in 1996 en 2002 gebruik is gemaakt van een steekproef en het huidige onderzoek gebaseerd is op integrale gegevens. Het onderzoek van 1996 is gebaseerd op een steekproef met een respons van ruim 1 000 bedrijven en instellingen, corresponderend met ruim 300 000 werknemers (bruto responspercentage 30%). De in 2001 verrichte quick scan betrof een steekproef met een respons van ruim 3 000 bedrijven. In 2007 is gebruik gemaakt van de polisadministratie. De polisadministratie is geen steekproef, maar een registratie en bevat onder andere gegevens over alle werknemers, in 2007 ruim 7 miljoen. Daarnaast is ook de wijze van dataverzameling afwijkend. In 1996 is een steekproef van werkgevers schriftelijk geënquêteerd. De cijfers over 2007 zijn niet verkregen door gegevensuitvraag, maar zijn gebaseerd op de loonaangiften van bedrijven.

In het rapport zijn de onderzoekstechnische verschillen nader toegelicht. Een kwantitatieve of kwalitatieve inschatting van de vermoedelijke invloed van deze verschillen op de omvang van de witte vlek, is niet te geven. Daarvoor wijken de gebruikte meetmethoden te zeer af.

Over 2007 is feitelijk sprake van een «volledige steekproef», omdat alle werknemers in het onderzoek zijn betrokken. Dat betekent dat de resultaten in principe tot in groot detail uit te splitsen zijn (er hoeft geen rekening te worden gebouwen met steekproefmarges). In de praktijk zorgen onnauwkeurigheden in de gebruikte onderzoeksmethode wel voor beperkingen. Deze onderzoekstechnische factor betekent bijvoorbeeld dat de indeling in leeftijdscategorieën, naar economische activiteit (sector/branche) en naar grootte van het bedrijf, minder gedetailleerd kan worden gepresenteerd.

*Inventarisatie aan de hand van loongegevens polisadministratie*

Het hanteren van de loongegevens van de administratie ter bepaling van de witte vlek heeft een aantal consequenties.

Omdat het afdragen van pensioenpremie niet automatisch blijkt uit de loongegevens van de polisadministratie, moet dit worden afgeleid. Op deze manier kan niet met zekerheid worden bepaald of uitiem sprake is van deelname aan een pensioenregeling. Het kan zijn dat werknemers weliswaar geen pensioenpremie afdragen, maar wel deelnemen in een pensioenregeling. Dat kan het geval zijn bij premievrije opbouw. Om te voorkomen dat de witte vlek hierdoor wordt vertekend, zijn de uitkomsten van bijgevoegd onderzoeksrapport getoetst aan andere bronbestanden. Belangrijke consequentie van de keuze voor loongegevens is ook dat geen onderscheid gemaakt kan worden tussen vol- en deeltijdcontracten, omdat de kwaliteit van het attribuut verloonde uren onvoldoende is.

Implicatie die niet zozeer uit de polisadministratie, maar uit de gebruikte onderzoeksmethode voortvloeit, is dat de categorie flexibele arbeidscontractanten niet uitgesplitst kan worden naar wel en geen pensioenvoorziening.

Met het inventariseren van de witte vlek aan de hand van de loongegevens uit de polisadministratie is een afwijkende meetmethode gehanteerd in vergelijking met de vorige inventarisaties. Dat heeft ertoe geleid dat de behoefte is gevoeld de thans voorliggende uitkomsten te toetsen. Deze toets heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. Daartoe hebben gesprekken plaatsgevonden met deskundigen. Daarnaast is om een inventarisatie voorhanden te hebben die qua datum dicht tegen 2007 aanligt, via de Enquête Werkgelegenheid en Lonen (EWL) een meting verricht over de witte vlek in 2005. De uitkomsten over 2005 (het laatste jaar dat de EWL is gehouden) zijn vergelijkbaar met die over 2007 (polisadministratie). De EWL is tevens gebruikt om het onderscheid tussen spaarloon en pensioenpremie, welk onderscheid een belangrijke indicator is voor het afdragen van pensioenpremie, nader te bepalen. Zo zijn aan de hand van een EWL-meting over 2005 de werknemers waarvan niet definitief vast staat of zij tot de witte vlek gerekend moeten worden, nader bezien.