

Vergaderjaar 2013–2014

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 198

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2014

Inleiding

Door grootschalige uitbesteding hebben pensioenfondsen zich de afgelopen jaren toegang kunnen verschaffen tot meer efficiënte en geavanceerde dienstverlening en schaalvoordelen. Keerzijde van het overlaten van werkzaamheden aan externe partijen is dat de kennis van en de rechtstreekse controle van pensioenfondsbesturen op de uitvoering van onder meer pensioenadministratie- en vermogensbeheeractiviteiten kan afnemen en dat afhankelijkheidsrelaties tussen fondsen en hun dienstverleners kunnen ontstaan. De commissie Frijns (beleggingsbeleid en risicobeheer pensioenfondsen, 2010) en de toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) hebben in het verleden meermaals gewezen op de risico's die verband houden met uitbesteding door pensioenfondsen.

Met deze brief ga ik in op een toezegging van een voormalig Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om – in samenspraak met DNB en de AFM – te bezien of de huidige regelgeving in situaties waarin uitvoerende werkzaamheden zijn uitbesteed voldoende effectief is¹. Ik zal in deze brief ingaan op de vormen van uitbesteding, de eerder geïdentificeerde risico's van uitbesteding, de aandacht van toezichthouders voor dit onderwerp en de veranderingen in wetgeving die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Gezien de veranderingen in de context waarbinnen uitbesteding plaatsvindt, zal ik ook kort ingaan op de voortschrijdende consolidatie in de pensioensector.

Vormgeving van uitbesteding

De wijze waarop uitbesteding is vormgegeven is verschillend. Zo zijn er fondsen die vrijwel al hun werkzaamheden hebben uitbesteed aan één

¹ Kamerstuk 30 413, 142.

pensioenuitvoeringsorganisatie (PUO). Er zijn ook fondsen die aan meerdere partijen hebben uitbesteed. Er zijn PUO's die vrijwel exclusief voor enkele pensioenfondsen werken en er zijn PUO's die de werkzaamheden voor veel meer pensioenfondsen doen. Daarnaast zijn er ondernemingspensioenfondsen waar een deel van de werkzaamheden voor het pensioenfonds door de onderneming (in een aantal gevallen om niet) wordt gedaan. Niet alleen kleine pensioenfondsen, ook grote pensioenfondsen hebben vrijwel alle werkzaamheden uitbesteed. Daarmee is de praktijk ontstaan, waarbij het pensioenfonds als organisatie doorgaans beperkt van omvang is en de dienstverlenende organisaties omvangrijk.

De werkzaamheden die een pensioenfonds kan uitbesteden zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- bestuursondersteuning,
- vermogensbeheer en
- pensioenadministratie, inclusief informatievoorziening aan deelnemers.

Geïdentificeerde risico's van uitbesteding

Een pensioenfonds zal er naar streven om een zo goed mogelijk pensioenresultaat te behalen tegen relatief lage kosten. Dat is in het voordeel van deelnemers, gepensioneerden en werkgevers. Uitbesteding kan daar een bijdrage aan leveren. Uitbesteding geeft een fonds de mogelijkheid deskundigheid in te kopen die het zelf niet bezit. Uitbesteding kan bovendien leiden tot lagere kosten en/of hogere service (door schaalvoordelen). Een uitvoeringsbedrijf kan deze voordelen realiseren omdat het voor meerdere klanten mag werken en zich kan specialiseren.

Uitbesteding gaat echter ook gepaard met risico's. In het verleden is door meerdere partijen op de risico's van uitbesteding gewezen, o.a. door DNB in haar wetgevingsbrief van 2010² door de AFM in haar wetgevingsbrief van 2010 en door de Commissie Frijns. Zij signaleerden dat met het uitbesteden van taken pensioenfondsbesturen het verlies aan directe controle onvoldoende hadden gecompenseerd met alternatieve beheersingsmaatregelen waarmee ze te afhankelijk waren geworden van de PUO. Zo ontstaat met het uitbesteden van taken een principal-agent probleem: er is informatieasymmetrie en er zijn belangentegenstellingen tussen fonds en dienstverlener. Op verschillende terreinen werd onvoldoende inzicht door het pensioenfondsbestuur gesignaleerd:

- complexiteit en risico's vermogensbeheer;
- operationele uitvoering beleggingsbeleid;
- beleidsvoorbereiding;
- beloning van de dienstverlener;
- pensioenadministratie.

Aandacht voor risico's uitbesteding door toezichthouders

De toezichthouders DNB en de AFM hebben de afgelopen jaren naar aanleiding van de eerder geïdentificeerde risico's aandacht besteed aan uitbesteding door pensioenfondsen. De toezichthouders zijn, nog meer dan voorheen, de pensioenfondsbesturen op hun niet te delegeren eindverantwoordelijkheid gaan wijzen bij het uitbesteden van taken en diensten. De toezichthouders spreken hen aan op de kwaliteit van uitvoering van de uitbestede activiteiten en verwachten dat zij overtuigend blijf geven van begin tot eind van het proces volledig in control te zijn en te blijven.

² Bijlagen bij Kamerstuk 32 043, nr. 24.

Ook zijn en worden er door de toezichthouders verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit en de beheersing van uitbestede activiteiten door pensioenfondsen. Voorbeelden daarvan zijn de onderzoeken van DNB naar de kwaliteit van pensioenadministraties en de risicobeheersing (<http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2012/dnb271270.jsp> en <http://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-dnb/nieuwsbrief-pensioenen/nieuwsbrief-pensioenen-december-2013/dnb300458.jsp>), het onderzoek van DNB naar beleggingsmandaten in het kader van uitbesteding van het vermogensbeheer (http://www.toezicht.dnb.nl/binaries/Sectorbrief%20Themaonderzoek%20Uitbesteding%20Vermogensbeheer_tcm50-227343.pdf) en het onderzoek van de AFM naar de juistheid van uitkeringsinformatie (zie de verwijzing in de speech van Harman Korte bij het pensioencongres van DNB: <http://www.afm.nl/~media/Files/lezingen/pensioen/hk-seminar-klaar-voor-start.ashx>). Waar tekortkomingen worden gesignaleerd, op proces- en uitkomstniveau, verlangt de toezichthouder van het fondsbestuur gepaste maatregelen tot verbetering en herstel.

Voortschrijdende consolidatie in pensioensector

Voor de risico's rond uitbesteding is evenzeer relevant dat binnen de pensioensector sprake is van een voortschrijdende consolidatie. Uit cijfers van DNB blijkt dat in de afgelopen 20 jaar circa 700 pensioenfondsen zich hebben opgeheven, waarbij de verplichtingen zijn overgedragen aan een verzekeraar of aan een ander pensioenfonds³. Aan het einde van het derde kwartaal in 2013 waren er bij DNB nog 388 pensioenfondsen geregistreerd⁴. Door het afnemend aantal pensioenfondsen wordt het pensioenvermogen verdeeld over de resterende pensioenfondsen en verzekeraars. Tegelijkertijd neemt de professionaliteit en deskundigheid binnen de besturen van overblijvende pensioenfondsen toe. De komst van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen draagt daaraan ook bij. Pensioenfondsen worden aangesproken op een strakkere regie. Voor externe vermogensbeheerders betekent dit bijvoorbeeld, dat mandaten minder ruim worden ingekleed en er minder mandaten op de markt zijn waarop geconcurrereerd kan worden. Bovendien is er sprake van een toenemende nadruk op kostentransparantie en -verantwoording.

In wetgeving versterkte rol van het pensioenfondsbestuur bij uitbesteding

De verantwoordelijkheid voor een adequate uitbesteding van taken ligt in de eerste plaats bij het pensioenfondsbestuur zelf. Het pensioenfonds dient hierbij de risico's te kunnen analyseren die samenhangen met uitbesteding en het pensioenfonds moet de uitbestede werkzaamheden kunnen beoordelen. Het pensioenfonds behoudt altijd de volledige eindverantwoordelijkheid voor de uitbestede werkzaamheden. DNB ziet er op toe dat pensioenfondsen deze verantwoordelijkheid kunnen nemen en dat ook daadwerkelijk doen. Daarbij moeten de bestuurders voldoende geschikt zijn om het pensioenfonds te besturen en de controle houden over de werkzaamheden die worden uitbesteed aan PUO's.

De eisen aan deskundigheid en competenties van bestuurders zijn vastgelegd in artikel 30 Besluit uitvoering Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Beleidsregel Geschiktheid⁵. Bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen niet worden uitbesteed. Binnen de rolverdeling tussen pensioenfondsen en

³ Pensioen, Bestuur en Management, nr. 3, juni 2013, p. 30/31

⁴ <http://www.statistics.dnb.nl/financieele-instellingen/pensioenfondsen/register/index.jsp#>

⁵ Zie de Beleidsregel Geschiktheid 2012, van AFM en DNB

PUO's geldt dat de dagelijkse operationele aansturing en specifiek daarvoor benodigde expertise geconcentreerd kan worden bij een deskundige partij. Binnen de verdeling past een kernachtig en deskundig pensioenfonds dat op efficiënte wijze de (veelal omvangrijke) uitvoering van de pensioenuitvoeringsorganisaties kan controleren, de strategie zo nodig bij kan sturen en daarmee haar eindverantwoordelijkheid kan nemen. Dat vergt geen overlap van activiteiten, maar aandacht voor een zuivere rolverdeling.

Mede naar aanleiding van de zorgen die geuit zijn door DNB, de AFM en de Commissie Frijns, heeft het kabinet, zoals gezegd, met de Wet versterking bestuur pensioenfonds de positie en beoogde taakvervulling, van het pensioenfondsbestuur aangescherpt. De Wet versterking bestuur pensioenfonds is erop gericht dat het pensioenfondsbestuur meer «in control» kan zijn, zodat het bestuur zijn volledige verantwoordelijkheid kan waarmaken en kan bijsturen en corrigeren indien nodig, zonder de werkzaamheden van de pensioenuitvoeringsorganisaties te dupliceren. Naast de reeds genoemde eisen aan de geschiktheid en professionaliteit van de (mede-) beleidsbepalers gesteld, krijgt het pensioenfonds expliciet ruimte voor externe deskundigen in het bestuur. Bedrijfstakingpensioenfonds zullen bovendien een Raad van Toezicht hebben. De Raad van Toezicht is wettelijk ten minste belast met het toezien op adequate risicobeheersing en evenwichtige belangenafweging door het bestuur. Uitbesteding brengt risico's met zich mee en behoort daarmee tot de kern van het toezicht door de Raad van Toezicht.

Specifiek toezicht op vermogensbeheeractiviteiten van pensioenuitvoeringsorganisaties

Veel vermogensbeheerders hebben als beleggingsonderneming een Wft-vergunning (Wet op het financieel toezicht) en ressorteren daarmee rechtstreeks onder het toezicht van de AFM en DNB. De beleggingsdienstverlening van onder meer PUO's valt bovendien sinds de inwerking-treding van de MiFID-richtlijn in 2007⁶ al onder de Wft.

Met de implementatie van de AIFM richtlijn⁷ d.d. 22 juli 2013 vallen nu ook alle collectieve vermogensbeheeractiviteiten van onder meer PUO's onder de Wft en staan die organisaties daarmee onder direct toezicht van de AFM en DNB. Met de invoering van de AIFM-richtlijn is er een duidelijke grondslag voor de toezichthouders om te acteren richting zogeheten managers van alternatieve beleggingsinstellingen, waaronder de PUO's voor zover zij verantwoordelijk zijn voor de collectieve vermogensbeheeractiviteiten van pensioenfonds. De AFM en DNB hebben mogelijkheden om in het toezicht zowel vanuit de beleggingsdienstverlening als vanuit de collectieve vermogensbeheeractiviteiten van de PUO te kijken naar de taken en verantwoordelijkheden in de dienstverlening aan pensioenfonds.

Blijvende aandacht voor uitbesteding

De afgelopen jaren zijn er ten aanzien van de gesignaleerde risico's onder meer met de invoering van de Wet versterking bestuur pensioenfonds belangrijke stappen gezet om de risico's van uitbesteding beter onder controle te krijgen. Ook zijn pensioenfondsbesturen, mede door extra aandacht vanuit de toezichthouders, zich bewuster geworden van hun

⁶ Markets in Financial Instruments Directive (2004/39/EG), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0039:NL:NOT>

⁷ Alternative Investment Fund Managers Directive (2011/61/EG), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:174:0001:01:NL:HTML>

taken. Dat betekent niet dat er nu geen enkel risico meer is. De toezichthouders zullen de risico's van uitbesteding nauwlettend blijven volgen en hierover in gesprek blijven met pensioenfondsbesturen, PUO's en andere (markt) partijen. Het kabinet zal samen met de toezichthouders blijven monitoren of de aangescherpte regelgeving in situaties waarin uitvoerende werkzaamheden zijn uitbesteed voldoende effectief is.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma