

■ STATEMENT

Statement Pensioenfederatie over aangepaste Q&A's voor de inrichting van de sleutelfuncties roepen nieuwe vragen op

Op 17 januari jl. heeft DNB twee Q&A's op Open Boek Toezicht gepubliceerd:

- [Sleutelfuncties en adequate functiescheiding](#); en
- [Uitbesteding houderschap sleutelfuncties door pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen](#).

De Q&A 'Sleutelfuncties en adequate functiescheiding' van 17 januari jl. is een wijziging van de gelijknamige op 9 mei 2019 gepubliceerde Q&A. De Q&A 'Uitbesteding houderschap sleutelfuncties door pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen' is een wijziging van de gelijknamige Q&A van 24 april 2019.

Algemeen kader

De Pensioenfederatie heeft, zoals bekend, kritiek op de Q&A's ten aanzien van adequate functiescheiding en uitbesteding van sleutelfuncties (zie onder andere de [consultatiereactie](#) op de Beleidsregel Geschiktheid). Het toezichtkader dat DNB heeft geschapen en waaraan pensioenfondsen bij de inrichting van de sleutelfuncties moeten voldoen alvorens een akkoord te krijgen van DNB, staat naar oordeel van de Pensioenfederatie haaks op de uitgangspunten van de wetgever en ook de IORP II-richtlijn. Waar de IORP-richtlijn en de (toelichting op de) implementatiewet duidelijk aangeven dat:

- proportionaliteit bij de inrichting van de sleutelfuncties het uitgangspunt is;
- de inrichting van de sleutelfuncties na de implementatie van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen voornamelijk een codificatie is van reeds bestaande governancestructuren; én dat
- de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de sleutelfuncties en het waarborgen van de onafhankelijkheid van sleutelfunctiehouders en – vervullers wordt toevertrouwd aan pensioenfondsen zelf, laat de praktijk een ander beeld zien. Er nauwelijks ruimte voor maatwerk en alternatieve voorstellen van pensioenfondsen over de inrichting van sleutelfuncties.

Met de Q&A van 17 januari jl. aangaande sleutelfuncties en adequate functiescheiding komt DNB een kleine stap tegemoet aan de bezwaren. De Q&A van dezelfde datum over de uitbesteding van het houderschap sleutelfuncties, lijkt daarentegen nieuwe restricties toe te voegen en de beweegruimte van pensioenfondsen verder te beperken.

Q&A's tot 17 januari jl.

Met de Q&A 'Sleutelfuncties en adequate functiescheiding' geeft DNB invulling aan hoe pensioenfondsen de onafhankelijkheid van de sleutelfunctionarissen (sleutelfunctiehouders én vervullers!) moeten vormgeven. Kort samengevat, is DNB van mening dat het onafhankelijk kunnen opereren van sleutelfunctionarissen een strikte scheiding van functies, en "Chinese walls" tussen uitvoering en controle vereist. DNB heeft dit nader uitgewerkt en aangegeven wat wel en niet mogelijk is.

Met de Q&A 'Uitbesteding houderschap sleutelfuncties' geeft DNB aan wanneer uitbesteding van (het houderschap) van sleutelfuncties mogelijk is en op welke wijze inbedding in de organisatie *en* het objectief, onafhankelijk en eerlijk vervullen van de functie bij uitbesteding moet worden geborgd. De hoofdlijn is dat het sleutelfunctie*houderschap* van de risicobeheer en internal audit in beginsel niet kunnen worden uitbesteed en binnen het bestuur van het pensioenfonds dienen te worden belegd. Uitbesteding kan alleen in uitzonderlijke gevallen waarbij aan een aantal van voorwaarden dient te zijn voldaan. Het sleutelfunctie*ervullers*chap kan in het algemeen wel worden uitbesteed.

Volledigheidshalve merkt de Pensioenfederatie op dat deze Q&A's cumulatief zijn en in samenhang gelezen een gedetailleerd kader geven voor de inrichting van de sleutelfuncties. Deze toezichtskaders zullen bij banken en verzekeraars met omvangrijke organisaties uitvoerbaar zijn en wellicht ook wenselijk. Voor pensioenfondsen met een gemiddeld bestuur van 8 personen levert dit voor de inrichting van de governance veelal een uitdaging van formaat op. Waar de uitvoering en inrichting van de sleutelfuncties met alle functiescheidingen en het al dan niet mogen combineren van sleutelfunctiehouderschap en deelname aan commissies, inhoudelijke werkzaamheden en bestuurder/voorzitterschap voor grotere fondsen al een uitdaging was, neemt deze uitdaging toe naarmate de pensioenfondsen en daarmee ook de pensioenfondsbesturen kleiner zijn.

Q&A Adequate functiescheiding van 17 januari jl.

Met de wijzigingen in de Q&A over adequate functiescheiding blijft bovenstaand kader staan, maar komt DNB kleinere pensioenfondsen – pensioenfondsen met een technische voorziening van kleiner dan circa 5 miljard euro – een beetje tegemoet. DNB geeft aan dat zij voor deze fondsen een beroep op proportionaliteit – om te mogen afwijken van het door DNB gestelde kader voor onafhankelijkheid – met betrekking tot het combineren van de functies voorzitter van het bestuur en sleutelfunctiehouder Internal Audit in overweging zal nemen, mits:

- a. de uitvoering van zowel het vermogensbeheer als de pensioenadministratie volledig is uitbesteed;
- b. sprake is van een beperkte complexiteit van de beleggingsportefeuille en regelingen; en
- c. het pensioenfonds een adequate set beheersmaatregelen treft om de risico's van het combineren van in beginsel niet verenigbare functies te mitigeren.

Waar DNB een dergelijk beroep op proportionaliteit eerder categorisch van de hand wees, schuift DNB een stapje op, zij het voor een kleine groep pensioenfondsen en wederom onder strikte voorwaarden. Welke fondsen precies baat zullen hebben bij deze door DNB nieuw geboden mogelijkheid is vooralsnog niet geheel duidelijk, aangezien de voorwaarden nieuwe vragen oproept, zoals;

- Wat betekent het dat de pensioenadministratie en vermogensbeheer volledig moet zijn uitbesteed?
- Bestaat de mogelijkheid niet als het pensioenfonds een bijvoorbeeld een bestuursbureau heeft?
- Wanneer is een beleggingsportefeuille of regeling te complex?
- En zijn ook andere beheersmaatregelen dan het gegeven voorbeeld mogelijk en wanneer zijn deze volgens DNB adequaat?

Een belangrijke vraag is verder of deze Q&A betekent dat een beroep op proportionaliteit voor het mogen combineren van de functies voorzitter van het bestuur en sleutelfunctiehouder Internal Audit niet kan slagen indien niet aan deze voorwaarden is voldaan.

De beperkte verruiming geldt evenwel niet voor pensioenfondsen met een omgekeerd gemengd model. DNB lijkt tot dusverre geen rekening te houden met de specifieke kenmerken van dit bestuursmodel. Het is daarmee voor

pensioenfondsen met een omgekeerd gemengd bestuursmodel, gelet op de Q&A's, buitengewoon lastig om de puzzel te leggen, behalve door het aantrekken van extra bestuurders en daarmee stijgende kosten.

Een andere vraag die opkomt bij de gewijzigde Q&A is of de verruiming niet alleen wordt uitgesloten voor pensioenfondsen met een omgekeerd gemengd model, maar ook voor fondsen met een ander bestuursmodel.

Op 28 januari organiseert DNB een pensioenseminar en komt dit mogelijk aan de orde. De Pensioenfederatie heeft bovengenoemde vragen schriftelijk bij DNB neergelegd en is in afwachting van een reactie.

Q&A Uitbesteding houderschap sleutelfuncties van 17 januari jl.

De wijzigingen in de Q&A over uitbesteding van het houderschap sleutelfuncties zijn beperkt als het gaat om het sleutelfunctie *houderschap*. Met betrekking tot de uitbesteding van het sleutelfunctie *vervullerschap* lijken de wijzigingen daarentegen extra restricties op te werpen.

In de Q&A is toegevoegd dat op het moment dat het sleutelfunctiehouderschap is uitbesteed, de werkzaamheden respectievelijk de sleutelfunctievervullers niet werkzaam mogen zijn bij dezelfde organisatie als de sleutelfunctiehouder. Neem daarbij in ogenschouw dat DNB aangeeft dat voor alle sleutelfuncties geldt dat bij het uitbesteden van werkzaamheden – het sleutelfunctie *vervullerschap* – ook aan de eisen van de inrichting van de sleutelfuncties moet zijn voldaan (zie Q&A over functiescheiding); dan lijkt hier sprake te zijn van een beperking als gevolg waarvan pensioenfondsen mogelijk worden gedwongen om nieuwe uitbestedingspartijen aan te trekken voor het uitbesteden van werkzaamheden c.q. het sleutelfunctievervullerschap. Deze lezing lijkt te worden bevestigd door de nieuwe zinsnede in de Q&A dat dit ook geldt als het gaat om uitbesteding aan de eigen uitvoerder. De Pensioenfederatie zal deze vraag ook voorleggen aan DNB.

Beeld na 17 januari

Het slechts beperkt tegemoetkomen aan de bezwaren in de Q&A over adequate functiescheiding én het op het eerste gezicht opleggen van verdere restricties bij de uitbesteding doet vermoeden dat DNB meent dat zonder deze maximale waarborging van de onafhankelijkheid van

sleutelfunctiehouders en – vervullers enorme risico’s zich zouden kunnen verwezenlijken.

De Pensioenfederatie vindt deze houding krampachtig en is van oordeel dat met deze houding voorbij wordt gegaan aan de uitvoerbaarheid, dit kan leiden tot een kwalitatieve suboptimale invulling van het sleutelhouderschap en niet (altijd) bijdraagt aan de toegevoegde waarde die het three lines of defence model bij pensioenfondsen zou kunnen hebben. De Pensioenfederatie is voorstander van dat model, onderkent ook dat dit model een wezenlijk onderdeel is van het risicobeheerssysteem, maar benadrukt daarbij de proportionaliteit. Implementatie van het three lines of defence model mag, naar het oordeel van de Pensioenfederatie, niet leiden tot een governance met dermate veel rapportagelijnen en partijen dat pensioenfondsen niet daadkrachtig kunnen optreden en hun uitvoeringskosten en regeldruk onevenredig zien stijgen; dan wordt het paard achter de wagen gespannen. Dat kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest.

Proces

Het mag duidelijk zijn dat de Pensioenfederatie zich niet kan vinden in de handelswijze en kaders van DNB met betrekking tot de inrichting van de sleutelfuncties bij pensioenfondsen.

Daar waar principle based regelgeving het uitgangspunt is bij de IORP- implementatie is de guidance van DNB uiterst gedetailleerd en is het, zoals gezegd, in de praktijk (vrijwel) niet mogelijk om hiervan af te wijken. Hoewel proportionaliteit overal door DNB wordt genoemd laat de praktijk zien dat DNB een beroep hierop afwijst als niet aan haar kaders wordt voldaan. Deze kaders zijn vaak een keuze van DNB voor het invullen van open wettelijke normen. Het is in de ogen van de Pensioenfederatie geen taak die DNB van de wetgever opgedragen heeft gekregen en op deze wijze door haar moet worden uitgevoerd. Zo schrijft de pensioenwetgeving bijvoorbeeld niet voor dat een bestuurder–sleutelfunctiehouder niet mag deelnemen in commissies of dat de voorzitter van het bestuur geen sleutelfunctiehouder Internal Audit kan zijn.

De Pensioenfederatie heeft onder andere in haar [consultatiereactie op de Beleidsregel Geschiktheid](#) een duidelijk signaal afgegeven aan DNB, waarna verschillende gesprekken op verschillende niveaus en samenstelling zijn gevolgd. De stand van zaken is dat DNB slechts beperkt is opgeschoven en

veel pensioenfondsen inmiddels overstap zijn gegaan en goedkeuring van DNB hebben ontvangen op een ingediende inrichting van de sleutelfuncties die voldoet aan de kaders van DNB en veelal leidt een aanzienlijke structurele kostenverhoging.

Voor de fondsen die nog geen goedkeuring van DNB hebben ontvangen voor de inrichting van de sleutelfuncties, maar ook voor fondsen die de huidige inrichting als inefficiënt en suboptimaal ervaren blijft de Pensioenfederatie zich inzetten. Bovendien wordt langzaam duidelijk dat 'een akkoord van DNB op de inrichting' slechts een eerste horde is: nu komt de invulling van deze inrichting door personen en het inpassen van het three lines of defence model (inclusief de uitvoering daarvan) in de bestaande governance en rapportagelijnen.

Voorts worden pensioenfondsen zich bewust van de kwetsbaarheid van de inrichting. Soms zijn constructies afhankelijk van een persoon die over een specifieke combinatie aan kennis, competenties en ervaring beschikt. Daar komt bij dat verschillende fondsen hebben aangegeven dat op het moment dat de kaders van DNB verruimen zij zullen overwegen om 'de boel' (op termijn) toch weer om te gooien. Inefficiënte governance in combinatie met structurele kostenverhoging is niet gewenst en zodra dit niet meer noodzakelijk is, achten zij het in het belang van de deelnemer om dit aan te passen.

Zoals steeds benadrukt de Pensioenfederatie dat een goede verstandhouding tussen de pensioensector en DNB een belangrijke randvoorwaarde is voor goed en efficiënt toezicht. Verder is de Pensioenfederatie altijd tot overleg bereid. De Pensioenfederatie is tevens een ledenorganisatie. De uitvraag van de Pensioenfederatie bij de leden over de IORP-implementatie van sleutelfuncties (die massaal is beantwoord) en de vele gesprekken die met leden zijn gevoerd, maken dat de Pensioenfederatie ook zal doen waarvoor zij (mede) in het leven is geroepen: het behartigen van de (collectieve) belangen van haar leden.