

Memo

Behandeld door:

Datum:

8 maart 2022

Aan:

De Nederlandsche Bank

Onderwerp:

Toets capaciteitsinschatting additioneel
toezicht pensioenstelselherziening

De pensioensector staat aan de vooravond van een grootschalige stelselherziening. Het wetsvoorstel Toekomst Pensioen (WTP) ligt op het ogenblik ter toetsing voor bij de Raad van State en wordt naar verwachting in het voorjaar 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd. Het streven van het kabinet is om de nieuwe pensioenwet uiterlijk 1 januari 2023 in werking te laten treden. De sociale partners en pensioenuitvoerders krijgen vier jaar de tijd om pensioenregelingen aan te passen aan de nieuwe wetgeving, dus tot 1 januari 2027.

De stelselherziening vraagt additionele toezichtsactiviteiten en -inspanning in aanvulling op het reguliere toezicht op de sector voor De Nederlandsche Bank (DNB). DNB heeft de afgelopen maanden een inschatting gemaakt van de additioneel benodigde capaciteit. De capaciteitsinschatting wordt als budgetaanvraag eind maart 2022 aangeboden aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. DNB heeft Deloitte gevraagd de capaciteitsinschatting voor additionele toezicht-inspanningen DNB en onderbouwing te toetsen.

Dit memo bevat de tussentijdse bevindingen en eendoordeel van de door Deloitte uitgevoerde expertmatige toets.

1. Aanpak en werkwijze

Deloitte heeft in januari en februari 2022 het document 'Toezichtswerkzaamheden pensioenstelsel herziening en bruto-inschatting benodigde toezichtscapaciteit, versie december 2021' beoordeeld. Voor de analyse heeft Deloitte drie lenzen gebruikt:

- A. impactsgebieden WTP op DNB toezicht,
- B. methodiek en aanpak capaciteitsinschatting, en
- C. FTE inschatting en achterliggende aannames.

Deloitte heeft de tussentijdse bevindingen gepresenteerd op woensdag 16 februari jl. De presentatie getiteld 'Deloitte toets capaciteitsinschatting stelselherziening' is als bijlage aan het memo toegevoegd. Dit heeft DNB de mogelijkheid geboden om de analyse en rapportage naar eigen inzicht aan te passen. Na het ontvangen van het definitieve rapport ('Rapport capaciteitsbeslag pensioenstelselherziening definitieve versie v0.9') heeft Deloitte een eendoordeel opgesteld als onderdeel van dit memo.

2. Tussentijdse bevindingen

De capaciteitsinschatting is goed voorbereid en weldoordacht. Het is een complex document waar je echt even voor moet gaan zitten om het te doorgronden. Een heldere structuur en opbouw zou de leesbaarheid ten goede komen. DNB heeft om tot een capaciteitsinschatting te komen een gedetailleerde analyse gedaan veelal met behulp van benchmarks. De analyse is op onderdelen inconsistent. Bovendien zijn een aantal aannames in de cijfermatige onderbouwing moeilijk te objectiveren.

Onderstaand een overzicht van de belangrijkste bevindingen vanuit de verschillende lenzen van de Deloitte toets.

- A. **Impactsgebieden WTP op DNB toezicht** – Deloitte onderschrijft de door DNB geïdentificeerde toezichtsproducten voor pensioenfondsen en verzekeraars voortvloeiend uit de WTP. Het pensioentoezicht krijgt duidelijk een aantal nieuwe verantwoordelijkheden. Voor het verzekeraars lijkt de pensioentransitie onder de reguliere toezichtsproducten (productontwikkeling, buy-out, life-cycle) te vallen.

Het is niet eenvoudig af te leiden waarom DNB tot juist deze toezichtsproducten is gekomen en/of het overzicht volledig is. Dat zou kunnen worden opgevangen door de toezichtproducten, bijvoorbeeld in een afbeelding, te koppelen aan de verschillende stappen in de transitie waar fondsen (sociale partners en bestuur) voor staan.

- B. **Methodiek en aanpak capaciteitsinschatting** – Methode om per toezichtsproduct de onderliggende deelproducten te identificeren en per deelproduct veelal benchmark gedreven te komen tot een onderbouwde capaciteitsinschatting is solide en over het algemeen van een passend detailniveau. Met die kanttekening dat het detailniveau van de berekening in een aantal gevallen, bijvoorbeeld voor het verzekeringstoezicht, het doel voorbij schiet gegeven de omvang van de additionele FTE inschatting.

De benchmark methode en gedetailleerde onderbouwing is niet voor alle toezichtsproducten (zichtbaar) op eenzelfde manier toegepast. Een template gedreven opbouw van de analyse per toezichtsproduct op deelproduct zorgt voor een strakke logica en komt de leesbaarheid ten goede.

De toezichtaanpak per product is vaak impliciet beschreven. Het gaat naar de inschatting van Deloitte hoofdzakelijk om maatwerk. Het ontbreken van een toezichtaanpak maakt het onmogelijk te valideren of beoordelingsprocessen daadwerkelijk efficiënt zijn ingericht. Gezien de specifieke situatie, toezicht houden op de pensioentransitie is immers geen routinewerk, is het zeer wel mogelijk dat deze processen zeker in eerste aanleg, juist niet efficiënt zijn ingericht.

Het gebruik van verschillende onzekerheidsmarges is onvoldoende onderbouwd. Daarnaast leidt de stapeling van bandbreedtes tot een schijnzekerheid. Alternatief is gebruik maken van onzekerheidscategorieën gekoppeld aan een vooraf gedefinieerde riscomarge (bijvoorbeeld 5-10% voor alle calculaties met een relatief lage onzekerheid).

De omvang inschatting stelposten van totaal additionele capaciteit is naar inzicht van Deloitte te hoog (c. 30%). Zaken als opleiding en juridische ondersteuning kunnen beter per toezichtsproduct worden vastgesteld.

- C. **FTE inschatting en achterliggende aannames** – De overkoepelende aannames over het aantal fondsen waar het toezichtproduct betrekking op heeft is gebaseerd op een recente (oktober 2021) uitvraag onder de pensioenfondsen. Dat vormt een solide basis voor de berekening.

Deloitte vindt in grote lijnen de additionele capaciteitsinschatting aannemelijk voor zowel pensioen als verzekeringstoezicht. Alleen voor het toezicht op operationele voorbereiding en implementatie van de transitie is de FTE inschatting mogelijk te laag. Belangrijkste reden hiervoor is dat het aantal fondsen met een hoge toezichtintensiteit in alle waarschijnlijkheid groter is dan de drie fondsen waar DNB vooralsnog vanuit gaat. Door de grote onzekerheden zowel in de wetgeving, normstelling als de toezichtsaanpak (en daarmee de efficiëntie) van het toezicht is terecht gewerkt met brede bandbreedtes.

Voorbeeld van de grote onzekerheid is de beoordeling van datakwaliteit onderdeel van het toezichtproduct. Op dit punt heeft DNB een duidelijke toezichtsaanpak. Zij vertrouwt op een externe accountant verklaring dat een specifiek pensioenfonds daadwerkelijk voldoet aan het door de sector opgestelde normenkader datakwaliteit. Gezien de lopende gesprekken met de sector is de invulling van dat normenkader uiterst onzeker. Daarmee is het vooralsnog onduidelijk of dat aan de verwachtingen van DNB voldoet. Tenslotte is het niet ondenkbaar dat er fouten in de primaire pensioendata (en daarmee mogelijk in nFTK aanspraken van deelnemers) worden aangetroffen. Voor herstel van materiele fouten moeten fondsen een herstel- of oplossingskader vaststellen. Een dergelijk normenkader zal DNB naar alle waarschijnlijkheid inhoudelijk willen toetsen; zeker als dat leidt tot terugvordering of generieke coulance. Ondanks al deze onzekerheid heeft DNB vooralsnog geen additionele capaciteit voorzien voor het toezicht.

In het overleg tussen ministerie en DNB verdient het gezien deze onzekerheid te werken met een jaarlijkse 'rolling forecast' in tegenstelling tot een gefixeerde budget aanvraag voor periode tot 2027.

3. Eindoordeel

Deloitte vindt de additionele capaciteitsinschatting opgesteld door DNB aannemelijk.

In het definitieve rapport zijn de tussentijdse bevindingen van Deloitte grotendeels adequaat geadresseerd. De onderstaande tabel biedt inzicht in de manier waarop DNB de aandachtspunten uit de tussentijdse bevindingen heeft verwerkt.

Aandachtspunten	Eindoordeel	Status
A - Impactsgebieden WTP op DNB toezicht		
<i>Logisch afleidbare toezichtsproducten</i>	DNB beschrijft in hoofdstuk 1 helder de tijdslijnen van de stelselherziening en de toezicht rol van DNB in de transitie. Op basis daarvan worden de toezicht- en beoordelingsprocessen (producten) logisch afgeleid.	Geadresseerd
B - Methodiek en aanpak capaciteitsinschatting		
<i>Detailniveau inschattingen</i>	Het detailniveau van de FTE inschattingen past bij het niveau dat te verwachten is bij een meerjareninschatting met grote onzekerheid (geen halve FTEs).	Geadresseerd
<i>Consistente toegepaste methodiek</i>	DNB maakt gebruik van een logische, template gedreven onderbouwing van de capaciteitsinschatting per toezichtproduct.	Geadresseerd
<i>Heldere toezichtaanpak</i>	DNB hanteert een risico gebaseerde toezichtaanpak. De aanpak is op hoofdlijnen uitgewerkt en vervolgens per toezichtproduct nader ingevuld. Voorbeeld is de PUO (niet fonds) gerichte aanpak voor het toezicht op de operationele transitie. Dat geeft invulling aan efficiënt toezicht en een solide onderbouwing voor de capaciteitsinschatting.	Geadresseerd
<i>Eenduidige toepassing bandbreedtes</i>	Per toezichtproduct wordt gewerkt met een onzekerheids categorie (laag, midden, hoog) met een vooraf gedefinieerde vaste bandbreedte.	Geadresseerd
<i>Gedegen onderbouwing stelposten</i>	Training & opleiding, voorheen onderdeel van de stelposten, worden in het definitieve rapport beter onderbouwd per toezichtproduct. Kopje stelposten is vervangen door overige werkzaamheden.	Geadresseerd
C - FTE inschatting en achterliggende aannames		
<i>FTE inschatting operationele transitie mogelijk te laag</i>	De inschatting voor het toezicht op de operationele transitie is herzien en opgehoogd met 7-15 FTE (~50%) en daarmee meer in lijn met de verwachting van Deloitte.	Geadresseerd
<i>Omgaan met (grote) onzekerheid</i>	In het finale document is niets opgenomen om de grote onzekerheid van de capaciteitsinschatting te duiden. Door de verwachtingen over mogelijke tussentijdse bijstelling van de capaciteitsaanvraag (naar boven of naar beneden)	...

Ter afsluiting zien wij drie belangrijke resterende aandachtspunten:

- Het enige openstaande punt uit de tussentijdse bevindingen is dat DNB vooralsnog niets heeft opgenomen om de verwachtingen ten aanzien van eventuele tussentijdse aanpassingen in de capaciteitsinschatting die voortvloeien uit de grote mate van onzekerheid goed te richten.
- In de finale rapportage worden totaal 18 FTE (gemiddeld 4 tot 5 FTE per jaar) opgevoerd voor overige werkzaamheden als aansturing, operationalisering en digitalisering, juridische ondersteuning en toetsing. Dat komt neer op ongeveer 20% van de totale capaciteitsinschatting. De

onderbouwing hiervoor ontbreekt of is beperkt. Dat maakt het voor Deloitte onmogelijk om de inschatting te objectiveren. Zonder onderbouwing lijkt operationalisering en digitalisering eenvoudiger te objectiveren wanneer deze activiteiten wordt toegewezen aan specifieke toezichtsproducten.

- Tenslotte zou de additionele capaciteitsinschatting aan kracht winnen als de FTEs worden toegewezen aan de bestaande (of nieuwe) teams en afgezet tegen de huidige capaciteit. De vergelijking tussen additioneel benodigde en beschikbare capaciteit is de laatste ontbrekende toets voor de lezer.

Deloitte Consulting B.V.

Bijlage: Deloitte toets capaciteitsinschatting stelselherziening