

PROPORTIONALITEITS- TOETS AFM

UITBREIDING KOSTENKADER PENSIOENTRANSITIE

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

MICHIEL BIJLSMA, DEMI BEERNINK

IN OPDRACHT VAN

DE AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN

MEI 2022

AMSTERDAM

Samenvatting

De onderzoekers van SEO concluderen dat de gevraagde uitbreiding van het kostenkader voor de transitiefase van het pensioenstelsel in de periode 2023-2026 proportioneel is. Onder proportioneel wordt in dit onderzoek verstaan dat de inspanning die de AFM voorziet in redelijke verhouding staat tot het doel dat daarmee wordt beoogd.

Het doel is daarbij om risico's tijdens de transitie te beheersen door verschillende nieuwe toezichtsbevoegdheden die de AFM krijgt in het kader van de Wet Toekomst Pensioenen en de onderliggende regelgeving. Deze wettelijke toezichtbevoegdheden worden door de wetgever relevant geacht tijdens de transitieperiode in het licht van de omvang en het belang van het 2^e pijler pensioen voor deelnemers en de complexiteit van de transitie voor pensioenuitvoerders en deelnemers.

De voorgenomen toezichtactiviteiten van de AFM zijn beoordeeld op proportionaliteit door na te gaan of de gevraagde uitbreiding van het kostenkader redelijk is gegeven de selectie van risicogebieden. De selectie van risicogebieden zelf is niet beoordeeld, dat wil zeggen dat niet is nagegaan of de selectie van risico's door de AFM proportioneel is. Wel brengt het proces van prioritering en selectie van risico's een zekere mate van proportionaliteit met zich mee omdat het een inperking van mogelijke activiteiten betreft.

De onderzoekers zijn tot de conclusie gekomen dat inschatting door de AFM gegeven de selectie van risicogebieden proportioneel is op basis van:

- Een gedetailleerde kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing door de AFM van voorgenomen toezichtactiviteiten, de daarvoor benodigde capaciteit en de daarbij behorende kosten voor de transitiefase 2023-2026.
- Gesprekken met toezichthouders, management en een bestuurslid bij de AFM waarin de voorgenomen toezichtactiviteiten verder werden uitgesplitst en waarin de onderzoekers van SEO kritisch hebben doorgevraagd naar onderbouwing door de AFM van de inschattingen.
- Bespreking van een aantal tot op zekere hoogte vergelijkbare projecten die een benchmark kunnen vormen voor een aantal terugkerende elementen in de voorgenomen toezichtactiviteiten.
- Een vergelijking met andere toezichthouders op het aspect van de benodigde additionele managementcapaciteit.

De uitbreiding van het kostenkader betreft deels dienstverlening door ondersteunende diensten. Hier is door de AFM zelf een minder uitgebreide onderbouwing van gemaakt. Op dit aspect is de toets door de onderzoekers van SEO daarmee beperkter in diepgang dan de toets voor de voorgenomen toezichtactiviteiten.

Daarbij is van belang dat er relatief grote onzekerheid is over de omvang en aard van sommige activiteiten. Deze onzekerheden leiden in de ogen van de onderzoekers van SEO eerder tot een bovenwaartse dan tot een benedenwaartse bijstelling van de benodigde capaciteit gedurende de transitiefase. De onzekerheid hangt mede af van een aantal factoren die speelden op het moment dat de AFM haar inschatting maakte (2021) en die deels ook gedurende de transitiefase relevant blijven:

- Onzekerheid over de precieze invulling van de wet- en regelgeving;
- Onzekerheid over de databeschikbaarheid en datakwaliteit bij onderzoek;
- Onzekerheid over de vragen en onduidelijkheden die in de sector leven;
- Onzekerheid over de mate waarin de AFM en de sector een vergelijkbaar beeld hebben over hoe invulling te geven aan de wettelijke eisen en de inspanning die nodig is om daarover tot een gedeeld beeld te komen.

Inhoudsopgave

Samenvatting		i
1	Introductie	1
	1.1 Context	1
	1.2 Opdracht	2
	1.3 Scope	2
2	Aanpak	4
	2.1 Materiaal AFM	4
	2.2 Aanpak	4
	2.3 Proces	4
3	Weergave toets	6
4	Conclusie	12
	Bijlage A	13

1 Introductie

1.1 Context

In juni 2019 heeft het kabinet met werkgevers, werknemers en de SER een Pensioenakkoord gesloten. Op 22 juni 2020 is overeenstemming bereikt over de nadere uitwerking van het Pensioenakkoord. Hierna is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gestart met het opstellen van de nieuwe Pensioenwet. Op 1 januari 2023 treedt naar verwachting de nieuwe Pensioenwet in werking en start de transitieperiode. Zo'n 10 miljoen pensioendeelnemers krijgen te maken met migratie van hun pensioenregelingen naar nieuwe pensioencontracten. Dit complexe en gevoelige proces moet zorgvuldig uitgevoerd worden.

De AFM krijgt met de inwerkingtreding van de nieuwe Pensioenwet nieuwe wettelijke taken. Dit betreft onder meer toezicht op: het onderzoek naar de risicopreferentie van de deelnemerspopulatie, het onderbouwen van de passendheid van de pensioenregeling bij de deelnemerspopulatie in de opdrachtbevestiging, de verplichte keuzebegeleiding van deelnemers, de correctheid van getoonde scenariobedragen in de communicatie met deelnemers, het Pensioenregister (MPO.nl), en de informatieverstrekking tijdens de transitieperiode over onder meer het transitie-FTK. Ook kreeg de AFM begin 2021 extra toezichttaken op het gebied van het toezicht op de PEPP Verordening (die een nieuw derde-pijlerpensioenproduct introduceert) en doorlopend toezicht op de SFDR Verordening (die pensioenuitvoerders verplicht transparant te zijn over duurzaamheidsaspecten van hun beleggingen). Verder moet de AFM gedurende de transitieperiode toezicht houden op de verplichte communicatieplannen, waarin de pensioenuitvoerder schriftelijk vastlegt dat en op welke wijze deelnemers worden geïnformeerd over de voor hen relevante gevolgen van de wijziging van de pensioenovereenkomst. Tot slot houdt de AFM ook toezicht op alle pensioenadviseurs die gedurende de transitie werkgevers- en werknemersorganisaties, maar ook individuele deelnemers, adviseren.

De AFM moet zich op haar nieuwe bevoegdheden voorbereiden en daarnaast in de transitiefase van 2023 tot 2026 het toezicht intensiveren. De huidige capaciteit voor het pensioentoezicht bedraagt 15 fte en voldoet hiervoor in de ogen van de toezichthouder niet. Om adequaat toezicht te kunnen houden op de transitie zou daarom volgens de AFM een uitbreiding van het kostenkader 2021-2024 wenselijk zijn. Het kostenkader is het maximum waaraan de uitgaven van de AFM gebonden zijn. De begroting van de AFM wordt ieder jaar binnen de ruimte van het kostenkader vastgesteld. Het kostenkader biedt de AFM voldoende ruimte om bij in redelijkheid voorzienbare scenario's het toezicht adequaat uit te kunnen voeren en wordt voor een periode van vier jaar vastgesteld.

Om de uitbreiding van het kostenkader te onderbouwen heeft de AFM in 2021 een inschatting gemaakt van de benodigde toezichtcapaciteit en de bijbehorende kosten. Bijlage A bevat een overzicht van de gevraagde uitbreiding voor de periode 2023-2026. Deze inschatting is gezien de doorlopende ontwikkelingen een momentopname die gepaard gaat met onzekerheid. Relevant is ook dat de AFM een gedragstoezichthouder is die risicogestuurd toezicht houdt, en opereert als een projectorganisatie waarbij een continue prioritering plaatsvindt op basis van het actuele toezichtbeeld. Dit betekent dat de uiteindelijke gerealiseerde activiteiten kunnen afwijken van de geplande activiteiten. Dit past bij het concept kostenkader, dat immers slechts een bovengrens stelt en geen voorwaarden stelt aan de invulling van de kosten.

Om de uitbreiding te onderbouwen, heeft de AFM de volgende analyse uitgevoerd. Als eerste stap is een brede analyse gemaakt van de risico's die gepaard gaan met de transitie en het nieuwe pensioenstelsel. In totaal zijn twaalf

focusgebieden geïdentificeerd die zien op het nieuwe pensioencontract, informatieverstrekking, distributie en dienstverlening. Als tweede stap zijn de focusgebieden geprioriteerd aan de hand van hun omvang en de impact van toezicht. Dit heeft geresulteerd in een selectie van zeven focusgebieden:

1. deelnemers begrijpen de veranderingen van hun pensioen tijdens de transitie;
2. deelnemers hebben inzicht in hun toekomstige pensioensituatie;
3. de regeling sluit aan bij de deelnemerspopulatie;
4. deelnemers maken passende keuzes;
5. pensioencommunicatie wekt realistische verwachtingen bij deelnemers;
6. deelnemers kunnen de ontwikkeling van hun pensioen volgen;
7. pensioenadvies is van toereikende kwaliteit.

Tot slot is in een derde stap een uitwerking van de aanpak gemaakt in elk van de drie fases van de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel: I) voorbereidende fase (2021-2022); II) transitiefase (2023-2026); en III) structurele fase (nieuw pensioenstelsel vanaf 2027), met voor elke fase een omschrijving van passende toezichtactiviteiten met een bijbehorende personele inschatting.

1.2 Opdracht

De vraag aan SEO is om een proportionaliteitstoets te doen door:

- Op basis van het beschikbare materiaal een **beoordeling** uit te voeren of de inschatting van de benodigde capaciteit en de daarbij behorende kosten voor de **transitiefase** 2023-2026 **proportioneel** zijn.
- De conclusies van deze beoordeling te vervatten in een **rapportage** die ook aan de ministeries beschikbaar kan worden gesteld.

Proportioneel betekent in deze context dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen het doel en het ingezette middel. Het doel is daarbij om risico's tijdens de transitie te beheersen door verschillende nieuwe toezichtsbevoegdheden die de AFM krijgt in het kader van de Wet Toekomst Pensioenen en onderliggende regelgeving.

1.3 Scope

De onderzoekers van SEO interpreteren de opdracht als exclusief strekkend tot een beoordeling van de kosten voor **personele inzet** (in fte) in relatie tot de door de AFM geïdentificeerde benodigde activiteiten en capaciteit gedurende de transitiefase. Dit betreft zowel de directe inzet vanuit de afdeling verzekeren en pensioenen als de extra capaciteit vanuit assetmanagement en toezichtsondersteuning.

De formulering en de onderbouwing van de toezichtaanpak van de AFM is uitgevoerd in 2021 en is daarmee een momentopname. Dit brengt mee dat er nieuwe toezichttaken, waaronder het toezicht op de klachtenprocedures van pensioenfondsen, niet zijn meegenomen in het rapport. Bovendien gaat de introductie van het nieuwe pensioencontract met veel onzekerheden gepaard. De mogelijkheid bestaat dat er in de transitieperiode toezichtactiviteiten door de AFM uitgevoerd moeten worden die op dit moment niet zijn meegenomen in de huidige capaciteitsinschatting. Hierbij valt te denken aan formele handhaving (dat wil zeggen handhaving die buiten de reguliere informele handhaving en terugkoppeling van onderzoeken valt). Indien formele handhaving nodig blijkt tijdens de transitieperiode zal dit ingevuld worden vanuit bestaande toezichtcapaciteit. Ook deze activiteiten vallen buiten de scope van deze evaluatie en worden niet meegenomen in het rapport. Informele maatregelen zoals een

normoverdragend gesprek of een norminformerende brief, vallen wel binnen scope en zijn meegenomen in de formulering van de toezichtsaanpak in 2021.

Samenvattend betekent dit dat buiten scope vallen een appreciatie van:

- de door de AFM geïdentificeerde focusgebieden;
- de prioritering van deze focusgebieden;
- de identificatie van activiteiten voor mitigatie van de geprioriteerde focusgebieden;
- eventuele bijkomende toezichttaken, met uitzondering van informele handhaving die voortvloeit uit de risico-mitigerende activiteiten, zoals een normoverdragend gesprek of norminformerende brief. Deze zijn wel meegenomen in de inschatting van kosten voor personele inzet.

2 Aanpak

2.1 Materiaal AFM

Startpunt van de analyse is het materiaal dat de AFM hiervoor heeft aangeleverd. Dit materiaal bestaat uit:

- Toezichtvertrouwelijke documentatie waarin de AFM tot een prioritering van toezichtactiviteiten komt op basis van een risico-impact analyse.
- Toezichtvertrouwelijke documentatie met een meer gedetailleerde en cijfermatige onderbouwing van de geraamde benodigde capaciteit voor de geselecteerde toezichtactiviteiten. Dit is gebeurd door de toezichtactiviteiten uit te splitsen in een aantal deelactiviteiten, waarbij per deelactiviteit een detaillering plaatsvindt van kosten die nodig zijn in de voorbereidingsfase, tijdens de transitiefase en welke kosten structureel zullen zijn.
- Vertrouwelijke presentaties die de AFM in de aanloop naar haar aanvraag heeft gegeven bij SZW en Financiën.

2.2 Aanpak

Er is een beoordeling uitgevoerd door een oordeel te vormen over de redelijkheid van de per activiteit door de AFM geraamde tijdsbesteding en de benodigde capaciteiten. Daarbij is door SEO gekeken naar de volgende aspecten.

- Is de inschatting verbonden aan een onderliggende beschrijving van processen of activiteiten?
 - Zo ja, dan is de AFM gevraagd om een toelichting op de gegeven inschatting van de tijdsbesteding. Hierbij is veelal een nadere uitsplitsing gemaakt van de verwachte activiteiten naar subactiviteiten.
 - Zo nee, dan is waar mogelijk en nodig een verdere uitsplitsing gemaakt van de verwachte tijdsbesteding naar de onderliggende activiteiten om per activiteit na te gaan of de verwachte inspanning redelijk en proportioneel is.
 - Daarbij is ook nagegaan waar belangrijke onzekerheden zitten in de inschatting van de tijdsbesteding.
- Is er een interne benchmark beschikbaar voor een specifieke proces of activiteit, zoals een vergelijkbaar project?
 - Zo ja, dan is doorgevraagd op aspecten waarin de benchmark activiteit verschilt dan wel overeenkomt met de risicomitigerende activiteit.
- Zijn er externe benchmarks beschikbaar (in praktische zin, dat wil zeggen dat de data om te vergelijken ook daadwerkelijk beschikbaar is) om een tijdsbesteding te koppelen aan processen of activiteiten?
 - Zo ja, dan is deze externe benchmark vergeleken met de capaciteitsinschatting door de AFM.
- Op meer geaggregeerd niveau is een inschatting gemaakt of de gegeven capaciteitsinschatting voor specifieke activiteiten of processen realistisch is op basis van de eigen inschatting van SEO ('common sense').

2.3 Proces

Als eerste zijn per focusgebied voor alle activiteiten van de door de AFM geraamde tijdsbesteding de volgende vragen beantwoord voor zover dat mogelijk was:

- Wat houdt deze activiteit in?
- Welke stappen zijn te onderscheiden die nodig zijn om invulling te geven aan deze activiteit?
- Hoe groot is ruwweg de verwachte tijdsbesteding per stap?

- Waarop is de inschatting van de verwachte tijdsbesteding gebaseerd?
- Wat zijn belangrijke onzekerheden bij de inschatting?

Vervolgens heeft een aantal gesprekken plaatsgevonden met medewerkers, de manager en het hoofd van de afdeling Verzekeren en Pensioenen (VP), een medewerker van de afdeling Strategie, Beleid en Internationale Zaken (SBI), het hoofd van de afdeling Planning, Control en Financiën (PC&F) en een verantwoordelijk lid van het bestuur (Jos Heuvelman). Tijdens deze gesprekken:

- is het proces waarmee de inschatting tot stand is gekomen besproken en vergeleken met andere processen bij de AFM om tot inschatting van benodigde capaciteitsuitbreiding te komen;
- zijn de activiteiten verder uitgesplitst in subactiviteiten, waarbij tijdsinschattingen voor de subactiviteiten kritisch zijn besproken;
- is een aantal standaardactiviteiten geïdentificeerd waarvan de tijdsbesteding en onderliggende drijvers van onzekerheid zijn besproken;
- is een aantal projecten besproken die tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn met de uitbreiding van het pensioentoezicht, waarbij tijdsbesteding en vergelijkbaarheid centraal stonden.

Tot slot zijn de bevindingen opgeschreven en teruggekoppeld, waarna nog een laatste discussieronde heeft plaatsgevonden.

3 Weergave toets

Omdat de inhoud van de gevoerde gesprekken veelal inging op toezichtvertrouwelijke gegevens en omdat een gedetailleerde beschrijving van alle activiteiten die de AFM van plan is uit te voeren ook toezichtvertrouwelijk is, kan in deze sectie slechts op een hoger abstractieniveau worden weergegeven welke onderwerpen besproken zijn.

Activiteiten

De activiteiten die zijn besproken en die de AFM schetst in haar gedetailleerde uiteenzetting van activiteiten bestaat deels uit een aantal generieke activiteiten:

- Guidance geven.
- Ronde tafels organiseren.
- Risicogebaseerd onderzoek.
- Uitbreiding management.
- Uitbreiding datamonitoring.
- Uitbreiding doorlopend toezicht.
- Ondersteunende diensten.

Tijdsbesteding

Als eerste is in een aantal bijeenkomsten met de relevante medewerkers van de AFM per focusgebied voor alle activiteiten van de door de AFM geraamde tijdsbesteding de uitsplitsing in subactiviteiten gemaakt en zijn de in paragraaf 2.3 genoemde vijf vragen besproken en beantwoord voor zover dat mogelijk was. In een zeer beperkt aantal gevallen vonden de onderzoekers van SEO ook na toelichting door de AFM dat er mogelijk sprake was van overschatting of van onderschatting van benodigde capaciteit. Dit betrof echter een klein deel van het totaal, waarbij overschatting en onderschatting van dezelfde orde van grootte waren.

Hierbij kwam een aantal generieke activiteiten naar voren. In samenspraak met de onderzoekers van SEO is de AFM tot een beschrijving van subactiviteiten binnen de generieke categorieën 'guidance geven', 'risicogebaseerd onderzoek' en 'ronde tafels organiseren' gekomen. Vervolgens is per subactiviteit van elk van de generieke categorieën een inschatting van de tijdsbesteding gemaakt en is een indicatieve bandbreedte voor de totale tijdsbesteding voor de activiteit geïdentificeerd. Deze bandbreedte wordt weergegeven in benodigde fte (dus bijvoorbeeld 0.5 fte tot 3.0 fte). Uiteraard is deze bandbreedte niet limitatief. In de praktijk kunnen onderzoeken boven deze bandbreedte uitstijgen, bijvoorbeeld als er sectordekkend diepgravend onderzoek wordt gedaan. Daarbij is ook besproken welke onzekerheden ervoor kunnen zorgen dat subactiviteiten bovenin of onderin de bandbreedte terecht komen. Hier kwam een aantal terugkerende onzekerheden naar voren die terug te voeren zijn op onzekerheid over:

- de precieze invulling van de afgeleide wet- en regelgeving;
- de databeschikbaarheid en -kwaliteit bij onderzoek;
- de vragen en onduidelijkheden die in de sector leven;
- Onzekerheid over de mate waarin de AFM en de sector een vergelijkbaar beeld hebben over hoe invulling te geven aan de wettelijke eisen en de inspanning die nodig is om daarover tot een gedeeld beeld te komen.

Tabel 1 Guidance geven

Fase	Stap	Onzekerheid	Tijdbesteding
Inventarisatie	Vergroten kennisniveau	Benodigde guidance, bestaande kennis over onderwerp, complexiteit	20%
	Inventariseren behoefte sector en analyse wetgeving om vast te stellen welke guidance nodig is (bv. Gesprekken).	Breedte van onderwerp, aantal benodigde gesprekken	
Concretisering	Formuleren van uitgangspunten en concretisering guidance (inclusief opstellen document)	Mate van complexiteit, omvang, discussiepunten met de sector en intensiteit terugkoppeling intern en extern	50%
	Interne toets (management, bestuur, juridische afdeling, experts)		
	Externe consultatie en terugkoppeling instellingen		
	Finaliseren guidance en terugkoppeling consultatie		
Presenteren	Verspreiding van guidance d.m.v. publicaties, events, nieuwsbrieven etc.	Beperkt	10%
Implementatie	Discussies sector, beantwoorden vragen, eventueel aanpassen guidance	Aantal vragen, opmerkingen en discussies.	20%
Totaal			0,4 fte - 2.0 fte

Tabel 2 Risicogebaseerd onderzoek

Fase	Stap	Onzekerheid	Tijdbesteding
Inventarisatie	Vergroten kennisniveau en opstellen hypotheses	Bestaande kennis over onderwerp, complexiteit	20%
	Ophalen input intern en extern, verkennende gesprekken	Breedte van onderwerp, aantal gesprekken	
Uitvoering	Opstellen en finaliseren projectplan	Complexiteit	60%
	Verzamelen data en informatie	Beschikbaarheid en kwaliteit data en informatie, aantal gesprekken	
	Analyseren data en informatie (inclusief toetsing hypotheses) of uitvoeren toetsingen (bv. dossieronderzoek)	Complexiteit, kwaliteit data en informatie, omvang	
	Bepalen visie AFM t.a.v. verschillende onderwerpen, risico's en problemen	Complexiteit	

Finaliseren	Bepalen conclusies, aanbevelingen en follow-up		
	Interne toets (door management, bestuur, inhoudelijke en juridische experts)		
	Handhaving op overtredingen (exclusief boetetrajecten)	Aantal (type) overtredingen en complexiteit	
	Interne rapportage en presentatie van bevindingen	Reikwijdte rapportage	20%
	Externe rapportage en presentatie van bevindingen		
	Discussies sector, beantwoorden vragen, evaluatie en decharge	Aantal vragen, opmerkingen en discussies.	
Totaal			0,5 fte - 3 fte

Tabel 3 Ronde tafel

Fase	Stap	Onzekerheid	Tijdbesteding
Voorbereiding	Genodigdenlijst, uitnodigingen, agenda samenstellen, presentatie maken, interne afstemming, praktische zaken.	Omvang ronde tafel, complexiteit van onderwerp.	50%
Uitvoering	Houden van de ronde tafels. Baseline is 2 sessies.	Beperkt	20%
Nazorg	Uitwerking notulen, terugkoppeling, interne take-aways bepalen, reacties en vragen.	Omvang ronde tafel, complexiteit van onderwerp.	30%
Totaal			0,1 fte - 0,3 fte

Voor de inschatting van het additionele tijdsbeslag bij het toezicht op vermogensbeheerders en bij ondersteunende diensten is het proces besproken waarmee deze inschatting tot stand is gekomen. De AFM heeft gebruik gemaakt van een analyse van twee eerdere capaciteitsuitbreidingen: die rond Brexit en de meer recente uitbreiding van het toezicht op accountants. Op basis hiervan is in een eerste stap vastgesteld dat een verhouding tussen uitvoerende en ondersteunende activiteiten van 2/3 versus 1/3 passend is. Vervolgens zijn er door de afdeling verzekeren en pensioenen gesprekken gevoerd met de ondersteunende afdelingen om tot een inschatting van het capaciteitsbeslag te komen. Bij deze gesprekken zijn de activiteiten in kaart gebracht die een ondersteunende afdeling zou moeten gaan uitvoeren. De onderbouwing die de AFM geeft voor het capaciteitsbeslag per ondersteunende afdeling is minder uitgebreid en diepgravend dan de inschatting voor de toezichtactiviteiten binnen de afdeling verzekeren en pensioenen zelf.

Benchmarks

Ook is tijdens de gesprekken over de verschillende activiteiten door de onderzoekers kritisch doorgevraagd naar de onderbouwing van de tijdsinschatting door de AFM. Hierbij is een aantal projecten besproken die zijn gebruikt

als vergelijkingsmateriaal voor de inschatting van het tijdsbeslag. Het betrof zeven onderzoeken, één leidraad (een vorm van guidance) op het vlak van pensioenen, en een andere aanvraag voor uitbreiding van het kostenkader:

- Onderzoek van de AFM naar het productontwikkelings- en reviewproces bij verzilverhypothekeken.¹ Het onderzoek liep van haverwege 2019 tot halverwege 2021. In het onderzoek zijn aanbieders van verzilverhypothekeken onderzocht, alsmede aanbieders van krediethypothekeken en van sale-and-lease back producten.
- Onderzoek van de AFM naar klachtenprocedures bij pensioenfondsen.² Met dit onderzoek onder alle actieve pensioenfondsen ging de AFM na welke waarborgen pensioenfondsen hebben ingebouwd in de klachtenprocedures, en in hoeverre deelnemers toegang hebben tot een klachtenprocedure.
- Onderzoek dat resulteert in het 'Sectorbeeld Pensioenen' waarmee de AFM een overzicht geeft van de stand van zaken en ontwikkelingen in de pensioensector wat betreft tweedepijlerpensioenen.³ Het is een brede studie die sinds 2021 jaarlijks verschijnt.
- Onderzoek van de AFM naar de wijze van verantwoording over de hoogte van de kosten en de impact van gemaakte beleidskeuzes hierop.⁴ De AFM ging bij 166 pensioenfondsen na in hoeverre de wettelijk verplicht op te nemen cijfers over de hoogte van de kosten in het jaarverslag 2019 zijn opgenomen en in welke mate deze van een toelichting zijn voorzien.
- Verkennend onderzoek van de AFM naar de 'Kwaliteit pensioenadministraties'.⁵ De focus van dit onderzoek zag op de communicatie-uitingen van pensioenfondsen richting de deelnemers, en in welke mate deze communicatie-uitingen correct waren.
- Onderzoek van de AFM over de verschillende vormen van pensioenverlaging.⁶ Pensioenverlaging is voor deelnemers een complex en gevoelig onderwerp omdat het veel impact heeft op hun vermogen en vaak lastig te begrijpen is. De AFM heeft onderzocht in welke mate de doorgevoerde verlagingen, opbouwkortingen en informatie over het gebruik van de Vrijstellingregeling voldoet aan de wettelijke eisen.
- Onderzoek van de AFM naar de keuzebegeleiding van deelnemers bij de keuze van variabele pensioenuitkering.⁷ Variabele pensioenuitkeringen dragen risico's met zich mee en uit het onderzoek concludeert AFM dat de begeleiding verbeterd moet worden. Dit geldt voor zowel het definitieve, als voorlopige keuzemoment.
- Leidraad van de AFM met betrekking tot de informatieverstrekking van pensioenuitvoerder bij een Collectieve Waardeoverdracht (CWO).⁸ Dit is een waardeoverdracht op verzoek van de werkgever waarbij geldt dat deelnemers schriftelijk geïnformeerd moeten zijn over de overdracht, en geen bezwaren kenbaar hebben gemaakt aan de pensioenuitvoerder. AFM houdt toezicht op deze communicatie en kijkt hierbij naar tijdige, correcte en duidelijke informatieverstrekking zodat gevolgen inzichtelijk zijn voor de deelnemers.
- Voor de invoering van Mifid II is door de AFM ook extra capaciteit aangevraagd en toegekend. Om deze capaciteit in te schatten is een analyse gemaakt op basis van activiteiten in een vergelijkbaar proces als voor onderhavige aanvraag is gevolgd. Het ging in eerste instantie om 19 fte in 2017 en minimaal 10 fte structureel. Deze schatting is herzien naar 18,2 voor 2018 en 16,2 voor 2019 en verder.

¹ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/december/verzilverhypothekeken-moeten-productontwikkeling-verbeteren>

² Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/doelgroepen/pensioenuitvoerders/rapport-klachtenprocedures-pensioenen.pdf>

³ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/doelgroepen/pensioenuitvoerders/sectorbeeld-pensioenen/sectorbeeld-pensioenen-2021-toegankelijk.pdf>

⁴ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/nieuws/2021/rapport-kostentransparantie-pensioenfondsen.pdf>

⁵ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/doelgroepen/pensioenuitvoerders/rapport-pensioenadministratie-pensioencommunicatie.pdf>

⁶ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/doelgroepen/pensioenuitvoerders/rapport-communicatie-over-pensioenverlaging.pdf>

⁷ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/rapporten/2021/rapport-variabele-pensioenuitkering.pdf>

⁸ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/doelgroepen/pensioenuitvoerders/leidraad-informatieverstrekking-cwo.pdf>

Ook is door de onderzoekers van SEO nagegaan hoeveel fte andere organisaties naar schatting hebben per manager voor tot op zekere hoogte vergelijkbare teams. De organisaties betreffen DNB, de ACM, en het CPB. Op basis van kennis bij de onderzoekers van SEO van deze organisaties, wordt geschat dat een manager een team van 10-20 fte onder zich heeft. Dit is in lijn met het aantal additionele leidinggevenden dat de AFM nodig denkt te hebben in het kader van de groei van het aantal fte dat actief is op pensioentoezicht.

Relatie van inspanning tot het doel

Onder proportioneel wordt in dit onderzoek verstaan of de inspanning die de AFM voorziet in redelijke verhouding staat tot het doel dat daarmee wordt beoogd. De vraag naar proportionaliteit betreft dus ook het belang van het beoogde doel: het inperken van de risico's die met de transitie gepaard gaan. Het belang van het inperken van die risico's is gerelateerd aan het publieke belang dat pensioenen vertegenwoordigen.

Het staat buiten kijf dat pensioenen een groot publiek belang vertegenwoordigen. Er zijn ruim 10 miljoen pensioengerechtigden in Nederland met een totaal beheerd vermogen van ruim 1800 miljard euro. De doelstelling van het pensioenakkoord is daarbij drieledig: een eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen, een transparanter en meer persoonlijk pensioenstelsel en betere aansluiting bij ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt.⁹

In het nieuwe pensioenstelsel is gedragstoezicht relevant in het licht van het meer persoonlijke en transparante pensioenstelsel, de combinatie van reeds bestaande en nieuwe keuzemogelijkheden van deelnemers, en de daarmee gepaard gaande risico's op niet passende keuzes. Daarbij staat ook buiten kijf dat het belangrijk is dat de transitie naar een nieuw pensioenstelsel goed verloopt en dat AFM hierbij een belangrijke rol in speelt: de wetgever heeft immers een aantal taken bij de AFM neergelegd. De (nieuwe) wettelijke taken die de AFM tijdens en na de pensioentransitie zal moeten zijn uitvoeren zijn onder andere:

- Het toezicht op de informatieverstrekking aan deelnemers over de gevolgen van de pensioentransitie, waaronder het gebruik en de uitvoering van het transitie-ftk en of informatie over de gevolgen van dat gebruik voor de deelnemers evenwichtig, duidelijk, correct en tijdig is.
- Het toezicht op de communicatieplannen. De AFM ziet in haar rol als gedragstoezichthouder erop toe dat de pensioenuitvoerder schriftelijk vastlegt op welke wijze pensioendeelnemers worden geïnformeerd over de voor hen relevante gevolgen van de wijziging van de pensioenovereenkomst en de wijze waarop wordt omgegaan met opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten.
- De open norm rond keuzebegeleiding. Ter bevordering van weloverwogen keuzes die zo veel mogelijk in het belang zijn van de deelnemer en ter voorkoming van substantiële en onomkeerbare inkomensgevolgen door keuzes die deelnemers over hun pensioen hebben en maken, wordt een nieuwe open norm geïntroduceerd.
- Het toezicht op het uitvoeren van het risicopreferentieonderzoek onder deelnemers door pensioenuitvoerders. Met dit risicopreferentieonderzoek wordt onderzocht welke risico's deelnemers kunnen en willen dragen in hun pensioenregeling, deze risicopreferenties worden vervolgens mede gebruikt om de risicohouding per leeftijdscohort van de deelnemerspopulatie vast te stellen.
- Toezicht op de correctheid van de getoonde scenariobedragen in de communicatie aan de deelnemers. De getoonde projecties van de pensioenuitkering worden in het nieuwe pensioenstelsel relevanter. De AFM zal toezicht houden op de correctheid van de getoonde projecties.

⁹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/30/memorie-van-toelichting-wet-toekomst-pensioenen>

- Het toezicht op de onderbouwing in welke mate de gevolgen van de voorgenomen pensioenregeling passen bij deelnemers gegeven de samenstelling van de populatie van het pensioenfonds, zowel op de onderdelen als de gezamenlijke werking van de verschillende onderdelen.
- De uitoefening van de wettelijke taken van het pensioenregister alsmede op de bedrijfsvoering en organisatie daartoe.

4 Conclusie

De AFM heeft een relatief gedetailleerde onderbouwing gegeven van de benodigde capaciteit en de daarbij behorende kosten voor de transitiefase 2023-2026. Deze inschatting is gemaakt in 2021 en keek vooruit onder behoud van diverse onzekerheden.

Bij kritisch doorvragen van de onderzoekers van SEO over determinanten en onderbouwing van de benodigde capaciteit konden de medewerkers van de AFM de inschattingen onderbouwen. Op een beperkt aantal posten vonden de onderzoekers van SEO ook na toelichting door de AFM dat er mogelijk sprake was van onderschatting van de benodigde capaciteit.

Daarbij is van belang dat er relatief grote onzekerheid is over de omvang van sommige activiteiten. De onzekerheid hangt af van een aantal terugkerende factoren en leidt in de ogen van de onderzoekers van SEO eerder tot een bovenwaartse dan tot een benedenwaartse bijstelling van de benodigde capaciteit gedurende de transitiefase. Voor de uitbreiding van het kostenkader die ziet op ondersteunende dienstverlening is door de onderzoekers van SEO slechts een marginale toets gedaan omdat de analyse door de AFM zelf hier ook minder diepgravend was.

Op basis van het materiaal dat SEO heeft ingezien en de gesprekken met toezichthouders, leidinggevenden en een directielid bij de AFM concluderen de onderzoekers van SEO dat de inschatting door de AFM van de benodigde capaciteit en de daarbij behorende kosten voor de transitiefase 2023-2026 redelijk zijn. De onderzoekers van SEO concluderen daarmee dat de gevraagde uitbreiding van het kostenkader voor de transitiefase 2023-2026 proportioneel is, ook gegeven het maatschappelijk belang dat met de transitie van het pensioenstelsel gepaard gaat.

Bijlage A

Tabel 4 Door de AFM gevraagde uitbreiding kostenkader¹⁰

	2023	2024	2025	2026
Baseline- Management	1	1	1	1
Baseline - Data	2	2	2	2
Baseline - doorlopend toezicht	4	4	4	4
Baseline - thematisch toezicht (onderzoeken)	5	5	5	5
Totaal baseline	12	12	12	12
Totaal uitbreiding focusgebieden	10	12	17	12
Uitbreiding management	2	2	2	2
Uitbreiding data en marktmonitoring	2	2	2	2
Uitbreiding doorlopend toezicht	5	5	5	5
Totaal uitbreiding algemeen	9	9	9	9
Totaal uitbreiding	19	22	26	21
Inzet baseline voor nieuw toezicht	4	4	4	4
Totaal inzet intern	4	4	4	4
Extra benodigde fte pensioenteam	15	18	22	17
Totaal fte pensioenteam	27	30	34	29
Extra benodigde ondersteuning	8.5	8.5	8.5	8.5

¹⁰ De inschatting is voor daadwerkelijk benodigde inzet, waarbij geen rekening is gehouden met uitval of ziekte.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2022-63
ISBN 978-90-5220-199-3

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2022 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roeterstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl