

12 | Pension fund governance in de jaarverslaggeving

Wilfred Kevelam en Ralph ter Hoeven

1. Inleiding

Het maatschappelijk vertrouwen in pensioenfondsen is al jaren tanende. Dat heeft vooral te maken met het feit dat pensioenen en pensioenaanspraken jarenlang voor een grote groep deelnemers niet meer zijn verhoogd of zelfs zijn verlaagd (korten). De oorzaken, zoals de zeer lage rentevoet waarmee de pensioenverplichtingen contant gemaakt moeten worden, zijn genoegzaam bekend. Maar ook het lang uitblijven van het in juni 2019 afgesloten pensioenakkoord (waarin overigens nog veel concrete zaken nader moeten worden uitgewerkt) heeft niet bijgedragen aan het vertrouwen in de pensioensector.

De pensioensector zelf erkent ook het belang om bij te dragen aan het herstel van vertrouwen. Aan de Code Pensioenfondsen (hierna: ‘de Code’) ontlene wij het volgende: “Pensioenfondsen moeten aantonen dat ze de juiste dingen doen om goed te functioneren én inzichtelijk maken wat ze daarvoor doen. Alleen zo kan het vertrouwen van belanghebbenden in pensioenfondsen en in het goede beheer van hun uitgesteld inkomen of pensioen terugkeren.”

Goed pensioenfondsbestuur, de term die in de Nederlandse context wordt gebezigd voor *pension fund governance*, is een belangrijk instrument om te komen tot herstel van vertrouwen. Hoewel er een verscheidenheid aan definities bestaat, wordt door de Code de kern van goed pensioenfondsbestuur in drie functies onderverdeeld: (1) besturen, (2) toezicht houden en (3) verantwoording afleggen over de prestaties van het pensioenfonds in het licht van zijn doelstellingen richting zijn deelnemers. Artikel 33 van de Pensioenwet vereist in dit kader dat een pensioenuitvoerder zijn organisatie zodanig inricht dat een goed bestuur is gewaarborgd, waardoor er in ieder geval (a) verantwoording wordt afgelegd aan de deelnemers en de werkgever, en (b) er intern toezicht is. Ook in deze bijdrage laten wij deze drie functies terugkomen.

Het mag uit het voorgaande duidelijk zijn dat goed pensioenfondsbestuur niet alleen betrekking heeft op het bestuur zelf, maar op alle bij het pensioenfonds betrokken organen, zoals het verantwoordingsorgaan (VO), het belanghebbendenorgaan (BO) en de raad van toezicht (RvT). Daarnaast komt zowel in de Pensioenwet als in de Code overtuigend naar voren dat het afleggen van

verantwoording een expliciet onderdeel is van goed pensioenfondsbestuur. Dit blijkt ook uit de in oktober 2018 geactualiseerde Code, waarbij de structuur van de Code is aangepast langs de lijnen van acht thema's. De eerste twee thema's richten zich op 'vertrouwen waarmaken' en 'verantwoordelijkheid nemen'. Het laatste thema richt zich op het bevorderen van transparantie.

Het afleggen van verantwoording kan worden beschouwd als het sluitstuk van een effectief governanceproces. In deze bijdrage staat de verantwoording door pensioenfondsen centraal. In dit kader besteden we aandacht aan een aantal recente wijzigingen in de regelgeving omtrent goed pensioenfondsbestuur in de jaarverslaggeving 2018. Dit betreft allereerst de nieuwe pensioenrichtlijn *Institutions for Occupational Retirement Provision* (IORP II) die per 13 januari 2019 in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd. Op basis van IORP II dienen pensioenfondsen te beschikken over een doeltreffend governancestelsel, waarbij drie nieuw geïntroduceerde sleutelfuncties (de risicobeheerfunctie, de actuariële functie en de interne auditfunctie) centraal staan.

Min of meer gelijktijdig met de implementatie van IORP II, geldt dat ondernemingspensioenfondsen met een beheerd vermogen van meer dan 1 miljard euro het interne toezicht vanaf 1 januari 2019 dienen te beleggen bij een raad van toezicht. Dit volgt uit de Verzamelwet pensioenen 2017. Voorheen was het ondernemingspensioenfondsen ook toegestaan het intern toezicht te beleggen bij een visitatiecommissie. Voor bedrijfstakpensioenfondsen en algemene pensioenfondsen was het instellen van een raad van toezicht reeds verplicht.

Zowel IORP II als de verplichte instelling van een raad van toezicht heeft voor de pensioenfondsen die het betreft grote invloed op de inrichting van het bestuur. Pensioenfondsen dienen invulling te geven aan de nieuwe regelgeving op een manier die de governance versterkt en uiteindelijk een waardevast pensioen voor de deelnemers moet waarborgen. Van pensioenfondsen mag diens gevolg worden verwacht dat zij een goede toelichting geven op de implementatie van IORP II en, indien van toepassing, de nieuwe raad van toezicht. De mate waarin pensioenfondsen dit daadwerkelijk doen is de centrale onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. We vangen aan met een korte schets van de ontwikkelingen op het gebied van pension fund governance. In paragraaf 3 gaan we specifiek in op de nieuwe regelgeving uit hoofde van IORP II en de verplichte instelling van een raad van toezicht voor ondernemingspensioenfondsen met een beheerd vermogen groter dan 1 miljard euro. In paragraaf 4 staat de verantwoording door pensioenfondsen centraal. Nadat we het algemene verslaggevingskader voor pensioenfondsen beschrijven, gaan we nader in op een verkennend empirisch onderzoek naar de jaarverslaggeving over 2018 op basis van de jaarverslagen van 50 pensioenfondsen. We sluiten dit hoofdstuk af met een nabeschuiving en een aantal observaties en aanbevelingen.

2. Pension fund governance: een korte inleiding

Voordat we ingaan op concrete wet- en regelgeving, achten we het zinvol kort stil te staan bij de complexiteit die samenhangt met governancevraagstukken ten aanzien van pensioenfondsen. Deze complexiteit wordt in de basis veroorzaakt door verschillende zienswijzen op het fenomeen pensioenfondsen. Maatman¹ onderscheidt in dit kader een ‘sociale school’ en een ‘financiële school’ en betoogt dat de tegenstelling tussen deze twee scholen doorwerkt in de governance.

De sociale school ziet pensioenfondsen als een sociale instelling, bestuurd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Het fonds wordt bestuurd vanuit de pariteit, met evenredige vertegenwoordiging van alle betrokken partijen. Bestuurders zijn dan de, veelal op deeltijdbasis, vooruitgeschoven vertrouwenspersonen vanuit sociale partners en kennen de dynamiek van ‘pensioenpolder’.

Daartegenover ziet de financiële school een pensioenfonds veeleer als een financiële instelling die als zodanig moet worden bestuurd. Dit stelt hoge eisen aan de kennis en deskundigheid van bestuurders, bijvoorbeeld op het gebied van beleggingsbeleid en risicomanagement. In dit licht past een voltijds, professioneel bestuur met individuele bestuurders die specifieke expertisegebieden afdekken.

De Code combineert beide visies en definieert een pensioenfonds als een private, ‘not for profit’-instelling, die als een arbeidsvoorwaardelijke financiële instelling wordt beschouwd. Ook in de *Wet versterking bestuur pensioenfondsen* (Wvbp) zijn beide visies te herkennen. Deze in 2014 in werking getreden wet kan als een belangrijke stap in de verdere professionalisering van het pensioenfondsbestuur worden gezien. De wet biedt pensioenfondsen de keuze uit bestuursmodellen. Naast het paritaire bestuursmodel werd een onafhankelijk bestuursmodel geïntroduceerd, waarbij zowel het bestuur als het intern toezicht volledig bestaat uit onafhankelijke deskundigen. Dit model scharen we onder de ‘financiële school’. Daarnaast zijn zogenaamde gemengde bestuursmodellen geïntroduceerd. Dit zijn onder andere *one-tier boards*, met uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders, waarbij de laatste belast zijn met het interne toezicht. Binnen het oorspronkelijke paritaire model bestaat verder de mogelijkheid om maximaal twee onafhankelijke deskundigen te benoemen, waardoor er feitelijk een gemengd model ontstaat. Volgens goed Nederlands gebruik worden pensioenfondsen dus in staat gesteld een compromis te vinden tussen de sociale school en de financiële school, en hier een passend bestuursmodel bij te kiezen. De wetgever lijkt hier begrip te hebben voor de grote verscheidenheid aan pensioenfondsen die ons land nog steeds rijk is, van een klein, volledig herverzekerd ondernemingspensioenfonds tot financiële reuzen met honderden miljarden euro’s aan pensioenaanspraken en belegd vermogen.

¹ R.H. Maatman, ‘Pensioen en pensioenfonds in transitie’, *Ondernemingsrecht* 2013, 109, p. 548-556.

Naast de introductie van de nieuwe bestuursmodellen bevat de Wvbp een groot aantal maatregelen ter verdere versterking van de governancestructuur. Zo worden hogere geschiktheidseisen gesteld aan pensioenfondsbestuurders en andere beleidsbepalers binnen het pensioenfonds, waarbij toetsing plaatsvindt door toezichthouder DNB. Het intern toezicht is versterkt, onder andere door de verplichte instelling van een raad van toezicht bij bedrijfstakpensioenfonds (in een *two-tier board*) en een hogere visitatieverplichting (uitgevoerd door een externe commissie).

Met de invoering van de Code en de Wvbp werden in 2014 belangrijke stappen gezet in het versterken van de governance van pensioenfonds. Daarna is het even rustig geweest, althans op het gebied van governanceregelgeving, maar met de implementatie van IORP II en de verplichte instelling van een raad van toezicht voor een deel van de ondernemingspensioenfonds krijgen de discussie en de aandacht voor goed pensioenfondsbestuur een nieuwe impuls. We beschouwen deze nieuwe regelgeving nader in de volgende paragraaf.

3. Wijzigingen in governanceregelgeving

3.1 Inleiding IORP II

IORP II (EU 2016/2341) is de opvolger van IORP I (2003/41/EG) en ziet toe op instellingen die belast zijn met de pensioenvoorziening in de tweede pijler van de oudedagsvoorziening; ook wel instellingen voor de bedrijfspensioenvoorziening genoemd. Het doel van de richtlijn is het bevorderen van de verdere ontwikkeling van het tweedepijlerpensioen in de Europese Unie.

De implementatiewet van de herziene IORP-richtlijn is op 18 oktober 2018 door de Tweede Kamer aangenomen. De datum van inwerkingtreding van de implementatiewet is 13 januari 2019. In Nederland heeft de implementatie van IORP II in de Pensioenwet en lagere wetten vooral invloed op de pensioenfonds zoals gedefinieerd in de Pensioenwet.² De belangrijkste wijzigingen voor Nederland zijn:

- aanvullende regelgeving voor governance, met de vereiste van integraal risicomanagement, de introductie van sleutelfuncties voor risicobeheer, actuariële functie en interne audit (i.e. de expliciete scheiding van uitvoering en controle op de uitvoering), en de toevoeging van een verplichte, minimaal driejaarlijks uit te voeren eigenrisicobeoordeling;
- verduidelijking van de procedure van een grensoverschrijdende collectieve waardeoverdracht; en
- aanvullende regelgeving voor de informatieverstrekking.

² Een stichting die niet een premiepensioeninstelling is, waarin ten behoeve van ten minste twee deelnemers, gewezen deelnemers of hun nabestaanden gelden worden of werden bijeengebracht en worden beheerd ter uitvoering van ten minste een basispensioenregeling.

We zullen vanuit het bestek van dit hoofdstuk met name ingaan op het eerste en derde doel, waarbij we de informatieverstrekking later in dit hoofdstuk zullen behandelen. Eerst zullen we vanuit governanceoogpunt aandacht besteden aan de door de regelgeving gedefinieerde sleutelfuncties en de mogelijkheid tot uitbesteding van deze functies (3.2) en de verplichte instelling van een raad van toezicht (3.3).

3.2 IORP II: Sleutelfuncties en een ‘three lines of defence’-model

Op grond van de IORP II-implementatie moeten pensioenuitvoerders beschikken over een drietal sleutelfuncties, te weten een actuariële functie, een risicobeheerfunctie en een interne auditfunctie. De sleutelfuncties hebben een controlerende en in voorkomende gevallen adviserende rol en moeten onafhankelijk functioneren van de uitvoerende werkzaamheden, waarop zij controle uitoefenen. Daarom dient er een adequate functiescheiding te zijn. De houders van sleutelfuncties, alsmede de overige personen die betrokken zijn bij het uitoefenen van de sleutelfuncties, kunnen daarom niet tevens actief zijn in de desbetreffende uitvoerende werkzaamheden met betrekking tot bijvoorbeeld het vermogensbeheer of de pensioenadministratie.

Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen houders van de sleutelfuncties en degenen die de functies qua werkzaamheden verrichten (de zogenaamde ‘uitvoerders van werkzaamheden’). IORP II vraagt van pensioenfondsen dat zij niet alleen het houderschap en de bijbehorende activiteiten van de sleutelfuncties beleggen, ook moeten zij taken en bevoegdheden van de governanceorganen opnieuw definiëren. In de praktijk zullen bestuurders dus het sleutelfunctiehouderschap moeten verdelen inclusief de actuariële functie, die overigens niet door de *adviserend* actuaris maar hooguit door de certificerend actuaris mag worden gehouden.³

Hoewel niet expliciet opgenomen, komt het zogenaamde ‘three lines of defence’-model nadrukkelijk naar voren binnen IORP II. Dit algemeen geaccepteerde kader voor interne beheersing is voor reguliere ondernemingen gemeengoed. Het bestaat uit beheersingsmaatregelen van het lijnmanagement zelf op diverse organisatieniveaus (eerste lijn), en vervolgens uit een lijn die verantwoordelijk is voor het ondersteunen van het management voor het identificeren en bewaken van risico’s (compliancefunctie; tweede lijn) en tot slot een interne auditfunctie belast met de overkoepelende monitorfunctie op het risicobeheersingsproces (derde lijn).

In de implementatiewet is gebruikgemaakt van een (lidstaten) optie die het mogelijk maakt dat sleutelfuncties worden uitbesteed. Hiermee wordt aangesloten

³ DNB hanteert het uitgangspunt dat als de waarmede actuaris van een pensioenfonds het sleutelfunctiehouderschap voor de actuariële functie bij dat pensioenfonds op zich neemt, het pensioenfonds ervan uit kan gaan dat deze actuaris beschikt over de vereiste beroepskwalificaties, -kennis en -ervaring. Dat laat onverlet dat DNB deze persoon alsnog kan toetsen op geschiktheid als daartoe aanleiding is.

bij de huidige praktijk, waarin de werkzaamheden die vallen onder deze sleutelfuncties deels door serviceorganisaties worden vervuld. Deze serviceorganisaties, waarvan APG en PGGM de bekendste zijn, hebben hun eigen interne beheersingsmodellen. De Pensioenwet vereist echter dat pensioenfondsbesteders zelf hun uitbestede processen nauwgezet bewaken. Als het pensioenfonds zelf zijn ‘three lines of defence’-model bouwt als aanvulling op de uitvoeringsorganisatie, liggen er derhalve uiteindelijk ‘six lines of defence’.

Door de implementatie van IORP II worden enkele nieuwe onderdelen opgenomen in artikel 12 van het Besluit uitvoering Pensioenwet en van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Pensioenuitvoerders mogen geen taken en/of werkzaamheden uitbesteden van personen die het dagelijks beleid bepalen. Ook mag uitbesteding de verantwoordelijkheid van de pensioenuitvoerder voor de organisatie en beheersing van de bedrijfsprocessen of het toezicht hierop niet ondermijnen. Uitbesteding is eveneens niet mogelijk als dit een belemmering zou kunnen vormen voor een adequaat toezicht op de naleving van de pensioenwetgeving. Daarnaast mag een pensioenuitvoerder niet tot uitbesteding overgaan indien het operationele risico hierdoor onnodig toeneemt of als de continuïteit en de toereikendheid van de dienstverlening aan deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden hierdoor worden ondermijnd. Tot slot geldt dat – ook ingeval een sleutelfunctie wordt uitbesteed – de houder van de sleutelfunctie de functie op een objectieve, eerlijke en onafhankelijke wijze moet kunnen vervullen. In de memorie van antwoord concludeert de minister dat het veelal niet mogelijk zal zijn het houderschap van de risicobeheerfunctie en de interne auditfunctie (dus de tweede en derde verdedigingslijn) buiten de organisatie te beleggen.⁴ Vooral bij het houderschap van de actuariële functie ligt uitbesteding voor de hand, hetgeen binnen menig fonds al gebruikelijk is. Ondersteunende werkzaamheden voor de drie sleutelfuncties kunnen wel worden uitbesteed en dan zijn we weer uitgekomen bij de serviceorganisaties en het toezicht op de verdedigingslijnen van deze organisaties. Al met al zou deze structuur moet leiden tot een proportionele invulling van de sleutelfuncties, aldus de minister. De vraag is echter in hoeverre de kleine pensioenfondsen nog aan deze eisen kunnen voldoen zonder geconfronteerd te worden met een aanzienlijke kostenverhoging, hetgeen ook een vraag was van leden van de CDA-fractie bij het wetsvoorstel.⁵

Naast de vereiste functiescheiding en de nadere eisen aan uitbesteding dienen ook de houders van de sleutelfuncties aan geschiktheidseisen te voldoen. De Nederlandse toezichthouder (DNB) zal hierop gaan toetsen. Verder worden eisen gesteld aan het beleggingsbeleid waarbij aandacht moet worden besteed aan ‘*environment, social and governance*’ (ESG) aspecten van de beleggingsportefeuilles en dient er

4 Memorie van antwoord wetsvoorstel implementatie herziene IORP-richtlijn; bijlage bij aanbiedingsbrief Memorie van Antwoord bij wetsvoorstel implementatie herziene IORP-richtlijn, Kamerbrief 07-12-2018.

5 Wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op het financieel toezicht in verband met de implementatie van Richtlijn 2016/2341/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (PbEU 2016, L 354); Memorie van antwoord.

driejaarlijks een eigenrisicobeoordeling plaats te vinden waarbij de doelmatigheid van het risicobeheer dient te worden beoordeeld. Een van de aspecten is de houdbaarheid van het bedrijfsmodel.

Het maakt duidelijk dat de implementatie van IORP II behoorlijke additionele eisen stelt aan de governance van pensioenfondsen. Het zal met name bij de kleinere pensioenfondsen de vraag naar de houdbaarheid van het in stand houden van een eigen fonds nog pregnanter maken dan nu al het geval is. We voorzien dat door de invoering van IORP II derhalve een versnelling van de concentratie van de pensioensector zal gaan optreden. Qua transparantie verwachten we van de pensioenfondsen dat in het bestuursverslag een visieparagraaf wordt opgenomen waarin het pensioenfonds een uitleg geeft over de eigen toekomstbestendigheid en toekomststrategie.

3.3 Verplichte instelling van een RvT

De inwerkingtreding van IORP II valt samen met de verplichte instelling van een raad van toezicht voor ondernemingspensioenfondsen met een beheerd vermogen van meer dan 1 miljard euro. Deze verplichte instelling is feitelijk nog een nabrander van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen.⁶

Bij instelling van de raad van toezicht dienen de leden te worden benoemd per 1 januari 2019, de wettelijk vereiste ingangsdatum voor de in aanmerking komende ondernemingspensioenfondsen. Dit impliceert dat zij het bestuursverslag en de jaarrekening over het boekjaar 2018, die veelal in het voorjaar van 2019 wordt opgemaakt en vastgesteld door het pensioenfondsbestuur, dienen goed te keuren (artikel 104 Pensioenwet). De praktijk leert dat veel leden van de raad van toezicht hier principiële bezwaren tegen hebben. Immers, zij keuren het besluit van het bestuur tot vaststelling van de jaarrekening over het boekjaar 2018 goed, terwijl zij over deze periode geen toezicht hebben gehouden. De wet vereist evenwel deze goedkeuring, zoals die ook wordt vereist voor nieuwe leden van een raad van commissarissen bij een rechtspersoon. Dit wringt in het bijzonder als de openbaar gemaakte jaarrekening een misleidende voorstelling van zaken geeft. De commissaris die bewijst dat deze misleidende voorstelling niet aan een tekortkoming van zijn kant in het toezicht is te wijten, is niet aansprakelijk (artikel 2:150/260 BW). Een dergelijk bewijs zal eenvoudiger te leveren zijn als de jaarrekening ziet op een periode waarin het toezicht nog niet werd uitgeoefend. Toch dienen de in 2019 nieuw benoemde leden van de raden van toezicht bedacht te zijn op zaken die zij wel weten of behoren te weten, maar die niet adequaat in de jaarrekening staan vermeld. Het goedkeuringsrecht met betrekking tot het besluit tot vaststelling van

⁶ De regering heeft tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Versterking bestuur pensioenfondsen in de Eerste Kamer reeds in juli 2013 toegezegd dat ondernemingspensioenfondsen op gelijke wijze behandeld zullen gaan worden als bedrijfstakpensioenfondsen met een paritair of een onafhankelijk bestuur (deze moesten vanaf de inwerkingtreding van de wet al een raad van toezicht instellen).

de jaarrekening en het bestuursverslag mag dus ook in dit eerste toezichtsjaar zeker niet lichtzinnig worden opgevat.

4. Verantwoording in de verslaggeving

4.1 Verslaggevingskader pensioenfondsen

De Pensioenwet (artikel 146) vereist dat pensioenfondsen binnen zes maanden na afloop van het boekjaar een bestuursverslag en een jaarrekening op dienen te stellen op basis van Titel 9 BW2. Hierbij mogen pensioenfondsen niet gebruikmaken van de vrijstellingen ten aanzien van de inrichting en publicatie van de jaarrekening voor kleine en middelgrote rechtspersonen. Met andere woorden, kleine pensioenfondsen vallen onder dezelfde verslaggevingsregels als grote pensioenfondsen. Dit gelijkheidsbeginsel is vanuit het perspectief van de deelnemers in pensioenfondsen te rechtvaardigen. Immers, iedere deelnemer moet relevante informatie aan de jaarrekening kunnen ontleen, ongeacht de omvang van het fonds.

Het kapstokartikel voor alle rechtspersonen die Titel 9 BW2 toepassen is artikel 2:362 lid 1 BW. De kern van dit artikel bepaalt dat de jaarrekening volgens normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht moet geven dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd omtrent het vermogen en resultaat van de rechtspersoon. Dit staat alom bekend als het wettelijke inzihtsvereiste. Dit inzicht dient dus gegeven te worden aan de gebruiker van de jaarrekening, voor pensioenfondsen vooral bestaande uit de actieve en passieve deelnemers van de pensioenregelingen die door het fonds worden uitgevoerd.

Het jaarverslag bestaat uit het bestuursverslag, de jaarrekening en de overige gegevens (waar onder andere de controleverklaring van de externe accountant wordt opgenomen). De toelichtingen op het gebied van goed pensioenfondsbestuur worden vooral verwacht in het bestuursverslag. De jaarrekening heeft immers nagenoeg uitsluitend betrekking op de financiële positie en het resultaat van het betreffende pensioenfonds. Wat het bestuursverslag betreft gelden de eisen van artikel 2:391 BW. De in artikel 2:391 BW opgenomen eisen inzake het jaarverslag zijn in de loop van de tijd uitgebreid, maar bevatten geen concrete bepalingen omtrent de toelichting inzake de governance van ondernemingen. Wel wordt in artikel 2:391 lid 5 BW gerefereerd aan de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gedragscode, dus de Code Pensioenfondsen.⁷ Op grond van artikel 1A van de Code doet een fonds in het jaarverslag mededeling over de naleving van de principes voor goed pensioenfondsbestuur. Deze bepalingen hebben echter feitelijk geen bindende status, omdat op de Code het ‘pas toe of leg uit’-beginsel van

⁷ Besluit van 18 december 2013 tot wijziging van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling en het Handelsregisterbesluit 2008 in verband met de Wet versterking bestuur pensioenfondsen en enige andere wijzigingen (*Stb.* 2013/581).

toepassing is. In het bestuursverslag dient toegelicht te worden waarom een fonds de principes in de Code niet heeft nageleefd of voornemens is deze niet na te leven.

Wat de verantwoording over goed pensioenfondsbestuur betreft wijzen we met name op paragraaf 5 van de Code. Op basis van deze paragraaf dient het bestuur verantwoording af te leggen over het beleid dat het voert, de gerealiseerde uitkomsten van dit beleid en de beleidskeuzes die het eventueel voor de toekomst maakt. Het bestuur dient de belangen van de verschillende betrokken partijen evenwichtig af te wegen en inzicht te geven in de risico's van de belanghebbenden op korte en lange termijn. De bedoelde verantwoording en het inzicht in de risico's maken in ieder geval deel uit van het jaarverslag, maar kunnen tevens op een andere manier worden gecommuniceerd aan belanghebbenden. Een soortgelijke strekking is te vinden in paragraaf 59 van de Code. Voorts stelt de Code (paragraaf 47) dat het intern toezicht jaarlijks bij voorkeur in het jaarverslag rapporteert over de wijze waarop de Code binnen het pensioenfonds wordt nageleefd en toegepast.

Tot slot zijn in dit kader de richtlijnen van de Raad voor de jaarverslaggeving (RJ) van belang. Deze hebben weliswaar geen wettelijk gezag, maar dienen wel als gezaghebbende kenbron te worden beschouwd. Van pensioenfondsen mag worden verwacht dat zij de verslaggeving mede zullen opstellen aan de hand van de RJ-richtlijnen, en daarbinnen in het bijzonder de hoofdstukken RJ 610, handelend over pensioenfondsen, en RJ 400, handelend over het bestuursverslag. RJ 400 bevat diverse algemene toelichtingsvereisten met betrekking tot governance. Zo dient de governance te worden meegenomen in de beschrijving van de belangrijkste risico's en onzekerheden. Ook wordt in het kader van de verslaggeving over maatschappelijk verantwoord ondernemen informatie verwacht over de governance en ethiek, bijvoorbeeld in relatie tot integriteit en het tegengaan van corruptie (RJ 400.18). Aanbevolen wordt in te gaan op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de rechtspersoon en de wijze van beheersing hiervan. In aanvulling hierop bevat artikel 505 van RJ 610 een aantal toelichtingsvereisten inzake de wijze waarop is voldaan aan de eisen van goed pensioenfondsbestuur en invulling is gegeven aan medezeggenschap.

Samenvattend concluderen wij op basis van het bovenstaande dat het verslaggevingskader voor pensioenfondsen weinig concrete richtlijnen bevat met betrekking tot de verantwoording over goed pensioenfondsbestuur. De Richtlijnen RJ 400 en 610, alsmede de Code Pensioenfondsen, bieden weliswaar kaders, maar deze hebben geen bindende status. Vanuit verslaggevingsoptiek is het daarom interessant te bezien op welke wijze pensioenfondsen invulling geven aan een *principles-based* regelgeving en daadwerkelijk een goed inzicht bieden aan de gebruikers van de jaarverslaggeving over de door hen gemaakte keuzes. In de volgende paragraaf zullen we op basis van een verkennend jaarrekeningonderzoek toetsen in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is.

4.2 Verkennend jaarrekeningonderzoek

Wij hebben de jaarverslagen van de 50 grootste Nederlandse pensioenfondsen onderzocht. Hierbij hebben wij de fondsen geselecteerd op basis van het balans-totaal per 31 december 2018. Pensioenfondsen zijn op basis van de Pensioenwet en het Burgerlijk Wetboek verplicht hun jaarrekening voor 30 juni 2019 op te maken en vervolgens binnen 8 dagen na vaststellen te deponeren bij de Kamer van Koophandel.

Ten tijde van ons ijkmoment (15 juli 2019) zijn de jaarverslagen van 4 pensioenfondsen nog niet publiekelijk beschikbaar via de website company.info of via de eigen website van het pensioenfonds. Onze onderzoekspopulatie bestaat derhalve uit 46 pensioenfondsen, waarvan de belangrijkste kenmerken in tabel 1 zijn weergegeven.

Tabel 1. Kenmerken van de onderzoekspopulatie

| (N=46) | |
|---|---------------|
| Aantal actieve deelnemers | 4.974.000 |
| Aantal gewezen deelnemers | 7.837.000 |
| Aantal pensioengerechtigden | 4.799.000 |
| Totaal aantal deelnemers | 17.610.000 |
| | |
| Balans-totaal ultimo 2018 (EUR x 1.000) | 1.280.017.000 |
| Totaal premieopbrengsten 2018 (EUR x 1.000) | 35.801.000 |
| Gemiddelde dekkingsgraad ultimo 2018 | 110,4% |
| Gemiddelde beleidsdekkingsgraad ultimo 2018 | 114,9% |

Verantwoording over IORP II

Uit ons verkennend onderzoek blijkt dat nagenoeg alle pensioenfondsen een toelichting op de gevolgen van (invoering van) IORP II in hun jaarverslag opnemen. Deze toelichting maakt deel uit van het bestuursverslag en wordt meestal opgenomen in de risicomanagement- of governanceparagraaf. Slechts 2 van de 46 fondsen (4%) geven geen enkele toelichting op de invoering van IORP II. Voor de pensioenfondsen die wel een toelichting opnemen, geldt dat de aard en omvang van deze toelichting onderling sterk verschilt. Veel pensioenfondsen vangen aan met een beschrijving van de achtergrond en doelstellingen van de nieuwe wetgeving. Tevens benoemen veel fondsen ook de concrete gevolgen voor bijvoorbeeld de governancestructuur en de inrichting van de verschillende commissies.

De beschrijving van IORP II is bij alle fondsen erg feitelijk; er wordt door de bestuurders geen oordeel geveld over bijvoorbeeld de wenselijkheid of toegevoegde waarde van de nieuwe regelgeving. Een aantal fondsen (13%) onderscheidt zich door expliciet het implementatieproces toe te lichten. In dergelijke toelichtingen wordt

nader ingegaan op de wijze van implementatie (bijvoorbeeld door de inrichting van een werkgroep), de afstemming met DNB en overleg met het intern toezicht.

Een goed voorbeeld van de gevolgen van IORP II op de bestuurlijke inrichting van het fonds en de eigen afwegingen hieromtrent vinden we in het jaarverslag van Stichting Pensioenfonds Medisch Specialisten (zie figuur 1). Wat ons betreft is dit een goed voorbeeld, omdat een dilemma omtrent toepassing van een bestuursmodel transparant wordt gemaakt en het raakt aan het eigen verhaal van een pensioenfonds (in plaats van standaardteksten). Men kan het eens of oneens zijn met het besluit; de lezer wordt in ieder geval de mogelijkheid geboden de voor- en nadelen tot zich te nemen en zich een oordeel te vormen over de keuze van het bestuur.

Figuur 1: Voorbeeld Stichting Pensioenfonds Medisch Specialisten (jaarverslag 2018)

Dilemma: eigenheid pensioenfonds behouden

De eisen voor het besturen van een pensioenfonds zijn de afgelopen jaren aanzienlijk verhoogd. Zo is er met de Wet versterking bestuur pensioenfonds (1 juli 2014) gestuurd op de verbetering van de deskundigheid van het pensioenfondsbestuur, de versterking van het intern toezicht, een adequate vertegenwoordiging van alle risicodragers en de stroomlijning van taken en organen. Verder is op 13 januari 2019 de Europese richtlijn IORP II in werking getreden. IORP II raakt o.a. governance (invulling 'three lines of defence'-model), inrichting sleutelfuncties, risicomangement, ESG en communicatie van pensioenfonds. Al met al hebben genoemde ontwikkelingen niet alleen een extra tijdsinvestering gevraagd van het bestuur, maar ook de drempel verhoogd om tot het bestuur toe te kunnen treden. Tegen deze achtergrond is er onder pensioenfonds de trend waarneembaar dat de 'gewone' bestuurder geleidelijk plaatsmaakt voor de onafhankelijke professionele bestuurder. Heeft het bestuursmodel van SPMS, dat volledig bestaat uit medische specialisten, ook haar langste tijd gehad?

Afwegingen om huidige bestuursmodel te blijven hanteren.

- Grote binding tussen het fonds en de deelnemers ('van ons, voor ons, door ons');
- In huidige bestuursmodel is alignement het beste geborgd;
- Eenvormigheid & pariteit van het bestuur: alle leden zijn medisch specialist (geweest);
- Constructieve samenwerking met het bestuur van BPMS en de VvA en RvT;
- Goede ondersteuning door professionals van het bestuursbureau en adviseurs die zitting hebben in commissies;
- Nog steeds voldoende (potentiële) bestuurders te vinden.

Afwegingen om onafhankelijke professionele bestuurders in het bestuur op te nemen.

- Pensioenfonds vormen een onderdeel van de financiële sector en moeten op een professionele manier worden bestuurd;
- Professionals hebben ruime ervaring/ hun sporen verdiend in de financiële sector;
- Onafhankelijke blik op gang van zaken;
- Minder snel sprake van een kennis-/informatiekloof tussen bestuurders en toezichthouders;
- Tijdsbelasting voor niet-professionele bestuurder is groot.

Keuze/ besluit

De stellige overtuiging van het bestuur is dat het belang van de deelnemer uiteindelijk het best wordt gediend bij het huidige bestuursmodel. Als er ontwikkelingen plaatsvinden die duiden op een mogelijke verbetering van het huidige bestuursmodel, dan zal het bestuur dergelijke ontwikkelingen meenemen in de periodieke evaluatie.

Slechts in iets meer dan de helft van de onderzochte jaarverslagen wordt expliciet toegelicht welke personen zijn benoemd tot de verschillende sleutelfunctiehouders. In 57% van de jaarverslagen wordt toegelicht wie benoemd is voor de risicobe-

heerfunctie; voor de actuariële functie en interne auditfunctie zijn deze percentages met 52% en 50% zelfs nog iets lager. Deze percentages zijn wat ons betreft opvallend laag. Omdat er meerdere manieren zijn om concrete invulling te geven aan de sleutelfuncties, met elk hun voor- en nadelen, is dit relevante informatie voor de deelnemers van de fondsen. In dit licht is het ook teleurstellend dat slechts 3 pensioenfondsen (7%) inzicht geven in de onderliggende uitgangspunten en argumenten voor de gemaakte keuzes. Eén van deze pensioenfondsen benoemt bijvoorbeeld expliciet dat het fonds het houderschap van de functies zo veel mogelijk belegt bij de serviceorganisatie om zo de huidige bestuurlijke dynamiek te behouden en optimaal de expertise en kracht van de serviceorganisatie te benutten.

Het houderschap van de risicobeheerfunctie wordt bij 16 pensioenfondsen (62%)⁸ belegd bij een bestuurslid. De overige fondsen beleggen deze functie bij het bestuursbureau of een medewerker van het fonds (7), bij een ingehuurde deskundige (2) of bij de serviceorganisatie (1). De certificerende actuaire is door 71% van de onderzochte pensioenfondsen aangesteld voor de actuariële sleutelfunctie. Andere fondsen hebben deze functie belegd bij het bestuur (3), het bestuursbureau (3) of bij een ingehuurde deskundige (1). De samenloop van de actuariële sleutelfunctie en de rol als certificerende actuaire is vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid een bijzondere. Met het accepteren van de sleutelfunctie wordt men immers onderdeel van de fondsorganisatie. Dit lijkt strijdig met artikel 148 van de Pensioenwet, waarin staat dat de certificerende actuaire onafhankelijk moet zijn van het fonds en dat hij/zij voor het fonds ook geen andere werkzaamheden mag verrichten (tenzij voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden). Aan de andere kant kan worden betoogd dat de overlap tussen beide rollen dusdanig groot is, dat een samenloop van deze rollen logisch en pragmatisch is. Het zou in ieder geval goed zijn als pensioenfondsen waar deze situatie zich voordoet hier hun bestuurlijke visie op geven. Een dergelijke toelichting ontbreekt echter in alle onderzochte jaarverslagen.

De interne auditfunctie wordt bij 15 van de 23 fondsen (65%) die dit toelichten in hun jaarverslag belegd bij een bestuurslid. Dit betekent dat deze bestuursleden afstand moeten nemen van de dagelijkse besluitvorming, omdat bij deze sleutelfunctie inherent een bepaalde mate van onafhankelijkheid past. Onze ervaring leert dat veel pensioenfondsen de meeste problemen hebben ondervonden om deze sleutelfunctie goed in te passen binnen de bestaande governancestructuur. Andere fondsen beleggen deze rol bij het bestuursbureau (3), een externe deskundige (4) of de serviceorganisatie (1).

Het aantal fondsen dat concreet benoemt welke partijen de sleutelfuncties gaan vervullen ligt beduidend lager dan de toelichting op de 'houders' van de functies. In 26% van de jaarverslagen lezen we terug wie de risicobeheerfunctie gaat vervullen; voor zowel de actuariële functie als de interne auditfunctie ligt dit percentage op 22%. De risicobeheerfunctie en interne auditfunctie worden grotendeels vervuld

⁸ Van de 26 pensioenfondsen die expliciet aangeven bij wie de risicobeheerfunctie is belegd.

door medewerkers van het bestuursbureau of externe, ingehuurde partijen. De actuariële functie wordt veelal vervuld door de certificerende actuaaris.

We sluiten dit onderdeel af met een voorbeeld uit het jaarverslag 2018 van Stichting Pensioenfonds ING (figuur 2). In de toelichting komen verschillende elementen terug die we hiervoor hebben behandeld. Zo worden het doel en de zes hoofdonderwerpen uit IORP II concreet benoemd. Vervolgens worden in een overzichtelijke tabel zowel het houderschap als de vervullers van de sleutelfuncties toegelicht. Een dergelijke tabel is wat ons betreft ‘best practice’, maar we zien dit slechts in 4 onderzochte jaarverslagen terugkomen.

Figuur 2: Voorbeeld Stichting Pensioenfonds ING (jaarverslag 2018)

| IORP II | | |
|---|---|--|
| Op 13 april 2017 heeft minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een wetsvoorstel tot implementatie van de herziene Europese Pensioenfondsrichtlijn (IORP II-richtlijn) ingediend bij de Tweede Kamer. Het doel van de IORP II-richtlijn is het bevorderen van de verdere ontwikkeling van tweede-pijlerpensioenen in de Europese Unie. | | |
| Op basis van het wetsontwerp kon het Fonds daadwerkelijk met de implementatie van de gevolgen van de wetgeving starten. Dit is aan de hand van de zes hoofdonderwerpen uit de IORP II opgepakt: | | |
| 1. Governance | beheerste bedrijfsvoering en sleutelfunctionarissen | |
| 2. Risicomanagement | eigen risicobeoordeling (ERB) | |
| 3. Beleggen | beleggingsbeginselen op het gebied van ESG (environment, social and governance) | |
| 4. Communicatie | extra eisen aan de UPO | |
| 5. Beloningsbeleid | werkingskracht richting uitbestedingspartners | |
| 6. Waardeoverdrachten | aanvullende eisen voor met name internationale waardeoverdrachten | |
| De meest ingrijpende aanpassingen betreffen, naast een aantal eisen aan de communicatie-uitingen, het inrichten van sleutelfuncties en de verdere concretisering en verbreding van het risicomanagementsysteem onder meer in de vorm van een ERB en het inbedden van ESG. De noodzakelijke aanpassingen heeft het Fonds voor de inwerkingtredingsdatum van 13 januari 2019 doorgevoerd. | | |
| Voor wat betreft de sleutelfuncties heeft het Fonds de volgende keuze gemaakt: | | |
| Sleutelfunctie | Houderschap | Vervullerschap |
| Actuarieel | Actuaaris Bestuursbureau | Mercer (certificerend) AZL (uitvoerend) |
| Risicobeheer | Risk manager Bestuursbureau | Afdeling Risk (Bestuursbureau) |
| Interne audit | Deskundige | Extern bureau IA-afdeling van uitbestedingspartners |

Verantwoording raad van toezicht

Van de onderzochte pensioenfondsen hebben 31 pensioenfondsen (67%) een raad van toezicht aangesteld. Hiervan zijn 9 raden aangesteld in 2018 of per 1 januari 2019, in alle waarschijnlijkheid met het oog op de nieuwe regelgeving. Dit impliceert dat 15 van de 46 onderzochte pensioenfondsen (33%) nog geen raad van toezicht hebben (of dit in ieder geval niet vermelden in het jaarverslag 2018), terwijl zij wel onder de verplichting vallen om per 1 januari 2019 een raad van toezicht in te stellen. Voor een deel wordt dit verklaard doordat het fondsen betreft met een *one-tier board* waarbij de niet-uitvoerende bestuurders zijn belast met het interne toezicht.

In alle jaarverslagen wordt de samenstelling van de raad van toezicht duidelijk toegelicht en in 22 jaarverslagen (71%) worden ook de nevenfuncties van de leden van de raad vermeld. Dit laatste is wat ons betreft belangrijke informatie vanuit governanceperspectief. Sommige fondsen nemen weliswaar geen overzicht van nevenfuncties op, maar verwijzen hiervoor naar de website van het fonds.

In alle situaties waarbij de raad van toezicht daadwerkelijk toezicht heeft gehouden over het boekjaar 2018, is in het jaarverslag een rapportage opgenomen van de raad van toezicht zoals vereist door de Pensioenwet en de Code. In ruim 80% van deze rapportages wordt door de raad van toezicht in meer of mindere mate stilgestaan bij de implementatie van IORP II.

Tot slot hebben we onderzocht of de leden van de raad van toezicht de jaarrekening 2018, tezamen met de bestuurders, hebben ondertekend. Met ondertekening kan zichtbaar worden gemaakt dat de raad van toezicht het besluit tot vaststelling van de jaarrekening door het bestuur heeft goedgekeurd.

Het onderzoek toont op dit punt een wisselend beeld: bij 11 van de 31 pensioenfondsen met een raad van toezicht wordt de jaarrekening ondertekend door zowel het bestuur als de raad van toezicht, bij de overige 20 jaarrekeningen is dit niet zichtbaar. Wij geven de wetgever in overweging deze onduidelijkheid weg te nemen door in de Pensioenwet te expliciteren dat de raad van toezicht de jaarrekening dient te ondertekenen, zoals het Burgerlijk Wetboek (artikel 2:101 lid 2 en 2:210 lid 2) dit reeds expliciet voorschrijft voor commissarissen bij naamloze en besloten vennootschappen.

5. Conclusie en nabeschuiving

Zoals gezegd, beschouwen wij het afleggen van verantwoording als het sluitstuk van een effectief governanceproces. Wij menen van pensioenfondsen te mogen verwachten dat zij ook verantwoording afleggen over de besluitvorming en wijze van implementatie die volgt uit nieuwe regelgeving uit IORP II en de verplichting tot het instellen van een raad van toezicht per 1 januari 2019 voor ondernemings-

pensioenfondsen met een beheerd vermogen van meer dan 1 miljard euro. Op basis van het verkennende onderzoek onder de jaarverslagen van de 46 grootste pensioenfondsen concluderen we dat de beelden erg divers zijn. Opmerkelijk is dat sommige fondsen geen of slechts een summier toelichting opnemen met betrekking tot de genoemde regelgeving. Vooral ten aanzien van de grootste pensioenfondsen, met een groot aantal deelnemers en navenant maatschappelijk belang, is dit moeilijk te billijken. Wellicht zijn sommige pensioenfondsen nog terughoudend om informatie te geven over de invulling van de sleutelfuncties, omdat zij wachten op de nadere guidance en/of goedkeuring van de sleutelfunctiehouders door DNB. Veel pensioenfondsen lossen dit echter adequaat op door duidelijk te maken dat het om ‘voorgenomen’ benoemingen gaat. Een andere reden kan zijn dat pensioenfondsen de invoering van IORP II vooral als een gebeurtenis in 2019 zien die thuishoort in de jaarverslaggeving over 2019. Ook deze opvatting is moeilijk te volgen, aangezien de bestuurlijke voorbereiding grotendeels in 2018 heeft plaatsgevonden. Daarnaast zou dan toch minimaal een toelichting in het kader van de toekomstparagraaf verwacht mogen worden.

Hiertegenover staat dat andere fondsen wel een passende toelichting opnemen. Verschillende elementen van deze toelichting hebben we nader beschouwd in dit hoofdstuk. Op basis van een inhoudelijke lezing zien we in ieder geval dat de invoering van IORP II en de verplichting tot het instellen van een raad van toezicht voor veel fondsen weer hogere eisen stelt aan de interne beheersing en de bestuursstructuur. Dit leidt tot verhoogde druk op de capaciteit en effectiviteit van het bestuursapparaat van pensioenfondsen. Bij diverse (vooral grotere) fondsen lezen we dan ook terug dat overwogen wordt om een bestuursbureau te introduceren, dat de bestuurders moet ondersteunen. Het spreekt voor zich dat dit voor deze fondsen een behoorlijke impact heeft op de bestaande governancestructuur en leidt tot kostenverhogingen.

Het komt ons voor dat de invoering van IORP II leidt tot een (verdere) verschuiving in de governance van de ‘sociale school’ naar de ‘financiële school’ waarbij van bestuurders wordt verwacht dat zij professionals zijn met specifieke expertise. Ook dwingt de wetgever af dat houders van de sleutelfuncties onafhankelijk zijn en afstand nemen van de besluitvorming. De functiescheiding tussen toezicht en executie past ook meer in de financiële school. Het feit dat de implementatiegevolgen voortkomen uit een Europese Richtlijn bewijst dat de verschuiving naar een financiële instelling geen specifiek Nederlands fenomeen is. Het is een bredere, niet te stoppen ontwikkeling naar een verdere professionalisering van een onderdeel van de financiële sector waarmee pensioenfondsbestuurders moeten leren omgaan.

Het is een illusie te denken dat de gevolgen van de invoering van deze wet beperkt blijven tot een eenmalige herinrichting van het governancemodel bij pensioenfondsen. We wijzen op de aanscherping van de communicatie naar (vooral) gewezen deelnemers en de door IORP II geïntroduceerde driejaarlijkse eigenrisicobeoordeling. Het zal menig pensioenfondsbestuur aanzetten tot een verken-

ning omtrent de toekomst van het pensioenfonds. Zoals eerder aangegeven in dit hoofdstuk, ligt een verdere consolidatie van fondsen voor de hand en zal de afstand tussen fondsbestuur en aangesloten werkgever(s) eerder groter dan kleiner worden. Deze trend is onmiskenbaar, maar wat de keuze ook moge zijn: het is goed om de afwegingen omtrent het bestuursmodel, de inrichting van de sleutelfuncties en overige elementen van het bestuursverslag zo transparant en fondsspecifiek mogelijk weer te geven. Verantwoording is het sluitstuk van de governance maar *last* wil zeker niet zeggen *least*. Met een transparante verantwoording omtrent gemaakte keuzes en afwegingen kan daadwerkelijk inzicht worden gegeven en verantwoording worden afgelegd aan de belangrijkste doelgroep van de jaarrekening: de deelnemers voor wie het pensioenfonds de pensioenregelingen uitvoert. Het in dit hoofdstuk beschreven jaarrekeningonderzoek toont aan dat op dit vlak nog veel ruimte voor verbetering is. We hopen dat die ruimte snel wordt gevuld. Dergelijke transparantie past bij een robuuste en volwassen governance van pensioenfondsen, die daadwerkelijk bijdraagt aan het herstel van vertrouwen in de sector.