



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2022-0000165372

Uw brief (kenmerk)

Datum 15 juni 2022
Betreft Aanpassing kostenkaders AFM en DNB 2021-2024

Bijlagen

1. Kostenkader AFM 2021-2024
2. Kostenkader DNB 2021-2024
3. Brief AFM aan minister voor APP
4. Brief DNB aan minister voor APP
5. Proportionaliteitstoets AFM, SEO
6. Beoordeling capaciteitsinschatting DNB, Deloitte

Geachte voorzitter,

Op 1 juni jl. heeft de Autoriteit Financiële Markten (AFM)¹ en op 8 juni heeft De Nederlandsche Bank (DNB)² bij de minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen (APP), als beleidsmatig verantwoordelijke voor het pensioentoezicht, een verzoek ingediend om de huidige kostenkaders aan te passen in verband met het bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen (Wtp). Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft met het ministerie van Financiën, als opsteller en beheerder van de kostenkaders 2021-2024, de verzoeken beoordeeld.

Mede namens de minister voor APP en in lijn met artikel 4, derde lid van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft), informeer ik uw Kamer over de wijziging van de kostenkaders 2021-2024 van de AFM en DNB voor de jaren 2023 en 2024 om goed toezicht op de uitvoering van transitie van het pensioenstelsel mogelijk te maken. Een gelijklopende brief stuur ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Gevolgen van Wet toekomst pensioenen voor het financieel toezicht

Op 30 maart heeft de minister voor APP het voorstel voor de Wet toekomst pensioenen aan uw Kamer aangeboden.³ Dit wetsvoorstel geeft invulling aan het op 5 juni 2019 gesloten pensioenakkoord tussen het kabinet en werkgevers- en werknemersorganisaties, en de hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord dat op 22 juni 2020 aangeboden is aan uw Kamer. Met de Wtp worden een aantal kwetsbaarheden in het huidige pensioenstelsel aangepakt, terwijl tegelijkertijd de sterke elementen van het huidige stelsel behouden blijven. De nieuwe pensioencontracten bieden eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen. Pensioenen worden transparanter en persoonlijker en sluiten beter aan bij de huidige arbeidsmarkt. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet naar een toekomstbestendiger pensioenstelsel. Op dit moment vindt de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel plaats. Na inwerkingtreding van de wet, krijgen

¹ Zie bijlage 3: Brief AFM aan minister voor APP, 'Verzoek aanpassing kostenkader AFM', 1 juni 2022

² Zie bijlage 4: Brief DNB aan minister voor APP, 'Verzoek tot aanpassing kostenkader voor transitie pensioenstelsel', 31 mei 2022

³ Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 5

sociale partners en pensioenuitvoerders in de jaren 2023 tot en met 2026 de tijd om pensioenregelingen aan te passen aan de nieuwe wetgeving. Dit is een majeure operatie die een grote inspanning vraagt van de pensioensector als geheel. Gedurende de transitieperiode zullen de AFM en DNB onder meer toezicht houden op een zorgvuldige en evenwichtige besluitvorming over de inrichting van de nieuwe pensioenregeling en het al dan niet invaren van opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten als ook informatieverstrekking en communicatie. Dit vereist van de toezichthouders een extra inspanning om alle benodigde besluiten en documenten tijdig te kunnen beoordelen.⁴

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2022-0000165372

De AFM en DNB hebben ter voorbereiding op deze uitbreiding van toezichttaken geanalyseerd hoe dit toezicht effectief en efficiënt uitgevoerd kan worden. Beide toezichthouders hebben op basis van de analyses aangegeven voor 2023 en 2024 extra kosten te verwachten, die niet geheel opgevangen kunnen worden binnen het bestaande kostenkader, omdat dit een negatieve impact zou hebben op de al bestaande toezichtstaken. Ook kunnen de extra kosten niet worden opgevangen door de post Onvoorzien, aangezien de kosten niet incidenteel zijn en de komst van de Wtp geen onvoorzien karakter heeft.

AFM

In de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel krijgt de AFM, als gedragstoezichthouder op pensioenuitvoerders, een uitbreiding van haar toezichttaak om deze transitie voor de Nederlandse pensioensector en deelnemers goed te laten verlopen. In de brief van 1 juni jl. geeft de AFM aan dat zij is begonnen met de voorbereiding van haar nieuwe toezichttaken uit hoofde van de Wtp. Zo is er een risicoanalyse en -prioritering gedaan en een toezichtaanpak ontwikkeld. Dit betreft onder meer toezicht op: het onderzoek naar de risicopreferentie van de deelnemerspopulatie, de verplichte keuzebegeleiding van deelnemers, de informatieverstrekking tijdens de transitieperiode en de verplichte communicatieplannen. Op basis daarvan heeft de AFM een inschatting gemaakt van de benodigde personele capaciteit en de daaraan verbonden kosten. De voorgenomen toezichtaanpak en financiële gevolgen zijn intensief besproken met het ministerie van SZW als beleidsmatig verantwoordelijke en mijn ministerie. De financiële gevolgen van de uitbreiding van de toezichttaken zijn op verzoek extern getoetst door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO). Het oordeel van de SEO is dat de additionele capaciteitsinschatting van de AFM proportioneel is en in redelijke verhouding staat tot het doel dat daarmee wordt beoogd.⁵

DNB

Als toezichthouder krijgt DNB een toezichtstaak in de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. DNB heeft gekeken naar hoe het toezicht op de transitie op een zorgvuldige, effectieve en efficiënte wijze kan worden vormgegeven en heeft een analyse gemaakt van de benodigde toezichtinspanningen. In de brief van 1 juni jl. geeft DNB aan het toezicht op de transitie efficiënt en risico-gebaseerd vorm te willen geven. DNB voorziet in het bijzonder substantiële toezichtinspanningen voor het beoordelen van invaarbevelen en het toezicht op de voorbereidingen van de implementatie, waarvoor pensioenuitvoerders ook een implementatieplan moeten indienen. Bij het toezicht op de operationele voorbereidingen wordt gekeken naar de beheersing van risico's bij de benodigde grootschalige

⁴ Brief AFM aan minister van SZW, 'Toezichttoets Wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen', 10 september 2021

⁵ Zie bijlage 5: Proportionaliteitstoets AFM, SEO, mei 2022

aanpassingen aan administratiesystemen en proceswaarborgen ten aanzien van de datakwaliteit van pensioenaanspraken. Deloitte heeft als extern adviesbureau de DNB-inschatting van de benodigde capaciteit in de transitieperiode beoordeeld en gevalideerd. Het eindoordeel is dat de inschatting van de additioneel benodigde toezichtscapaciteit weldoordacht en aannemelijk is.⁶

**Directie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2022-0000165372

Wijziging kostenkaders 2021-2024

In de gesprekken met beide toezichthouders is in gezamenlijkheid met het ministerie van SZW uitdrukkelijk gesproken over de risico's en de omvang van de extra toezichtstaken. Met beide toezichthouders is ook besproken wat de gevolgen zouden zijn voor de kwaliteit van het toezicht als deze extra kosten volledig opgevangen zouden moeten worden binnen het kostenkader. De verwachting is dat dat afbreuk zou doen aan de kwaliteit en effectiviteit van het pensioentoezicht, zowel voor bestaande taken als de nieuwe toezichtsactiviteiten in het kader van de Wtp. Het opvangen van de kosten binnen het bestaande kostenkader acht ik daarom niet wenselijk.

De uitgevoerde analyse van de aanvullende toezichttaken door AFM en DNB en de externe validatie daarvan benadrukken dat deze extra taken niet binnen de huidige begrotingen uitgevoerd kunnen worden. Daarom acht ik het noodzakelijk om de huidige kostenkaders 2021-2024 voor AFM en DNB te wijzigen zodat de toezichthouders hun begrotingen 2023 hierop kunnen baseren.

Dat betekent dat het kostenkader voor AFM wordt opgehoogd met € 4,1 mln. en € 4,6 mln. voor de jaren 2023 en 2024 (zie bijlage 1). Het kostenkader voor DNB wordt opgehoogd met € 5,4 mln. en € 5,9 mln. voor de jaren 2023 en 2024 (zie bijlage 2). Deze aan de Wtp gerelateerde kosten worden gedragen door de pensioensector. Door de aanpassing van de kostenkaders kunnen beide toezichthouders spoedig beginnen met het werven van extra personeel, om het toezicht reeds vanaf de verwachte inwerkingtreding van de Wtp op 1 januari 2023 daadwerkelijk en effectief te kunnen uitvoeren.

De pensioentransitie vindt plaats in de jaren 2023-2026. De huidige kostenkaders voor de AFM en DNB lopen tot en met 2024. De toezichttaken volgend uit de Wtp hebben ook een doorwerking in de periode van het nieuwe kostenkader 2025-2028. De doorwerking van de transitie in het volgende kostenkader en de structurele doorwerking van de Wtp op het toezicht voor de periode na de transitie zullen onderdeel zijn in het opstellen van het kostenkader 2025-2028. Op dat moment zal er ook meer inzicht zijn in het verloop van de pensioentransitie, de op basis daarvan benodigde toezichtinspanningen en de ervaringen die de AFM de DNB hebben opgedaan met het toezicht naar aanleiding van de wijzigingen van de Pensioenwet zoals neergelegd in de Wtp.

Hoogachtend,

de minister van Financiën

Sigrid A. M. Kaag

⁶ Zie bijlage 6: Beoordeling capaciteitsinschatting DNB, Deloitte, 8 maart 2022

Bijlage 1. Kostenkader AFM 2021-2024 (in miljoenen euro's)

	2020	2021	2022	2023	2024
Basisbedrag (uitgangspunt begroting 2020)	106,2	105,9	105,9	105,9	105,9
<i>Bekende uitbreiding takenpakket*</i>		3,0	5,2	7,9	9,5
<i>Uitbreiding taken Wtp</i>				4,1	4,6
<i>Versterking datagedreven toezicht</i>		3,5	3,5	3,5	3,0
<i>Besparingen</i>		- 1,7	- 3,1	- 3,4	- 3,7
Nieuw basisbedrag**		110,7	111,5	118,0	119,3
Taakstelling		-0,4	-0,8	-1,2	-1,6
Loonbijstelling		0,8	2,1	PM	PM
Prijsbijstelling		0,6	1,3	PM	PM
Begrotingskader		111,7	114,1	116,8	117,7
Post onvoorzien		1,5	2,0	3,0	4,0
Meerjarenkader		113,2	116,1	119,8	121,7

Directie Financieel-Economische Zaken

Ons kenmerk
2022-0000165372

* Conform de brief van mijn voorganger over de intensivering van het toezicht op oob-accountantsorganisaties⁷ die in het Commissiedebat Accountancy van 30 maart jl. is behandeld⁸, zal de intensivering van het toezicht op 1 januari 2023 starten.

** De posten die optellen tot het 'Nieuw basisbedrag', behoudens de post 'Uitbreiding taken Wtp', zijn conform eerder aan uw Kamer gemelde bedragen.⁹

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 33977, nr. 36

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 33977, nr. 40

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 33977, nr. 36

Bijlage 2. Kostenkader DNB 2021-2024 (in miljoenen euro's)

	2020	2021	2022	2023	2024
Basisbedrag Toezicht	188,4	188,4	188,4	188,4	188,4
Basisbedrag DGS	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9
Basisbedrag Resolutie	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1
<i>Besparingen</i>		-1,7	-4,2	-6,6	-9,3
<i>Uitbreiding en intensivering takenpakket</i>		3,7	6,5	8,5	10,5
Uitbreiding taken Wtp				5,4	5,9
<i>Digitale Strategie</i>		7,2	6,1	6,4	7,1
<i>Sleuteleffect</i>		0,0	2,5	5,0	7,5
<i>Aanpassing huisvesting</i>		-4,4	-4,4	-4,4	-4,4
Nieuw basisbedrag*		216,3	218,0	225,7	228,7
Taakstelling		-0,9	-1,7	-2,6	-3,6
Loon- en prijsbijstelling 2021		3,2	3,2	3,2	3,2
Loon- en prijsbijstelling 2022			4,1	4,1	4,1
Loon- en prijsbijstelling 2023 e.v.				PM	PM
Begrotingskader	211,4	218,7,5	223,5	230,4	232,4
Post onvoorzien		2,5	3,2	4,4	5,5
Meerjarenkader	211,4	221,2	226,8	234,8	237,9

Directie Financieel-Economische Zaken

Ons kenmerk
2022-0000165372

* Alle posten die optellen tot het 'Nieuw basisbedrag', behoudens de post 'Uitbreiding taken Wtp', zijn conform eerder aan uw Kamer gemelde bedragen.¹⁰

¹⁰ Kamerstukken II 2020-21, 33957 nr. 34

Vertrouwelijk
Per e-mail verstuurd

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en
Pensioenen
Mevrouw C.J. Schouten
Parnassusplein 5
2511 VX DEN HAAG

Datum	1 juni 2022
Ons kenmerk	SyKn-22052831
Pagina	1 van 3
Kopie aan	De Minister van Financiën
Betreft	Verzoek aanpassing kostenkader AFM

Geachte mevrouw Schouten,

Met de invoering van de Wet toekomst pensioenen (Wtp) wordt volgend jaar een belangrijke transitie van het Nederlandse pensioenstelsel in gang gezet. Met deze nieuwe wetgeving krijgt de Autoriteit Financiële Markten (AFM), als gedragstoezichthouder op pensioenuitvoerders, een belangrijke uitbreiding van haar toezichttaak met als doel deze transitie voor de Nederlandse pensioensector en deelnemers goed te laten verlopen. Naast de tijdelijke taken tijdens de transitie, heeft de AFM ook structureel extra taken gekregen, bijvoorbeeld toezicht op keuzebegeleiding en uitvoeren van risicopreferentieonderzoeken.

De AFM heeft ter voorbereiding van deze uitbreiding van haar toezichttaken een analyse gedaan hoe dit toezicht effectief en efficiënt uitgevoerd kan worden. Uit deze analyse trekken wij de conclusie dat deze extra taken niet met de huidige middelen uitgevoerd kunnen worden en dat hiervoor een uitbreiding van het AFM kostenkader 2021-2024 noodzakelijk is. Met deze brief verzoeken wij u om in overleg met de minister van Financiën te treden om het kostenkader 2021-2024 te verruimen en de aanpassingen op korte termijn in gang te zetten.

Toelichting

Op 5 juni 2019 is het pensioenakkoord gesloten tussen het kabinet en werkgevers- en werknemersorganisaties en is de voorbereiding van de Wtp in gang gezet. Op dat moment is de AFM ook met de voorbereiding van haar nieuwe toezichttaken begonnen. Er is een risicoanalyse en -prioritering gedaan en een toezichtaanpak ontwikkeld. Op basis daarvan is in de zomer van 2021 een inschatting gemaakt van de benodigde personele capaciteit en de daaraan verbonden kosten. De voorgenoemde toezichtaanpak en financiële gevolgen zijn intensief besproken met uw ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Uw ministerie heeft ingestemd met de analyse en de aanpak. Daarnaast zijn de financiële implicaties van de toezichtaanpak ook besproken en afgestemd met het ministerie van Financiën. Op verzoek van de ministeries van SZW en Financiën zijn de financiële gevolgen van de uitbreiding van de toezichttaken extern getoetst door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO). In de bijlage is de proportionaliteitstoets over de uitbreiding van het AFM-kostenkader opgenomen. Uit de conclusies blijkt

Datum 1 juni 2022
Ons kenmerk SyKn-22052831
Pagina 2 van 3

dat de ingeschatte extra kosten van de voorgenomen toezichtaanpak proportioneel zijn met de maatschappelijke en wettelijke doelstellingen.

Gevolgen kostenkader 2021-2024

In de onderstaande tabel is de uitbreiding van de toezichttaken en de aanpassing van het kostenkader voor 2023 en 2024 opgenomen.

Tabel 1: benodigde middelen AFM

	2023	2024	2025 e.v.
Kosten (EUR mln.)	4,1	4,6	pm
FTE	24	27	pm

Wij vragen u in samenspraak met de minister van Financiën het AFM-kostenkader 2021-2024 aan te passen met de genoemde bedragen in tabel 1 voor de jaren 2023 en 2024. De gevraagde uitbreiding van het huidige kostenkader 2021-2024 stelt de AFM in staat, om bij in redelijkheid voorzienbare scenario's, het toezicht goed uit te voeren. Het is van belang dat deze aanpassing van het kostenkader op korte termijn plaatsvindt, zodat de AFM haar begroting 2023 hierop kan baseren. De AFM zal spoedig beginnen met het werven van extra personeel, om het toezicht bij het inwerking treden van de Wtp op 1 januari 2023 ook daadwerkelijk effectief te kunnen uitvoeren.

Vanzelfsprekend bestaan er nog onzekerheden over het verloop van de transitie en de inspanning die de AFM in haar toezicht moet verrichten. Uit de proportionaliteitstoets van SEO blijkt dat de onzekerheden eerder tot een bovenwaartse dan tot een benedenwaartse bijstelling leiden van de benodigde capaciteit gedurende de transitiefase. Desalniettemin beoogt de AFM een zo efficiënt mogelijke werkwijze en zal zij de kosten waar mogelijk beperken.

Het gevraagde bedrag heeft geen consequenties voor de Rijksbegroting en zal worden bekostigd door de onder toezicht staande instellingen volgens de geldende systematiek van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft). De daarvoor benodigde technische wijzigingen in lagere regelgeving zullen wij met uw ministerie opnemen.

Kostenkader 2025-2028

De pensioent transitie vindt plaats in de jaren 2023-2026. Ook na afloop van het huidige kostenkader zal de AFM extra toezichttaken moeten uitvoeren. Onze inschatting op basis van huidige informatie is dat deze inspanning voor 2025 en 2026 op een vergelijkbaar niveau zal liggen. Na de transitieperiode verwachten wij dat de kosten kunnen dalen, maar niet naar het oude niveau van vóór de Wtp. De benodigde omvang en kosten van het toezicht van de AFM na 2024 zullen onderdeel zijn van de bespreking van het kostenkader 2025-2028. Op dat moment zal er ook meer inzicht zijn in het verloop van de transitie en de op basis daarvan benodigde toezichtinspanning.

Graag danken wij u voor uw reactie. Uiteraard zijn wij graag bereid tot een nadere toelichting.

Datum 1 juni 2022
Ons kenmerk SyKn-22052831
Pagina 3 van 3

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

L.B.J. van Geest
Voorzitter

J.R. Heuvelman
Bestuurslid

De minister voor Armoedebelid, Participatie en Pensioenen

Mevrouw drs. C.J. Schouten

Parnassiusplein 5

2511 VX Den Haag

De Nederlandsche Bank N.V.

Kopie aan de Minister van Financiën

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Onderwerp

Verzoek tot aanpassing kostenkader voor transitie pensioenstelsel

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Geachte mevrouw Schouten,

Met de Wet toekomst pensioenen (Wtp) wordt een belangrijke stap gezet naar een toekomstbestendiger pensioenstelsel. De Nederlandsche Bank (DNB) krijgt als prudentieel toezichthouder een belangrijke toezichtstaak in de transitie naar het nieuwe stelsel. DNB heeft gekeken naar hoe het toezicht op de transitie op een zorgvuldige, effectieve en efficiënte wijze kan worden vormgegeven en heeft een analyse gemaakt van de benodigde toezichtsinspanningen. Uit deze analyse komt naar voren dat het nodig is het kostenkader aan te passen. Met deze brief verzoeken wij u om in overleg met de minister van Financiën te treden om het kostenkader 2021-2024 te verruimen voor de jaren 2023 en 2024 met EUR 5,4 mln. en EUR 5,9 mln. en de aanpassingen op korte termijn in gang te zetten. Hierna lichten wij graag het verzoek toe.

Datum

31 mei 2022

Uw kenmerk

Ons kenmerk

T044-934094462-544

Behandeld door

Telefoonnummer

Mailadres

Toezicht op de transitie

De transitie naar het nieuwe pensioenstelsel is een omvangrijke en complexe operatie met in hoge mate onomkeerbare gevolgen. Het streven van de wetgever is dat de Wtp op 1 januari 2023 in werking treedt. Conform de eisen van de wetgever zal DNB in de transitieperiode onder meer toezicht houden op zorgvuldige en evenwichtige besluitvorming over de inrichting van de nieuwe pensioenregeling en het al dan niet invaren van opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten. Daarnaast vindt toezicht plaats op een beheerste implementatie en uitvoering van deze besluiten.¹

Toezichtsinspanningen en capaciteit

DNB heeft in de jaren 2023-2026 benodigd zijn om effectief toezicht te kunnen houden op de transitie in kaart gebracht. Bij de inschattingen is gebruik gemaakt van inzichten uit het lopende pensioentoezicht en enquêtes onder pensioenfondsen. Deze enquêtes hebben inzicht gegeven in de verwachte spreiding van verzoeken aan DNB door de tijd. Met uw ministerie en het ministerie van Financiën hebben we de voorgenomen toezichtsaanpak, benodigde toezichtsinspanningen en financiële gevolgen intensief besproken.

DNB wil het toezicht op de transitie efficiënt en risico-gebaseerd vormgeven en voorkomen dat zij in procesmatige zin een knelpunt in het transitieproces vormt. Risico-gebaseerd betekent dat DNB de toezichtscapaciteit inzet daar waar de grootste risico's worden gesignaleerd. Zo zal de intensiteit van het toezicht hoger zijn bij elementen die vrijwel niet terug te draaien zijn, bijvoorbeeld bij invaarbesluiten en de implementatie van de transitie. Ook zal de intensiteit van het toezicht toenemen wanneer bij pensioenuitvoerders grotere risico's worden gezien op het vlak van governance, operationele wendbaarheid en bij een slechtere financiële positie. Efficiënt betekent dat DNB waar mogelijk steunt op de inbreng van de controlefuncties bij een pensioenfonds, zoals de sleutelfunctiehouders

¹ Zie ook de brief Toezichttoets Wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen van 10 september 2021.

risicobeheer, actuariaat, audit en de externe accountant. Ook zal DNB bij pensioenfondsen die invaren, kijken naar het verplichte onderzoek van een externe partij met betrekking tot datakwaliteit. Ten slotte zal DNB waar mogelijk met PUO-gericht toezicht de uitbestede pensioen- en beleggingsadministratie voor meerdere pensioenfondsen tegelijk beoordelen.

Datum

25 mei 2022

Ons kenmerk

T044-934094462-544

DNB voorziet in het bijzonder substantiële toezichtsinspanningen voor het beoordelen van invaarbevelen en het toezicht op de voorbereidingen van de implementatie, waarvoor pensioenuitvoerders ook een implementatieplan moeten indienen. Bij invaren is de rol van DNB vergelijkbaar met de huidige rol bij het beoordelen van collectieve waardeoverdrachten, waar DNB nu ook een verbodsbevoegdheid heeft. Al zijn de eisen die de Wtp stelt aan invaren omvangrijker en complexer. Bij toezicht op de operationele voorbereidingen wordt gekeken naar de beheersing van risico's bij de benodigde grootschalige aanpassingen aan administratiesystemen en proceswaarborgen ten aanzien van de datakwaliteit van pensioenaanspraken.

DNB voorziet op basis van de huidige inzichten vanaf 2023 aanzienlijke toezichtsinspanningen voor het beoordelen van overbruggingsplannen, het toezicht op operationele voorbereidingen en het beoordelen van de eerste invaarbevelen. Ook voor de daaropvolgende jaren (2024-2026) zijn aanzienlijke toezichtsinspanningen voorzien, met een piek in 2025 ten tijde van de mijlpaal voor het indienen van invaarbevelen.

Kostenkader 2023 en 2024

Het huidige kostenkader van DNB loopt tot en met 2024. In de transitieperiode zal DNB een gedeelte van de voor de transitie benodigde werkzaamheden opvangen door een herprioritering binnen het pensioentoezicht. Dit betekent dat in deze periode de risico-tolerantie van het reguliere pensioentoezicht hoger uitvalt. De stelselherziening is echter dusdanig ingrijpend dat DNB hiernaast verzoekt om extra toezichtscapaciteit. Met deze capaciteit wil DNB zorgdragen dat zij op een zorgvuldige en efficiënte wijze het toezicht op de transitie kan uitvoeren en voorkomen dat zij een knelpunt vormt in het transitieproces.

In onderstaande tabel wordt de inschatting van benodigde bekostiging van het DNB-toezicht op de transitie getoond. DNB verzoekt om het huidige kostenkader voor de jaren 2023 en 2024 met de bedragen uit onderstaande tabel op te hogen.

Tabel 1. FTE's en kosten aanvullend benodigde toezichtscapaciteit DNB

Jaar	2023	2024	2025*	2026*
FTE's	21	23	30	26
Totaal in EUR mln.	5,4	5,9	7,6	6,6

* De benodigde toezichtscapaciteit voor 2025 en 2026 en verder wordt meegenomen bij de besprekingen over het kostenkader 2025-2028.

Externe toets

Een extern adviesbureau heeft een onafhankelijke beoordeling verricht van de DNB-inschatting van de benodigde capaciteit in de transitieperiode (in FTE's). Deze beoordeling was gericht op de geschetste toezichtstaken van DNB in de transitie, de toegepaste methodiek en de plausibiliteit en volledigheid van de overkoepelende capaciteitsinschattingen. Het eindoordeel is dat de inschatting van de additioneel benodigde toezichtscapaciteit (in FTE's) weloordacht en aannemelijk is. In de bijlage bij deze brief is de externe beoordeling opgenomen.

Onzekerheid

Het verloop van de transitie en de benodigde toezichtsinspanningen van DNB zijn met grote onzekerheid omgeven. De benodigde capaciteitsinschattingen zijn

daarom inherent onzeker. DNB krijgt door tijd heen een steeds beter beeld van de ontwikkeling van een aantal cruciale externe onzekerheden, zoals de timing en spreiding van inbaarbesluiten en de kwaliteit van de aangeleverde onderbouwingen door pensioenuitvoerders. Een gevolg van de onzekerheden is dat werkzaamheden verschuiven in de tijd, dit leidt tot het risico op onder-, en overschrijdingen van de begroting in enig jaar. Hetzelfde risico geldt voor het kostenkader. Met de gevraagde capaciteitsuitbreiding verwacht DNB de onzekerheden in 2023 en 2024 goed te kunnen beheersen. DNB beoogt uiteraard de kosten zoveel mogelijk te beperken door op een efficiënte wijze toezicht te houden. Daarnaast zal voorafgaand aan het opstellen van het kostenkader voor 2025-2028 de analyse van benodigde toezichtsinspanningen in de transitiejaren 2025 en 2026 worden herijkt. Dit maakt het mogelijk om halverwege de transitieperiode bij te sturen op basis van het verloop van de transitie en opgedane inzichten over benodigde toezichtsinspanningen.

Indien deze brief aanleiding geeft tot vragen, dan is DNB graag bereid een toelichting te geven.

Hoogachtend,

Else Bos
Directielid Toezicht

Nicole Stolk
Directielid Intern Bedrijf en Resolutie

De Nederlandsche Bank N.V.

Datum

25 mei 2022

Ons kenmerk

T044-934094462-544

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	ii		
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	11	
Bijlage A		12	

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	Tijdsbesteding
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 hypothesen	Bestaande kennis over onderwerp, complexiteit	20%
	Ophalen input intern en extern, verkennende gesprekken	Breedte van onderwerp, aantal gesprekken	
	Opstellen en finaliseren projectplan	Complexiteit	
Uitvoering	Verzamelen data en informatie	Beschikbaarheid en kwaliteit data en informatie, aantal gesprekken	60%
	Analyseren data en informatie (inclusief toetsing hypothesen) of uitvoeren toetsingen (bv. dossieronderzoek)	Complexiteit, kwaliteit data en informatie, omvang	
	Bepalen visie AFM t.a.v. verschillende onderwerpen, risico's en problemen	Complexiteit	
	Bepalen conclusies, aanbevelingen en follow-up		
	Interne toets (door management, bestuur, inhoudelijke en juridische experts)		
	Handhaving op overtredingen (exclusief boetetracten)	Aantal (type) overtredingen en complexiteit	
Finaliseren	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 verzilverhypotheken.¹ Het onderzoek liep van haverwege 2019 tot halverwege 2021. In het onderzoek zijn aanbieders van verzilverhypotheken onderzocht, alsmede aanbieders van krediethypotheken 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.

¹ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/december/verzilverhypotheken-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>

- 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.

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 driedig: een eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen, een transparanter

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>

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.
- 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.

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

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, leidinggevend 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.

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 © 2021 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

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 onzekerheidscategorie (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