

Lopen wij voor de muziek uit, of leiden wij de dans?

Pension fund governance in internationaal perspectief

Met de inwerkingtreding van de Pensioenwet zijn ook de eisen ten aanzien van de invoering van de principes voor goed pensioenfondsbestuur ('pension fund governance', PFG) geformaliseerd.

Dr. Maarten Hage RO

Afdelingshoofd Accountancy, Organisatie & Integriteit binnen de divisie Toezicht Beleid van De Nederlandsche Bank N.V.

Als uitgangspunten voor PFG gelden de principes zoals die zijn opgesteld door de Stichting van de Arbeid. Deze principes beginnen langzamerhand gemeengoed te worden in de Nederlandse pensioenwereld, per 1 januari 2008 moeten immers alle pensioenfondsen deze principes naleven. Nederland staat echter niet alleen met de toegenomen aandacht voor het onderwerp PFG. In het internationale veld zijn er verschillende initiatieven zichtbaar. Dit artikel plaatst de Nederlandse PFG-discussie in een internationale context.

Het goed invullen van PFG is voor alle belanghebbenden van een pensioenfonds van groot belang. Het vormt de basis voor een adequate beheersing van de organisatie. Het is daarom goed om te zien dat er in toenemende mate aandacht bestaat voor dit onderwerp. De Nederlandse regelgeving ten aanzien van PFG is de afgelopen jaren met het nodige vallen en opstaan, maar wel door zelfregulering tot stand gekomen. Men mag dus verwachten dat er een behoorlijk draagvlak bestaat bij de pensioenfondsen. Toch bestaan er hier en daar vraagtekens bij de mate waarin Nederland hierin voorop loopt; lopen wij voor de muziek uit, of leiden wij de dans? Nederland is duidelijk niet het eerste of het enige land dat actief werk maakt van de governance van pensioenfondsen. Ook de OECD en de International Organisation of Pension Supervisors (IOPS) hebben de afgelopen periode het onderwerp opgepakt.

De OECD is een samenwerkingsverband van 30 landen om sociaal en economisch beleid te bespreken, bestuderen en coördineren. Deze organisatie heeft in 2005 haar

eigen PFG-principes opgesteld. Het IOPS is het mondiale forum voor pensioentoezichthouders en vertegenwoordigt inmiddels meer dan 40 landen. Dit IOPS heeft in 2007 een inventarisatie gedaan onder de betrokken landen naar de stand van zaken ten aanzien van PFG, dit vormt mogelijk input voor de herziening van de OECD-richtlijnen.

Ontwikkelingen binnen de OECD

Op 28 april 2005 heeft de OECD het document 'OECD guidelines for pension fund governance' vastgesteld. Hiermee onderschrijft de OECD het belang van een goede governance voor alle organisaties en dus ook voor pensioenfondsen. De richtlijnen van de OECD zijn in 2005 aangepast om te zorgen voor een goede aansluiting bij de herziene algemene corporate governance standaarden van de OECD. Dit is een interessante constatering omdat in de Nederlandse discussie vaak het argument gehanteerd wordt, dat pensioenfondsen geen gewone ondernemingen zijn en dat er ruimte moet bestaan voor de specifieke situatie van pensioenfondsen. Desondanks sluiten de Nederlandse PFG-principes ook aan bij algemene corporate governance standaarden met inachtneming van de specifieke situatie van pensioenfondsen.

De OECD dicht het bestuur van het pensioenfonds de meest centrale rol toe binnen de governance structuur. Dit sluit goed aan bij de Nederlandse PFG-principes. Daarnaast stelt de OECD dat het toezicht op het functioneren van het bestuur van groot belang is. Daarbij worden drie vormen van toezicht beschreven: (i) toezicht door een specifiek orgaan, (ii) toezicht door externen zoals accountants en actuarissen en (iii) toezicht door een wettelijke toezichthouder. Hierbij vallen twee zaken

op. In de eerste plaats biedt de OECD geen uitwerking van het specifieke eigen toezichtsorgaan zoals de Nederlandse PFG-code wel doet (Raad van toezicht, Visitatiecommissie, Auditcommissie en one tier board). En in de tweede plaats heeft de OECD veel minder aandacht voor het proces en de organisatie van verantwoording door het bestuur aan de diverse stakeholders van een pensioenfonds.

De OECD heeft duidelijk ook gekozen voor een principes-based aanpak, waarbij er veel ruimte bestaat voor een specifieke invulling die past binnen verschillende pensioensystemen. Ook dit sluit goed aan bij de Nederlandse PFG-principes. Bij alle richtlijnen die zeer beknopt zijn geformuleerd is tevens een inhoudelijke toelichting opgenomen, waardoor de totale guidance op een vergelijkbaar niveau is geformuleerd.

Ontwikkelingen binnen IOPS

Niet alleen de OECD is actief op PFG-gebied. In 2007 heeft ook IOPS een analyse uitgevoerd van PFG binnen de betrokken jurisdicties¹. In november 2007 is een conceptrapport hiervan uitgekomen. Dit biedt een overzicht van de reacties van IOPS-leden op de enquête, de gesignaleerde problemen, de mogelijke oplossingen en de toekomstige ontwikkelingen. Bovendien beschrijft het IOPS in hun rapport een aantal casestudies om te illustreren dat de verschillende pensioensystemen met verschillende PFG-problemen kampen en oplossingen hebben. Naar verwachting zal het rapport in het voorjaar van 2008 definitief worden gemaakt en worden gepubliceerd.

Bij de enquête is aandacht besteed aan de volgende onderwerpen, die zeer herkenbaar zijn vanuit de

Nederlandse PFG-discussie:

- nadruk op toezicht
- incidenten ten aanzien van governance
- interne beheersing en scheiding van verantwoordelijkheden
- evenwichtige vertegenwoordiging van het bestuursorgaan en verantwoordingsplicht
- geschiktheid en bezit van relevante kwalificaties/deskundigheid bij het bestuursorgaan
- belangenverstrengeling en onafhankelijkheid van dienstverleners
- whistleblowing
- deskundig advies

Ook het IOPS stelt het bestuur of het bestuursorgaan centraal net als de OECD en de Stichting van de Arbeid (STAR). Alle autonome pensioenfondsen hebben volgens IOPS namelijk een bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de verrichtingen van het pensioenfonds. Het bestuursorgaan kan afhankelijk van de wettelijke vorm van het fonds intern of extern zijn. Het kan zelf operationele taken uitvoeren of het kan deze aan andere entiteiten delegeren. Bijvoorbeeld aan externe dienstverleners zoals adviseurs, actuarissen en activamanagers. Met andere woorden, de centrale rol van het bestuur komt overal terug, maar de invulling daarvan is in het internationale speelveld zeer divers als gevolg van de verschillende contexten. Dit komt vooral tot uiting in (i) de juridische vorm van het fonds, (ii) de aard van het lidmaatschap en (iii) het type pensioenregeling. Deze drie factoren worden hieronder uitgewerkt.

Het eerste kenmerk van het pensioenfonds dat bepalend is voor de structuur van het bestuursorgaan is de wettelijke vorm van het pensioenfonds: institutioneel of contractueel. Een institutioneel type is een fonds dat een onafhankelijke wettelijke entiteit is met een eigen rechtspersoonlijkheid. Het tweede (contractuele) type bestaat in de vorm van een afgezonderde pool van activa zonder rechtspersoonlijkheid en capaciteit.

Daarnaast kunnen de pensioenfondsen volgens de aard van de wettelijke titel aan eigendom van de activa van het pensioenfonds worden onderscheiden. Dat leidt tot diverse soorten pensioenfondsen in het internationale veld.

Het onderscheid in soorten wettelijke vormen van pensioenfondsen is bepalend voor de keuze voor het bestuurslichaam. De institutionele fondsen (onafhankelijke wettelijke entiteiten) hebben interne bestuursorganen. In de collectieve vorm (waar de leden juridisch de activa bezitten) is het bestuursorgaan gewoonlijk een raad van beheer. In de trustvorm zijn de beheerders het

Box 1 Onderwerpen in de OECD PFG Guidelines

Governance structuur

1. Identificatie van verantwoordelijkheden
2. Het bestuur
3. Externe advisering
4. Auditors
5. Actuarissen
6. Custodian
7. Verantwoording
8. Geschiktheid van bestuurders

Governance mechanismen

9. Beheersing van de bedrijfsvoering
10. Rapporteren
11. Verantwoording afleggen
12. Redresseren

bestuursorgaan van het fonds. De contractuele fondsen worden beheerd door externe bestuursorganen, die een standaard financiële instelling kunnen zijn, of een gespecialiseerd bedrijf van het pensioenfonds. Bij de individuele contractuele vorm worden de fondsen geleid door de leidende bedrijven van het pensioenfonds, wier entiteiten uitsluitend zijn gewijd aan het beheer van pensioen. In enkele andere landen kan het bestuursorgaan ook een

bestaand financieel bedrijf, zoals een bank of een verzekeringsmaatschappij zijn. Deze diversiteit heeft een grote impact op de inhoud van de PFG-discussies.

Er is volgens IOPS geen a priori reden om één wettelijke vorm boven een andere te verkiezen. Dit hangt namelijk samen met een complex aan factoren zoals de pensioenregeling, de wettelijke traditie van het land en belastingoverwegingen. De frase 'eenheid in verscheidenheid' die eerder in de Nederlandse PFG-discussie is gebruikt is dus ook internationaal heel goed van toepassing.

De tweede belangrijke factor die bepalend is voor de keuze van bestuursstructuur betreft de aard van het lidmaatschap van het pensioenfonds: is deze gesloten of open? Gesloten pensioenfondsen zijn fondsen die slechts pensioenplannen steunen die tot bepaalde werknemers beperkt zijn (bv. die van een werkgever of een groep werkgevers). Open pensioenfondsen zijn fondsen die minstens één plan zonder beperking op lidmaatschap steunen (het collectieve lidmaatschap kan daarbij mogelijk zijn).

De derde factor betreft het type regeling. In het geval van collectieve regelingen, zijn er twee partijen betrokken bij het beleid van het pensioenfonds, de werkgever of sponsor en de werknemers bij het bestuursorgaan van het pensioenfonds. In het geval van persoonlijke pensioenplannen is er slechts het bestuursorgaan van het fonds zelf.

Het IOPS-rapport geeft dus een goed overzicht van de diversiteit die er internationaal heerst. Er is echter wel een duidelijke gemene deler zichtbaar. Dit is volgens het IOPS-rapport te vinden in de internationale aandacht voor transparantie, het 'fit and proper' zijn van de bestuurders van pensioenfondsen en de nadruk op de interne beheersing van de processen. Hetgeen goed aansluit bij de Nederlandse regelgeving en de aanpak van DNB bij het toezicht op de naleving van deze regels.

De toezichthoudende autoriteiten die aan het onderzoek hebben meegewerkt schetsten tevens een aantal uitdagingen op het gebied van PFG. Deze uitdagingen omvat

	Members Legal ownership of pension assets	Members Beneficial ownership of pension assets
Pension Fund Legal personality and capacity (institutional form)	Corporate form	Trust form Foundation form
Pension Fund No legal personality or capacity (contractual form)	Individual contractual form Collective/group contractual form	

ten het verbeteren van de deskundigheid van het bestuur, de informatie en verantwoordingsplicht van het bestuursorgaan, verbetering van de transparantie en een juist evenwicht tussen goed bestuur en nalevingskosten. De belangrijkste ontwikkelingen die worden geïdentificeerd zijn consolidatie van de industrie, op risico gebaseerd toezicht, onderneming van nieuwe pensioensystemen, ontspanning van investeringsbeperkingen, de marktconcurrentie, transparantie en deskundigheid.

Implicaties voor PFG in Nederland

Dit alles overziend rest de vraag: hoe past Nederland in dit internationale plaatje? Het meest passende antwoord lijkt te zijn: goed. Zowel de opzet van de internationale regelgeving, als de inhoud daarvan sluit redelijk goed aan bij onze STAR-principes. Met betrekking tot de opzet zien wij zowel bij de OECD als bij verschillende andere landen een vergelijkbare principles based aanpak, die ruimte biedt voor maatwerk. Ten aanzien van de inhoud van de principes moeten wij constateren dat er door de grote diversiteit aan pensioenfondsen ook verschillen bestaan ten aanzien van de inhoud van PFG-regelgeving. Dit is echter vooral op detailniveau het geval. Wanneer er op een iets hoger abstractieniveau naar de principes wordt gekeken, dan zien we duidelijke rode draden in de vorm van de centrale rol van het bestuur, de betrouwbaarheid en deskundigheid van bestuursleden en de nadruk op verantwoording, informatievoorziening en transparantie. Wij lopen dus zeker niet ver voor de muziek uit, maar door de diepgang en de kwaliteit van de PFG-discussie in Nederland kunnen wij best stellen dat we de dans op dit punt leiden. ■

¹ Het IOPS ontving reacties van 18 Leden (Australië, Oostenrijk, België, Bulgarije, Chili, Tsjechische Republiek, Finland, Duitsland, Hong Kong, India, Jamaica, Kenia, Nederland, Polen, Roemenië, Spanje, Thailand en Turkije).