VISIE OP PENSIOENTOEZICHT

1. Aanleiding

In februari 2011 stuurde de minister van Financiën de Tweede Kamer de visie toe: Financiën 'toezicht op afstand – de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)'. Dit deed hij mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie de Wit en de constatering van de Algemene Rekenkamer (ARK) dat uit de wet- en regelgeving onvoldoende blijkt hoe de minister van Financiën het toezicht heeft ingericht. In de toegestuurde visie is beschreven hoe de minister van Financiën invulling geeft aan het toezicht op DNB en de AFM. Aan uw kamer is toegezegd ter aanvulling hierop u een visiestuk op pensioentoezicht te doen toekomen. In dit visiestuk wordt beschreven hoe de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) invulling geeft aan het toezicht op DNB en de AFM betreffende het pensioenstelsel. Met dit visiedocument is voor de eerste maal sinds de totstandkoming van de Pensioenwet het stelsel van het pensioentoezicht als geheel beschreven en op toereikendheid beoordeeld.

Dit visiedocument is aangekondigd in de planningsbrief 2014 (Kamerstukken II, 2013/14, 32 043, nr. 200) en in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Verzamelwet pensioenen 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 33 863, nr. 6, p. 4/5). In dat wetsvoorstel komt de rol van de Inspectie Werk en Inkomen als tweedelijns toezichthouder te vervallen. Ook zonder een dergelijke in de pensioenwetgeving vastgelegde taaktoedeling heeft de minister van SZW voldoende mogelijkheden om de benodigde informatie te verkrijgen over het functioneren van het pensioentoezicht door DNB en de AFM.

2. Inleiding

De overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor de collectieve pensioenregelingen voor werknemers. Hebben de fiscale faciliteiten voor de oudedagsvoorziening een algemene strekking, voor de arbeidsvoorwaardelijk geregelde pensioenen bestaat aanvullend een geheel eigen wetgevingskader. Daarmee onderkent de overheid de grote betekenis van de collectieve pensioenregelingen als aanvullende inkomensvoorziening na pensionering.

De pensioenwetgeving voorziet daarbij in de nodige waarborgen voor een zorgvuldig beheer van de ingelegde gelden, in voorschriften voor een adequate besturing van pensioenuitvoerders, in eisen voor een juiste administratie van opgebouwde rechten, en in een verantwoordelijkheid van de pensioenuitvoerders om de deelnemers goed te informeren over de aard van de pensioenregeling en het te verwachten pensioen. Met de huidige betekenis van collectieve pensioenen voor de inkomenspositie van gepensioneerden, de grotere dynamiek op de financiële markten en de grotere onzekerheden van de rendementen op de pensioenvermogens is het belang van deze aspecten van de pensioenuitvoering slechts toegenomen.

Om de pensioenuitvoering te laten voldoen aan de eisen die de nieuwe omstandigheden daaraan stellen, wordt dit regulerend kader aangepast. Belangrijke onderdelen van de pensioenwetgeving zijn recent gewijzigd of zullen dat op korte termijn zijn. In augustus 2013 is de Wet Versterking Bestuur Pensioenfondsen in werking getreden. Deze wet herziet de regels voor de governance en medezeggenschap voor pensioenfondsen en is verwerkt in de Pensioenwet en de Wet Verplichte Beroepspensioenregeling. Alle pensioenfondsen (bedrijfstakpensioenfondsen, beroepspensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen) dienen uiterlijk 1 juli 2014 deze wet te hebben geïmplementeerd. Naar verwachting wordt voor het zomerreces van 2014 een wetsvoorstel pensioencommunicatie ingediend. Hetzelfde geldt voor de herziening van het financieel toetsingskader.

Het zijn vanzelfsprekend de pensioenuitvoerders zelf die ervoor zorg dienen te dragen dat deze wettelijke normen worden nageleefd. Bij de pensioenen is er bovendien de bijzondere omstandigheid dat de pensioenregelingen worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de

belanghebbenden zelf: werkgevers, werknemers en gepensioneerden.[1] Zij zijn vertegenwoordigd in de bestuursorganen van de pensioenuitvoerders. Dat neemt niet weg dat extern toezicht noodzakelijk is om zeker te stellen dat die wettelijke normen inderdaad worden nageleefd.

Verantwoordelijk voor dit toezicht zijn DNB, in diens hoedanigheid als toezichthouder los van diens taken in het kader van het monetaire beleid, en AFM. Aan DNB is het zogeheten prudentiële en materiële toezicht opgedragen; aan de AFM het gedragstoezicht. Bij het prudentiële toezicht gaat het vooral om de naleving van de eisen die aan de financiële positie van de fondsen worden gesteld om ervoor zorg te dragen dat zij hun verplichtingen jegens werkenden en gepensioneerden kunnen nakomen. Het gedragstoezicht heeft in belangrijke mate betrekking op de informatieverstrekking. Ook houdt de AFM toezicht op de zorgplicht van pensioenuitvoerders bij premieovereenkomsten met beleggingsvrijheid voor de deelnemer. Het materiële toezicht betreft de overige eisen die aan de pensioenuitvoerders worden gesteld.

DNB en AFM zijn zelfstandige bestuursorganen. Zij oefenen hun taken niet uit onder gezag van de minister[2] van SZW, maar op grond van hun wettelijke mandaat. Zoals hieronder aan de orde komt, ligt de reden voor die positie in de wenselijkheid dat het toezicht met een grote mate van zelfstandigheid kan plaatsvinden. Het toezicht uitgevoerd door DNB en AFM valt echter onder de systeemverantwoordelijkheid van de minister[3]. Dit betekent dat de aandacht van de minister primair uitgaat naar het functioneren van het toezichtsysteem als geheel. In deze visie is de invulling van de minister aan die systeemverantwoordelijk en relatie tussen de minister, DNB en AFM beschreven. Uit die verantwoordelijkheid vloeit ook voort dat de minister van SZW zich ervan vergewist dat DNB en AFM hun taken naar verwachting vervullen en, als daartoe aanleiding zou zijn, in de gelegenheid moet zijn om de maatregelen te nemen die nodig zijn om een juiste taakuitoefening te bewerkstelligen. Het gaat hierbij om het toezicht op het toezicht, doorgaans als 'tweedelijnstoezicht' aangeduid.

De pensioenwetgeving – de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling[4] – is de inhoudelijke basis voor de toezichtverantwoordelijkheden. Daarin worden DNB en AFM aangewezen als toezichthouders en hun taken omschreven. De beide toezichthouders houden toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door de onder toezichtgestelden. De wet- en regelgeving voorziet daarbij in de benodigde bevoegdheden van de toezichthouders en verschaft hen het juridische instrumentarium om zo nodig naleving van de wettelijke normen af te dwingen. In de memorie van toelichting bij de Pensioenwet is dit als volgt verwoord[5]:

"De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van deze wet en de daarop gebaseerde nadere regelgeving ligt bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het betreft een verantwoordelijkheid in politieke zin: de minister is verantwoordelijk voor de inrichting van het pensioenstelsel (systeemniveau) en voor de kwaliteit waarmee dit systeem functioneert. Hij legt hierover verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. Dit wetsvoorstel kent de minister daarom een aantal bevoegdheden toe die hem in staat stellen om de kwaliteit van het toezicht te waarborgen en die hem het inzicht verschaffen in het functioneren van het toezicht dat nodig is om het parlement te informeren. De minister mengt zich niet in het dagelijks functioneren van het toezicht op de pensioenuitvoerders. Hij wijst twee onafhankelijk van zijn

[1] Bij verzekeraars en PPI's betreft het commerciële partijen die in opdracht van de werkgever de pensioenregeling uitvoeren en wordt derhalve niet uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de belanghebbenden zelf. Tevens is er sinds de Wet versterking bestuur pensioenfondsen (Wvbp) ook onafhankelijk bestuur mogelijk.
[2] De term 'minister' wordt hier gehanteerd als functieaanduiding, ongeacht de actuele taakverdeling tussen de bewindspersonen.
[3] De minister is ook verantwoordelijk voor het door hem of haar gevoerde beleid en voor de wet- en regelgeving op het terrein van pensioenen. Deze visie richt zich op het toezicht van de minister op DNB en AFM en daarmee op de systeemverantwoordelijkheid.
[4] In dit visiedocument worden uitsluitend relevante wettelijke bepalingen uit de Pensioenwet zelf aangehaald. Deze bepalingen kennen – direct of door verwijzing – een pendant in de Wet verplichte beroepspensioenregeling.
[5] Kamerstukken II, 2005-2006, 30413, nr. 3

ministerie opererende organisaties aan – de toezichthouders – die met de uitvoering van het toezicht op de pensioenuitvoerders, het zogeheten nalevingstoezicht, worden belast. Om de onafhankelijkheid van het toezicht te benadrukken zijn de toezichthouders niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van SZW. Gezien de beschreven ministeriële verantwoordelijkheid dient de minister wel over sturende bevoegdheden jegens de toezichthouders te beschikken die, vanwege het ontbreken van een hiërarchische gezagsrelatie, expliciet in de wet dienen te zijn gegeven. De externe positionering van het toezicht betekent dat de minister vanuit zijn verantwoordelijkheid toezicht dient te houden op de toezichthouders."

Naast deze materiewetgeving voor pensioenspecifieke aspecten is met de Wijzigingswet financiële markten 2013 ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO) van toepassing voor aangelegenheden waarin de positie van DNB en AFM niet afwijkt van andere zelfstandige bestuursorganen.[6] De Wet bekostiging financieel toezicht regelt de financiering van het pensioen-toezicht als onderdeel van het geheel aan het toezicht op de financiële instellingen.

Het pensioentoezicht door DNB en AFM is overigens niet beperkt tot de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Voor een deel zijn de eisen die aan pensioenuitvoerders worden gesteld opgenomen in de Wet op het financieel toezicht. Zo houden AFM en DNB ook toezicht op de pensioenverzekeraars, premiepensioeninstellingen en vallen alle collectieve vermogensbeheeractiviteiten van onder meer pensioenuitvoeringsorganisaties onder de Wet financieel toezicht (Wft). Het wettelijke kader wordt ook gevormd door de Wft en vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Dat deel van het toezicht blijft dan ook in dit visiedocument buiten beschouwing.[7]

IORP-richtlijn
De recent voorgestelde herziening van de IORP-richtlijn heeft geen effect op het voorliggende document. Met de herziening beoogt de Europese Commissie belemmeringen voor pensioenfondsen op de interne markt weg te nemen, de transparantie naar deelnemers en pensioengerechtigden vergroten en de kwaliteit van bestuur van de fondsen te verbeteren. Mede dankzij Nederlandse interventies heeft de Commissie besloten de reikwijdte van het voorstel te beperken tot governance en informatievoorziening. Het prudentieel toezicht, het bevorderen van de financiële degelijkheid van financiële instellingen, valt hier buiten. De voorgestelde herziening van de IORP-richtlijn brengt geen belemmeringen mee voor het tweedelijnstoezicht op de AFM en DNB zoals uitgevoerd door de minister van SZW.

Leeswijzer
Deze visie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de definitie van toezicht. Hoofdstuk 3 bevat de algemene uitgangspunten van het uitvoeringstoezicht en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies.

2. Wat is toezicht?

Sinds de kaderstellende visie op toezicht uit 2001 verstaat het kabinet onder toezicht:
"*het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren*."[8]
Toezicht bestaat uit informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen. Deze toezichtactiviteiten hoeven niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgeoefend. Controlerende activiteiten die organisaties verrichten om een ander hoofdproces goed te kunnen uitvoeren, worden in deze

[6] In de Verzamelwet pensioenen 2014 wordt de pensioenwetgeving op technische punten aangepast aan de toepasselijkheid van de Kaderwet ZBO. In dit stuk wordt uitgegaan van de huidige wetsteksten.
[7] Ter uitzondering: voor communicatie-eisen en informatieverstrekking is de Pensioenwet wel van toepassing op verzekeraars en PPI's.
[8] *Kaderstellende visie op toezicht*, Kamerstukken II 2000/01, nr. 27 831

visie niet onder toezicht verstaan. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het verstrekken van subsidies.
Het kabinet gebruikt de term toezicht uitsluitend voor de volgende vormen van toezicht:
1. Nalevingtoezicht: toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven;
2. Uitvoeringstoezicht: toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organen;
3. Interbestuurlijk toezicht: toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden.

Controle op beleid en uitvoering binnen de ministeriële organisatie valt daarmee niet onder het begrip toezicht.

Dit visiedocument richt zich vooral op de relatie tussen de minister van SZW en DNB en AFM. Het betreft het uitvoeringstoezicht. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging die de toenmalige minister van SZW bij brief van 27 januari 2011[9] heeft gedaan om de verhouding met de toezichthouders te verduidelijken.

3. Uitgangspunten van het uitvoeringstoezicht

Dit visiedocument behandelt niet de inhoud van het wettelijke normenkader voor de pensioenen, maar de wijze waarop de minister van SZW ervoor zorg draagt dat er sprake is van een passend toezicht op de naleving daarvan. Dit is het zogenaamde uitvoeringstoezicht (toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige bestuursorganen). Doorslaggevend daarbij is dat de minister van SZW niet zelf het toezicht uitoefent, maar dat dit is opgedragen aan DNB en AFM als zelfstandige bestuursorganen. Zijn plaats daarin is die van een systeemverantwoordelijke: hij dient de voorwaarden te scheppen dat DNB en AFM hun toezichttaken naar behoren kunnen uitvoeren en hij kan erop worden aangesproken dat zij dat ook daadwerkelijk doen.

Voor het toezicht zijn de afgelopen periode Rijksbrede uitgangspunten geformuleerd in de 'Kaderstellende visie op toezicht'[10], die naderhand zijn geconcretiseerd in de nota 'Minder last, meer effect'[11]. Deze uitgangspunten zijn ook van toepassing op het pensioentoezicht, zowel voor het toezicht dat DNB en AFM zelf uitoefenen op de pensioenuitvoerders als het toezicht van de minister van SZW op DNB en AFM.

Voor het pensioentoezicht is daarnaast de wijze relevant waarop het financiële toezicht is vormgegeven waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijkheid draagt. DNB en AFM zijn niet alleen verantwoordelijk voor het toezicht op de pensioenuitvoerders, maar ook op alle andere financiële instellingen. Dat brengt met zich mee dat de inrichting van het pensioentoezicht in lijn dient te zijn met die van het financiële toezicht in brede zin.

Kaderstellende visie op toezicht
De uitgangspunten voor de inrichting van de toezichtfunctie zijn neergelegd in de Kaderstellende visie op toezicht: "Goed toezicht moet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. Dit betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Dit betekent bovendien dat het objectieve oordeel van de toezichthouder zoveel mogelijk openbaar gemaakt dient te worden, zodat parlement en samenleving kennis kunnen nemen van dat oordeel. Deze actieve openbaarmaking van de rapportages van toezichthouders is een belangrijke pijler van de toezichtfunctie. Ten behoeve van onafhankelijkheid en transparantie gaat het kabinet uit van een functiescheiding van beleid en toezicht."

Minder last, meer effect
In het visiedocument 'Minder last, meer effect' zijn de uitgangspunten van de Kaderstellende visie

[9] Kamerstukken II, 2010-2011, 32 043, nr. 24
[10] Kamerstukken II, 2000-2001, 27 831, nr. 1
[11] Kamerstukken II, 2005-2006, 27 831, nr. 15

op toezicht geactualiseerd en verder geconcretiseerd in zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, transparant, onafhankelijk en professioneel.

'Toezicht op afstand'
Het toezicht dat DNB en AFM op grond van de pensioenwetgeving uitoefenen op de pensioenuitvoerders kan niet los worden gezien van het toezicht dat zij op grond van de Wet op het financieel toezicht onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën uitoefenen op het geheel van de financiële instellingen.

Daarbij is van belang dat het pensioentoezicht slechts een relatief beperkt deel uitmaakt van de totale toezichtinspanningen van DNB en AFM. De institutionele verantwoordelijkheid voor DNB en AFM berust dan ook bij de minister van Financiën. Deze is politiek verantwoordelijk voor de statuten van beide instellingen en de benoemingen van de voorzitter en leden van de diverse bestuursorganen van beide toezichthouders.

Dat belang komt in het bijzonder tot uitdrukking bij de financiering van het toezicht. Voor zowel DNB als AFM geldt een kostenkader voor het geheel van de toezichtactiviteiten. Daarbinnen kunnen de toezichthouders de prioriteiten stellen die zij noodzakelijk achten. Deze flexibiliteit biedt hen de mogelijkheid in te spelen op onverwachte ontwikkelingen. De Wet bekostiging financieel toezicht, die vanaf 1 januari 2013 van toepassing is, regelt de financiering van het geheel van de toezichttaken van DNB en AFM, inclusief het pensioentoezicht.

Het ligt dan ook voor de hand om voor de vormgeving van de toezichtrelaties op het pensioenterrein aansluiting te zoeken bij de wijze waarop die zijn ingericht voor het toezicht waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijkheid draagt. Die zijn verwoord in het document 'Toezicht op afstand', dat bij brief van 11 februari 2011 aan de Tweede Kamer is aangeboden.[12]

Er is geen inhoudelijke reden om voor de relatie tussen de minister van SZW met de toezichthouders andere uitgangspunten te hanteren, ook al wijkt het toezicht op de pensioenuitvoerders op een aantal aspecten af van andere financiële instellingen. Zo spelen onderwerpen als marktordening en consumentenbescherming bij de pensioenen op een andere wijze dan bij commerciële aanbieders van financiële diensten. Dat is van belang voor de inhoudelijke normen waarnaar de pensioenuitvoering wordt beoordeeld, maar niet voor de inrichting van het toezicht. Met de inwerkingtreding van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) op 1 januari 2013 zijn de bepalingen omtrent het financieel beheer bij beide toezichthouders ondergebracht in één wet. Hiermee is tot uiting gebracht dat er sprake is van uniformiteit in het toezicht op het financieel beheer bij de toezichthouders door de ministers van Financiën en SZW. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is nader uitgewerkt en vastgelegd in een protocol.[13]

4. Uitgangspunten uitvoeringstoezicht uitgewerkt

In het onderstaande wordt ingegaan op de toepassing van deze uitgangspunten op de huidige inrichting van het pensioentoezicht. Daarbij wordt de indeling gevolgd die in de hierboven genoemde stukken – 'Minder last, meer effect' en 'Toezicht op afstand' – is gehanteerd. Per onderwerp wordt daarbij ingegaan op zowel de wijze waarop DNB en AFM invulling geven aan die uitgangspunten als aan de wijze waarop de minister van SZW dat op diens beurt doet vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid.

<u>Selectief</u>
Toezicht dient te zijn toegesneden op de onderkende risico's, waarbij de toezichthouders zich richten op het tijdig onderkennen van problemen op het betreffende terrein en het voorkomen of oplossen daarvan. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen de kosten die daarmee gemoeid zijn

[12] Kamerstukken II, 2010-2011, 32 648, nr. 1
[13] Kamerstukken II, 2013-2014, 32 648, nr. 5

en de resultaten die kunnen worden bereikt Niet op alles kan en hoeft toezicht te worden uitgeoefend. Dat geldt niet minder voor het toezicht op de pensioenen.

Tot de verantwoordelijkheid van DNB en AFM behoort om binnen hun taakopdracht prioriteiten aan te brengen in de inzet van hun toezichtcapaciteit. Beide toezichthouders werken risicogestuurd op basis van een weging van het belang van bepaalde aspecten van de pensioenuitvoering en de mate waarin daarbij in de actuele omstandigheden bijzondere risico's aanwezig zijn. Binnen die risico-analyse wordt het toezicht vervolgens gericht ingezet waar die risico's het meest pregnant aanwezig zijn of de gevolgen van een blijvend niet voldoend aan de normen karakter hebben.

Vanuit hun toezichtactiviteiten hebben DNB en AFM inzicht in de aard en het voorkomen van die risico's en zijn zij dus bij uitstek in staat een beoordeling te maken van de gewenste inzet. De verschillen in taakstelling van de toezichthouders bepalen daarbij de accenten die zij in hun toezichtactiviteiten plaatsen. Bij DNB gaat het daarbij primair om de financiële soliditeit van de pensioenuitvoerders. In de huidige omstandigheden legt DNB het zwaartepunt in zijn toezichtactiviteiten bij die pensioenuitvoerders waarbij, gezien hun financiële positie en hun omvang, de grootste risico's liggen. De AFM legt de prioriteiten waar, op grond van signalen of eigen onderzoek, verbetering in de communicatie de grootste effecten kan hebben op het begrip over het toekomstige pensioeninkomen.

Selectiviteit is ook aan de orde bij het toezicht dat de minister van SZW op DNB en AFM uitoefent. Gegeven de zelfstandige positie van de toezichthouders en de ook op het terrein van het toezicht te bewaken onafhankelijkheid is het uitgangspunt dat het toezicht van de minister op afstand plaatsvindt. Daartoe behoort ook de besluitvorming van de toezichthouders over de inzet van hun capaciteit. Hoewel de toezichthouders daarin een geheel eigen positie innemen, vindt hun oordeelsvorming over de belangrijkste aandachtspunten binnen de pensioenuitvoering niet in isolement plaats. Over pensioenonderwerpen vindt een voortdurende gedachtevorming en -uitwisseling plaats over actuele vraagstukken, waarbij ook de wetenschap betrokken is. DNB en AFM nemen daaraan eveneens actief deel. Die inzichten van anderen over ontwikkelingen binnen pensioenuitvoerders en de omgeving waarin deze opereren, dragen eveneens bij aan het onderkennen van risico's waarop het toezicht dient in te spelen.

Dat geldt ook voor de relatie tussen het ministerie en de toezichthouders. Op alle niveaus zijn er regelmatige contacten waar voor het toezicht relevante thema's vanuit de verschillende posities aan de orde komen. Een specifieke vorm daarvan is het periodieke overleg over de onderwerpen waaraan DNB en AFM in de vorm van een – voorbereidend – onderzoek voornemens zijn aandacht te besteden.

Slagvaardig

Toezicht heeft geen betekenis als het niet de mogelijkheid biedt van ingrijpen als de bevindingen daartoe aanleiding geven. Dat geldt voor zowel het eerste- als het tweedelijnstoezicht. De pensioenwetgeving biedt DNB en AFM een breed scala aan instrumenten om hun toezichtstaak daadwerkelijk te kunnen vervullen.

Artikel 167 van de Pensioenwet verplicht onder andere de pensioenuitvoerder alle gegevens te verstrekken waarom de toezichthouder verzoekt. Een bijzondere positie wordt daarbij ingenomen door de accountants en actuarissen die betrokken zijn bij de controle op de pensioenuitvoerders: artikel 170 geeft hen een actieve informatieplicht jegens de toezichthouders.

De toezichthouders hebben de beschikking over een gevarieerd instrumentarium om te komen tot passende interventies. Deze lopen uiteen van de in artikel 171 opgenomen bevoegdheid voor een aanwijzing aan de pensioenuitvoerder om een bepaalde handelwijze te volgen tot de aanstelling op grond van de artikelen 172 en 173 van een curator of bewindvoerder in het geval het bestuur van een pensioenfonds een zodanig wanbeleid voert dat dit aangewezen is om de pensioengelden veilig te stellen.

Vanzelfsprekend zetten de toezichthouders deze wettelijke instrumenten pas in als deze noodzakelijk blijken te zijn. Daaraan voorafgaand hanteren DNB en AFM andere mogelijkheden van beïnvloeding. Daarbij kan het gaan om het pensioenveld in zijn algemeenheid, zoals door de publicatie van de visie van de toezichthouder op een bepaald aspect, of bij een individueel pensioenfonds, waarbij de toezichthouder meldt welke tekortkomingen hij heeft geconstateerd en welke acties hij verwacht. Het is aan de toezichthouders te bepalen wanneer welke corrigerende instrumenten dienen te worden ingezet. Over die inzet rapporteren zij in hun jaarverantwoordingen en -verslagen.

Een passend sturingsinstrumentarium is ook van belang voor de relatie tussen de minister van SZW en de toezichthouders. De minister van SZW beschikt over verschillende instrumenten om zich een beeld te vormen van de uitvoering van de toezichtstaken door DNB en AFM. De zogeheten interventiepiramide is niet alleen van toepassing op de relatie tussen de toezichthouders en de pensioenuitvoerders, maar ook op die tussen de minister en de toezicht-houders.

Hierboven zijn de meer informele kanalen aan de orde gekomen in de reguliere werkcontacten met de toezichthouders. Belangrijke formele instrumenten zijn de jaarlijkse begroting en de jaarrekening, die de toezichthouders op grond van de artikelen 26 en 27 van de Kaderwet ZBO dienen op te stellen. De minister krijgt met de begroting inzicht in de wijze waarop DNB en AFM voornemens zijn in het betreffende jaar het pensioentoezicht uit te oefenen en met de jaarverantwoordingen en -verslagen op welke wijze dat ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De begroting is daarmee voor de minister een sturingsinstrument en het jaarverslag een controle-instrument. Op de begroting wordt hieronder separaat ingegaan.

Aanvullend hierop heeft de minister op grond van artikel 164 van de Pensioenwet een uitgebreide bevoegdheid om van de toezichthouders alle informatie te verlangen die hij behoeft om zich een oordeel te kunnen vormen over de wijze waarop zij hun toezichtstaken hebben uitgeoefend. De toezichthouders zijn gehouden deze informatie te verstrekken, tenzij naar hun oordeel daarmee de vertrouwelijkheid van hun relatie met de pensioenuitvoerders in het geding is. Aanvullend zijn op grond van artikel 203 van de Pensioenwet de toezichthouders verplicht de minister van SZW de door hem verlangde beleidsinformatie te verstrekken. Er is momenteel geen aanleiding te veronderstellen dat deze wettelijke mogelijkheden ontoereikend zijn om de minister van SZW een goed inzicht in de werking van het toezicht te geven.

Hoewel het reguliere overleg in de praktijk leidt tot wederzijdse overeenstemming over de invulling van de toezichtstaak, is niet op voorhand uit te sluiten dat de toezichthouders keuzen maken die de minister niet voor zijn verantwoordelijkheid kan nemen. Dat vloeit voort uit hun zelfstandige positionering.

De huidige pensioenwetgeving biedt beperkte mogelijkheden om in bijzondere omstandigheden tot de noodzakelijk bevonden bijsturing te komen. De Pensioenwet geeft met artikel 165 en 166 de minister van SZW de mogelijkheid om aanwijzingen te geven als de toezichthouder tekortschiet in zijn taakuitoefening en – in het geval van ernstige taakverwaarlozing – om verantwoordelijkheden weg te nemen. De mogelijkheid van artikel 29 van de Kaderwet ZBO om goedkeuring met de begroting te onthouden is beperkt tot de situatie dat deze in strijd met het recht of het algemeen belang is. Gebruik van deze maatregelen is slechts denkbaar in extreme omstandigheden.

In 'Toezicht op afstand' concludeerde de minister van Financiën dat het instrumentarium van de Wet op het financieel toezicht een lacune bevatte in het tussengebied van de ‘zachte wettelijke maatregelen’. Om die op te vullen is bij de Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten een artikel 1:25b in de Wet op het financieel toezicht opgenomen die de minister van Financiën de mogelijkheid geeft beleidsregels te stellen over de taakuitoefening door DNB en AFM. Hoewel het pensioentoezicht daarvoor momenteel geen directe aanleiding vormt, is het wenselijk een dergelijke mogelijkheid ook te creëren voor het toezicht dat beide organisaties op grond van de pensioenwetgeving uitoefenen. In zijn algemeenheid dienen, zoals hiervoor genoemd, de wettelijke kaders voor de relatie met DNB en AFM zoveel mogelijk gelijk te zijn. Daarmee wordt voorkomen dat afwijkingen gaan optreden die geen inhoudelijke ratio hebben, maar uitsluitend verschillen in wettelijke grondslag als oorzaak hebben.

Evenmin als dat aan de orde is bij het toezicht dat op grond van de Wet op het financieel toezicht wordt uitgeoefend, zal een dergelijke mogelijkheid worden benut voor de inhoudelijke sturing van het toezicht. Daarmee zou immers de onafhankelijke positie van DNB en AFM in het geding komen. Ook gezien de logica van de interventiepiramide zullen dergelijke beleidsregels niet zonder voorafgaand overleg met de toezichthouders worden vastgesteld. Met de in het parlement aanhangig gemaakte Verzamelwet pensioenen 2014 zal een dergelijke bepaling in de pensioen-wetgeving worden opgenomen, gelijkluidend aan die in de Wet op het financieel toezicht.

In artikel 163 van de Pensioenwet is geregeld dat de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) namens de minister van SZW het toezicht op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het functioneren van DNB en AFM uitoefent. Overweging voor deze taaktoedeling was de wenselijkheid van een scherpe organisatorische scheiding tussen beleid en tweedelijnstoezicht. In de praktijk blijkt het niet zinvol om op voorhand een apart organisatieonderdeel te belasten met deze toezichtstaak. Van de specifieke toezichtexpertise van IWI is slechts incidenteel gebruik gemaakt. Met de sindsdien plaatsgevonden wijzigingen in het takenpakket van IWI was dit – tweedelijns – toezicht op DNB en AFM de enige die buiten het primaire werkterrein van IWI gelegen is.

Mocht specifieke expertise noodzakelijk zijn, dan biedt artikel 164 van de Pensioenwet de minister de mogelijkheid een derde partij op te dragen de verkregen informatie te onderzoeken en over de bevindingen aan hem te rapporteren. In de Verzamelwet pensioenen 2014 is dan ook het voorstel opgenomen om deze specifieke taaktoedeling te schrappen.

Samenwerkend

Op het vlak van het pensioentoezicht is langs verschillende dimensies onderlinge afstemming noodzakelijk. Daarbij gaat het enerzijds om consistentie in het handelen van DNB en AFM jegens de pensioenuitvoerders, en anderzijds om consistentie in de uitvoering van het toezicht op de pensioenuitvoerders met dat op het brede terrein van de financiële instellingen. Daarnaast is er nog de noodzaak van samenwerking tussen het ministerie en de toezichthouders.

Bij het pensioentoezicht hebben DNB en AFM elk een andere toezichtstaak, maar richten zich op dezelfde objecten van toezicht, in casu de pensioenuitvoerders. Afstemming in de uitoefening van hun toezichtfuncties is noodzakelijk om te bereiken dat de pensioenuitvoerders niet met een onnodige verdubbeling van toezichtlasten worden geconfronteerd. Ook moet worden voorkomen dat inconsistenties in het toezicht ontstaan, bijvoorbeeld doordat van verschillende (interpretaties van) gegevens wordt uitgegaan.

In artikel 168, tweede lid, van de Pensioenwet is daartoe een regeling opgenomen omtrent samenwerking tussen de toezichthouders bij de informatievoorziening. DNB en AFM hebben ter uitwerking hiervan een samenwerkingsconvenant opgesteld, dat op 28 maart 2013 is vernieuwd[14]. Belangrijk element hierin is dat de door de ene toezichthouder verkregen informatie in beginsel ook beschikbaar is voor de andere toezichthouder. Als concrete gedragslijn is in het convenant opgenomen dat alvorens een toezichthouder informatie opvraagt bij een onder toezicht staande instelling, deze bij de andere toezichthouder nagaat of deze niet reeds de benodigde gegevens kan verstrekken. Hiermee wordt overbodige informatievraag voorkomen.

Dat geldt ook voor de afspraak dat DNB en AFM periodiek hun onderzoeksvoornemens op elkaar afstemmen en, waar dat mogelijk is, onderzoeksvragen van de andere toezichthouder in het eigen onderzoek betrekt of een onderzoek gezamenlijk uitvoeren. Consistentie in het toezicht wordt bevorderd door de in het convenant vastgelegde afspraak dat een oordeel van de primair bevoegde toezichthouder door de andere toezichthouder wordt overgenomen.

Ook van de kant van het ministerie van SZW wordt gestreefd naar een effectieve samenwerking.

[14] Staatscourant 2013, nr. 9966, 15 april 2013

Daarbij gaat het zowel om afstemming met het ministerie van Financiën ten behoeve van een eenduidige aansturing van het geheel van het financiële toezicht ('tussen de kolommen') als met de toezichthouders ('binnen de kolom').

De afstemming met de minister van Financiën is in het voorafgaande al een aantal malen aan de orde geweest. Algemene overweging daarbij is dat een zo groot mogelijke uniformiteit in de toezichtrelaties noodzakelijk is om te voorkomen dat conflicterende situaties kunnen ontstaan waar de verschillende terreinen van het financiële toezicht elkaar raken. Een bijzonder aspect van die afstemming is al genoemd: de bekostiging. De uniforme bekostigingssystematiek maakt het mogelijk dat DNB en AFM binnen het totaal van de begroting naar bevind van zaken prioriteiten kunnen aanbrengen.

Ook met de toezichthouders hecht het ministerie van SZW aan afstemming en samenwerking. Bij de beleidsontwikkeling werkt het ministerie nauw met hen samen. Daarbij gaat het niet uitsluitend om een beoordeling van beleidsopties vanuit het toezichtperspectief, maar ook om optimaal gebruik te kunnen maken van de kennis en inzichten waarover zij beschikken. Bij de beleidsvorming worden de toezichthouders regelmatig geraadpleegd. De afgelopen periode is nauw met DNB samengewerkt bij met name de ontwikkeling van een nieuw financieel toetsingskader en met de AFM op het vlak van de pensioencommunicatie.

Consultatie is vanzelfsprekend aan de orde bij de voorbereiding van wet- en regelgeving die direct of indirect het toezicht raakt. Zo nodig zullen de toezichthouder en het ministerie in onderling overleg vaststellen op welke wijze de beleidsdoelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd. Dat geldt ook andersom. De toezichthouders verkeren in de positie om tijdig risico's te onderkennen. Het behoort tot hun ruimere verantwoordelijkheid om niet alleen in strikte zin hun wettelijke taken en bevoegdheden uit te oefenen, maar ook om vanuit het doel van het toezicht de wetgever te attenderen op bedreigende ontwikkelingen en daarbij voorstellen te doen voor de wijze waarop daarop kan worden ingegrepen. Hieronder zal nog worden ingegaan op de zogeheten wetgevingsbrieven die de toezichthouders hiervoor benutten.

Afstemming vindt bijvoorbeeld plaats op het vlak van de wetsinterpretatie. In voorkomende gevallen wordt tussen het ministerie en de betrokken toezichthouder contact opgenomen over de wetsuitleg. Behalve dat ook op dat punt optimaal gebruik wordt gemaakt van de wederzijdse deskundigheid, wordt daarmee voorkomen dat vermijdbare inconsistenties optreden. Het blijft daarbij vanzelfsprekend aan beide partijen om te beslissen welke interpretatie deze voor diens verantwoordelijkheid neemt. Daarnaast maakt het ministerie intensief gebruik van de beleidsinformatie voor de verzameling en bewerking waarvan DNB op grond van artikel 203 van de Pensioenwet verantwoordelijk is.

<u>Onafhankelijkheid</u>
Een onafhankelijk toezicht is, zoals hiervoor diverse malen benadrukt, een absolute voorwaarde voor het vertrouwen daarin. Degenen die dat aangaat, dienen ervan te kunnen uitgaan dat er geen ongepaste beïnvloeding is van de beoordeling van de toezichthouders en van hun eventuele interventies.[15]

Onafhankelijkheid van het toezicht is ook uitgangspunt bij de Pensioenwet: "De organisatie die het toezicht op pensioenuitvoerders uitvoert dient onafhankelijk, transparant en professioneel te handelen. Onafhankelijkheid is een voorwaarde voor transparantie en professionaliteit. Kern is dat de toezichthouder feitenonderzoek verricht en op die basis tot een objectief oordeel komt, zonder dat de onder toezicht gestelde partijen, de minister of anderen dat oordeel kunnen sturen."[16]
Zo is in artikel 163 van de Pensioenwet het toezicht van de minister op de toezichthouders uitdrukkelijk beperkt tot de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de wijze waarop deze hun

[15] "Criteria voor goed toezicht", Visie Markttoezichthoudersberaad, Februari 2014.
[16] Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2005–2006, 30 413, nr. 3

wettelijke taken uitoefenen. De pensioenwetgeving geeft de minister van SZW derhalve doelbewust zeer beperkte mogelijkheden om te treden in de wijze waarop de beide toezichthouders hun wettelijke taken uitoefenen. DNB en AFM hebben een geheel eigen, onafhankelijke positie in de wijze waarop zij de wettelijke normen nader interpreteren en toepassen, en eveneens in de vaststelling van die aspecten van de pensioenuitvoering waarop naar hun oordeel het zwaartepunt van het toezicht dient te liggen.

Dit doet er niet aan af dat de minister van SZW verantwoordelijkheid moet kunnen nemen voor de wijze waarop het toezicht functioneert. Een belangrijk aspect van deze systeemverantwoordelijkheid is de financiering van DNB en AFM. De begrotingen van beide toezichthouders behoeven, voor zover dat het pensioentoezicht betreft, de goedkeuring van de minister. Voor deze verantwoordelijkheid is relevant dat die begrotingen gevolgen hebben voor de pensioenuitvoerders: DNB en AFM brengen die goedgekeurde kosten voor een belangrijk deel in rekening bij de onder toezicht staande instellingen. Als uitvloeisel van het regeerakkoord wordt de overheidsbijdrage in de kosten van toezicht naar alle waarschijnlijkheid per 1 januari 2015 beëindigd, waardoor de toezichtkosten vanaf dat moment geheel door de sector zullen worden opgebracht. Bij de besluitvorming over de instemming met de begroting van de toezichthouder zullen de ministers van SZW en Financiën rekening houden met hun politieke verantwoordelijkheid om de omvang van de toezichtkosten te bewaken.[17]

Hiermee heeft de minister van SZW de verantwoordelijkheid ervoor zorg te dragen dat DNB en AFM over voldoende financiële middelen beschikken om hun toezichtstaken naar behoren uit te voeren, terwijl met het oog op de gevolgen daarvan voor de pensioenuitvoerders wordt gewaarborgd dat die kosten beheersbaar zijn. Hierin voorziet de Wet bekostiging financieel toezicht. Tegelijkertijd moet daarbij een evenwicht worden gevonden tussen de politieke verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor het toezicht en de onafhankelijkheid van opereren van DNB en AFM.

Uitgangspunt bij de goedkeuring van de begrotingen van DNB en AFM is dat deze gericht is op het totaal van de begroting. Daarvoor wordt op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht een meerjarig kostenkader gehanteerd, dat slechts wordt gewijzigd als de ontwikkelingen daartoe noodzaken, zoals wijzigingen in de regelgeving die gevolgen hebben voor de omvang van de werkzaamheden. De toezichthouders kunnen binnen die begroting de prioriteiten aanbrengen die zij geboden achten. Dat biedt hen de mogelijkheid om keuzen te maken in de prioritering van de toezichtactiviteiten naargelang de omstandigheden dat naar hun oordeel vereisen.

In het overleg met de toezichthouders over de begroting, dat voorafgaand aan de formele aanbieding daarvan plaatsvindt, wordt beoordeeld of de voorgenomen maatvoering van werkzaamheden in overeenstemming is met de taakopdracht en met relevante externe ontwikkelingen.

Om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen over de juiste maatvoering, voorziet de Pensioenwet met artikel 161 in de verplichting van de toezichthouders om uitvoeringsaspecten in de zogeheten adviserende panels te bespreken. Hierin zijn de onder toezicht staande instellingen vertegenwoordigd. In het adviserend panel van de AFM hebben ook cliëntenorganisaties zitting. De overleggen worden bijgewoond door een vertegenwoordiger van het ministerie. In de panels kan van gedachten worden gewisseld over de visie van DNB en AFM op toezicht, de met de met wettelijke taken na te streven doelen, de instrumenten die worden ingezet en de middelen die daarvoor nodig zijn alsmede de kosten die voortvloeien uit het toezicht. Aan deze panels worden niet alleen de conceptbegrotingen en –jaarverslagen voorgelegd, maar worden ook andere onderwerpen besproken die van belang kunnen zijn voor de kosten die de financiële instellingen ten behoeve van het toezicht maken, zoals gegevens uitvraag en medewerking aan onderzoeken. De toezichthouders hebben in overleg met de financiële instellingen afspraken gemaakt over een effectievere werking van de adviserende panels. De verslagen van de panels zijn overigens openbaar, zodat de reacties van de instellingen ook voor anderen inzichtelijk en controleerbaar zijn

[17] Kamerstukken II, 2011-2012, 33 057 nr. 3

en in welke mate de betrokken bewindspersonen daarmee rekening hebben gehouden.

Transparant

Transparantie draagt bij aan het vertrouwen dat in het toezicht kan worden gesteld. Dat geldt voor alle betrokken partijen. Daarbij gaat het om aspecten als voorspelbaarheid en consistentie in de normen die de toezichthouders hanteren, de daadwerkelijke inzet van de toezichtactiviteiten en de effecten daarvan.[18]

Met het oog op de pensioenuitvoerders zelf stelt de Pensioenwet met artikel 153 de eis dat de toezichthouder zorg draagt voor een tijdige voorbereiding en een voor de uitvoerders kenbare, transparante en consistente uitvoering.

DNB en AFM verrichten de nodige inspanningen om de sector helderheid te verschaffen over hun visie op de gewenste wijze van uitvoering van de diverse aspecten van de pensioenen, expliciteren zoveel als mogelijk de normen die zij daarbij hanteren, en informeren over voorgenomen toezichtactiviteiten met de achtergronden daarvan en, waar dat mogelijk is, over de resultaten van diverse onderzoeken. De nieuwsbrieven die beide toezichthouders periodiek uitbrengen, zijn daarbij een belangrijk kanaal. Daarnaast publiceren zij bijvoorbeeld visiedocumenten over specifieke aspecten. Door publicatie op de websites van DNB en AFM zijn deze bovendien voor iedereen toegankelijk, zodat ook anderen dan de pensioenuitvoerders daarvan kennis kunnen nemen.

De toezichthouders zelf bezien momenteel ook welke mogelijkheden er zijn om meer inzicht te geven in hun werkzaamheden en de effecten daarvan. De onvermijdelijke vertrouwelijkheid van specifieke toezichtactiviteiten jegens individuele financiële instellingen – waaronder ook pensioen-uitvoerders – stelt daaraan wel strikte grenzen. Dat beperkt niet alleen de mogelijkheden van transparantie over de daadwerkelijke toezichtinterventies, maar ook van die over de resultaten die met specifieke toezichtactiviteiten zijn bereikt. In algemene zin doen de toezichthouders dat wel in hun begrotingen en jaarverslagen. Daarin signaleren zij de belangrijkste ontwikkelingen, geven zij aan welke kwetsbaarheden en onvolkomenheden zij onderkennen, en welke corrigerende activiteiten zij op zijn plaats achten en hebben ondernomen.

DNB heeft in de laatste wetgevingsbrief[19] te kennen gegeven statistische gegevens over de financiële situatie van individuele pensioenfondsen openbaar te willen maken. Het geeft inzicht in de omstandigheden waarop het toezicht inspeelt en maakt op onderdelen duidelijk wat de effecten van het optreden van de toezichthouder zijn. Daarmee draagt het bij aan de transparantie van het toezicht. Een daartoe strekkende mogelijkheid is opgenomen in het voorontwerp van het voorstel van Wet pensioencommunicatie dat recent voor consultatie openbaar is gemaakt[20].

Deze transparantie geldt ook voor de relatie tussen de minister van SZW en de toezichthouders. Daarmee ontstaat voor alle belanghebbenden ook inzicht in de wijze waarop de minister van SZW zijn systeemverantwoordelijkheid neemt. De Pensioenwet voorziet er met artikel 214 in dat de minister de daarvoor benodigde stukken de Kamer toezendt. Deze wettelijke verplichting betreft het jaarverslag, de jaarverantwoording en andere door de toezichthouders aan hem toegezonden rapportages. Dit vloeit tevens voort uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De zogeheten wetgevingsbrieven van DNB en AFM, waarin de toezichthouders vermelden welke aanpassingen in de regelgeving naar hun oordeel wenselijk zijn, zendt de minister van SZW aan de Kamer, voorzien van diens reactie daarop. Dat geeft de Kamer – en vanzelfsprekend ook andere betrokkenen – eveneens inzicht in de ontwikkelingen die de toezichthouders op het pensioenterrein signaleren, de risico's die zij daarin onderkennen en de wettelijke instrumenten die zij nodig achten om daarop effectief te kunnen inspelen.

[18] "Criteria voor goed toezicht", Visie Markttoezichthoudersberaad, Februari 2014.
[19] Kamerstukken II, 2013-2014, 32 043, nr. 175
[20] Kamerstukken II, 2013-2014, 32 043, nr. 186

Professionaliteit

Het toezicht op DNB en AFM vindt professioneel plaats. De minister van SZW draagt er zorg voor dat kennis en vaardigheden van het ministerie actueel en relevant blijven ten aanzien van ontwikkelingen in de pensioensector en passend zijn voor het adequaat uitoefenen van de toezichtstaak. Professioneel toezicht komt tot stand door het kennisniveau op peil te houden. Voorts is van belang open te staan voor externe ontwikkelingen die relevant zijn voor de onder toezicht staande pensioensector en hier – indien nodig – op in te spelen. Deze flexibiliteit van het departement uit zich onder meer in de uitwisseling van kennis en ervaring met DNB en AFM, maar ook met het tijdelijk en onderling uitwisselen van personeel tussen het departement en DNB en AFM. Hierdoor zijn de ervaring en de wensen vanuit de toezichtpraktijk betrokken.[21] Daarnaast voert het ministerie van SZW op het pensioenterrein op alle niveaus met regelmaat overleg met DNB en AFM.

5. Conclusie

In deze visie is beschreven hoe de minister van SZW invulling geeft aan het uitvoeringstoezicht op DNB en de AFM. Leidraad van deze beschrijving zijn zes principes van goed toezicht uit de rijksbreed geldende Kaderstellende visie op toezicht, geactualiseerd en verder geconcretiseerd in het visiedocument 'Minder last, meer effect': selectief, slagvaardig, samenwerkend, transparant, onafhankelijk en professioneel.

Het belang van concreet en zorgvuldig toezicht wordt benadrukt door de betekenis van collectieve pensioenen voor de inkomenspositie van gepensioneerden, de grotere dynamiek op financiële markten en de grotere onzekerheden van de rendementen op pensioenvermogens. Dit visiestuk draagt bij aan de inzichtelijkheid van het uitvoeringstoezicht zoals uitgevoerd door het ministerie van SZW.

De aandacht van de minister van SZW gaat primair uit naar het functioneren van het toezichtsysteem als geheel. DNB en de AFM behoren over de instrumenten te beschikken waarmee de stabiliteit van het pensioensysteem gewaarborgd is. Daarnaast draagt de minister verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van zijn eigen instrumentarium om, als daar aanleiding toe is, te interveniëren. De informatievoorziening van de toezichthouders aan het ministerie speelt daarin een belangrijke rol.

Het nalevingtoezicht op pensioenterrein ligt bij de toezichthouders, DNB en AFM. Zij zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de mate waarin en de wijze waarop de onder toezichtgestelden zich aan de wet- en regelgeving houden. Om dat toezicht zijn rol goed te laten vervullen, dient dat in onafhankelijkheid te kunnen plaatsvinden, vrij van ongewenste invloeden van opportuniteit. De toezichthouders DNB en AFM zijn om die reden zelfstandige bestuursorganen die met een grote mate van bewegingsvrijheid hun wettelijke taken uitoefenen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moet beoordelen of DNB en AFM een goede uitvoering geven aan de publieke taken.

De minister van SZW is systeemverantwoordelijk. Deze geeft DNB en AFM de normen en instrumenten in handen voor goed toezicht. De minister draagt er zorg voor dat de toezichthouders over de juiste instrumenten beschikken om hun rol te kunnen vervullen. Deze systeemverantwoordelijkheid houdt ook in dat hij aanspreekbaar is op de wijze waarop het toezicht functioneert. Daartoe moet hij kunnen weten op welke wijze de toezichthouders uitvoering geven aan hun toezichtverantwoordelijkheden en zo nodig kunnen bijsturen. De pensioenwetgeving geeft hem daartoe de nodige instrumenten. Verder informeert de minister het parlement en de samenleving over de ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid.

Vanuit de verschillende formele en informele overleg- en samenwerkingscontacten is de minister

[21] "Criteria voor goed toezicht", Visie Markttoezichthoudersberaad, Februari 2014.

van SZW op de hoogte van de toezichtpraktijk. De pensioenwetgeving geeft hem de bevoegdheid als daarvoor aanleiding is, bijvoorbeeld op grond van andere signalen die hem bereiken, van DNB en AFM de informatie te verlangen die hij noodzakelijk acht. Deze wettelijke bevoegdheden zijn toereikend. Het is daarbij niet noodzakelijk een specifiek organisatieonderdeel van het ministerie van SZW aan te wijzen voor de vervulling van deze rol van tweedelijns toezicht. Onderdeel van de Verzamelwet pensioenen 2014 is dan ook deze rol van de Inspectie Werk en Inkomen (thans Inspectie SZW) te laten vervallen.

De minister van SZW heeft diverse mogelijkheden om DNB en AFM bij te sturen als hij dat vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid wenselijk acht. De minister van SZW hanteert daarbij een interventiepiramide, waarin verschillende soorten instrumenten beschikbaar zijn die in zwaarte toenemen. Als onderdeel van deze piramide zal een extra wettelijke bevoegdheid worden gecreëerd om beter invulling te geven aan de ministeriele verantwoordelijkheid.

In de Verzamelwet pensioenen 2014 is de bevoegdheid opgenomen om beleidsregels te stellen, zoals de Wet op het financieel toezicht die ook kent. Het spreekt voor zich dat hiervan slechts terughoudend gebruik dient te worden gemaakt om de onafhankelijkheid van het toezicht niet aan te tasten.

Met dit visiedocument is voor de eerste maal sinds de totstandkoming van de Pensioenwet het stelsel van het pensioentoezicht als geheel beschreven en op toereikendheid beoordeeld. Het verdient aanbeveling dat periodiek, eens in de vijf jaar, te actualiseren.