



Styret i Bergen Kommunale Pensjonskasse
Postboks 860 Sentrum
5807 BERGEN

VÅR REFERANSE
19/11247

DERES REFERANSE

DATO
03.09.2020

Tilsynsrapport

Finanstilsynet gjennomførte stedlig tilsyn i Bergen kommunale pensjonskasse 13. desember 2019. Tilsynet hadde som formål å gjennomgå pensjonskassens system for styring og kontroll samt risikonivå og kapitalisering.

Til grunn for tilsynsrapporten ligger Finanstilsynets foreløpige rapport av 24. februar 2020 og styrets tilsvarende av 8. mai 2020.

Finanstilsynet har følgende merknader etter det stedlige tilsynet:

1 FORHOLD KNYTTET TIL RISIKONIVÅ OG KAPITALISERING

Finansiell stilling

Nivået på pensjonskassens kapitalmål

Finanstilsynet registrerte i sin foreløpige rapport at styret har definert solvenskapitaldekning ned mot 125 prosent som tilfredsstillende. Finanstilsynet ba styret redegjøre for sin vurdering av forsvarlig risikonivå.

Det følger av styrets svar at styret er opptatt av at pensjonskassen skal ha en betryggende kapital-situasjon som gjør at pensjonskassen kan stå imot svingninger i finansmarkedene og som samtidig gir tilfredsstillende forventet avkastning på pensjonsmidlene. Styret mener at pensjonskassen skal ha adgang til å utnytte sin risikokapasitet innenfor den risikotoleranse som styret har fastsatt.

Finanstilsynet stiller fortsatt spørsmål ved om det er tilstrekkelig å ha et mål om at solvenskapital-dekningen skal overstige 125 prosent. Finanstilsynet legger til grunn at styret på bakgrunn av blant annet erfaringene fra markedsuren i 2020, gjør en fornyet vurdering av nivået på pensjonskassens kapitalmål.

Nærmere om alternative investeringer

Det følger av pensjonskassens kapitalforvaltningsstrategi at 10 prosent av porteføljen (og maksimalt 11 prosent) normalt skal investeres i alternative investeringer (*hedgefond* og "*private equity*"). Per utgangen av tredje kvartal 2019 var 5,7 prosent av den samlede porteføljen investert i disse aktiva-klassene, men eksterne rådgivere anbefalte i strategiprosessen våren 2019 å øke eksponeringen til målsatt andel. Finanstilsynet merket seg at et av hedgefondene hvor pensjonskassen ble anbefalt å

øke sin eksponering rapporterte et tap på 23 prosent for de første syv månedene i 2019. Finanstilsynet ba om styrets vurdering av risikoen knyttet til alternative investeringer.

Finanstilsynet tar til etterretning at styret vurderer alternative investeringer som en liten, men viktig aktivaklasse som ventes å bidra til å redusere den totale risikoen sett opp mot forventet avkastning i porteføljen. Styret fremhever at fondet som Finanstilsynet nevner i sin foreløpige rapport, i løpet av mars 2020 har vist positiv avkastning samtidig som aksjemarkedet generelt har falt betydelig. Styret skriver at risikoen i denne porteføljen, utover børsnoterte instrumenter, først og fremst, og særlig for *privat equity*, er knyttet til likviditet. Finanstilsynet vil imidlertid bemerke at pensjonskassen i sin seneste strategigjennomgang har vurdert at *privat equity* er aktivaklassen med klart høyest forventet standardavvik.

2 FORHOLD KNYTTET TIL STYRING OG KONTROLL

2.1 Overordnet styring og kontroll

2.1.1 Strategi og overordnede retningslinjer

Overordnet strategi

Finanstilsynet forventer at styret har fastsatt et overordnet strategidokument hvor mål og strategier for virksomheten fremgår, hvor det defineres en klar overordnet risikotoleranse og risikoappetitt og hvor øvrige styrende dokumenter klart forankres. Strategien bør sikre helhetlig risikostyring. Pensjonskassens overordnede strategi og øvrige styrende dokumenter bør jevnlig vurderes av styret.

Strategiprosess mv.

Finanstilsynet har mottatt "Overordnet strategi for Bergen kommunale pensjonskasse", vedtatt av styret 20. november 2019. I dokumentet vises det videre til kapitalforvaltningsstrategien, likviditetsstrategien og forsikringsstrategien. Sistnevnte dokument er et vedlegg til den overordnede strategien, og Finanstilsynet merket seg at det under tilsynet ble uttalt at forsikringsstrategien ble utarbeidet for første gang i november 2019 og at den vil videreutvikles. Finanstilsynet la til grunn at aktuar involveres i strategiarbeidet og at arbeidet med forsikringsstrategien prioriteres. Kapitalforvaltningsstrategien er sist vedtatt 20. november 2019. De etiske retningslinjene, som er et vedlegg til forvaltningsinstruksen, er datert 27. mai 2015. Likviditetsstrategien er datert 24. oktober 2015. Instruks for internrevisjonen er fastsatt av styret i februar 2013.

I den overordnede strategien er pensjonskassens system for risikostyring og internkontroll fastsatt, men Finanstilsynet registrerte blant annet at internrevisjonsfunksjonen ikke dekkes og at utkontraktering ikke berøres. Finanstilsynet stilte derfor spørsmål om styret løpende har revidert og videreutviklet den overordnede strategien.

Finanstilsynet tar til etterretning at styret på førstkommende strategiseminar vil vektlegge gjennomgang av styrende dokumenter.

Definisjon av styrets risikotoleranse og risikoappetitt mv.

Finanstilsynet kunne ikke se at styret i den overordnede strategien har definert sin overordnede risikotoleranse og risikoappetitt. Finanstilsynet registrerte imidlertid at dette til dels følger av underliggende dokumenter (etterlevelse av solvenskapitalkravet dekkes i kapitalforvaltningsstrategien og solvensmarginkravet i forsikringsstrategien), men fremholdt at styrets samlede

risikotoleranse og risikoappetitt bør etableres i den overordnede strategien for å sikre helhetlig styring av pensjonskassens risikoer.

Finanstilsynet registrerer fra styrets svar at styret vil omtale/forankre styrets risikotoleranse i det overordnede strategidokumentet.

Finanstilsynet registrerte at det i pensjonskassens forvaltningsinstruks er etablert kapitalmål knyttet til solvenskapitaldekningen. Det var uklart for Finanstilsynet hvilke styringsprinsipper som gjelder for solvenskapitalkravet uten bruk av overgangsregelen, men Finanstilsynet registrerte at dersom nivået faller under 100 prosent skal det utarbeides en plan/strategi for å oppfylle dette kravet på sikt. Finanstilsynet konstaterer at pensjonskassen på tidspunktet for tilsynet oppfylte solvenskapitalkravet uten overgangsregelen med tilfredsstillende margin og forventer at det er etablert kapitalmål basert på solvenskapitalkravet uten bruk av overgangsregelen.

Etter Finanstilsynets oppfatning bør styret som en del av den overordnede strategien etablere en klar kapital- og beredskapsplan, herunder definere en klar strategi for oppbygging og bruk av bufferkapital.

Finanstilsynet registrerte at det av kapitalforvaltningsstrategien følger tiltak som skal vurderes gjennomført når solvenskapitaldekningen er i henholdsvis gul og rød sone. Finanstilsynet merket seg at kapitalmålene og tiltakene er identiske med ekstern rådgivers forslag til strategi. Tiltakene er satt opp i prioritert rekkefølge basert på antatt effekt på forventet avkastning. Finanstilsynet bemerket at tiltak knyttet til kapitalforvaltningen som har liten effekt på forventet avkastning også gjennomgående vil ha liten effekt på pensjonskassens faktiske risikosituasjon og dermed være lite effektive tiltak. Finanstilsynet kunne ikke se at det foreligger vurderinger av effekten de ulike tiltakene vil ha på solvenskapitaldekningen og om tiltakene er realistiske i ulike stress-scenarier. Finanstilsynet stilte videre spørsmål om tiltakene over bør inkludere bruk av overskudd til å bygge buffere slik at nivået på solvenskapitaldekningen vektlegges ved pensjonskassens årsoppgjør-disposisjoner.

Det følger av styrets svar at styret merker seg Finanstilsynets kommentarer om effektiviteten og anvendbarheten av tiltak som vurderes gjennomført, og at pensjonskassen vil arbeide videre med tiltaksplanen. Finanstilsynet legger til grunn at pensjonskassen vektlegger erfaringer fra den betydelige markeduroen i 2020 i dette arbeidet.

Forsikringsstrategien inneholder en kortfattet bufferkapitalstrategi for tilleggsavsetninger og risikoutjevningfondet. Strategien omfatter ikke kursreguleringsfondet, dvs. forhold som oppbygning, bevaring og nedbygging (for eksempel strategi i forhold til fondsinvesteringer versus enkeltpapirer mv.). I kapitalforvaltningsstrategien er bufferkapitalstrategien kun gjengitt som et generelt mål om solid bufferkapital for over tid å ha stor grad av frihet i kapitalforvaltningen. Etter Finanstilsynets oppfatning bør bufferkapitalstrategien ytterligere konkretiseres og dekkes i den overordnede strategien for å sikre en helhetlig strategi.

Det følger av styrets svar at styret vil omtale/forankre bufferkapitalstrategien i det overordnede strategidokumentet. Finanstilsynet legger til grunn at bufferkapitalstrategien ytterligere konkretiseres.

2.1.2 Organisering og ansvarsforhold

Styret

Styreinstruks mv.

Det skal foreligge en instruks for styret. Finanstilsynet registrerte at styrets plikter mv. til dels er berørt i pensjonskassens vedtekter og ulike styrende dokumenter, men forventer at dette samles i en egen styreinstruks. Finanstilsynet tar til etterretning at styret vil utarbeide en egen styreinstruks.

Finanstilsynet fremhevet videre at det bør være retningslinjer for håndtering av interessekonflikter, herunder interessekonflikter overfor arbeidsgiverforetakene. Finanstilsynet kan ikke se at styret har adressert dette i sitt tilsvarende svar. Finanstilsynet legger til grunn at pensjonskassen vurderer slike retningslinjer i sine forberedelser til gjennomføringen av IORP-II-direktivet.

Finanstilsynet merket seg for øvrig at styreprotokollene er uvanlig kortfattet og i liten grad gir innsikt i styrets drøftelser. Det følger av styrets svar at styrets protokoller primært har fungert som vedtaksprotokoller. Finanstilsynet tar til etterretning at styret ser at det kan være hensiktsmessig med noe mer utfyllende referater i enkelte saker og at dette vil bli innarbeidet.

Styrets egnevaluering mv.

Det følger av forskrift om risikostyring og internkontroll (risikostyringsforskriften) at styret skal evaluere sitt arbeid og sin kompetanse knyttet til foretakets risikostyring og internkontroll minimum årlig. At styret årlig evaluerer sitt arbeid og sin kompetanse følger også som god praksis i Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse.

Det følger av pensjonskassens overordnede strategi at styret på eget initiativ skal foreta en egenevaluering av styrets eget arbeid. Finanstilsynet registrerte at styret ser ut til å gjøre en slik vurdering i forbindelse med den årlige gjennomgangen av pensjonskassens system for risikostyring og internkontroll. Det var imidlertid uklart for Finanstilsynet hvordan evalueringen er gjennomført og hva som er vurdert. Finanstilsynet anbefalte at egnevalueringen formaliseres ved at det foreligger et skriftlig grunnlag for styrets diskusjon basert på en anonymisert kartlegging blant styremedlemmene av alle relevante forhold knyttet til styrets arbeid, herunder arbeidsform, tidsbruk/prioritering og gjennomføringen av møter, og styrets kompetanse.

Det følger av styrets svar at styret i forkant av årets egnevaluering vil vurdere hvordan den skal gjennomføres. Finanstilsynet legger til grunn at styret sikrer en formell prosess basert på god praksis.

Finanstilsynet fremhevet betydningen av jevnlig evalueringer av styrets samlede kompetanse som grunnlag for opplæringstiltak og for utvelgelse av nye styremedlemmer. Finanstilsynet fremhevet videre styrets ansvar for å sikre at styremedlemmer og pensjonskassens ledelse er egnet.

Finanstilsynet la til grunn at pensjonskassens rutine for egnethetsvurdering er vedtatt av styret. Finanstilsynet påpekte at det følger av rutinen at styremedlemmene til sammen skal oppfylle kompetansekravene, men ikke hva det innebærer og hvordan det skal sikres. Finanstilsynet merket seg at det følger av vedtektene at styremedlemmene velges for samme periode som bystyrets medlemmer og at det derfor er risiko for at flere medlemmer skiftes ut samtidig.

Det følger av styrets svar at ut over representantene for medlemmene er det Bystyret i Bergen som utnevner styremedlemmene i pensjonskassen, og valget skjer etter kommunevalg. Styret fremhever

at erfaringsmessig så sikres så vel kontinuitet som fornyelse ved disse oppnevningene. Finanstilsynet registrerer at fire av åtte styremedlemmer tiltrådte i 2020. Styret fremhever videre at pensjonskassen gir tilbud om opplæring for nye styremedlemmer for å bidra til å sikre styrets kompetanse. Finanstilsynet gjentar styrets ansvar for at det enkelte styremedlem og styret i fellesskap er egnet og legger til grunn at det etableres styrevedtatte retningslinjer/rutiner for å sikre dette.

Daglig leder

Daglig leders instruks mv.

Det skal foreligge en instruks for daglig leder. Finanstilsynet har mottatt "stillingsbeskrivelse" for daglig leder, men kunne ikke se at dokumentet dekker alle daglig leders plikter. Finanstilsynet registrerte imidlertid at daglig leders ansvar også berøres blant annet i pensjonskassens vedtekter og i den overordnede strategien. Finanstilsynet stilte i sin foreløpige rapport spørsmål om det er hensiktsmessig å samle alle krav til daglig leder i en egen instruks.

Finanstilsynet tar til etterretning at pensjonskassen ved neste dokumentrevisjon vil utarbeide instruks for daglig leder.

Ressurser til daglig ledelse

Finanstilsynet konstaterte i sin foreløpige rapport at daglig leder i Bergen kommunale pensjonskasse har et svært omfattende ansvarsområde. Finanstilsynet trakk særlig frem daglig leders ansvar for kapitalforvaltningen, herunder at daglig leder selv utfører den operative forvaltningen av en portefølje av norske aksjer og norske rentepapirer. Finanstilsynet stilte spørsmål om daglig leder fullt ut kan ivareta alle sine oppgaver på en tilfredsstillende måte med et så omfattende ansvarsområde. Finanstilsynet påpekte samtidig at det er uvanlig at daglig leder selv forestår deler av den operative kapitalforvaltningen og at en slik organisering vil kunne øke risikoen for interessekonflikter og stiller høye krav til det etablerte systemet for risikostyring og internkontroll. Finanstilsynet ba styret vurdere om pensjonskassens organisering er hensiktsmessig, herunder at den sikrer tilstrekkelige ressurser til daglig ledelse av pensjonskassen.

Det følger av styrets svar at styret vurderer at nåværende organisering har vært hensiktsmessig og ressurseffektiv. Finanstilsynet registrerer imidlertid at styret i løpet av inneværende år vil gjennomgå og vurdere kapasitet, arbeidsdeling og sårbarhet i kapitalforvaltningen. Finanstilsynet vurderer at pensjonskassens ressurser til daglig ledelse ikke er tilstrekkelig. Finanstilsynet legger til grunn at styret i sin vurdering av organisering av kapitalforvaltningen ser hen til god praksis, herunder organiseringen i sammenlignbare pensjonskasser.

Uavhengige kontrollfunksjoner mv.

Finansforetakslovens krav til uavhengige kontrollfunksjoner er ikke gjennomført for pensjonskasser. Pensjonskassene er imidlertid underlagt krav om uavhengig kontroll med kapitalforvaltningen og krav til at risikoanalyser skal gjennomføres av en enhet som er uavhengig av utøvende enhet. Finanstilsynet har i sitt tilsynsarbeid anbefalt pensjonskassene å utvide kontrollfunksjonens ansvarsområde til å dekke oppfølging av virksomhetens samlede risiko. Det vises til IORP II-direktivet som blant annet stiller krav til en uavhengig risikostyringsfunksjon. Finanstilsynet forventer at pensjonskassene videreutvikler sitt system for risikostyring for å sikre helhetlig og uavhengig overvåking av pensjonskassens risikoer, herunder videreutvikle pensjonskassens vurdering/kvantifisering og jevnlig rapportering av samlet risiko. Finanstilsynet skrev i sin

foreløpige rapport at pensjonskassen generelt bør identifisere hvilke tiltak som bør gjennomføres for å møte forventede fremtidige krav i IORP II.

Det følger av styrets svar at styret følger utviklingen i regelverket og at tiltak vil bli gjennomført når regelverket er vedtatt og skal innføres. Finanstilsynet kan ikke på bakgrunn av mottatt dokumentasjon, se at pensjonskassen har gjort en vurdering av hvilke tiltak som må gjennomføres. Finanstilsynet legger til grunn at det gjennomføres en slik vurdering og at styret sikrer hensiktsmessige forberedelser til gjennomføringen av fremtidige krav i IORP II.

Finanstilsynet registrerte at pensjonskassen har inngått utkontrakteringsavtale om blant annet månedlig utarbeidelse av en uavhengig risikoreport basert på solvenskapitalkravet og kvartalsvise kontrollrapporter om kapitalforvaltningen. Finanstilsynet merket seg imidlertid at rapportene legges frem for styret av daglig leder.

Det følger av styrets svar at rapportene blir videreformidlet av administrasjonen til styret i en styresak, men at rapportene ikke blir redigert eller bearbeidet. Finanstilsynet vil bemerke at det er naturlig at den uavhengige kontrollfunksjonen selv jevnlig presenterer rapporten for styret.

Utkontraktering

Oppfølging av utkontraktert virksomhet

Finanstilsynet viser til at pensjonskassen har et selvstendig ansvar for å følge opp utkontraktert virksomhet og at styret og ledelsen allerede før en beslutning om utkontraktering tas, må sikre at organisasjonen besitter tilstrekkelig kompetanse og ressurser til på selvstendig grunnlag legge rammene for (utarbeide avtale og relevante styrende dokumenter/retningslinjer) og å kunne vurdere leveransen etter utkontrakteringsavtalen. Finanstilsynet ba i sin foreløpige rapport styret redegjøre for hvordan pensjonskassen følger opp utkontraktert virksomhet.

Finanstilsynet registrerer fra styrets svar at styret ser at prosessene rundt pensjonskassens oppfølging av eksterne tjenesteleverandører bør formaliseres. Finanstilsynet tar til etterretning at det vil utarbeides en egen rutine for jevnlig oppfølging av de viktigste leverandørene, herunder gjennomgang av avtalene. Finanstilsynet legger til grunn at styret sikrer at inngåtte avtaler er tilstrekkelig oppdatert og at styret jevnlig vurderer alle sentrale avtaleforhold og stiller spørsmål om organiseringen av virksomheten er hensiktsmessig.

2.1.3 Måling av risiko

Risikovurderinger mv.

Finansforetaksloven § 13-6 om vurdering av risiko og samlet kapitalbehov er per dato ikke gjort gjeldende for pensjonsforetak, men Finanstilsynet viser til det fremtidige kravet som følger av IORP II om jevnlig egenvurdering av risiko (ORA). Finanstilsynet anbefaler at pensjonskassene i sine forberedelser ser bestemmelsene om risikoanalyser i pensjonskasseforskriften og risikovurderinger i risikostyringsforskriften, i sammenheng og videreutvikler sine metoder og prosesser for samlet risikovurdering av alle vesentlige risikoer.

Det følger av risikostyringsforskriften at det minst én gang årlig skal foretas en oppsummerende vurdering av om internkontrollen har vært gjennomført på en tilfredsstillende måte. Videre skal det minst én gang årlig foretas en gjennomgang av vesentlige risikoer for alle virksomhetsområder og en vurdering av om foretakets risikostyring og internkontroll er tilstrekkelig for å håndtere

identifiserte risikoer på en forsvarlig måte. Daglig leder skal, minst én gang årlig, utarbeide en samlet vurdering av risikosituasjonen som skal forelegges styret til behandling.

Finanstilsynet har mottatt styrenotat om "administrerende direktørs risikovurdering for internkontroll i BKP". Vedlagt saken følger regneark med vurdering av ulike risikofaktorer for ulike virksomhetsområder og for pensjonskassen samlet.

Finanstilsynet stilte i sin foreløpige rapport spørsmål ved om konklusjonene fra risikovurderingen og internkontrollgjennomgangen oppsummeres/videreformidles til styret på en tilfredsstillende måte. Finanstilsynet registrerte blant annet at endringer i risikobildet ikke fremheves og at det ikke fremkommer særskilte risikovurderinger av endringer som ny offentlig tjenestepensjon til tross for at dette må anses som en endring av produkt av vesentlig betydning. Finanstilsynet stilte videre spørsmål om vurderingen dekker utkontraktert virksomhet på en tilfredsstillende måte, jf. blant annet at det i liten grad er gjort egenvurdering av risiko knyttet til aktuarens arbeid. Det er kun henvist til oppdragstakers bekreftelse på hvilke prosesser og kontroller som er utført (ISAE 3402).

Det følger av styrets svar at styret vurderer at pensjonskassen har etablert en forholdsvis omfattende risikovurderingsprosess der styret gjennomgår administrasjonens vurderinger samt gjør egne vurderinger. Styret fremhever at pensjonskassen siden mars 2018 har fulgt en gjennomføringsplan for ny tjenestepensjon og at det derfor ikke var behov for å gjøre særskilte risikovurderinger. Styret vurderer internkontrollbekreftelse ISAE 3402 type II som tilfredsstillende, men forventer at når IORP II blir gjennomført vil det etableres tiltak som innebærer ytterligere kontroll av aktuarens arbeid.

Finanstilsynet legger til grunn at pensjonskassen løpende videreutvikler sine metoder og prosesser for risikovurdering, herunder forbereder gjennomføring av kravet som følger av IORP II om jevnlig egenvurdering av risiko (ORA).

2.2 Kapitalforvaltningsområdet

2.2.1 Strategi og overordnede retningslinjer

Tillatte investeringsaktiviteter og rammestruktur

Av strategidokumentet bør det klart fremgå hvilke investeringsaktiviteter som er tillatt. Den etablerte rammestrukturen bør sikre at alle vesentlige risikoer er styrt.

Det følger av pensjonskassens kapitalforvaltningsstrategi at pensjonskassen kan investere i "alternative investeringer", herunder hedgefond, private equity, belånte eiendomsfond og infrastrukturfond. Finanstilsynet stilte spørsmål ved om styret har gitt tilstrekkelig føringer for innretningen av forvaltningen innenfor disse aktivklassene. Finanstilsynet registrerte blant annet at pensjonskassen i strategigjennomgangen i april 2019 konstaterer at de regulatoriske investeringsbegrensningene er opphevet, men ikke vurderer om det bør etableres interne rammer for eksempel for maksimal eksponering mot et enkelt hedgefond.

Finanstilsynet registrerer fra styrets svar at styret ved neste strategigjennomgang vil vurdere om det skal etableres maksgrenser mot et enkelt hedgefond. Finanstilsynet er av den oppfatning at det bør etableres slike rammer.

I rapport etter stedlig tilsyn i pensjonskassen i 2010 stilte Finanstilsynet spørsmål om det burde etableres ytterligere rammer/retningslinjer for å styre blant annet eiendomsrisiko. I sitt tilsvarende skrev styret at det ville vurdere om kapitalforvaltningsstrategien var detaljert nok med hensyn til hvordan eiendomsinvesteringer skal fordeles på segmenter og markeder mv. Finanstilsynet skrev i sin foreløpige rapport at Finanstilsynet ikke kunne se at gjeldende kapitalforvaltningsstrategi etablerer en klar eiendomsstrategi utover å begrense samlet eksponering.

Det følger av styrets svar at pensjonskassen har få direkte eiendomsinvesteringer og at disse besluttes av styret. Styret har hittil derfor ikke sett det nødvendig med en egen strategi. Finanstilsynet registrerer at styret nå vil vurdere å utarbeide en slik strategi. Finanstilsynet vil bemerke at det av kapitalforvaltningsstrategien bør følge en klar risikostrategi for alle aktivaklasser.

Det følger av kapitalforvaltningsstrategien at pensjonskassens målsetning for totalporteføljen er å oppnå meravkastning mot sammenligningsindeksen innenfor et gitt intervall. Relativ volatilitet for totalporteføljen forventes videre å ligge i et gitt intervall, men innenfor rammen av total tillatt risiko kan den enkelte forvalter gis mulighet til å ta høyere risiko. Finanstilsynet ba styret redegjøre for hvordan denne målsetningen/rammen følges opp, samlet og for enkeltforvaltere.

Det følger av styrets svar at administrasjonen følger dette opp i samarbeid med ekstern rådgiver. Resultatene for enkeltforvaltere oppgis å bli vurdert opp mot referanseindekser og ulike risiko-baserte måleparametere. Det gjøres videre en detaljert gjennomgang med styret i det årlige strategiseminalet. Det er fortsatt uklart for Finanstilsynet hvordan relativ volatilitet for totalporteføljen og for enkeltmandater løpende følges opp og om oppfølgingen av enkeltmandater også gjelder mandater forvaltet direkte av daglig leder. Se også punktet nedenfor om rapportering av resultater.

Etiske retningslinjer

I regelverksutvikling og markedspraksis vektlegges i stadig økende grad ESG-kriterier som grunnlag for investeringer og i risikoanalyser. Finanstilsynet viste i sin foreløpige rapport blant annet til kravene i IORP II-direktivet. Finanstilsynet ba styret redegjøre for den faktiske gjennomføringen av pensjonskassens etiske retningslinjer for investeringsvirksomheten. Finanstilsynet ba pensjonskassen særlig redegjøre for hvordan klimarisiko påvirker pensjonskassens investeringer.

Det følger av styrets svar at de etiske retningslinjene setter rammer for valg av forvalter/fond og at pensjonskassens investeringer årlig blir vurdert opp mot de etiske retningslinjene. Styret viser til at det fremgår av pensjonskassens retningslinjer at det ikke skal investeres i foretak som i særlig grad forurensar det ytre miljøet og det fremgår av retningslinjene at pensjonskassens målsetning er å ikke investere i foretak som har en vesentlig del av inntektene fra kullbasert virksomhet. Finanstilsynet ber styret vurdere om det bør foretas en nærmere kartlegging av klimarisiko i porteføljen.

2.2.2 Overvåking og rapportering

Rapportering av resultater

Av pensjonskassens kapitalforvaltningsstrategi følger det omfattende krav til eksterne forvalteres og daglig leders rapportering om kapitalforvaltningen til styret. Det skal utarbeides en månedsrapport, kvartalsrapport og årsrapport. På bakgrunn av mottatt dokumentasjon stilte Finanstilsynet spørsmål om rapporteringskravene styret har fastsatt fullt ut etterleves.

Resultatrapportene bør utarbeides av en kontrollinstans/personer som er uavhengig av forvalter. Daglig leder er ansvarlig for kapitalforvaltningen og utøver selv den operative forvaltningen av enkeltporteføljer. Finanstilsynet registrerte at det følger av inngått utkontrakteringsavtale at oppdragstaker månedlig skal utarbeide kvantitativ rapportering som inneholder markedsverdier og avkastning for totalporteføljen og per mandat/aktivaklasse, finansielle nøkkeltall for porteføljen (standardavvik, beta, IR, TE, etc.) og en bidragsanalyse for avkastning. På bakgrunn av mottatt dokumentasjon stilte Finanstilsynet spørsmål om rapporteringskravene som følger av avtalen etterleves.

Styret skriver i sitt tilsvarende svar at styret månedlig mottar rapport om kapitalforvaltningen som inneholder avkastningstall for alle aktivaklasser, herunder mandater forvaltet av daglig leder. Det er fortsatt uklart for Finanstilsynet om pensjonskassen etterlever sine egne retningslinjer for rapportering og om rapporteringen som følger av utkontrakteringsavtalen gjennomføres. Finanstilsynet legger til grunn at styret jevnlig mottar uavhengig rapportering om resultatene av kapitalforvaltningen.

2.3 Forsikringsområdet

2.3.1 Strategi og overordnede retningslinjer

Forsikringsstrategien

Finanstilsynet forventer at det foreligger en forsikringsstrategi som fungerer som et styringsverktøy for styret. Strategien bør klart etablere styrets risikotoleranse og inneholde et rammeverk for forsikringsrisiko med angivelse av risikorammer for de ulike forsikringsrisikoene. Forsikringsstrategien bør identifisere aktuelle forsikringsrisikoer, fastsette hvordan disse skal styres og måles samt hvordan utvikling av de ulike risikoer skal rapporteres til styret. Det bør gis klare føringer og retningslinjer for de tiltak som skal gjennomføres når rammene overskrides eller strategidokumentets øvrige retningslinjer fravikes. Finanstilsynet legger til grunn at styringssystemet sikrer at pristariffer følges opp jevnlig av styret.

Pensjonskassens forsikringsstrategi er et vedlegg til den overordnede strategien. Strategidokumentet gir en kortfattet beskrivelse av pristariff, risikoresultat, buffer, gjenforsikring, datakvalitet og pensjonskassens soliditet.

Det følger av forsikringsstrategien at aktuar i sin premieanbefaling legger opp til positive risikoresultat, og dersom risikoresultatet er negativt over tid vil aktuar vurdere behovet for tariffendring. Strategi rundt administrasjons- og forvaltningspremier fremkommer ikke av forsikringsstrategien. Fra mottatt dokumentasjon fremkommer det at beregningsmessige omkostninger fastsettes skjønnsmessig ut fra empirisk observasjon av de senere års faktiske omkostninger. Finanstilsynet minnet i sin foreløpige rapport om styrets ansvar for å fastsette pristariffene og påpekte at pensjonskassen bør etablere et rammeverk for jevnlig måling, overvåkning og rapportering av forsikringsrisiko som løpende verifiserer at det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget er rimelig i forhold til den risikoen pensjonskassen har overtatt.

Renterisiko er dekket i forsikringsstrategien gjennom en beskrivelse av hvordan rentegaranti-premien skal fastsettes. Det fremkommer av mottatt dokumentasjon at grunnlagsrenten i praksis har vært sammenfallende med den maksimalt tillatte til enhver tid. Finanstilsynet påpekte at reglene om høyeste tillatte beregningsrente ble opphevet samtidig med innføringen av det forenklede solvenskapitalkravet. Det forutsettes at kapitalkravet gir pensjonskassene tilstrekkelig insentiv til å legge betryggende renteforutsetninger til grunn ved premieberegningen. Det vises også til at

forsikringsvirksomhetslovens krav om tilstrekkelige og betryggende premier samt kravet til forsvarlig kapitalforvaltning, legger klare begrensninger med hensyn til hvor høy fremtidig avkastning foretaket kan legge til grunn ved premieberegningen. Dette tilsier at beregningsrenten i pristariffen innarbeides i pensjonskassens forsikringsstrategi. Finanstilsynet stilte videre spørsmål om styret bør fastsette et langsiktig mål for den gjennomsnittlige beregningsrenten i porteføljen. Gjennomsnittlig beregningsrente bør være et sentralt premiss i innretningen av pensjonskassens kapitalforvaltningsstrategi.

Forsikringsstrategien omfatter gjenforsikring, men fastsetter ikke hvilke prinsipper som skal legges til grunn for valg av kontraktstype eller dekningsomfang. Strategien omfatter ikke pensjonskassens krav til reassurandør for eksempel reassurandørs soliditet/rating eller gjenoppsettelse av kontrakt ved skadetilfelle.

Finanstilsynet registrerer fra styrets svar at styret vil gjennomgå forsikringsstrategien og hensynta Finanstilsynets påpekninger ved neste revisjon av strategidokumentet. Finanstilsynet legger til grunn at aktuar involveres i strategiarbeidet og at arbeidet med forsikringsstrategien prioriteres.

2.3.2 Organisering og ansvarsforhold

Aktuar

Finanstilsynet viser til det fremtidige kravet som følger av IORP II-direktivet, om en uavhengig aktuarfunksjon som blant annet skal kontrollere forutsetninger og beregningsgrunnlag lagt til grunn i beregningene til utøvende aktuar.

I mottatt dokumentasjon er det beskrevet at aktuar dokumenterer sine kontroller gjennom egen bekreftelse fra KLP (ISAE 3402). Ekstern revisor støtter seg også på denne bekreftelsen. Finanstilsynet forventer at pensjonskassene videreutvikler sitt system for risikostyring for å sikre helhetlig og uavhengig overvåking av pensjonskassens risikoer, herunder videreutvikle pensjonskassens uavhengige kontroll av utøvende aktuar.

Det følger av styrets svar at styret vil gjennomføre de tiltak som IORP II regelverket krever. Finanstilsynet gjentar at pensjonskassen bør identifisere hvilke tiltak som bør gjennomføres for å møte de forventede fremtidige kravene.

2.3.3 Måling av forsikringsrisiko mv.

Pensjonskassens oppfølging av forsikringsteknisk beregningsgrunnlag

Biometrisk risiko

Pensjonskassens pristariff baseres på K2013, som er minimumstariffen for dødelighets- og opplevelsrisiko, og en uføretariff som er basert på uføreobservasjoner fra 2011-2013 i kommunale pensjonskasser. Utover årlig resultatanalyse i årsregnskapet, fremkommer det av mottatt dokumentasjon at pensjonskassen ikke utfører selvstendige analyser av det forsikringstekniske beregningsgrunnlaget. Finanstilsynet bemerket i sin foreløpige rapport at det ikke er ubetydelig tid siden innføring av ovennevnte tariffer.

Det følger av styrets svar at styret vurderer datamengden for liten til at det er hensiktsmessig å utarbeide en egen tariff basert på pensjonskassens medlemsbestand alene. Finanstilsynet bemerker at det er forskjell på å utarbeide egne tariffer og utføre selvstendige analyser av det forsikrings-

tekniske beregningsgrunnlaget. Finanstilsynet registrerer at styret videre fremhever at det er gjort analyser på bakgrunn av samlet bestand i flere pensjonskasser. Finanstilsynet er av den oppfatning at pensjonskassen jevnlig bør gjøre analyser på egen bestand for å sikre at biometrisk risiko jevnlig måles, styres og rapporteres til styret.

Hvert år utarbeider pensjonskassen en elementanalyse som spesifiserer risikoresultatet for uførhet, død og opplevelse. Denne elementanalysen rapporteres i PORT, men det fremkommer ikke av styredokumentene at den er fremlagt for styret. Analysen fremkommer heller ikke av pensjonskassens årsrapport. Finanstilsynet minnet om kravet til redegjørelse for risikoresultat i bransjeanalysen i forskrift om årsregnskap for pensjonsforetak. Finanstilsynet er av den oppfatning at dette er sentrale analyser for å vurdere om pristariffene er tilstrekkelige.

Finanstilsynet tar til etterretning at elementanalyse inkludert risikoresultat fremkommer av årsrapporten for 2019. Finanstilsynet legger til grunn at analysen legges frem for styret.

Risikoresultatene rapportert i PORT for død, uførhet og opplevelse er alle positive med, delvis svært, høye marginer. Under det stedlige tilsynet ble det diskutert om andre forsikringshendelser enn hendelser tilknyttet død, uførhet eller opplevelse kan ha kommet inn i risikoresultatene. Finanstilsynet legger til grunn at pensjonskassen jobber videre med nøyaktigheten i beregningen av risikoresultatet.

Kostnader knyttet til kapitalforvaltningen

Finanstilsynet viser til at en viktig forutsetning i forsikringsvirksomhetsloven og dens regler om pristariffer og premier, er prinsippet om at pensjonsinnretningene selv må bære risikoen for eventuelle underskudd på kostnadsresultatet i et år, men der pensjonsinnretningene til gjengjeld har rett til alt overskudd på kostnadsresultatet. Dette må ses i sammenheng med gjeldende overskuddsmodell som prinsipielt skiller mellom overskudd på henholdsvis årets kostnadsresultat, avkastningsresultat og risikoresultat. Underskuddet på kostnadsresultatet kan for pensjonsordninger med sikrede ytelser ikke dekkes ved fradrag i de overskudd på avkastnings- eller risikoresultatet som skal fordeles mellom og tilordnes forsikringskontraktene. Pensjonsinnretningene har som hovedregel heller ikke rett til andel av overskudd på avkastnings- og risikoresultat. Dersom forvaltningskostnader blir avregnet mot den avkastning som er oppnådd, vil dette føre til at forsikringskundene dekker kostnader som ellers skulle vært betalt av pensjonsinnretningen.

Finanstilsynet konstaterer at Bergen kommunale pensjonskasse fører forvaltningshonorarer til fradrag i avkastningsresultatet (nettoføring) og ikke i kostnadsresultatet (bruttoføring). Finanstilsynet skrev i sin foreløpige rapport at Finanstilsynet legger til grunn at pensjonskassen endrer sin praksis og vurderer sin kostnadstariff.

Det følger av styrets svar at pensjonskassen hittil har fulgt forvalters rapporteringsstandard der avkastning i fond rapporteres på nettobasis. Styret oppfatter at dette er vanlig praksis. Styret fremfører at dersom dette skal endres til bruttoføring av forvaltningshonorar i fond, forventer styret at dette skjer som en omlegging som gjelder parallelt for alle pensjonskasser.

Finanstilsynet gjentar at pensjonskassens praksis ikke er i tråd med forsikringsvirksomhetsloven. Finanstilsynet legger til grunn at Bergen kommunale pensjonskasse endrer praksis og ber om at pensjonskassen gir tilbakemelding på om den vil innrette seg. Finanstilsynet ber pensjonskassen

videre redegjøre for hvordan administrasjonsresultatet og kostnadstariffen forventes å bli påvirket av bruttoføring av forvaltningskostnader, og hvordan dette vil påvirke beregningen av beste estimat i det forenklete solvenskapitalkravet.

Beregning og rapportering av det forenklete solvenskapitalkravet

Forutsetninger for beregning av beste estimat av forpliktelsene er vesentlige for den ansvarlige kapitalen i det forenklete solvenskapitalkravet. Pensjonskassen bruker generelle forutsetninger rundt biometrisk risiko som ikke knytter seg spesifikt til pensjonskassens egen medlemsbestand. De generelle forutsetningene stammer fra innføring av K2013 og ovennevnte uføretariff. Ved innføring av det forenklete solvenskapitalkravet fra 2019 er beregning av beste estimat en del av kapitalkravet for pensjonskasser. Finanstilsynet forventer derfor at pensjonskassene foretar grundige vurderinger av de biometriske forutsetningene som benyttes i beste estimat. Det vises for øvrig til kommentarene om måling og rapportering av biometrisk risiko ovenfor.

Forutsetninger for nåverdi av fremtidig rentegarantipremie og fortjeneste er også vesentlig for beregning av beste estimat. Finanstilsynet har i sin kommunikasjon med pensjonskassene lagt til grunn at disse nåverdiberegningene til enhver tid skal være basert på siste anvendte og meldte pristariff.

Finanstilsynet påpeker på generelt grunnlag at pensjonskassen har ansvaret for beregningen og rapporteringen av det forenklete solvenskapitalkravet selv om dette er utkontraktert. Beregningsmetoder og forutsetningene som er lagt til grunn, skal dokumenteres. Endringer i beregningsmetoder og forutsetninger skal klart fremgå og begrunnes.

Finanstilsynet ber om å motta kopi av protokollen fra styremøtet hvor Finanstilsynets merknader blir behandlet. Kopi av dette brevet bes sendt til intern- og ekstern revisor.

For Finanstilsynet

Hege Bunkholt Elstrand
seksjonssjef

Runar Elvsborg
senior tilsynsrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.