



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer



PENSION

**RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK:
JAARREKENING 2023
ALGEMEEN PENSIOEN FONDS**

November 2024



November 2024

Algemene Rekenkamer, Juancho Yrausquin Bldv 10, Philipsburg, Sint Maarten

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin de resultaten van het onderzoek naar de Jaarrekening 2023 van het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (APS) staan vermeld.

De dekkingsgraad van APS is ten opzichte van 2022 gestegen van 98,8% naar 109,1% in 2023. De Jaarrekening 2023 sluit met een positief resultaat van NAF 84,1 miljoen (2022: NAF 44,5 miljoen negatief). De verbetering is voornamelijk veroorzaakt door de toegenomen resultaten op beleggingen (NAF 131,6 miljoen). Dit is uiteraard een positieve ontwikkeling.

Het APS heeft, met akkoord van de actuaire, voor het tweede jaar op rij, de rekenrente met 0,25% verhoogd. In 2022 van 3,25% naar 3,5% en in 2023 van 3,50% naar 3,75%. In de regel betekent een verhoging per 0,25 procentpunt, een verhoging van de dekkingsgraad van ongeveer 4,5 procentpunt. Dat betekent dat de dekkingsgraad het afgelopen jaar wederom met ongeveer 4,5% is gestegen vanwege de verhoging van de rekenrente.

Ook hebben we de jaarrekeningen van zowel 2021, 2022 en 2023 van voorheen de Sint Maarten Investment Agency (SMIA) en nu de Sint Maarten Investment Company (SMIC) ontvangen. Alhoewel SMIC nog altijd de deelnemer meer kost dan oplevert, spreken wij de hoop uit dat met behulp van onder andere onze aanbevelingen, SMIC op den duur winstgevend wordt.

Het overschrijden van de 105% dekkingsgraad in 2023 is positief nieuws voor zowel het fonds als de deelnemers. Sinds de hervormingen worden de pensioenen voor het eerst geïndexeerd, en is het opbouwpercentage verhoogd naar 2% in plaats van 1,75%. Hoewel we hopen dat APS deze trend kan voortzetten, moeten we realistisch zijn dat het fonds sterk afhankelijk is van de prestaties op internationale beleggingen.

Het verschil tussen de jaren 2022 en 2023 benadrukt de volatiliteit van de markt: terwijl het ene jaar een negatief beeld kan geven, kan het volgende jaar veel positiever zijn. Stabiliteit voor zowel de deelnemers als het fonds is volgens ons essentieel voor een gezonde toekomst.

VOORWOORD	
SAMENVATTING	1
AANBEVELINGEN	2
1 ONS ONDERZOEK	3
1.1 Grondslag voor het onderzoek	3
1.2 De doelen en onderzoeksvragen	3
1.3 Werkwijze	3
1.4 Leeswijzer	3
2 DE JAARREKENING	4
2.1 Vorderingen	4
2.2 Voorziening pensioenverplichting	4
2.2.1 Juistheid en volledigheid van de deelnemersadministratie	4
2.3 Dekkingsgraad	4
2.3.1 Rekenrente	5
2.4 De Asset Liability Management (ALM) studie	5
2.5 Resultaat 2023	5
2.6 Resultaat op investeringen	5
2.7 De lokale beleggingen	6
2.8 Lokale financieringen	6
2.8.1 Rainforest Adventures St. Maarten Lening	6
2.8.2 Resultaten van de St. Maarten Investment Agency (SMIA/SMIC)	7
2.8.3 Governance van de St. Maarten Investment Agency (SMIA/SMIC)	7
2.9 Oordeel over de Jaarrekening 2023	8
3. RECHTMATIGHEID	8
3.1 Wetgeving	8
3.2 Oordeel over de rechtmatigheid	8
4. REFLECTIE SINDS DE PENSIOENHERVORMING	9
4.1 Belangrijkste wijzigingen in de pensioenhervorming van 2020	9
4.2 Indexering van het pensioen	9
4.3 Het effect van een niet-maximale pensioenopbouw	10
5. ONS NAWOORD EN REACTIE APS	11
5.1 Ons nawoord	11
5.2 Reactie APS	11

SAMENVATTING

Conform artikel 26 van de Landsverordening Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten, voeren wij een controle uit op de jaarrekening van APS. Elk jaar sturen wij de jaarrekening die wij hebben gecontroleerd, samen met onze bevindingen, naar zowel de Staten als de minister van Financiën, zoals vereist in artikel 18, tiende lid van de Lv APS.

Wij zijn van oordeel dat de Jaarrekening 2023 van het APS een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen per 31 december 2023 alsmede het resultaat over het jaar 2023.

De dekkingsgraad van het APS per einde 2023 bedraagt 109,1% (2022: 98,8%). De verplichtingen zijn daarmee afgedekt. Ook is er voldoende vermogen aanwezig ter dekking van de algemene- en beleggingsrisico's.

Conform de uitgangspunten van het APS en op advies van de adviserend actuaris is de [rekenrente](#) verhoogd van 3,5% eind 2022 naar 3,75% eind 2023. Hierdoor is de dekkingsgraad met ongeveer 4,5 procentpunten toegenomen.

Wat betreft de lokale beleggingen zien wij weinig vorderingen.

In 2023 heeft de Rekenkamer een kritisch rapport gepubliceerd over de governance en doelmatigheid van de Sint Maarten Investment Agency (SMIA), waarbij wij ingaan op de gemaakte kosten van ANG 1,8 miljoen, terwijl er in totaal is geadviseerd over 3 mogelijke projecten, echter zijn er geen investeringen gemaakt. Vanaf 2023 beheert Curaçao Financial Group de lokale investeringen van APS, wat gevolgen heeft voor de toekomst, kosten en resultaten van voorheen SMIA en nu SMIC. APS heeft de Jaarrekeningen 2021, 2022 en 2023 van SMIC aan ons overgelegd. Voor de jaren 2021 en 2022 is decharge verleend, daarmee zijn de bestuurders ontslagen van aansprakelijkheid voor het gevoerde beleid en beheer.

AANBEVELINGEN

- 1. Risicobeheer bij lokale beleggingen verbeteren:** Uit de overgelegde informatie blijkt dat APS nadrukkelijk de lokale beleggingen tegen het licht heeft gehouden. Ook is gekeken welke lokale beleggingen niet door SMIC zullen worden beheerd. APS is thans bezig met een interne analyse. Wij bevelen aan om de analyse af te ronden en een besluit te nemen over de waardering en het al dan niet afstoten van lokale beleggingen.
- 2. Versterk de governance en transparantie rond SMIC:** De juridische en governance-structuur van SMIC roept vragen op, met name over de noodzaak en het nut van een dochteronderneming als investeringsvehicle. APS hoort ervoor te zorgen dat de governance-structuur transparant is en duidelijk wordt uitgelegd aan de deelnemers. Het uitblijven van duidelijkheid over de belastingvrijstelling en de kosten die gepaard gaan met de herstructurering dienen nauwlettend te worden gevolgd.
- 3. Onderzoek naar het beleggingsbeleid:** Wij ondersteunen de aanbeveling van de actuaire om onderzoek te verrichten naar manieren om het beleggingsbeleid in lijn te brengen met het strategisch beleggingsbeleid. Het percentage liquide middelen van het totaal belegd vermogen is 9,3% in 2023, aanzienlijk hoger dan het strategisch beoogde 1%. Aangezien de huidige rentestand niet genoeg rendement genereert om de benodigde interest van 3,75% te realiseren, is het aan te bevelen om dit beleid te herzien.
- 4. Uitvoeren van een ALM-studie:** Gezien de volatiliteit van de financiële markten, de hoge inflatie en de oplopende rentes, bevelen wij aan om een ALM (Asset Liability Management) studie uit te voeren. Dit helpt om de financiële positie van de organisatie beter af te stemmen op de veranderende marktomstandigheden.

1 ONS ONDERZOEK

1.1 Grondslag voor het onderzoek

Op grond van artikel 26 van de [Landsverordening Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten](#) (hierna: Lv APS) voeren wij de controle van het APS uit. Conform artikel 18, tiende lid van de Lv APS, sturen wij jaarlijks de gecontroleerde jaarrekening en onze opmerkingen naar de Staten en de minister van Financiën. Dit rapport bevat de resultaten van ons onderzoek naar de Jaarrekening 2023 van het APS.

1.2 De doelen en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Wij informeren de Staten en de minister van Financiën over ons oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en naleving van de wet. Ook adviseren wij de Staten, de minister van Financiën en het APS over mogelijke verbeteringen.

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. Geeft de Jaarrekening 2023 van het APS een getrouw beeld van de financiële positie per 31 december 2023 en het resultaat over 2023?
2. Heeft het APS in 2023 in overeenstemming gehandeld met de Landsverordening APS?

1.3 Werkwijze

Op grond van onze werkzaamheden hebben wij geconcludeerd dat wij gebruik kunnen maken van de uitkomsten van de werkzaamheden van de externe accountant van het APS die de Jaarrekening 2023 heeft gecontroleerd. Daarnaast hebben wij controle-informatie verzameld. Op basis hiervan hebben wij ons oordeel over de Jaarrekening 2023 gevormd.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport komen achtereenvolgens aan de orde:

Hoofdstuk 2: resultaten over de financiële positie en het resultaat van het APS inclusief een analyse van de lokale beleggingen;

Hoofdstuk 3: bevindingen van ons onderzoek naar de naleving van de wet- en regelgeving door APS;

Hoofdstuk 4: Reflectie sinds de pensioenhervorming

Hoofdstuk 5: Ons nawoord en reactie van APS

In dit hoofdstuk tonen wij onze bevindingen en geven wij ons oordeel over de vraag: "Geeft de Jaarrekening 2023 van het APS een getrouw beeld van de financiële positie per 31 december 2023 en het resultaat over 2023?"

2.1 Vorderingen

Eind 2023 bedraagt de vordering van APS op de overheid Naf 11,4 miljoen (eind 2022: Naf 15,1 miljoen). Van dit bedrag heeft Naf 8,0 miljoen betrekking op 2022 en eerder; medio mei 2024 bedroeg deze vordering nog Naf 7,7 miljoen.¹ Conform de controleverklaring van de externe accountant bij de Jaarrekening 2022 wordt in de controleverklaring bij de Jaarrekening 2023 de openstaande vordering van APS aan de overheid niet meer als beperking genoemd. Volgens de accountant zijn hiervoor de redenen: het recente betaaldedrag van de overheid en de geldende materialiteit.

APS geeft aan dat er geen voorziening is getroffen omdat er niet getwijfeld wordt aan de inbaarheid.² De accountant heeft een goedkeurende controleverklaring afgegeven.

2.2 Voorziening pensioenverplichting

De actuaris van het APS heeft op 19 juni 2024 een actuariële verklaring afgegeven over het boekjaar 2023. Zijn oordeel over de [VPV](#) luidt:³

"De voorziening pensioenverplichtingen is, overeenkomstig de beschreven berekeningsregels en uitgangspunten, als geheel gezien, toereikend vastgesteld."

Eind 2023 bedraagt de VPV van het APS Naf 820,6 miljoen (2022: Naf 829,4 miljoen). Het [totale pensioenvermogen](#) bedraagt in 2023 Naf 895,1 miljoen (2022: Naf 819,7 miljoen).⁴ De dekkingsgraad kan vervolgens worden berekend door de volgende formule te gebruiken:

$$\frac{\text{Pensioenvermogen (Naf 895.058.000)}^5}{\text{VPV (Naf 820.599.000)}} * 100 = \text{Dekkingsgraad (109,1\%)}$$

2.2.1 Juistheid en volledigheid van de deelnemersadministratie

De accountant heeft een goedkeurende controleverklaring verstrekt bij de opgave van de basisgegevens 2023. Volgens de accountant is uit de premie-analyse gebleken dat geen enkele deelnemer meer de status 'Actief' heeft, terwijl geen premie is ontvangen (2022: 1 geval).

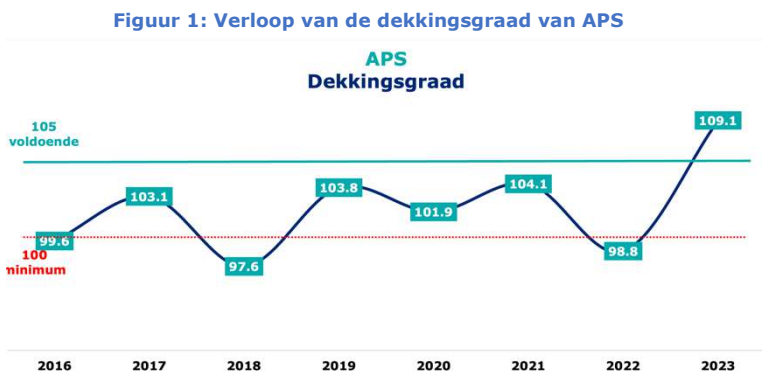
De externe accountant van het APS heeft verklaard⁶ dat de opgave van de basisgegevens die door de certificerend actuaris wordt gehanteerd per 31 december 2023, in alle van materiaal belang zijn aspecten, is opgesteld in overeenstemming met de van toepassing zijnde criteria.⁷

2.3 Dekkingsgraad

APS streeft naar een dekkingsgraad van 105%.⁸

Eind 2023 is de dekkingsgraad van APS 109,1% (2022: 98,8%). Figuur 1 toont het verloop van de dekkingsgraad.

De dekkingsgraad is per eind 2023 met 10,3 procentpunten gestegen in vergelijking met het voorgaand jaar.



¹ Informatie overgelegd door de Directie van APS d.d. 13 september 2024.

² Reactie directie via email van 4 september 2023.

³ Certificeringsrapport Willis Towers Watson Boekjaar 2023, Actuariële verklaring, d.d. 19 juni 2024, oordeel op pagina 12.

⁴ Certificeringsrapport Willis Towers Watson Boekjaar 2023, Kengetallen, pagina 9.

⁵ Bij de berekening van de VPV hebben we het getal uit het certificeringsrapport van de actuaris gehanteerd.

⁶ Geboortedatum deelnemer, gewezen deelnemer, pensioengerechtigde, pensioengerechtigde partner, latente wezen; geslacht, datum huwelijk/scheiding, datum overlijden, aanvangsdatum deelnemerschap, pensioendatum, inkomensgegevens (waaronder salaris; parttime percentage, arbeidsongeschiktheidspercentage, inkomensgrenzen).

⁷ Grant Thornton Assurance-Rapport van de onafhankelijke accountant over de basisgegevens d.d. 11 juni 2024.

⁸ Pagina 26 Jaarrekening APS 2023.

Redenen daarvoor zijn onder meer het resultaat op de internationale beleggingen en inflatie, wat een positief effect van 4,9% op de dekkingsgraad had. De verhoging van de rekenrente naar 3,75% (2022: 3,5%) heeft de dekkingsgraad met 4,5% doen stijgen.⁹

Een dekkingsgraad van 109,1% betekent dat eind 2023 de pensioenverplichtingen voldoende worden gedekt door het aanwezige vermogen. Bovendien is het vermogen voldoende om de algemene- en beleggingsrisico's te dekken. Dit betekent dat APS eind 2023 in een situatie verkeert om de pensioenen te indexeren en een pensioenopbouw van 2% te hanteren.¹⁰

2.3.1 Rekenrente

Het APS zegt een pensioenuitkering toe aan de deelnemers. Maar hoe weet het APS hoeveel nu nodig is om over twintig, dertig, veertig jaar alle pensioenen te betalen? Daarvoor gebruikt het APS de rekenrente. APS bepaalt de rekenrente op basis van intern beleid.

Voorbeeld:

Stel, je zegt iemand toe over tien jaar NAF 100 te betalen. Je kunt dan nu NAF 100 op een spaarrekening zetten. Dan krijg je elk jaar rente van de bank. Daardoor hoef je nu geen NAF 100 in te leggen maar een kleiner bedrag. Als de rente 1% is, dan hoef je nu maar NAF 90,53 op je rekening te zetten. In 10 jaar tijd heb je dan NAF 100. Stel dat de rente 2% is, dan heb je nu maar NAF 82,05 nodig. Hoe hoger de rente, hoe minder je nu op je rekening hoeft te zetten.

De rekenrente is per 31 december 2023 gestegen van 3,5% naar 3,75%. Een verhoging van de rekenrente heeft een positief effect op de dekkingsgraad. De rekenrente werkt op een soortgelijke methodiek ten behoeve van de bepaling van de voorziening die nu nodig is. De stijging is gebaseerd op intern beleid dat getoetst is door de actuaris.

2.4 De Asset Liability Management (ALM) studie

Een [Asset and Liability Management Study](#) (afgekort: ALM-studie) wordt uitgevoerd om inzicht te verschaffen in de relatie tussen verwachte opbrengsten uit beleggingen en de daaraan verbonden risico's. De studie kan worden gebruikt om veranderingen aan te bevelen die kunnen leiden tot verbetering van de dekkingsgraad. In februari 2021 heeft APS haar laatste ALM-studie afgerond.¹¹

Volgens het interne beleid van APS dient een ALM-studie om de 3 jaar te worden uitgevoerd.¹² De laatste ALM dateert van 2021. Een ALM-studie hoort derhalve in 2024 eigenlijk al uitgevoerd moeten worden. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is geen ALM-studie gestart.

De actuaris van APS beveelt aan (ook in zijn rapport over de Jaarrekening 2022 van APS) om een ALM-studie uit te voeren. Hij merkt op dat de financiële markten zich kenmerken door een hoge mate van volatiliteit, hoge inflatie en oplopende rentes.¹³ Wij beamen de zorgen die de actuaris hieromtrent uit en volgen zijn aanbeveling om een ALM-studie uit te voeren. Het bestuur van het APS streeft ernaar om in het vierde kwartaal 2024 te starten met het ALM-proces.¹⁴

2.5 Resultaat 2023

De Jaarrekening 2023 sluit met een positief resultaat van NAF 84,1 miljoen (2022: NAF 44,5 miljoen negatief).¹⁵ De verbetering is voornamelijk veroorzaakt door de toegenomen resultaten op beleggingen (NAF 131,6 miljoen).

2.6 Resultaat op investeringen

Het gemiddeld rendement op alle investeringen was over 2023 positief.¹⁶ Het rendement van de internationale portfolio is in vergelijking met het voorgaand jaar hoger¹⁷ en dat van de nationale beleggingen lager.¹⁸ Het totale gemiddelde positieve rendement is 8,70% (2022: -6,13%) en ligt boven het beleggingsdoel van 5,5%. Het positieve resultaat op beleggingen en inflatie van NAF 41,7 miljoen¹⁹ heeft geleid tot een toename van de dekkingsgraad met 4,9%.²⁰ Figuur 2 toont het rendement op de beleggingen vanaf 2016.

⁹ Certificeringsrapport Willis Towers Watson Boekjaar 2023, *Toelichting op de financiële cijfers*, pagina 9.

¹⁰ Jaarrekening 2023 APS, pagina 23.

¹¹ Asset & Liability Management Study. Ortec Finance, d.d. 3 maart 2021.

¹² APS heeft als beleid dat het iedere drie jaar een ALM-studie of continuïteitsanalyse moet uitvoeren (bron: Actuariële en bedrijfstechnische nota, d.d. 28 september 2016).

¹³ Certificeringsrapport Willis Towers Watson Boekjaar 2023, Samenvatting, opmerkingen en aanbevelingen, pagina 6.

¹⁴ Brief van APS, d.d. 27 augustus 2024.

¹⁵ Paragraaf 3.2 van de Jaarrekening 2023 APS.

¹⁶ Jaarrekening 2023, *Financial highlights*, pagina 17.

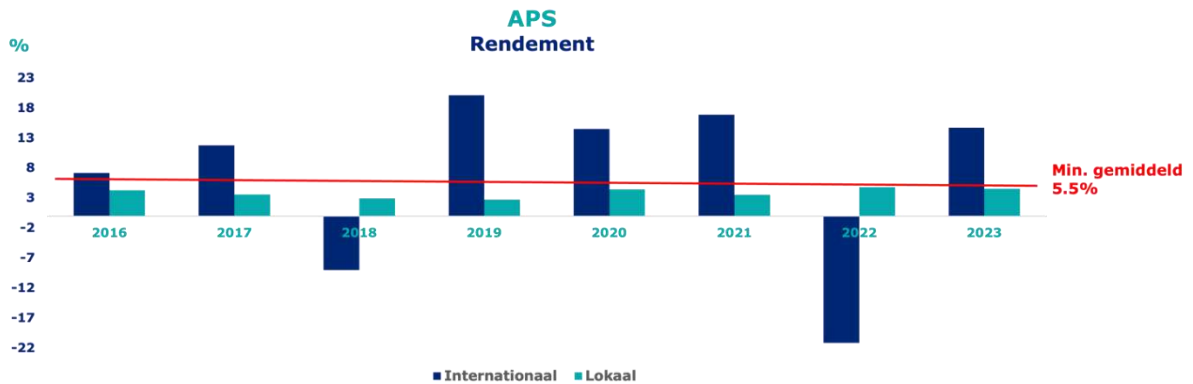
¹⁷ Rendement internationaal in 2023 + 14,74% en in 2022 -21,13%.

¹⁸ Rendement lokaal in 2023 4,57% en in 2022 4,84%.

¹⁹ Actuariel Adviesrapport Verslagjaar 2023 Willis Towers Watson, Actuariële analyse van het resultaat, pagina 15

²⁰ Actuariel Adviesrapport Verslagjaar 2023 Willis Towers Watson, Financiële positie, pagina 9.

Figuur 2: Rendement op de nationale en internationale beleggingen



2.7 De lokale beleggingen

Sinds ons rapport over de Jaarrekening van 2019 van het APS geven wij een overzicht van de stand van zaken wat betreft de ontwikkeling van de lokale beleggingen. In dit rapport over de Jaarrekening 2023 merken wij op dat er van merkbare veranderingen, geen sprake is. Het betreft de beleggingsobjecten van Mary's Fancy, de Parking Lot naast het overheidsgebouw, het Professional Office Park en Oryx Hills (Welgelegen).

Voor wat betreft Oryx, merkt de directie nog het volgende op:²¹

"In het laatste kwartaal van 2023 en 2024 zijn er nieuwe Lease-to-Owns (LtO) en/of lease bij Oryx bijgekomen, maar tegelijkertijd zijn er enkele LtO's vertrokken vanwege default. Voor 2024 kan gemeld worden dat er 9 nieuwe kopers/hypotheekhouders zijn geëffectueerd."

2.8 Lokale financieringen

Naast het ontwikkelen van grond heeft APS projecten gefinancierd. Voor het doel van dit rapport vestigen wij, net als in ons voorgaand rapport, de aandacht op de twee financieringen waarbij de prestaties achterblijven; Rainforest Adventures lening (RFA), en St. Maarten Investment Agency Lening (SMIA).

2.8.1 Rainforest Adventures St. Maarten Lening

In mei 2016 is APS een financieringsovereenkomst met RFA aangegaan.²² In de jaarrekening van 2022 heeft APS te kennen te geven dat partijen gestart zijn met het bespreken van een herstructurering van de financiering.²³ Deze besprekingen werden in 2023 voortgezet en vanaf juli 2023 startte RFA met de maandelijkse betaling van rente. De door een jurist samengestelde en door de financiers gecontroleerde herziene leningsovereenkomst was in afwachting van reacties van RFA in januari 2024.²⁴ Op basis van de jaarrekening is het onduidelijk of RFA met de herstructurering akkoord is gegaan.

De Directie merkt hierbij nog het volgende op:

"In 2024 vonden verschillende rondes van reacties/opmerkingen over de financieringsdocumenten door zowel kredietverstrekkers als RFA plaats, evenals meerdere discussies over de gedetailleerde formulering van de aangepaste documenten. De belangrijkste voorwaarden van de herstructurering zijn in 2023 overeengekomen, maar de implementatie van deze wijzigingen in de verschillende financieringsdocumenten is complex. Dit aangezien de herstructureringsvoorwaarden niet alleen betrekking hebben op de Lening overeenkomst (facility agreement), maar ook op andere overeenkomsten, zoals diverse verpandingen van de zekerheden van de (onder andere) buitenlandse entiteiten van RFA. Naast het bovengenoemde werden in 2024 door RFA aanvullende besprekingen over verschillende commerciële punten geïnitieerd. De laatste input van RFA is ontvangen en de kredietverstrekkers bijeenkomst vond plaats in augustus 2024. De nieuwe streefdatum voor de financial close is 30 september, 2024. In de tussentijd blijft RFA maandelijks de afgesproken rente betalen. De aflossing van de Lening hoofdsom gaat in op het moment dat de herstructurering is ondertekend."

²¹ Reactie van de Directie van APS op de Nota van Bevindingen, d.d. 13 september 2024.

²² Senior Secured Term Loan Facility: leningsduur van 14 jaar (later met 8 maanden verlengd) tegen een rente van het in 2016 geldende LIBOR-tarief, vermeerderd met een marge van 5,25%, met een vaste minimumrente van 6%, Jaarrekening 2020, pagina 52.

²³ Jaarrekening 2022 APS, pagina 15.

²⁴ Jaarrekening 2023 APS, pagina 49.

2.8.2 Resultaten van de St. Maarten Investment Agency (SMIA/SMIC)

Op 28 april 2020 werd het SXM Investment Agency (SMIA) opgericht als een besloten vennootschap (BV) en dochteronderneming van APS. SMIA ontving een lening van APS. In 2021 concludeerde APS na analyse dat kosten die tijdens de voorbereidingsfase van de oprichting van SMIA (2018-28 april 2020) waren gemaakt, niet bij de lening inbegrepen moesten worden. Deze kosten werden uit de SMIA-lening gehaald en als kosten voor het fonds genoteerd. Door de verslechterde economische situatie in 2020-2021 (COVID-19-pandemie) genereerde SMIA niet de verwachte inkomsten, waardoor het fonds extra exploitatiekosten voor SMIA moest financieren.²⁵

APS acht de kans klein dat SMIA de initiële investering zal terugbetalen. De lening aan SMIA werd eind december 2021 als volledig afgewaardeerd beschouwd. In 2022 besloot het bestuur van APS om de volledige investering in SMIA sinds haar oprichting te herstructureren. De jaarrekening meldt dat in 2023 deze besprekingen zijn voortgezet en zouden aan het einde van het tweede kwartaal van 2024 worden afgerond.

De Directie van APS merkt op dat de besprekingen inderdaad inmiddels zijn afgerond, dat de overeenkomsten tussen APS en de nieuwe entiteit SMIC, inclusief de statuten, zijn vastgesteld. SMIC functioneert nu zoals voorzien in de herstructureringsplannen.²⁶

Volgens de jaarrekening APS 2023 heeft de entiteit, als gevolg van de verliezen die SMIA in voorgaande perioden heeft geleden, een negatief eigen vermogen en is de investering in dochterondernemingen SMIC opgenomen als financieel activa met een waarde van nul.

2.8.3 Governance van de St. Maarten Investment Agency (SMIA/SMIC)

In 2023 hebben wij een rapport uitgebracht over de governance van SMIA / SMIC. In deze paragraaf geven wij een update sindsdien.

Volgens de Jaarrekening 2023 van APS zijn belangrijke organisatorische en operationele veranderingen doorgevoerd, te weten SMIA is SMIC geworden. Op 1 mei 2023 is de Raad van Commissarissen van SMIA opgeheven, gelijktijdig met de benoeming van Curaçao Financial Group (CFG) als het nieuwe management van SMIC. Volgens het Fonds betreft het een professionalisering van de organisatie. SMIC is de fiduciaire beheerder van de lokale beleggingsportefeuille van APS met ingang van 1 mei 2023 geworden. Het doel van SMIC is het zoeken, selecteren, uitvoeren, beheren en monitoren van de lokale investeringen van APS in Sint Maarten en Curaçao.²⁷

Op 4 juli 2024 ontvingen wij een uittreksel van de Kamer van Koophandel waaruit blijkt dat op dat moment nog steeds SMIA werd vermeld en niet SMIC. Tijdens onze audit ontvingen wij de gewijzigde statuten van oprichting, gedateerd 10 juli 2024, waarin wordt aangegeven dat SMIA is veranderd in SMIC.

Bij het beoordelen van de documenten met betrekking tot de Sint Maarten Investment Company (SMIC) hebben we verschillende belangrijke kwesties geïdentificeerd met betrekking tot de governance, de juridische structuur, de operationele transparantie en de noodzaak om überhaupt een dochteronderneming op te richten. In 2023 hebben wij afzonderlijk gerapporteerd over deze kwesties en het Parlement hierover geïnformeerd.

Wij merken op dat de beslissing om SMIC om te vormen tot een gespecialiseerde entiteit voor investeringsbeheer zorgen oproept over de geschiktheid van de toezicht- en verantwoordingsmechanismen. Immers, de lokale beleggingsportefeuille van APS wordt uitbesteed aan SMIC ten aanzien van het beheer, terwijl APS zelf de eigenaar van de activa blijft. APS geeft aan dat het beheer op afstand is geplaatst als risico mitigerende maatregel. Daarnaast geeft APS aan dat met deze opzet de expertise is gewaarborgd en focus is gebracht ten aanzien van het realiseren van de rendementsambitie op de lokale portfolio.²⁸ Ten tijde van ons onderzoek loopt een aanvraag voor belastingvrijstelling die is ingediend bij de Minister van Financiën. De uitkomst op de aanvraag kan , de financiële en nalevingsaspecten van zowel APS als SMIC beïnvloeden.

APS geeft hierbij aan dat bij een eventuele overdracht sprake is van overdrachtsbelasting voor vastgoed investeringen. Daarnaast is SMIC nog onderhevig aan winstbelasting, zo lang de vrijstelling niet is ontvangen. Wij verwijzen naar hoofdstuk 5 van dit rapport, waarin het nawoord van APS is opgenomen.

²⁵ Jaarrekening 2023 APS, pagina 49.

²⁶ Reactie van de Directie van APS op de Nota van Bevindingen, d.d. 13 september 2024.

²⁷ Idem.

²⁸ Reactie van het bestuur van APS, d.d. 4 oktober 2024 met referentie: 2024-10/APS-007.

De beslissing van APS om de structuur te wijzigen is genomen voordat de volledige due diligence is voltooid. Gezien de geschiedenis rond SMIB, SMIA en thans SMIC, waarbij APS telkens op zoek gaat naar het juiste investeringsvehicle, vinden wij dat APS eerst de beslissing van de Minister had af moeten wachten, voordat er een besluit is genomen omtrent de juridische structuur. Tot nu toe zijn de uitkomsten vooral kosten geweest.

De jaarrekeningen 2020 tot en met 2023 van SMIA zijn inmiddels opgesteld en aan ons overgelegd. Voor de jaren 2020 tot en met 2023 heeft de accountant een goedkeurende verklaring afgegeven, en wij hebben de besluiten van de aandeelhouder (APS) ontvangen waaruit blijkt dat voor de jaren 2021, 2022 en 2023 decharge is verleend. Daarmee zijn de bestuurders ontslagen van aansprakelijkheid voor het gevoerde beleid en beheer in die jaren. Voor het jaar 2020 hebben wij het besluit van de aandeelhouder omtrent het verlenen van decharge over 2020, niet ontvangen. Wij vermoeden dat het hier een omissie betreft bij de aanlevering van de informatie aan de Rekenkamer.

Wij vinden dat de deelnemer recht heeft op verdere verduidelijking over hoe de governance-structuur bijdraagt aan efficiëntie en transparantie. Gezien de activiteiten van SMIC in vergelijking met de doelstellingen en verantwoordelijkheden van APS zijn wij niet overtuigd wat de toegevoegde waarde is van dochteronderneming in volledige eigendom, waarvan de aandelen alleen in bezit kunnen zijn van APS. De nog steeds lopende aanvraag omtrent de belastingvrijstelling blijft een materieel risico dat zowel de financiële resultaten als de strategische keuzes van SMIC kan beïnvloeden.

2.9 Oordeel over de Jaarrekening 2023

Op grond van ons onderzoek zijn wij van oordeel dat de Jaarrekening 2023 van het APS een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen per 31 december 2023 alsmede het resultaat over 2023.

3. RECHTMATIGHEID

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de volgende onderzoeksvraag: "Heeft het APS in 2023 in overeenstemming gehandeld met de Landsverordening APS?"

3.1 Wetgeving

Het APS heeft in 2023 voldaan aan alle wettelijke bepalingen van de Lvo APS met uitzondering van artikel 5, eerste lid waarin staat vermeld dat het bestuur bestaat uit een voorzitter en vier leden; eind 2023 was er 1 vacature. Met ingang van 1 juli 2024 is de vacature vervuld.²⁹

3.2 Oordeel over de rechtmatigheid

Op grond van het bovenstaande zijn wij van mening dat het APS in 2023 heeft voldaan aan de wettelijke bepalingen, behalve wat betreft het hierboven genoemde punt.

²⁹ Landsbesluit van 7 augustus 2024, No. LB-24/621.

4. REFLECTIE SINDS DE PENSIENHERVORMING

In dit hoofdstuk analyseren we de afgelopen jaren, vanaf 2020, het jaar waarbij de pensioenhervormingen zijn doorgevoerd. Het doel van de hervormingen was om een structureel gezond pensioenfonds te krijgen. Wat is de stand van zaken anno 2024 voor zowel het pensioenfonds als voor het pensioen van de deelnemer?

4.1 Belangrijkste wijzigingen in de pensioenhervorming van 2020

Figuur 3 toont de belangrijkste verschillen met het vorige pensioensysteem.

Figuur 3: belangrijkste verschillen in de wijziging van de pensioenregeling

	Vóór pensioenhervorming	Ná pensioenhervorming	Gevolg
Pensioenleeftijd	62	65	Langer doorwerken
Systeem	Eindloon	Middelloon (in eindloon) opgebouwde rechten worden gerespecteerd en met 10% verhoogd i.v.m. uitstel pensioenleeftijd, middelloon geldt vanaf de invoering	Pensioen berekend over gemiddeld inkomen, niet over laatst verdiende loon. Gevolg: lager pensioen dan bij eindloon
Opbouwpercentage	2%	2% (met verlaging naar 1.75% indien de regeling te duur wordt)	Mogelijkheid tot een lagere opbouw
Indexatie	Vastgesteld en betaald door overheid/ werkgever.	Vastgesteld door APS afhankelijk van dekkingsgraad APS; betaald door APS	Indexatie is in beide situaties niet gegarandeerd; koopkracht kan achteruit gaan
Premie overheid/ werkgever	Werkgever betaalt het verschil tot aan 25% van het salaris	Werkgever betaalt het verschil tot aan 18% van het salaris	Overheid betaald minder pensioenpremies
Premie werknemer	8% van het salaris minus de franchise*	8% van het salaris minus de franchise	Ongewijzigd
<i>*Franchise: Werknemers dragen zelf 8% bij, maar dat bedrag wordt niet berekend over het volledige salaris. Een deel van het salaris, de zogenaamde "franchise" (een drempelbedrag), telt niet mee.</i>			

Het goedkoper worden van de regeling komt met name door het verhogen van de pensioenleeftijd en het afschaffen van het eindloon. De aanpassingen hebben een positief effect op de dekkingsgraad en een negatief effect voor de deelnemer.

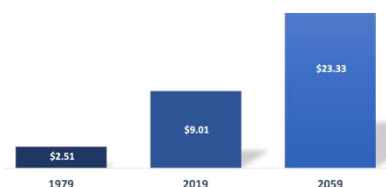
4.2 Indexering van het pensioen

Indexering van pensioenen betekent aanpassing van de uitkeringen aan de inflatie om de koopkracht van gepensioneerden te behouden. Dit zorgt ervoor dat pensioenen stijgen bij inflatie, zodat gepensioneerden hun levensstandaard kunnen handhaven. In 2023 bedroeg de inflatie van 2,1%. Conform de Landsverordening herziening pensioen overheidsdienaren dient het fonds vanaf een dekkingsgraad van 105% te indexeren. Het bestuur van APS heeft besloten om de pensioenen per 1 januari 2024 te indexeren met 2,1%.

Om het belang van indexatie aan te tonen, gebruiken we een hypothetisch voorbeeld.

In 1979 (40 jaar geleden) koste een kaartje gemiddeld \$2,51,³¹ oftewel Naf 4,57. Veertig jaar later (2019) is de prijs met bijna 260% gestegen tot \$9,01 (Naf 16,22). Bij een gelijke inflatie kost een bioscoopkaartje in 2059 ongeveer \$23.33 (Naf 42,-). Figuur 3 toont de opbouw in prijs sinds 1979.

Figuur 4: de prijs van een bioscoopkaartje



³⁰ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/05/20/mcs052022-kingdom-of-the-netherlands-sint-maarten-staff-concluding-statement-2022-article-iv-mission>

³¹ Bron: www.boxofficemojo.com.

4.3 Het effect van een niet-maximale pensioenopbouw

Voor 2020 was de pensioenopbouw 2%. Sinds de hervormingen (tot 2023) bedraagt de opbouw 1,75% omdat de premie van 18% structureel niet kostendekkend is geweest voor de opbouw van pensioen. Bij 2% opbouw spaart de deelnemer jaarlijks 2% van het jaarloon (minus de franchise voor het pensioen).

Vanaf 2023 is het pensioenopbouwpercentage hersteld naar het niveau van vóór de hervorming, namelijk 2% per jaar. Dit herstel weerspiegelt verbeterde economische omstandigheden en de versterkte financiële positie van het pensioenfonds, waardoor ruimere opbouwvoorwaarden voor begunstigden kunnen worden hersteld.

De schommelingen in opbouwpercentages tussen 2020 en 2022 hebben een impact op de pensioenuitkeringen van werknemers. Het herstel van het 2% opbouwpercentage in 2023 helpt echter toekomstige pensioenuitkeringen te verhogen. Voortdurende monitoring en periodieke beoordelingen worden aanbevolen om een evenwicht te behouden tussen duurzaamheid van het fonds en welzijn van de deelnemers.

5. ONS NAWOORD EN REACTIE APS

5.1 Ons nawoord

In het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor, krijgt het bestuur van APS de gelegenheid om te reageren op het concept-eindrapport. Op 4 oktober hebben wij een reactie ontvangen. Wij danken APS hiervoor. Naar aanleiding van haar reactie, hebben wij besloten om het rapport in paragraaf 2.8.3 aan te passen; wij benadrukken dat de opzet van de lokale beleggingen en de governance van SMIC niet zijn ingegeven vanuit verwachte fiscale voordelen.

Voor het overige hebben wij de reactie van het bestuur van APS integraal opgenomen in de volgende paragraaf. Wij bedanken APS voor de medewerking tijdens dit onderzoek.

5.2 Reactie APS



De Algemene Rekenkamer
T.a.v.: De heer A. Gumbs - Voorzitter
Juancho Yrausquin Blvd #10, units 4 &
5Philipsburg,
Sint Maarten

Cul-de-Sac, 4 oktober 2024

Onderwerp: Reactie op het Concepteindrapport 24 september 2024, versie voor bestuurlijk hoor- en wederhoor – onderzoek jaarrekening 2023 APS
Ref: 2024-10/APS-007
Uw nummer: AR240924/056

Geachte heer Gumbs,

Het Bestuur van het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (hierna: APS) heeft het Concepteindrapport voor bestuurlijk hoor- en wederhoor met uw begeleidend schrijven van 24 september 2024 ten aanzien van het onderzoek naar de jaarrekening 2023 van APS (hierna: Concepteindrapport) in goede orde ontvangen.

Wij kunnen ons vinden in de inhoud van het Concepteindrapport. Wij vragen echter wel uw aandacht voor het volgende. In uw rapport veronderstelt u dat de opzet van de lokale beleggingen en de governance van SMIC zijn ingegeven vanuit verwachte fiscale voordelen. Dit is echter geenszins het geval en wij vragen ons af op grond waarvan u dit veronderstelt. Het beheer van delokale beleggingen is op afstand geplaatst als risico mitigerende maatregel. Daarnaast is met deze opzet de specifieke expertise gewaarborgd en is focus aangebracht ten aanzien van het realiseren van de rendementsambitie op de lokale portefeuille. SMIC (voorheen SMIA) als vehikel is hiervoor bewust aangehouden met een zo eenvoudig mogelijk governance structuur. SMIC is inmiddels een herkenbare entiteit op Sint Maarten. Kapitaalzoekende partijen kunnen direct terecht bij SMIC en worden snel en efficiënt te woord gestaan, waarna het potentiële investerings- en besluitvormingsproces kan worden gestart. Besluiten over nieuwe investeringen worden te allen tijde genomen door het bestuur van APS, gegeven de adviezen van het management en de investment commissie. SMIC legt op maandbasis verantwoording af over de werkzaamheden aan het bestuur van APS.

Wat betreft de transparantie heeft APS een zeer gedegen en zorgvuldig traject gevolgd met ondersteuning van externe juridische expertise. De governance is volledig beschreven in de statuten van SMIC en de overeenkomsten tussen APS, SMIC en CFG zijn volledig uitgewerkt, vastgesteld en ondertekend.

Met de ondertekening van de nieuwe statuten en overeenkomsten in juli 2024 is het beheer van een deel van de lokale beleggingsportefeuille overgedragen aan SMIC. Een aantal beleggingen blijft vooralsnog onder beheer bij APS. Voor een deel van deze beleggingen onder beheer bij APS zijn de eerste ideeën gevormd voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen dan wel afstoten.

De fiscale aspecten zijn van belang geweest voor het besluit over het aanhouden van de beleggingen op de balans van APS of deze onder te brengen bij SMIC. Dit staat los van het beheer van de beleggingen. Bij een eventuele overdracht is er sprake van overdrachtsbelasting voor vastgoed investeringen. Daarnaast is SMIC nog onderhevig aan winstbelasting zo lang deze vrijstelling nog niet is ontvangen. Te betalen belastingen gaan ten laste van het beleggingsrendement, wat nadelig is voor de deelnemers van APS. APS zelf is vrijgesteld van de winstbelasting.

Het bestuur is er van overtuigd dat met het in stand houden van SMIA (nu SMIC) de overvloedige liquide middelen sneller kunnen worden belegd en dat zowel het gehele investeringsproces als het beheer van de daadwerkelijke beleggingen op een professionele wijze worden uitgevoerd. Er is nu specifieke kennis en expertise aanwezig en ook de continuïteit is goed geborgd. Daarnaast is SMIC inmiddels een herkenbare entiteit op Sint Maarten en kunnen de mogelijkheden op Curaçao, aangemerkt als lokale markt, ook beter benut worden. Ter illustratie: in 2024 heeft het bestuur goedkeuring gegeven op drie nieuwe investeringsadviezen met een omvang van bijna ANG 40 miljoen en worden er in 2025 tenminste drie nieuwe investeringen verwacht.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uw reactie en het aangepaste eindrapport met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Nathalie Tackling

Voorzitter APS Bestuur

Shaira Bommel

Lid APS Bestuur



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer