

Provincie Limburg
T.a.v. de Provinciale Staten
Postbus 5700
6202 MA Maastricht

ons kenmerk	U.25.00226	contactpersoon	H. Boer
uw kenmerk		telefoon	(06) 10 74 03 31
datum	19 mei 2025	e-mail	hans.boer@attero.nl
onderwerp	Statenvoorstel G-25-007 Verordening Nazorgheffing Provincie Limburg		

Geachte leden van Provinciale Staten,

Met dit schrijven verzoeken wij u dringend om het besluit over het Statenvoorstel G-25-007 inzake de aanpassing van de Verordening Nazorgheffing **aan te houden**. Wij vragen u eerst ruimte te bieden voor overleg tussen Attero en Gedeputeerde Staten (GS), alsook voor aanvullend onderzoek, zoals het uitvoeren van een Asset Liability Management (ALM)-studie die volgens uw eigen statuten periodiek uitgevoerd zou moeten worden. Het huidige proces is volgens ons onzorgvuldig verlopen en leidt tot een sterk ongelijke behandeling ten opzichte van de behandeling in andere provincies, wat resulteert in disproportionele gevolgen voor Attero, zonder dat onze belangen als exploitant zijn meegewogen.

Hieronder onderbouwen wij ons verzoek in een gestructureerd overzicht van onze zorgen en argumenten:

1. Geen overleg of communicatie met Attero

Ondanks de verstreckende gevolgen van dit voorstel voor Attero, is er geen enkele vorm van overleg of afstemming geweest. Nadat GS op 5 november 2024 besloten hebben tot actualisatie van de verordening nazorgheffing is er geen inhoudelijke communicatie gevoerd en ook na het versturen van de GS-brief aan Attero is er door GS geen contact met ons gezocht. Het voorstel staat ook haaks op de bestuurlijke afspraken die in 2020 zijn gemaakt met GS, waarmee is afgesproken dat overdracht van stortplaatsen alleen zou plaatsvinden als de rekenrente ongewijzigd bleef. Het zou van redelijkheid getuigen dat onderlinge afspraken pas na overleg gewijzigd zouden kunnen worden.

2. Onzorgvuldige procedure rondom rekenrente en ontbreken ALM-studie

GS stellen voor om de rekenrente te verlagen tot 3,3%, gebaseerd op de UFR-EIOPA-methodiek. Het besluit voor het aanpassen van een rekenrente en de gevolgen hiervan voor verschillende belanghebbenden wordt normaal gesproken gedaan in combinatie met een ALM-studie. Attero is niet geïnformeerd over een dergelijke studie en uit het Statenvoorstel blijkt evenmin dat deze is uitgevoerd. Daarmee lijken GS haar eigen procedures om periodiek een ALM-studie te laten uitvoeren niet te volgen.

Een ALM-studie is essentieel om de financiële positie van het nazorgfonds in de toekomst te kunnen beoordelen en risico's adequaat af te wegen. De ALM-studie wordt juist gedaan om een goede risicoafweging te kunnen maken tussen de bezittingen en de verplichtingen van het nazorgfonds in Limburg in de toekomst, om zo iets te kunnen zeggen over de hoogte van de voorgestelde rekenrente. Zonder deze studie ontbreekt een deugdelijke onderbouwing voor de voorgestelde verlaging van de rekenrente.

3. Negeren van landelijke onderzoeken en aanbevelingen

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is via IPO (de provincies) in 2022 het Stratelligence-rapport opgesteld^{Bijlage 1}. Hierin wordt een rekenrentemethodiek aanbevolen gebaseerd op het gemiddelde rendement van de nazorgfondsen en wordt de UFR-EIOPA-methodiek juist *niet* als voorkeursoptie gezien. In artikel 5 van het beleggingsstatuut staat juist dat de provincie bij de vaststelling van de rekenrente aan zal sluiten bij het advies zoals geadviseerd door Stratelligence in haar rapport van juli 2022.

Daarnaast voert het Ministerie momenteel een scenariostudie uit naar het nazorgstelsel (Ministerie van I&W's Werkprogramma Storten 2024–2029, uitgevoerd door Berenschot)^{Bijlage 2}. Het Ministerie heeft de provincies opgeroepen om tijdens deze studie geen onomkeerbare besluiten te nemen. Het voorliggende voorstel staat haaks op die oproep en ondermijnt de landelijke afstemming.

4. Onrealistische rekenrente en financiële gevolgen

De voorgestelde rekenrente van 3,3% wijkt fors af van het gemiddelde rendement dat het nazorgfonds de afgelopen jaren heeft behaald (ruim 4,5% over 5 en 10 jaar). Ook ASR Vermogensbeheer, betrokken bij het fonds, acht een toekomstig rendement van 4%–5% realistisch.

De verlaging leidt tot een structureel "overvullen" van het fonds met "dood" kapitaal dat niet meer kan worden benut. Hierbij wordt de rekening van dit "overvullen" volledig bij het bedrijf Attero gelegd, terwijl stortplaatsen zoals die van Attero al afgedekt zijn en dus geen inkomsten meer genereren en deze kosten dus niet meer kunnen doorberekenen aan degenen die het afval gebracht hebben. Dit heeft een enorme impact op onze bedrijfsvoering, is onredelijk en financieel onverantwoord.

5. Onvoldoende governance van het nazorgfonds

Het nazorgfonds bevat circa € 52 miljoen aan middelen ingebracht door Attero. Desondanks:

- is er nog steeds geen transparante vermogensscheiding per stortplaats;
- is de beleggingscommissie de afgelopen twee jaar niet bijeengekomen;
- is Attero niet betrokken bij de beoordeling van de jaarrekening, terwijl wij de grootste belanghebbende zijn;
- is er geen overleg gevoerd over rendementen, risico's of mogelijke bijstellingen.

Evaluatie van de beleggingen heeft dus niet plaatsgevonden. De discussie over het behalen van onvoldoende rendement en eventuele mitigerende maatregelen is ook niet in de beleggingscommissie besproken. Deze tekortkomingen onderstrepen het gebrek aan zorgvuldige besluitvorming en de onredelijkheid van het voorstel.

6. Geen uniformiteit tussen provincies

Het voorstel stelt dat er binnen het IPO sprake is van afstemming over een uniforme methodiek. Voor zover bij ons bekend is dat onjuist. Er is slechts afgesproken dat UFR-EIOPA de *ondergrens* is. Zo:

- heeft Noord-Holland bewust gekozen voor een rekenrente die het gemiddelde rendement benadert;
- heeft Groningen opgeroepen om de rekenrente niet aan te passen.

Door het besluit nu al te nemen, plaatst Limburg zich buiten de landelijke pas en worden exploitanten zoals Attero ongelijk behandeld ten opzichte van andere provincies (en ten opzichte van afvalbedrijven in andere provincies). Dat de rekenrente in Limburg in afwijking van andere provincies wordt verlaagd tot een niveau ver onder het gemiddelde rendement van meer dan 20 jaar is onbegrijpelijk, onwenselijk en onnodig.

7. Levensduur van afdichtingen

In de verordening wordt de levensduur/vervangingsperiode van de bovenafdichting vastgesteld op maximaal 75 jaar. Ten aanzien van bovenafdichtingen wordt door Attero inmiddels gewerkt met een protocol waardoor de levensduur van de bovenafdichting minimaal 100 jaar is. De Advies Kamer Bodembescherming heeft een positief advies afgegeven op dit protocol, waarmee de levensduur van een bovenafdichting niet 75 maar 100 jaar is.

8. Attero wil verantwoordelijkheid nemen, maar vraagt om redelijkheid

Attero heeft altijd zijn nazorgverplichtingen nagekomen en is bereid mee te denken over aanpassingen van de rekenrente. Maar deze mogen niet eenzijdig worden opgelegd, zonder overleg, zonder transparante analyse en in strijd met de eigen statuten en het landelijk onderzoek. De aanpassing van de verordening, nota bene na 18 jaar, is nu onzorgvuldig en overhaast. Het schaadt Attero's belangen disproportioneel en noodzaakt Attero - als u de nieuwe verordening toch mocht vaststellen – om een definitief nieuw Nazorgplan in te dienen waarbij de overdracht vele jaren vooruit zal worden geschoven waardoor de financiële impact voor Attero nog een heel klein beetje verzacht wordt.

Conclusie en oproep

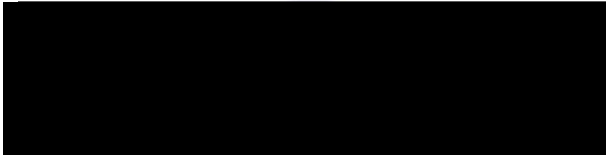
Wij verzoeken Provinciale Staten met klem om het besluit over Statenvoorstel G-25-007 **aan te houden**.

Wij vragen u:

- eerst de resultaten van het landelijke onderzoek af te wachten;
- kennis te nemen van het rapport Stratelligence;
- GS te vragen om met Attero in overleg te gaan;
- eerst de noodzakelijke Asset Liability Management (ALM)-studie uit te voeren;
- pas daarna en op basis van volledige informatie en zorgvuldig onderzoek een weloverwogen besluit te nemen.

Graag lichten wij onze standpunten nader toe. Voor vragen kunt u contact opnemen met Hans Boer, (06) 10 74 03 31. Wij maken tevens gebruik van ons inspraakrecht en zijn dan ook aanwezig bij de Statencommissie Wonen en Leefomgeving op 23 mei 2025.

Met vriendelijke groet,
Attero B.V.



P.J.B. Ganzeboom
CEO

Bijlagen:

1. Eindrapport Rekenrente Nazorgfondsen Stortplaatsen, Eindrapport, Stratelligence, juli 2022
2. Aanbieding werkprogramma stort 2024-2029, Ministerie I&W, 11 juni 2024



STRATELLIGENCE

decision support



Rekenrente nazorgfondsen stortplaatsen

Eindrapport

Juli 2022

Rekenrente nazorgfondsen stortplaatsen

Eindrapport

Stratelligence

Leiden, juli 2022

Opgesteld in opdracht van
het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Colofon:

Samenstelling, tekst en redactie: Stratelligence, juli 2022.

Illustraties: Stratelligence tenzij anders vermeld

Foto voorblad: adobe stockfoto

Voor meer informatie over de inhoud:

Gigi van Rhee
Stratelligence
Rijnsburgerweg 161
2334 BP Leiden
Nederland
+31 71 573 08 20
info@stratelligence.nl

VOORWOORD

Deze eindrapportage *Rekenrente nazorgfondsen stortplaatsen* is opgesteld door Stratelligence als onderdeel van het onderzoek rekenrente stortplaatsen in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het doel van dit onderzoek is om via deskresearch, casestudies en interviews met verschillende betrokkenen van provincies, sector en Rijk een methodiek voor de rekenrente te vinden die duidelijk is, alle elementen in ogenschouw neemt, stabiliteit biedt en door alle provincies binnen de huidige wet- en regelgeving kan worden gehanteerd. De studie bevat daarvoor de volgende onderdelen:

- Een inleiding op de problematiek en de aanpak van het onderzoek;
- Een korte beschrijving van de nazorgproblematiek;
- Een overzicht van enkele rente- en risicobegrippen;
- Ter inspiratie een beschrijving van drie cases die overeenkomst vertonen met de nazorgfondsen;
- Een analyse van mogelijke oplossingsrichtingen op basis van de uitgevoerde interviews en analyse;
- Conclusies en aanbevelingen.

Als bijlagen zijn de gevalideerde interviewverslagen en factsheets opgenomen en de reacties op het conceptrapport en het gepresenteerde advies.

Het onderzoek dat is uitgevoerd in de periode maart tot en met juni 2022 was een uitdagend proces vanwege de vele verschillende visies, verschillende uitgangssituaties en de omvang van het financiële risico, dat is ontstaan door de veranderingen in de financiële markten sinds invoering van de nazorgwet. Het is niet eenvoudig de rekening hiervan eerlijk te verdelen tussen de verschillende partijen. Daarom hebben we ook voorstellen gedaan om de kosten van het huidige systeem te verlagen door de vorming van een gezamenlijk beleggingsfonds en het poolen van de risico's van calamiteiten. Het resultaat is een voorstel waarin de meeste betrokkenen zich kunnen vinden, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Dit voorstel bestaat uit:

- de invoering van een gezamenlijk beleggingsfonds met schotten;
- een calamiteitenpot waarmee risico's efficiënter gedragen kunnen worden;
- een 10-jaarstransitie, die de mogelijkheid biedt de resultaten van de verkenning naar de toekomst van het storten en de pilots duurzaam stortbeheer mee te nemen;
- een rekenrentemethodiek o.b.v. gemiddelde historische rendementen van de provinciale nazorgfondsen.

Op het concept rapport is door betrokkenen commentaar gegeven. Ook zijn er aanvullende suggesties gedaan. De provincies hebben voornamelijk ambtelijk gereageerd en de reacties zijn door ons samengevat. Deze samenvatting is door de provincies goedgekeurd. Van het Rijk is een gezamenlijke reactie van het ministerie van IenW en Binnenlandse Zaken (BZK) ontvangen. De sector heeft de reacties van de verschillende leden zelf verwerkt in een gezamenlijke brief met ook een aanvullende suggestie voor het gebruik van een inflatiepercentage van 2 procent.

Naar aanleiding van deze reacties is het in het concept voorgestelde tijdstip voor de actualisatie van alle doelvermogens aangepast naar januari 2024 en wordt geadviseerd de termijn waarover het historisch rendement wordt bepaald nog verder te verfijnen. Minimaal lijkt een 10-jaarstermijn nodig, maar beter is een langere periode (bijv. 20-30 jaar) zodat de rekenrente stabiel is. Kleine correcties en verduidelijkingen naar aanleiding van de reacties zijn ook verwerkt in het eindrapport. De betrokkenen hebben daarnaast individuele reacties ontvangen op hun commentaar.

Het doel van dit onderzoek is in onze ogen hiermee bereikt. De opdrachtgever (IenW) en betrokkenen van provincies, sector en BZK wil ik bedanken voor hun medewerking een oplossing te vinden en dit behaalde resultaat. Zonder hun constructieve opstelling was het niet mogelijk geweest om tot een zo breed gesteund voorstel te komen.

Besloten zal moeten worden of men dit voorstel daadwerkelijk overneemt gezien de bezwaren van één provincie tegen de methodiek. We achten dit echter het meest kansrijke en maatschappelijk wenselijke voorstel met de grootste steun. Bij een positief besluit zal dit voorstel nog bestuurlijk worden getoetst bij de colleges en provinciale staten voordat daadwerkelijk met de invoering kan worden gestart. Ik wens alle betrokkenen hierbij veel wijsheid, energie en inspiratie toe.

Gigi van Rhee

Directeur Stratelligence

Leiden, 29 juni 2022

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	iii
Inhoudsopgave	v
HOOFDSTUK 1 Inleiding.....	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Probleem	1
1.3 Doel	1
1.4 Aanpak	2
1.5 Leeswijzer	2
HOOFDSTUK 2 Nazorgsystematiek.....	4
2.1 Nazorgregeling.....	4
2.2 Rekenrente nazorgfondsen	6
2.3 Feitelijke verschillen.....	7
2.4 Verschil van inzicht	9
HOOFDSTUK 3 Rente- en risicobegrippen	12
3.1 Verschillende risico's.....	12
3.2 Rendement en risico	12
3.3 Berekening risicopremie.....	13
3.4 Inflatie en het verschil tussen reële en nominale rente.....	15
3.5 Dekkingsgraad.....	16
3.6 Langjarige verwachtingswaarden rendement.....	17
3.7 Rendementen pensioenfondsen.....	18
HOOFDSTUK 4 Cases	20
4.1 Pensioenfondsen	20
4.2 Individueel pensioensparen	23
4.3 Afkoopsommen onderhoud	25
4.4 Vergelijking met nazorgfondsen	27
HOOFDSTUK 5 Analyse oplossingsrichtingen.....	30
5.1 Veranderingen die nazorgstelsel beïnvloeden	30
5.2 Minimum vereist maatschappelijk rendement	31
5.3 Verschillen in beleggingsresultaten tussen provincies	32
5.4 Alternatieven uniforme rekenrente(methodiek)	33
5.5 Criteria en beoordeling	34
5.6 Eindoordeel	40
HOOFDSTUK 6 Conclusies en aanbevelingen.....	42
6.1 Gezamenlijk beleggingsfonds en verzekering	42

6.2	Rekenrentemethodiek.....	44
6.3	Transitie.....	45
Afkorting		47
Literatuur		49
Bijlage A: schatting gemiddeld beleggingsresultaat		51
Bijlage B: interviewverslagen en factsheets.....		53
Bijlage C: reacties op conceptrapport		93

1.1 ACHTERGROND

De provincies zijn volgens de ‘Nazorgregeling voor gesloten stortplaatsen’ bestuurlijk, organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de eeuwigdurende nazorg van gesloten stortplaatsen, die op of na 1 september 1996 nog in bedrijf waren. Het doel van de nazorgregeling is om zeker te stellen dat stortplaatsen ook na sluiting aan het geëiste beschermingsniveau voldoen, zodat zij geen risico vormen voor het milieu.

Om de nazorgverantwoordelijkheid te kunnen bekostigen hebben de provincies ieder eigen nazorgfondsen ingericht, die zijn gevuld met de heffingen opgelegd aan de stortplaatsexploitant, tot het moment van de overdracht van de eeuwigdurende nazorg aan de provincie. Deze nazorgfondsen mogen de opbrengsten van deze heffing beleggen binnen bepaalde kaders die zijn opgenomen in het beleggingsstatuut van de fondsen.

De hoogte van het doelvermogen bij overdracht wordt bepaald door: 1) De toekomstige uitgaven voor de nazorg van de specifieke stortplaatsen. 2) De rekenrente gedurende de periode van opbouw (voor overdracht) en de periode na de sluiting en overdracht. De rekenrente heeft daarnaast een nauwe relatie met zowel (kosten-)inflatie als (beleggings)rendementen.

1.2 PROBLEEM

In de beginperiode hanteerde elk nazorgfonds dezelfde rekenrente, maar nu wordt niet overal dezelfde rekenrente meer gebruikt. Redenen zijn dat de provincies een verschillend beleid hanteren en dat het te behalen rendement op vastrentende waarden waarin nazorgfondsen mogen beleggen fors is gedaald. De rekenrente is bij een aantal provincies hierop aangepast (= verlaagd). Dit resulteert landelijk in verschillende rekenrentes, hogere doelvermogens en hogere heffingen aan de exploitanten van de stortplaatsen. Deze effecten kunnen aanzienlijk zijn. Vooral door de grote financiële belangen heeft een evaluatie uit 2018 van de (financiële) nazorgbepalingen van de Wet Milieubeheer niet geleid tot een op alle onderdelen door alle partijen gedragen advies over een oplossing.

1.3 DOEL

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de problematiek onderkend en op verzoek van het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen aangeboden een onderzoek te willen faciliteren met als doel te komen tot een uniforme methodiek voor het bepalen van de rekenrente door de individuele provincies. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft namens de provincies dit voorstel aanvaard. Het doel van het gevraagde onderzoek is advies over een methodiek om de rekenrente te bepalen die duidelijk is, alle elementen in ogenschouw neemt, stabiliteit biedt en door alle provincies binnen de huidige wet- en regelgeving kan worden gehanteerd. De hoop is dat, mede door betrokkenheid van de stakeholders, de uitkomst breed gedragen kan worden. Onder een uniforme methodiek verstaan we de definitie en wijze waarop de rekenrente wordt bepaald: reëel of nominaal, de herzieningsfrequentie en/of reden voor herziening, en van welke

variabelen de rekenrente afhankelijk is en hoe. Denk daarbij aan verwachte beleggingsrendementen per beleggingsproduct, de risicovrije rente, de beleggingsmix, en de volatiliteit van de beleggingsportefeuille.

1.4 AANPAK

De volgende figuur laat de onderdelen van het plan van aanpak zien. Deze aanpak is zoals gevraagd gebaseerd op interviews en desk research en sluit aan bij belangrijke aandachtspunten genoemd in de uitvraag. De voorliggende rapportage is het eerste resultaat van onderdeel C, waarop commentaar wordt gevraagd.



Figuur 1: aanpak

Kader 1: belangrijke aandachtspunten (onderdeel nr. aanpak)

- Hoe de provincies nu de rekenrente bepalen (in deel A3, verificatie in interviews, en validatie in B1/3);
- Welke beelden en randvoorwaarden opdrachtgever, provincies en exploitanten hebben bij een passende uniforme methodiek (in deel A1, B1/3, deel kan off-the-record);
- Een gevalideerde samenvatting van elk van de afgenomen interviews (deel B3);
- Verantwoording van welke alternatieven overwogen zijn geïnspireerd door voorbeelden uit andere sectoren (in deel C1 en A2, eindresultaat in D2/D3);
- Voor- en nadelen van (alternatieven voor) uniforme systematiek, incl. de financiële robuustheid van de uniforme methodiek en het langjarig karakter (deel C1, eindresultaat in D2/D3);
- Documentatie van op het eindconcept ingekomen reacties voorzien van een gemotiveerde reactie over de wijze waarop met de reactie is omgegaan (deel C1, D1);
- Aanvullend maken we openbare samenvattingen van interviews (B2), maar bieden wel mogelijkheid voor off-the-record bijdragen. In de tussenrapportage nemen we achtergrondinformatie op over problematiek (A2) zodat ieder met voldoende achtergrondkennis aan de interviews kan bijdragen.

1.5 LEESWIJZER

Het vervolg van dit tussenrapport beschrijft in hoofdstuk 2 de huidige nazorgsystematiek en ervaren problematiek op hoofdlijnen. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in verschillende risico- en rentebe-grippen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op drie cases die overeenkomsten hebben met deze problematiek ter inspiratie. Mogelijke oplossingsrichtingen worden in Hoofdstuk 5 beschreven en geanalyseerd en vertaald in een advies. In Hoofdstuk 6 worden de bevindingen samengevat en

concrete aanbevelingen gedaan. In de bijlagen zijn opgenomen: uitgewerkte interviewverslagen, factsheets en de reacties van de provincies, de sector en het Rijk op het voorliggende advies.

2.1 NAZORGREGELING

De nazorgregeling is vastgelegd in de aanvulling op de Wet milieubeheer (Wm) “Aanvulling van de Wet milieubeheer met een regeling ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben” (hierna de nazorgregeling, paragraaf 8.2 Wm en Titel 15.11 Wm). Deze nazorgregeling is op 1 april 1998 in werking getreden. Het betreft stortplaatsen waar na 1 september 1996 nog afvalstoffen zijn of worden gestort. De wet bepaalt dat er voor deze stortplaatsen “eeuwigdurende nazorg” moet plaatsvinden.

De verantwoordelijkheid voor de nazorg ligt bij de provincie waarin de betreffende stortplaats is gelegen. Vanaf het moment dat een stortplaats in de nazorg komt, zijn Gedeputeerde Staten bestuurlijk, organisatorisch, (milieu)technisch en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de nazorg met uitzondering van de grootschalige baggerspecielocaties. Daarvoor is de minister van Infrastructuur & Waterstaat verantwoordelijk.

Een nazorgfonds wordt gevoed door de opbrengsten van de nazorgheffing en door de te behalen rendementen. De kosten voor eeuwigdurend onderhoud en beheer zijn de verplichtingen.

Voorafgaand aan de overdracht van de stortplaats van exploitant naar provincie – en dus van de verantwoordelijkheid en het risico- moeten Gedeputeerde Staten toetsen of is voldaan aan de bepalingen in de nazorgregeling voor overdracht anders kan voor de stortplaats geen zogenaamde “geslotenverklaring” worden afgegeven.

In de context van deze studie zijn de belangrijkste bepalingen uit de nazorgregeling de volgende:

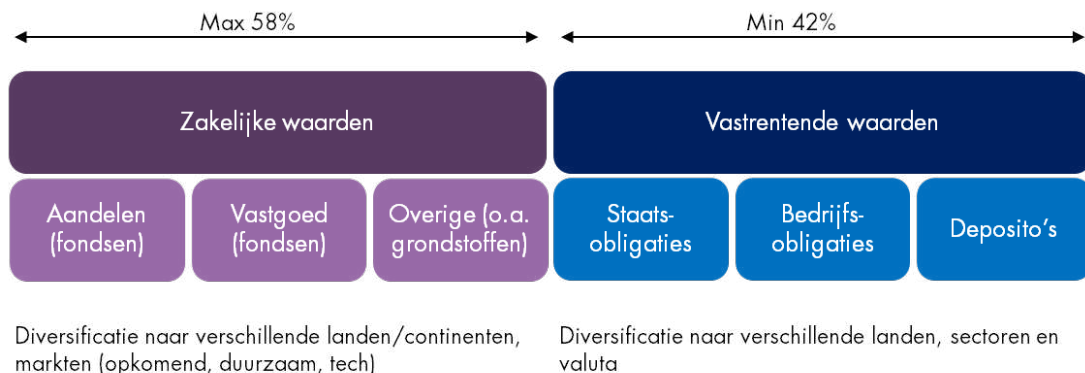
- De exploitant dient een **nazorgplan** op te stellen. Gedeputeerde Staten moeten dat goedkeuren. In dat plan zijn alle nazorgactiviteiten qua aard, tijd, frequentie en eenheids(prijs) beschreven. Eventueel in werking zijnde (grondwater)saneringsmaatregelen, de looptijd en de daarmee gepaard gaande kosten maken eveneens onderdeel uit van het nazorgplan. Tevens bevat het plan een risicoparagraaf waarin (op basis van op de stortplaats aanwezige voorzieningen in combinatie met locatie specifieke omstandigheden) gedurende de nazorgfase voorzienbare risico's worden ingeschat en geprijsd;
- Provinciale Staten stellen via een belastingverordening, **een heffing** in ter bestrijding van de kosten die gemoeid zullen zijn met de uitvoering van de nazorg (artikelen 227 tot en met 232h van de Provinciewet zijn van toepassing). Het bedrag van de heffing wordt zodanig vastgesteld dat uit de opbrengst van de heffing en de daarover verkregen rentebaten en beleggingsopbrengsten de kosten voor de uitvoering van de nazorg kunnen worden bestreden. Daartoe worden in een door het in opdracht van het IPO ontwikkelde rekenmodel alle in het nazorgplan beschreven activiteiten ingevoerd.
- Tevens worden daarin het meerjarige verwachte percentage voor het fondsrendement en de inflatie ingevoerd. De berekening levert, gerelateerd aan een prijspeil, een zogenaamd **doelvermogen** op. Dat doelvermogen wordt vervolgens contant gemaakt naar het

verwachte jaar waarin de nazorg aanvangt. De heffing wordt, meestal al gedurende de exploitatieperiode in de vorm van een voorlopige aanslag, aan de exploitant van de stortplaats opgelegd;

- Gedeputeerde Staten richten een fonds op bestemd voor de nazorg van gesloten stortplaatsen en zijn belast met het beheer ervan.

Wettelijke financiële regelingen die van toepassing zijn, zijn de volgende:

- Op grond van de Wet op het BTW-compensatiefonds krijgen de provincies alle BTW over de geleverde nazorg uit het **BTW-compensatiefonds** zonder korting op het provinciefonds terug. Het doelvermogen kan daardoor zonder btw worden bepaald.
- Op grond van de Wet financiering decentrale overheden (Fido) is onder meer bepaald in de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) dat door decentrale overheden niet in aandelen mag worden belegd. Gezien de langetermijndoelstelling, is door de minister van Financiën besloten dat voor nazorgfondsen een uitzondering wordt gemaakt en dat binnen vastgestelde kaders een deel van de gelden mogen worden uitgezet in de vorm van **beleggingen in aandelen**. Maximaal is volgens de wet toegestaan een verhouding van 58 procent zakelijk en 42 procent vastrentend.¹ De nazorgfondsen beleggen tot nog toe een groter aandeel in vastrentende waarden (tot 100%).



Figuur 2: onderverdeling en eisen aan mix nazorgfondsen (opbouw overgenomen uit EVANAS-onderzoek)

Nazorgfondsen zijn uitgezonderd van de verplichting om te **schatkistbankieren**. De mogelijkheid hiertoe is er indirect wel. Via de provincie kan het Nazorgfonds tijdelijk middelen in de schatkist van de Nederlandse staat stallen. De depositorente is afhankelijk van de looptijd van het deposito en gelijk aan de inleenrente van de Nederlandse staat. Voor deposito's met een looptijd tot en met 12 maanden is de rente gelijk aan de rente op Nederlands schatkistpapier. Voor deposito's met een looptijd langer dan 12 maanden is de rente gelijk aan de rente op Nederlandse staatsleningen.

¹ Dit volgt uit de eis voor een hoofdsomgarantie na 30 jaar. Bij een rente op vastrentende waarden van 5% en 2% inflatie en dus 3% reële risicovrije rente is de hoofdsom na 30 jaar gegarandeerd wanneer het minimale aandeel voor de vastrentende waarden 42% is: $100\% / (100\% * (100\% + 3\%)^{30}) = 41,199\%$ -> naar boven afgerond 42%.

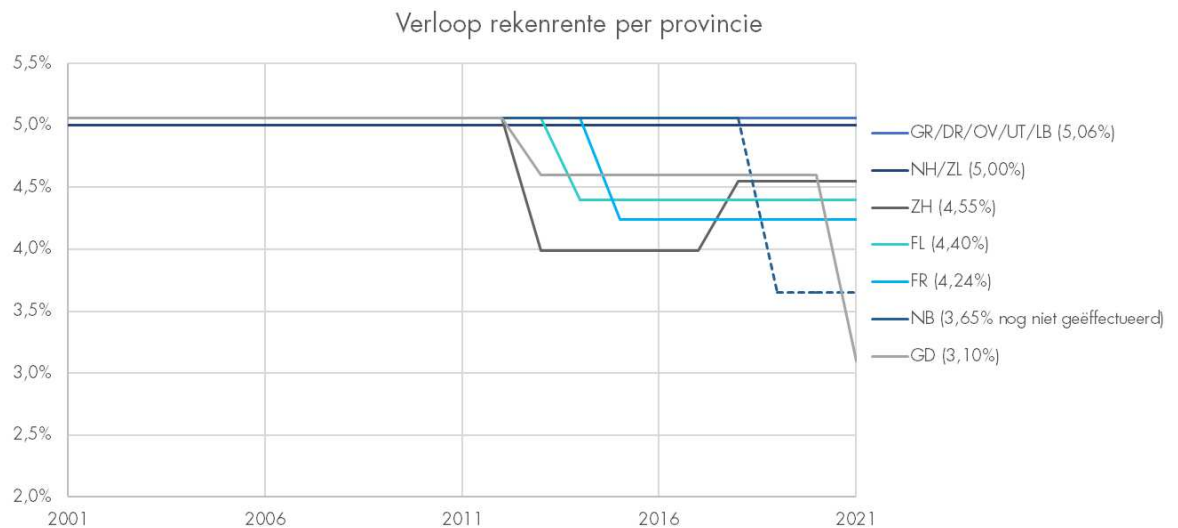
2.2 REKENRENTE NAZORGFONDSEN

Per provincie is er een nazorgfonds ingesteld. Provincies hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om gezamenlijk een fonds op te richten. Deze mogelijkheid wordt wel geboden in de wet. Doordat er grote verschillen zijn in het aantal stortplaatsen per provincies en de verdeling tussen stortplaatsen die zijn gesloten, in exploitatie zijn en in afwachting zijn van overdracht variëren ook het financiële belang en de risico's per provincie.



Figuur 3: overzicht stortplaatsen die vallen onder de nazorgregeling, samengesteld o.b.v. evaluatiestudie EVANAS en interviews

Sinds 2012 hebben verschillende provincies de oorspronkelijke rekenrente aangepast (zie Figuur 4). Als gevolg van de aanpassing zijn het doelvermogen en meestal de heffing verhoogd. Ook hebben enkele provincies bij moeten storten in het fonds om het doelvermogen voor de gesloten stortplaatsen aan te vullen. In Noord-Brabant is de verlaging van de rekenrente nog niet doorgevoerd in de contracten, wel zijn er zekerheden gevraagd op basis van de lagere rekenrente.



Figuur 4: verloop rekenrentes (bron EVANAS, IPO, beleggingsstatuten, er hebben nog geen overdrachten plaatsgevonden tegen lagere rente in Brabant en Gelderland)

Een aanpassing kan forse consequenties hebben op de hoogte van het doelvermogen en de hef-fingen. Aanpassing van de oorspronkelijke rekenrente van 5 procent naar een rekenrente van 3,1 procent (nu de laagste waarde), zorgt bij 2 procent inflatie voor een toename van het doelvermogen met bijna 170 procent (dus meer dan 2,5x zo hoog), zie Tabel 1. Een eventuele verhoging van de veronderstelde inflatie ingegeven door de recente toename vergroot dit probleem.

Tabel 1: effect rekenrente en inflatie op doelvermogen (nulpunt komt overeen met oorspronkelijke aannames: 5% rekenrente en 2% inflatie)

Hoogte doelvermogen		Inflatie					
		0,00%	0,50%	1,00%	1,50%	2,00%	3,00%
rekenrente	3,10%	-14%	+5%	+34%	+81%	+169%	+1106%
	3,50%	-24%	-8%	+13%	+45%	+98%	+473%
	4,00%	-33%	-21%	-6%	+16%	+48%	+213%
	4,50%	-40%	-31%	-19%	-3%	+19%	+110%
	5,00%	-46%	-39%	-29%	-17%	0%	+58%
	5,06%	-47%	-39%	-30%	-18%	-2%	+54%

2.3 FEITELIJKE VERSCHILLEN

Naast de rekenrente zijn er meer verschillen tussen de provincies en de nazorgregelingen. In deze paragraaf noemen we er een aantal.

Aantal en verdeling stortplaatsen

De provincie Utrecht heeft een klein nazorgfonds met één stortplaats die nog in exploitatie is. Deze provincie loopt daardoor nog geen beleggingsrisico. Dat gebeurt pas wanneer de stortplaats wordt gesloten. Het risico ligt nu nog bij de exploitant. Andere provincies, waaronder Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland herbergen meer stortplaatsen, waarvan een groot deel gesloten is. Het volledige risico van de gesloten stortplaatsen ligt bij de provincies en voor de nog niet overgedragen stortplaatsen bij de exploitanten.



Figuur 5: verdeling stortplaatsen die vallen onder de nazorgregeling naar gesloten, in exploitatie zijnde stortplaatsen en stortplaatsen uit exploitatie

Verhouding zakelijk vs. vastrentend

Tussen de provincies zijn grote verschillen in het aandeel zakelijke waarden en vastrentende waarden. Het hoogste aandeel zakelijke waarden (in de praktijk) gebruikt de provincie Gelderland (nl. 50% sinds 2021), het laagste aandeel (nihil) de provincie Friesland en Utrecht. Flevoland en Groningen staan wel 58 procent zakelijke waarden toe. Het werkelijke aandeel in Flevoland en Groningen ligt echter (nog) lager dan in Gelderland.

Rendementen variëren logischerwijs ook tussen de fondsen. Het is echter niet zo dat het hoogste aandeel zakelijke waarden ook het hoogste gemiddelde rendement heeft. De gemiddelde rendementen liggen de afgelopen jaren tussen de 2,5 procent per jaar (Zeeland) en ruim 6 procent per jaar (Limburg, Gelderland).

Risico-opslagen en nazorgkosten bij berekening doelvermogen

De hoogte van het doelvermogen hangt niet alleen af van de rekenrente, maar ook van de veronderstelde inflatie van de kosten van nazorg, de uit te voeren maatregelen, de timing en de prijzen van de activiteiten, de risico-opslag onvoorzien en de algemene risico-opslag. De laatste opslag moet voorziene risico's afdekken, zoals het optreden van een grondwaterverontreiniging als gevolg

van het niet goed functioneren van de nazorgvoorzieningen (de zogenaamde calamiteiten). Dit zijn gebeurtenissen met een kleine kans, maar met grote (financiële) gevolgen.

Door de verschillen in aannames ontstaan verschillen in de doelvermogens tussen provincies. Vervanging van de deklaag is standaard op 75 jaar gesteld, maar wordt in sommige nazorgplannen op 50 jaar gezet. De ene provincie hanteert een risico-opslag van 4,1 procent (Zeeland), de ander 10 procent (Gelderland). Ook zijn er verschillen in de risicohouding en de risico's die worden betrokken in de berekening van het doelvermogen. De inflatie die de provincies in de berekening van de doelvermogens gebruiken, lijkt overal 2 procent te zijn, maar het bedrag kan aangepast worden.

Garantierendement

Enkele provincies garanderen de exploitanten een rendement gelijk aan de rekenrente. Dit betreft Zeeland en Friesland. Gelderland heeft de garantie een aantal jaar geleden laten vervallen. In Zeeland is de rekenrente gelijk aan de oorspronkelijke rekenrente. Friesland garandeert de aangepaste rekenrente. De meerderheid van de provincies geeft geen garantie op het te realiseren rendement voor overdracht. Het risico voor de exploitant om bij te moeten storten bij tegenvallers blijft overeind.

Keuzes exploitanten

In verschillende provincies (o.a. Drenthe, Noord-Holland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Limburg) hebben stortplaatsexploitanten de mogelijkheid een andere dan de standaard mix aan te vragen of te kiezen. Afhankelijk van de provincie kan dit een defensievere beleggingsmix vanaf vijf jaar voor de beoogde overdracht zijn en/of een offensievere mix. Hierdoor ontstaan in de nazorgfondsen verschillende rendementen per stortplaats. De opgebouwde vermogens zijn als gevolg object gebonden. Nazorgfondsen die geen keuze bieden in de beleggingsmix per stortplaats hanteren eenzelfde rendement voor alle stortplaatsen.

Beleggingshorizon en aanpak in Asset and Liability Management (ALM) studies

Een aantal provincies laat periodiek extern ALM-studies uitvoeren (o.a. Zuid-Holland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant). Verschillende provincies overwegen uitvoering van een dergelijke studie. Belangrijk bij een dergelijke studie is de beleggingshorizon en termijn waarop de kans op onvoldoende doelvermogen wordt berekend. Deze varieert tussen de provincies. Noord-Brabant laat het vermogen op verschillende momenten tot maximaal over 140 jaar berekenen, Zuid-Holland gaat uit van 30 jaar, Gelderland van 60 jaar en Limburg van 100 jaar. Hoe langer de horizon hoe offensiever er belegd kan worden bij eenzelfde risicohouding. De aanpak met betrekking tot de rekenrente in ALM-studies verschilt ook. In het ene geval (bijv. provincie Noord-Brabant), is er sprake van een (veronderstelde) rekenrente en bepaalt men de dekking bij verschillende scenario's. In het andere geval (bijv. provincie Gelderland) volgt de rekenrente uit de analyse. De rekenrente moet een redelijke mix opleveren van het risico op onder- en overdekking.

2.4 VERSCHIL VAN INZICHT

Provincies en branche zijn het eens over het feit dat gezocht moet worden naar een *level playing field*. De sector is de afgelopen jaren opgeschaald naar nationaal en zelfs internationaal niveau, terwijl de vergunningverlening, het toezicht en het beheer van nazorgfondsen provinciaal is georganiseerd. Verschillen in de rekenrentes en beleidsinvulling leiden tot ongewenste concurrentieverschillen.

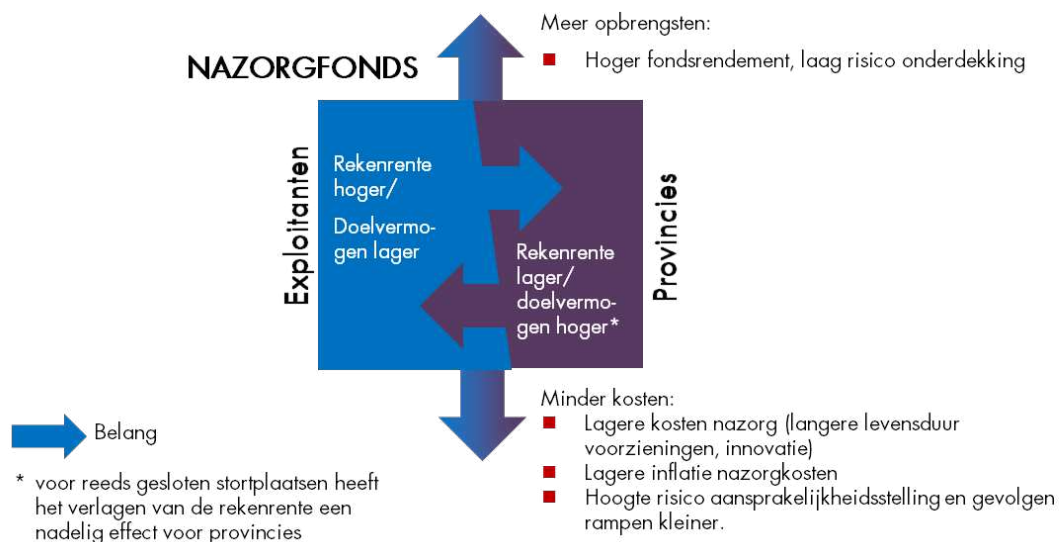
Tabel 2: voorlopige vergelijking impact van risico's op basis van deskresearch

Risico's	Stortsector (nog niet gesloten stortplaatsen)	Provincie (gesloten stortplaatsen)
Levensduur aangebrachte voorzieningen blijkt langer dan ingeschat (bijv. door innovatie, kennis/ervaringsopbouw)	Stortplaatsen in exploitatie hebben profijt van lager doelvermogen, dus lagere heffingen door aanpassing ervaringscijfers.	Kostenbesparing leidt tot lager doelvermogen, vrijval doelvermogen mogelijk, maar is niet opneembaar, meer reserves.
Levensduur aangebrachte voorzieningen blijkt korter dan eerder geraamde kosten IPO-rekenmodel	Stortplaatsen in exploitatie krijgen potentieel te maken met hoger doelvermogen dus hogere heffing door aanpassing ervaringscijfers	Kostentoeename leidt tot hoger doelvermogen, mogelijk bijstorting nodig
Fondsrendement valt lager uit dan geprognosticeerd	Stortplaatsen in exploitatie krijgen te maken met hogere heffing (behalve bij garantierendement)	Gesloten stortplaatsen krijgen te maken met noodzaak tot bijstorten. Indien rendement gegarandeerd wordt moet ook tekort nog niet gesloten stortplaatsen worden aangevuld.
Fondsrendement valt hoger uit dan geprognosticeerd	Stortplaatsen in exploitatie hebben profijt van lagere heffingen (behalve bij garantierendement).	Gesloten stortplaatsen krijgen te maken met overschot. Opname of uitkering overschot is echter niet toegestaan. Bij garantierendement valt mogelijk ook saldo van nog niet overgedragen stortplaatsen vrij.
Hogere inflatie dan geprognosticeerd	Stortplaatsen in exploitatie krijgen in potentie te maken met hoger doelvermogen dus hogere heffing, wanneer standaard veronderstelde inflatie (2%) wordt verhoogd	Gesloten stortplaatsen krijgen te maken met noodzaak voor bijstorten omdat doelvermogen nazorgkosten niet meer dekt.
Lagere inflatie dan geprognosticeerd	Stortplaatsen in exploitatie profiteren in potentie van lager doelvermogen dus lagere heffing, wanneer standaard veronderstelde inflatie (2%) wordt verlaagd.	Gesloten stortplaatsen krijgen te maken met een hoger doelvermogen dan nodig. Opname of uitkering overschot is echter niet toegestaan.
Verlaging vastgestelde rekenrente	Stortplaatsen in exploitatie krijgen te maken met hoger doelvermogen dus hogere heffing	Gesloten stortplaatsen krijgen te maken met hoger doelvermogen (bijstorten door provincie)
	Stortplaatsen krijgen bij overdracht te maken met hoger doelvermogen (bijstorten bovenop voorlopige aanslagen)	Nieuwe gesloten stortplaatsen worden overgedragen met meer risicobuffer of minder kans op tekort.
Verhoging vastgestelde rekenrente	Stortplaatsen in exploitatie hebben profijt van lager doelvermogen, dus lagere heffingen.	Gesloten stortplaatsen krijgen te maken met lager doelvermogen. Opname of uitkering overschot is echter niet toegestaan.
	Stortplaatsen krijgen bij overdracht te maken met lager doelvermogen (teruggave voorlopige aanslagen)	Nieuwe gesloten stortplaatsen hebben bij overdracht minder risicobuffer
Aansprakelijkheidsstelling door derden	Extra kosten bedrijfsvoering voor stortplaatsen in exploitatie	Provincie moet mogelijk bijstorten bij gesloten stortplaatsen als gevolg van uitkering
Financiële gevolgen van calamiteiten (overstromingen, aardbevingen, neerstorten vliegtuigen)	Extra kosten bedrijfsvoering voor stortplaatsen in exploitatie	Provincie moet mogelijk bijstorten bij gesloten stortplaatsen als gevolg van uitkering

Groot verschil van inzicht is er over de hoogte van de rekenrente/rendementen. De sector vindt de herziene rekenrentes te laag. Dit leidt tot in hun ogen onnodig hoge doelvermogens en heffingen, die zeker voor een sector die te maken heeft met dalende omzetten een probleem zijn. De provincies zijn van oordeel dat de rekenrente in lijn is met het gekozen risicoprofiel. Een provincie is gehouden prudent te beleggen en draagt de risico's zodra de stortplaats is gesloten. Daarbij is het belangrijk op te merken dat exploitanten van nog niet overgedragen stortplaatsen te maken kunnen krijgen met mee- en tegenvallers in de hoogte van de heffing, terwijl de provincie beperkt kan profiteren van meevallers omdat het vermogen in het nazorgfonds enkel aangewend mag worden voor nazorg (zie Tabel 2).

Tabel 2 laat zien dat veel onzekerheden die leiden tot risico's op vergelijkbare wijze impact hebben op zowel de exploitanten voor de nog niet gesloten stortplaatsen als de provincies voor de gesloten en overgedragen stortplaatsen. Er is dus een gezamenlijk belang om deze variabelen goed in te schatten en te optimaliseren. Een hoger fondsrendement, lagere kosten van nazorg, lagere inflatie en een lager risico op aansprakelijkheidsstelling, falen van voorzieningen of gevolgen van rampen zijn voor beide partijen gunstig (Figuur 6). De hoogte van het fondsrendement en het fondsrisico kunnen o.a. beïnvloed worden door de keuze van de beleggingsmix en de omvang van het fonds, de kosten van nazorg door procesverbetering en innovatie. De overige factoren (inflatie nazorgkosten en aansprakelijkheid en gevolgen van rampen), zijn moeilijker te beïnvloeden. Wel kunnen exploitanten in potentie een kostenstijging deels beperken.

Op het moment van overdracht van een stortplaats liggen de belangen niet in lijn. Een verhoging van het doelvermogen door een lagere rekenrente is nadelig voor de sector. Een verlaging van het doelvermogen voor de over te dragen stortplaatsen door een hogere rekenrente is nadelig voor de provincies. Exploitanten merken het effect van zowel een lagere als een hogere heffing direct in de winstgevendheid. De provincies kunnen moeten bijstorten, maar mogen een opgebouwde reserve in de fondsen niet opnemen en voor andere doeleinden gebruiken.



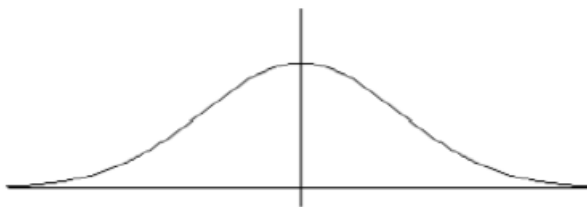
Figuur 6: schematisering belangen en risico's

3.1 VERSCHILLENDE RISICO'S

Bij nazorg spelen verschillende risico's een rol.

Macro-economisch risico

Risico wordt in de context van beleggingen meestal gezien als variabiliteit of volatiliteit in mogelijke opbrengsten, waarbij de uitkomst zowel positief als negatief kan uitvallen. Risico is de onzekerheid over de rendementen van de beleggingsportefeuille, in het bijzonder de spreiding van uitkomsten rondom een verwachte waarde, zoals geïllustreerd in Figuur 7. Onderliggend aan deze onzekere kosten en baten spelen er vaak macro-onzekerheden. Ook in de hoogte van de nazorgkosten treden macro-economische risico's op, nl. het risico van de hoogte van inflatie.



Figuur 7: symmetrische spreiding van uitkomsten (niet alle risico's zijn normaal of symmetrisch verdeeld)

Projectrisico

Een andere vorm van risico is de kans op een grote mee- of tegenvaller bij de nazorg. Hierbij valt te denken aan de kans op het falen van een nazorgvoorziening door een fout bij aanleg of de kans op een overstroming die tot extra beheersmaatregelen leidt. Meevallers kunnen optreden als de noodzaak tot substantiële nazorgactiviteiten vervalt of innovatie veel lagere kosten veroorzaakt. Deze risico's hebben niet zozeer een spreiding rondom een verwachte waarde, maar een kans dat de situatie zich zal voordoen en een waarde (bijvoorbeeld een schadebedrag of besparing op grote kosten). De waarde van dit risico wordt bepaald door de waarde van de mee- of tegenvaller te vermenigvuldigen met de kans dat deze mee- of tegenvaller zich voordoet. Dit risico wordt voor de nazorgfondsen vertaald in een algemene risico-opslag op de contante waarde van de nazorgkosten bij de berekening van het doelvermogen, en gebruikt om het risico op calamiteiten af te dekken.

$$\text{Risico} = \text{Kans dat mee- of tegenvaller zich voordoet} \times \text{Waarde van mee- of tegenvaller.}$$

3.2 RENDEMENT EN RISICO

Individueen en organisaties hebben over het algemeen liever een zeker inkomen, dan een onzeker inkomen dat varieert, ook al blijft het gemiddelde verwachte inkomen gelijk. Deze voorkeur zal

sterker zijn naarmate men meer vaste verplichtingen heeft, zoals de uitvoering van nazorg. Het fenomeen dat iemand bij een gelijke verwachtingswaarde zekerheid verkiest boven onzekerheid wordt risicoaversie genoemd.

Risicoaversie verklaart ook het verschijnsel dat het verwachte rendement op een spaarrekening aanzienlijk lager is dan op een aandeel: bij een spaarrekening is men zeker van zijn rendement, terwijl aandelen geen garantie bieden op rendement.

Het gemiddelde rendement van aandelen moet daarom hoger zijn dan een spaarrekening. Bovendien kiest niet iedereen ervoor om te beleggen in aandelen. Voor een deel van de mogelijke investeerders zou de risicopremie bij aandelen onvoldoende kunnen zijn om überhaupt te kiezen voor aandelen.

De meest gebruikelijke methode om risico te waarderen bij spreiding rond een verwachte waarde is het hanteren van een risicocorrectie in de discontovoet. De discontovoet verdisconteert toekomstige kosten en baten naar hun huidige waarde.

Ook zonder risico is een euro die je vandaag krijgt normaal gesproken meer waard dan een euro die je over een jaar krijgt. Dat komt doordat je een euro die je nu krijgt, kunt investeren, zodat deze euro over een jaar meer waard is. Stel dat de bank een risicoloze rente aanbiedt van 2 procent per jaar, hoeveel is een euro over een jaar je dan vandaag waard?

$$\text{Huidige waarde} = \frac{\text{Toekomstige waarde}}{(1 + \text{risicovrije rente})^{\text{aantal jaar}}} = \frac{€ 1}{(1 + 0,02)^1} \approx € 0,98$$

Een euro over een jaar is, bij een risicoloze rente van 2 procent, vandaag ongeveer 98 eurocent waard.

Maar wat als het niet zeker is of je over een jaar een euro krijgt? Voor dit risico willen investeerders worden beloond. De beloning die zij verwachten (in de vorm van een hoger rendement) wordt verwerkt in de risicopremie. Dat is een percentage dat opgeteld wordt bij de risicoloze rente om te compenseren voor het risico dat men loopt. De discontovoet is dan opgebouwd uit de risicovrije rente en de risicopremie:

$$\text{Discontovoet} = \text{risicovrije rente} + \text{risicopremie}$$

3.3 BEREKENING RISICOPREMIE

Bij het waarderen van risico wordt onderscheid gemaakt tussen diversifieerbaar of spreidbaar risico en niet-spreidbaar risico. Voor de risicopremie wordt alleen rekening gehouden met niet spreidbaar risico, omdat spreidbaar risico in principe te minimaliseren is door in veel verschillende assets (projecten / aandelen) te investeren. Bijvoorbeeld: wanneer iemand € 100 investeert in een enkel aandeel met een gemiddeld rendement van 8 procent, loopt hij het risico niets over te houden wanneer de onderneming die het aandeel uitgaaf failliet gaat. In plaats daarvan had de persoon vier aandelen kunnen kopen in bedrijven met eenzelfde risicoprofiel voor € 25 per stuk, eveneens met een gemiddeld rendement van 8 procent. Hij loopt dan minder risico, omdat hij op het moment dat een van de ondernemingen failliet gaat slechts 25 procent van zijn investering verliest in plaats van 100 procent. Het rendement is hetzelfde, maar het risico is lager. De investeerder wordt dus niet beloond voor het dragen van spreidbaar risico. Het risico² van een kleine

² Hoe dit risico verdeeld moet worden tussen de provincies en exploitanten is een aparte vraag.

beleggingsportefeuille bestaande uit enkele losse aandelen is daardoor groter dan het risico voor een groot gespreid beleggingsfonds.

Welke risico's zijn spreidbaar? Stel, een investeerder heeft een aandeel in een veelbelovende medicijnproducent. Dan kan hij het risico dat dit medicijn niet voor een doorbraak zorgt, spreiden door in meerdere verschillende farmaceutische bedrijven te investeren. Het risico dat het slecht zal gaan met de farmaceutische industrie kan hij spreiden door ook in een ongerelateerde industrie te investeren (machinefabrikanten bijvoorbeeld). Zo kan de investeerder een steeds breder aandelenportefeuille maken en de risico's minimaliseren. Uiteindelijk blijft er dan enkel het risico dat men wereldwijd minder te besteden zal hebben over: een mondiale recessie.

Het risico op een mondiale recessie is een macro-economisch risico. Onder macro-economisch risico verstaat men de natuurlijke fluctuatie in de economie: hoogconjunctuur, laagconjunctuur en crisis. Omdat dit risico niet spreidbaar is voor investeerders, verwachten zij een beloning voor het dragen van dit risico. Daarom wordt macro-economisch risico meegenomen in de risicopremie.

Maar hoe wordt het vereiste rendement op aandelen bepaald? Hiervoor bestaat het 'Capital Asset Pricing Model', ook wel CAPM genoemd.

De CAPM werkt volgens de volgende formule:

Vereist rendement op aandelen = risicovrije rente + $\beta \times (\text{gemiddeld marktrendement} - \text{risicovrije rente})$.

De risicopremie op een investering wordt dus gegeven door het gemiddelde marktrendement minus de risicoloze rente, maal het symbool β . Het symbool β , of bèta, staat voor de gevoeligheid van het rendement op de specifieke investering in relatie tot het verwachte rendement in de markt. Hoe hoger de β , hoe meer volatiel de investering is ten opzichte van de gemiddelde investering in de markt. In formulevorm:

$$\beta = \frac{\text{covariantie tussen rendement op investering en rendement op markt}}{\text{variantie in rendement op markt}}$$

CAPM houdt rekening met de gevoeligheid van de investering voor ontwikkelingen in de markt. Een producent van luxe auto's heeft bijvoorbeeld meer last van een recessie dan een producent van graan. Door deze risicopremie bij de risicoloze rente op te tellen en de kasstromen te verdisconteren, verminderen de (netto) baten van een project en daarmee de netto contante waarde. Hoe hoger het marktrisico, hoe hoger de premie en hoe groter de afslag van de baten. Om een positieve netto contante waarde op te leveren, moet het rendement van een risicovollere investering groter zijn dan van een minder risicovolle investering. Een investering met een β van 1 heeft dus een gemiddeld marktrendement.

Voor het rendement op risicovrije beleggingen, bijv. in staatsobligaties waarbij het terugbetaalrisico nagenoeg nihil is, gebruikt men de risicovrije rentevoet. Deze is gebaseerd op de rente op risicoloze leningen en de risico-opslag is de marktconforme premie voor macro-economisch risico, die is bepaald aan de hand van tijdreeksen voor reële consumptie en reël aandelenrendement in de naoorlogse periode. Deze rente voor deposito's en staatsobligaties ligt lager dan het geëiste rendement op aandelen en kan zelfs negatief zijn.

Bij een vermogen dat deels wordt belegd in aandelen en vastgoed en deels in obligaties en deposito's is het verwachte rendement gelijk aan de gewogen rendementen van de verschillende

producten. Stel dat 50 procent van de portefeuille wordt belegd in aandelen en vastgoedfondsen met een gemiddeld verwacht rendement van 7 procent en 50 procent wordt belegd in obligaties en deposito's met een verwacht rendement van 2,0 procent dan is de verwachting van de portefeuille $50\% \times 7\% + 50\% \times 2\% = 4,5\%$.

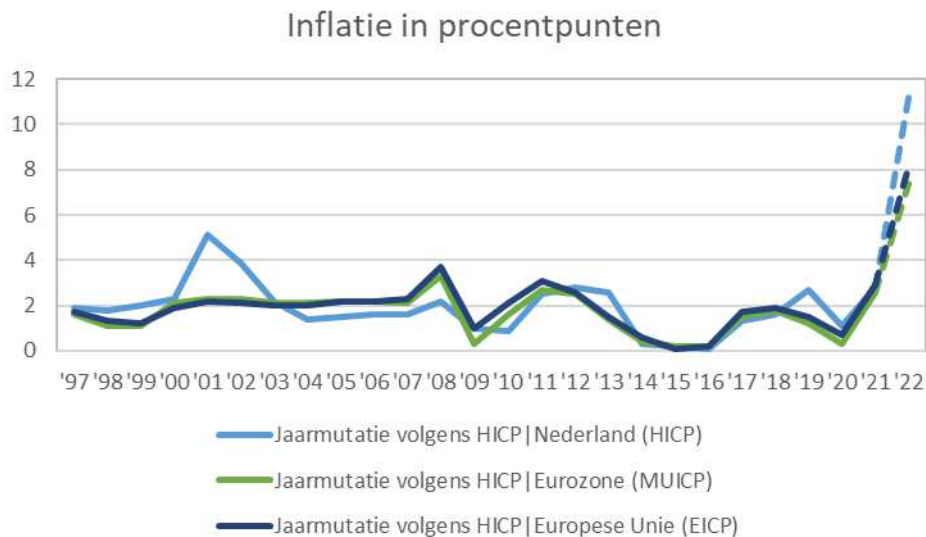


Figuur 8: relatie tussen verwachtingswaarde en samenstelling portefeuille

3.4 INFLATIE EN HET VERSCHIL TUSSEN REËLE EN NOMINALE RENTE

Voor een goed begrip van de verschillende rentevoeten is het van belang de termen reële en nominale rente toe te lichten. De nominale rente per tijdseenheid is de rente per periode dat die rente wordt uitgekeerd bij sparen of die betaald wordt bij een lening, gedeeld door de periode, uitgedrukt in dezelfde tijdseenheid. Deze nominale rente is dus inclusief een vergoeding voor inflatie. Dat wil zeggen dat als de nominale rente (ook wel de marktrente) 5 procent is, en de verwachte toekomstige prijsstijging 2 procent per jaar, de daadwerkelijke rente (de reële rente) 3 procent is ($5\text{ procent} - 2\text{ procent} = 3\text{ procent}$). De reële rente is dus het marktrentepercentage waarvan het inflatiepercentage is afgetrokken.

De afgelopen jaren (tot 2021) lag de inflatie in de Europese Unie gemiddeld rond de 1,8 procent per jaar. In 2022 zal de inflatie vermoedelijk hoger uitvallen. Dit percentage geldt voor de gehele economie en kan afwijken van de inflatie in de kosten van beheer en onderhoud van stortplaatsen. Argumenten die genoemd worden waarom de inflatie voor stortplaatsen lager zou kunnen liggen, zijn het effect van technische innovatie en kennistoename over het beheer van stortplaatsen. Wanneer de inflatie op onderhoudskosten lager ligt dan gemiddeld in de economie heeft dat een verlagend effect op het doelvermogen.



Figuur 9: verloop inflatie (bron CBS); 2022 indicatie o.b.v. waarden april 2022

3.5 DEKKINGSGRAAD

De dekkingsgraad is de relatie tussen het totaal ingebrachte vermogen van een (pensioen)fonds en de (pensioen)verplichtingen. Kortgezegd de verhouding tussen: het ingelegd vermogen en wat er aan verplichtingen betaald moet worden (pensioen of onderhoud).

$$\text{Dekkingsgraad} = \frac{\text{Totaal vermogen}}{\text{Totaal verplichtingen}} \times 100\%$$

Een dekkingsgraad boven de 100 procent betekent dat er meer vermogen in kas is dan dat er aan pensioen of onderhoud betaald moet worden. Een dekkingsgraad onder de 100 procent betekent dat het fonds te weinig vermogen heeft om aan de huidige verplichtingen te voldoen. Een dekkingsgraad van 105 procent houdt dus in dat voor elke euro die er uitbetaald moet worden het fonds 1,05 euro aan vermogen ter beschikking heeft. Omdat dekkingsgraden sterk kunnen fluctueren als gevolg van beurskoersen wordt voor beleidsbeslissingen bij pensioenen afgegaan op de gemiddelde dekkingsgraad van de afgelopen twaalf maanden ("de beleidsdekkingsgraad"). De beleidsdekkingsgraad wordt gebruikt om te bepalen of de pensioenen kunnen worden verhoogd (indexeren) of moeten worden verlaagd (korten).

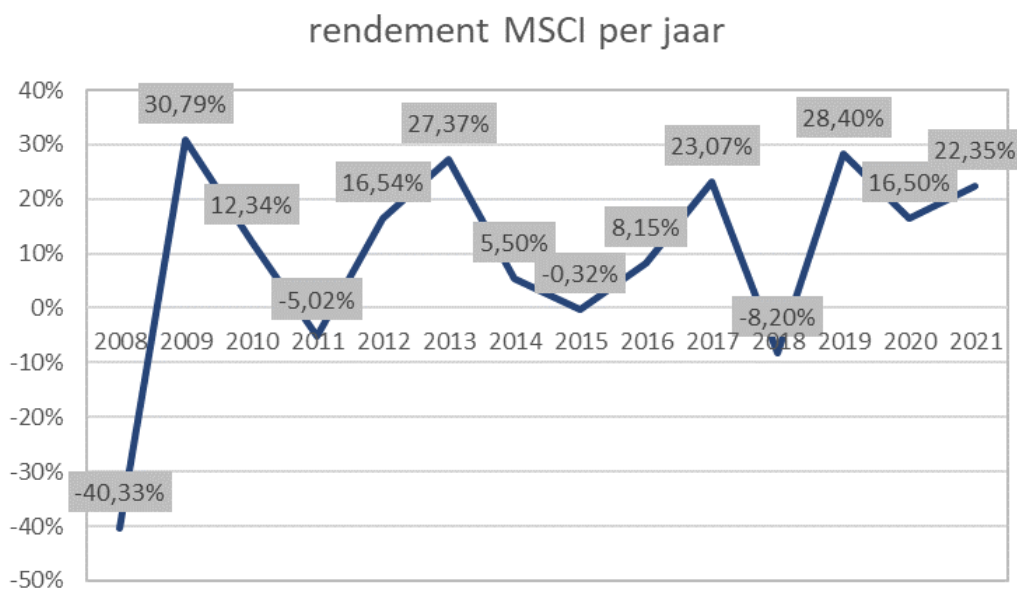
Tabel 3: actuele dekkingsgraden vijf grootste pensioenfondsen (Kwartaalberichten pensioenfondsen)

	eind 2020	eind 2021	vermogen in mrt 2022 (mrd. EUR)	rendement 2021 in %
ABP	93,5	110,2	€ 550	11,1
PFZW	92,6	106,6	€ 278	8,2
bpfBouw	111,1	125,1	€ 78	6,7
PMT	96,3	106,1	€ 101	3
PME	97,6	107,9	€ 64	3,5

Vorig jaar werden de meeste pensioenen niet geïndexeerd maar ondanks lage dekking eind 2020 werd niet op de pensioenen gekort. Nu de dekkingsgraden zijn verbeterd (zie Tabel 3), is van korting evenmin sprake. Wel is de vraag of er al voldoende ruimte is voor indexering.

3.6 LANGJARIGE VERWACHTINGSWAARDEN RENDEMENT

Het jaarlijks rendement dat gemiddeld gerealiseerd wordt, verschilt per product. Voor aandelen geeft het rendement van de MSCI World Index een indruk. Deze index heeft ieder jaar een ander bruto rendement. Vanaf de start tot 2018 staat het bruto rendement op een gemiddelde van 7,48 procent.³ De laatste 10 jaar heeft de index beter gepresteerd met 13,32 procent. En sinds 2018 is het jaarlijks rendement gemiddeld 22,32 procent (tot eind 2021).

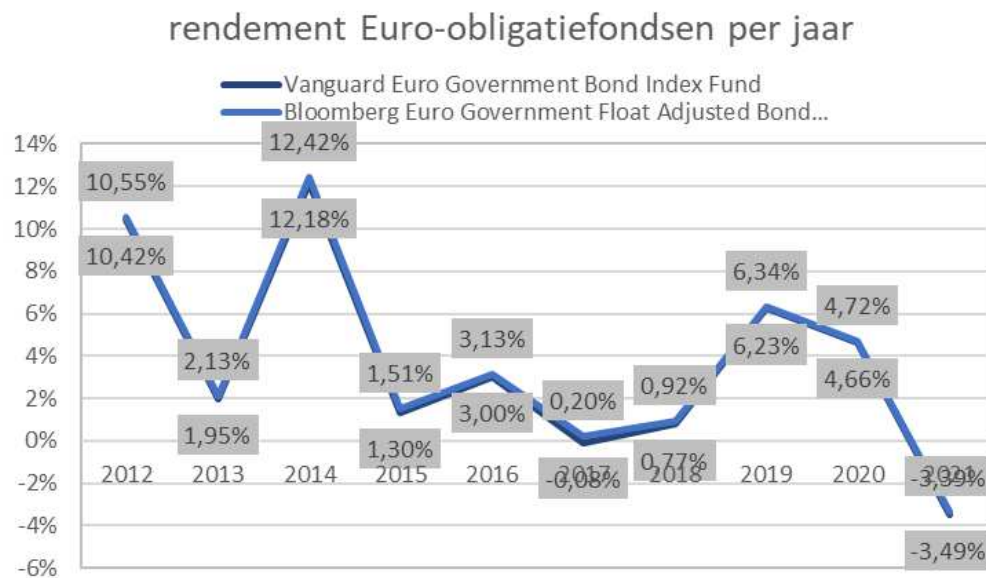


Figuur 10: rendementen MSCI (bron data website MSCI.com)

Het rendement op obligaties ligt gemiddeld lager dan op aandelen. Om een indruk te krijgen van de verwachtingswaarde, kijken we naar het gemiddelde rendement van Bloomberg en Vanguard op Europese staatsobligaties. De fondsen volgen op gelijke wijze de markt (zie Figuur 11). In deze periode ligt het rendement van Vanguard een fractie lager dan van Bloomberg.

De afgelopen 10 jaar hebben de fondsen van Vanguard en Bloomberg gemiddeld een rendement van 3,59 procent en 3,75 procent gehaald. De afgelopen 3 jaar lag het jaarlijkse rendement op 2,38 procent respectievelijk 2,47 procent.

³ MSCI World Index 2018

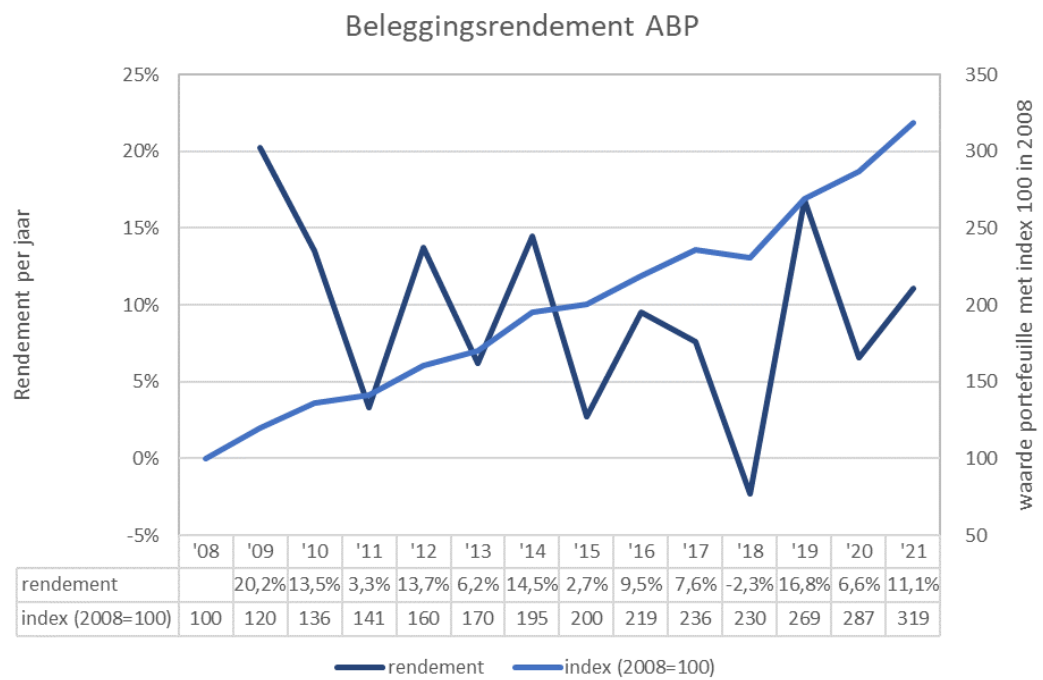


Figuur 11: rendementen Vanguard (bron data website www.vanguardinvestments.dk)

3.7 RENDEMENTEN PENSIOENFONDSEN

De rekenrente bepaalt de dekkinggraad van de pensioenfondsen. Die verschilt echter van de gerealiseerde rendementen op de beleggingsportefeuille. Volgens het ABP heeft men de afgelopen 20 jaar gemiddeld 7 procent rendement behaald.⁴ De afgelopen jaren heeft het ABP het gemiddeld beter gedaan dan deze 7 procent. Gemiddeld en cumulatief lag het rendement ruim boven de 9 procent.

⁴ <https://www.abp.nl/over-abp/duurzaam-en-verantwoord-beleggen/resultaten.aspx>



Figuur 12: beleggingsrendementen ABP 2009-2021 (bron website ABP)

Ter inspiratie bij het zoeken naar oplossingen voor de rekenrente van de nazorgfondsen, zijn drie cases beschreven waarin de rekenrente ook een belangrijke rol speelt: pensioenfondsen, een individuele pensioenverzekering en afkoopsommen zoals gebruikt worden bij de overdracht van Rijkswerken. Na de beschrijving van de drie cases worden ze vergeleken met de nazorgsystematiek voor de stortplaatsen. Deze studie beperkt zich tot deze drie cases, maar er kan ook worden gekeken naar andere situaties waarbij het risico en de kosten tussen twee of meer partijen verdeeld worden, zoals voor het veilig bewaren/verwerken van radioactief/nucleair afval door het COVRA.

4.1 PENSIOENFONDSEN

Algemene intro

In Nederland moeten werknemers die werken bij een bedrijf met een pensioenregeling verplicht voor hun pensioen sparen (tweede pijler). De inlegde premies en het rendement dat hierop via beleggingen wordt gehaald, leveren een uitkering op die ervoor moet zorgen dat men na pensionering voldoende inkomen heeft om zijn of haar leven op de gewenste manier voort te zetten. Dit pensioen komt bovenop de AOW (eerste pijler) die op basis van een omslagstelsel wordt gefinancierd.

Pensioenfondsen zoals het ABP lijken daarmee op de nazorgfondsen. De stortplaatsexploitanten dragen premie af voor een uitkering die na overdracht (pensionering van de stortplaats) de nazorg moet kunnen bekostigen. Wel zijn er enkele verschillen.

Voor de pensioenfondsen in Nederland heeft DNB de wettelijke taak om te bepalen met welke rentetermijnstructuur pensioenfondsen moeten rekenen om de waarde van hun pensioenverplichtingen te bepalen. Daarvoor stelt de DNB maandelijks de rentetermijnstructuur vast die de als risicovrij beschouwde rente als functie van de looptijd weergeeft.

De rentetermijnstructuur voor pensioenfondsen, zoals vastgesteld door DNB kent een totale looptijd van honderd jaar (in plaats van eeuwigdurend zoals bij een nazorgfonds) waarbij per jaar de *nominale* rentevoet wordt weergegeven. Deze rente termijn wordt maandelijks gepubliceerd op de website van DNB⁵ en dient ter bepaling van de actuele waarde van de pensioenverplichtingen.

De pensioenverplichtingen volgen uit de pensioenaanspraken van deelnemers en gepensioneerden. Elke keer dat een deelnemer premie inlegt, verhoogt zijn pensioentoezegging. Het pensioenfonds heeft de verplichting om alle pensioentoezeggingen, over de volledige looptijd van alle pensioenen, te betalen. Het vermogen moet daarvoor voldoende zijn. Door het overdrachtsmoment en het verschuiven van het risico naar de provincies in het geval van nazorg profiteren exploitanten niet van een hoger rendement of doelvermogen dan benodigd noch hebben ze last van

⁵ <https://www.dnb.nl/statistieken/data-zoeken/#!/details/nominale-rentetermijnstructuur-pensioenfondsen-zero-coupon/dataset/ed15534f-cab3-4862-a68e-f33effa78d6a/resource/60304cad-97ba-4974-a0ed-05597c91e37c>

tegenvallende rendementen nadat er overgedragen is. Een deelnemer aan een pensioen blijft belanghebbende.

Na overdracht ligt het inflatierisico van de nazorg volledig bij de provincies. Pensioenfondsen corrigeren de pensioenaanspraken voor inflatie (indexatie) tenzij de beleidsdekkingsgraad te laag is. De beleidsdekkingsgraad is het gemiddelde van de laatste 12 actuele dekkingsgraden, die de verhouding tussen de waarde van de bezittingen en de verplichtingen weergeeft.

De provincie heeft de verplichting om de nazorg uit te voeren maar kan enigszins in de tijd schuiven bij mee- of tegenvallers. Bij pensioenen kan dit niet. Over het algemeen zullen uitgaven bij pensioenfondsen over verloop van tijd stijgen door een stijgende levensverwachting. Bij de nazorgfondsen is de verwachting van de sector dat de nazorgkosten zullen dalen.

Risico's en risicodrager

Wanneer de beleidsdekkingsgraad onder het vereiste niveau ligt, moet het pensioenfonds een herstelplan schrijven om binnen 10 jaar weer op dit niveau te komen. Wanneer dit niet lukt of wanneer de beleidsdekkingsgraad langer dan 5 jaar onder 105 procent ligt, moet het pensioenfonds de pensioenen verlagen (korten). Bij een voldoende hoog rendement kunnen ze de pensioenen verhogen of de premie verlagen. Het gaat om een goede verdeling tussen de actieven en inactieven.

Tabel 4: risicodragers pensioenfondsen

Risico	Risicodrager
Waarde bezittingen te laag (als gevolg van laag beleggingsrendement)	Deelnemers pensioenfonds, hoe te verdelen tussen actieven en inactieven?
Waarde verplichtingen te hoog (als gevolg van onvoorziene stijging levensverwachting of lage marktrente)	Deelnemers pensioenfonds, hoe te verdelen tussen actieven en inactieven?

Keuze portefeuille beleggingen

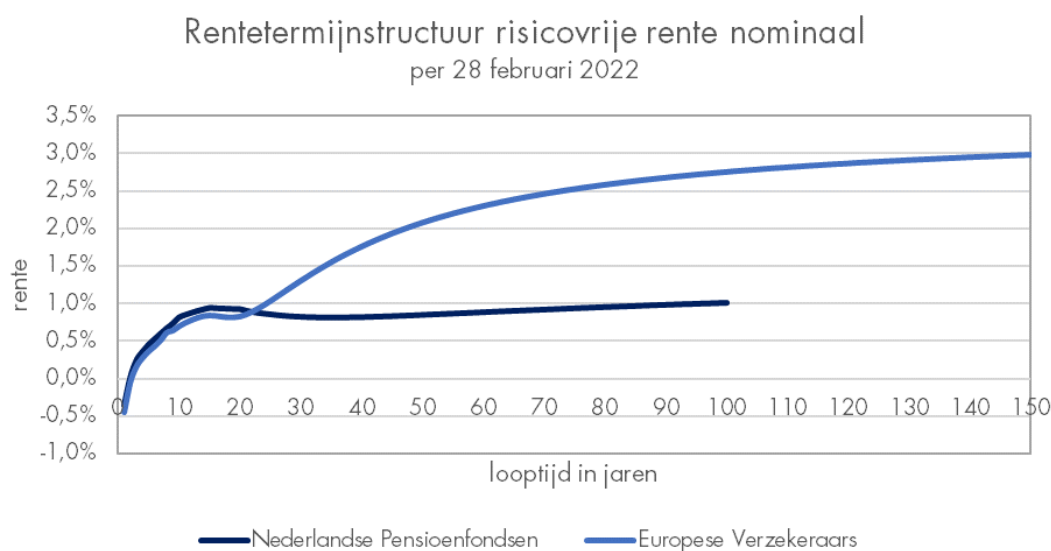
Om de pensioenen betaalbaar te houden, zullen pensioenen beleggen in meer en minder risicovolle beleggingscategorieën. Bij de bepaling van deze beleggingsmix vormt de door het bestuur van het pensioenfonds vastgestelde risicohouding ("risk appetite") een belangrijk uitgangspunt. In de risicohouding is afgesproken welke risico's het fonds bereid is te nemen om de doelstellingen te behalen. In een Asset Liability Management studie wordt de ideale strategische beleggingsmix, gegeven de risicohouding bepaald. Dikwijls wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de matching portefeuille – bedoeld om het renterisico van de verplichtingen te beheersen – en de return portefeuille – bedoeld om extra rendement te realiseren. De matching portefeuille bestaat typisch uit vastrentende waarden plus renteswaps en de return portefeuille uit zakelijke waarden als aandelen en vastgoedfondsen aangevuld met bedrijfsobligaties.

Vaststelling rekenrente

De *nominale* rekenrente die gebruikt wordt om de verplichtingen te waarderen is niet vast en neemt in het algemeen toe als de looptijd toeneemt, zie Figuur 13 voor een voorbeeld van een recente rentetermijnstructuur.

De rentetermijnstructuur is *niet* afhankelijk van de gekozen beleggingsmix, die immers per pensioenfonds kan verschillen, en wordt gebaseerd op de eenvoudig te verkrijgen marktwaarde⁶ van zeer liquide/risicoarme rentederivaten (renteswaps) in combinatie met een vastgestelde Ultimate Forward Rate (UFR).⁷

De rentetermijnstructuur wordt slechts gebruikt voor de bepaling van de waarde van de verplichtingen. Voor het bepalen van toekomstige rendementen van de beleggingen worden in het algemeen historische rendementen van de diverse beleggingscategorieën gebruikt: de linker- en rechterzijde van de balans zijn in die zin niet aan elkaar gekoppeld. Deze historische rendementen liggen over het algemeen boven de rekenrente die gebruikt wordt om de verplichtingen te waarderen (vergelijk Figuur 12).



Figuur 13: Rentetermijnstructuur gebruikt door Nederlandse Pensioenfondsen en Europese Verzekeraars per 28 februari 2022

Op 12 juni 2019 is het Advies van de Commissie Parameters verschenen, waarin onder meer een aangepaste UFR-methode wordt geadviseerd. De belangrijkste wijziging in de UFR-methode is dat de UFR pas van invloed wordt vanaf looptijd 30 in plaats van looptijd 20. Daarnaast is de berekening van de UFR zelf gebaseerd op de 30-jaars forward rate in plaats van de 20-jaars forward rate. De UFR-parameters die gelden voor het verplichtingendeel van de pensioenfondsen worden vanaf 1 januari 2021 stapsgewijs ingevoerd. Met de stapsgewijze invoering zullen de nieuwe UFR-parameters begin 2024 volledig zijn ingevoerd. DNB zal de rentetermijnstructuur in de periode tot 1 januari 2024 baseren op een gewogen gemiddelde van de rentetermijnstructuur op basis van de huidige en de nieuwe UFR-parameters, waarbij de gewichten jaarlijks op 1 januari met gelijke stappen aangepast worden. Deze stapsgewijze invoering zorgt ervoor dat het effect van de nieuwe UFR-methode op de dekkingsgraden van pensioenfondsen zich geleidelijk in de tijd materialiseert.

⁶ Bijvoorbeeld via Bloomberg

⁷ Zie bijvoorbeeld https://www.dnb.nl/media/4lmpzrk/vaststelling_methode_rentetermijnstructuur_ftk.pdf

4.2 INDIVIDUEEL PENSIOENSPAREN

Algemene intro

Pensioen kan opgebouwd worden via de hiervoor genoemde pensioenfondsen in de zogeheten tweede pijler, hetgeen verplicht is voor het merendeel van de bedrijfstakken, en daarnaast is er de mogelijkheid om in de derde pijler vrijwillig op individueel niveau een pensioenregeling te treffen, bijvoorbeeld door een lijfrentepolis bij een verzekeraar af te sluiten. In deze case wordt op hoofdlijnen stilgestaan bij deze wijze van het opbouwen van een dergelijk pensioen en wordt meer in detail gekeken naar de rentetermijnstructuur die verzekeraars in Europa met een jaarlijkse premieomzet van meer dan 5 miljoen euro moeten hanteren om de voorzieningen voor dergelijke polissen te berekenen.

Deze rentetermijnstructuur wordt maandelijks vastgesteld door de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) op een wijze die vergelijkbaar is met die van DNB voor de pensioenfondsen door gebruik te maken van eenvoudig toegankelijke gegevens over de marktwaarde van swaps, obligaties en een vastgestelde waarde voor de UFR. Opvallend verschil is echter dat de door de DNB en EIOPA gehanteerde UFR-waarden flink verschillen:

Regulerende instantie	Vastgestelde UFR waarde per 28 februari 2022
DNB	UFR oude methode: 1,5% UFR nieuwe methode: 1,3% Gewicht methodes: 50/50
EIOPA	3,45%

Dit verklaart het grote verschil tussen de rentetermijnstructuur voor pensioenfondsen en verzekeraars in Figuur 13, met name voor langere looptijden. Er is veel discussie over dit verschil in UFR omdat het een ongelijk speelveld zou creëren.⁸

Bij een individueel pensioenplan en aankoop van lijfrente is de uitkeringsduur relatief kort (gemiddeld 21 jaar voor 65-jarigen) in vergelijking met de nazorgfondsen (eeuwigdurend, waarbij de eerste grote uitgaven vaak pas na 75 jaar komen).

Risico's en risicodragers

Een verzekeraar kan een *Defined Contribution* of een *Defined Benefit* polis aanbieden (of een tussenvorm). Bij een *Defined Contribution* legt de polishouder maandelijks premies in en wordt de hoogte van de pensioenuitkering bepaald door het rendement van de belegde premiegelden: de verzekeraar dient met name een voorziening aan te houden voor het risico dat de polis tussentijds (onder voorwaarden) wordt afgekocht en/of dat de polishouder overlijdt c.q. invalideert als de polis recht geeft op een uitkering in geval van overlijden of invalidatie. Bij *Defined Benefit* polissen is er een afspraak gemaakt over de hoogte van de uitkering in de uitkeringsfase en ligt het risico van de onderdekking meer bij de verzekeraar, die daarvoor een extra voorziening dient aan te houden. Dergelijke voorzieningen en verzekeringen zitten nu niet in de nazorgsystematiek.

⁸ Zie onder meer <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/oude-bulletins/dnbulletin-2016/dnb-zet-in-op-aanpassing-ufr-voor-verzekeraars-naar-een-realistisch-niveau/> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32043-365.html>

Tabel 5 risicodragers lijfrente bij verzekeraar

Risico	Risicodrager
Waarde bezittingen te laag (als gevolg van laag beleggingsrendement)	Bij <i>Defined Contribution</i> : de polishouder Bij <i>Defined Benefit</i> : de verzekeraar
Waarde verplichtingen te hoog (als gevolg van onvoorziene stijging levensverwachting of lage marktrente)	Bij <i>Defined Contribution</i> : de polishouder ⁹ Bij <i>Defined Benefit</i> : de verzekeraar

Keuze beleggingsportefeuille

Over het algemeen heeft de polishouder meer keuzevrijheid bij de bepaling van de wijze waarop de ingelegde premies verdeeld worden over de diverse beleggingscategorieën dan bij pensioenfondsen, die normaliter uitgaan van een *one-size-fits-all* beleggingsstrategie. En dat is met name het geval bij de *Defined Contribution* polissen waarbij het risico meer bij de polishouder ligt, die in ruil daarvoor meer keuzevrijheid krijgt. Dikwijls heeft de polishouder de keuze uit een beperkt aantal fondsen, die een hoog of laag beleggingsrisico kennen en kan hij voor de *life cycle* variant kiezen waarbij automatisch meer geïnvesteerd wordt in beleggingscategorieën met een laag risico naarmate de leeftijd vordert en de pensioendatum dichterbij komt. De polishouder heeft er dan minder omkijken naar.

Vaststelling rekenrente

De vaststelling van de rekenrente verschilt in de kern weinig van die van pensioenfondsen. De rekenrente die gebruikt wordt om de verplichtingen te waarderen is niet vast en neemt in het algemeen toe als de looptijd toeneemt, zie Figuur 13 voor een voorbeeld van een recente rentetermijnstructuur. EIOPA publiceert maandelijks de *nominale* rentetermijnstructuur.¹⁰

De rentetermijnstructuur is *niet* afhankelijk van de gekozen beleggingsmix, die immers per verzekeraar en polishouder kan verschillen, en wordt gebaseerd op de eenvoudig te verkrijgen marktwaarde van zeer liquide/risicoarme rentederivaten (renteswaps) in combinatie met een vastgestelde Ultimate Forward Rate.

De rentetermijnstructuur wordt slechts gebruikt voor de bepaling van de waarde van de verplichtingen. Voor het bepalen van toekomstige rendementen van de beleggingen worden in het algemeen historische rendementen van de diverse beleggingscategorieën gebruikt: de linker- en rechterzijde van de balans zijn in die zin niet aan elkaar gekoppeld. Deze historische rendementen liggen over het algemeen boven de rekenrente die gebruikt wordt om de verplichtingen te waarderen. Hoewel er geen garanties zijn bij een *Defined Contribution* polis wordt de premie voor het gewenste pensioen doorgaans gebaseerd op de gemiddelde historische beleggingsrendementen.

⁹ Dit risico doet zich met name voor bij een lagere rente op het moment dat het opgebouwde kapitaal wordt omgezet in een direct ingaande lijfrente, die maandelijks uitkeert. Een polishouder kan ervoor kiezen dit risico te mitigeren door bijvoorbeeld de premie te verhogen.

¹⁰ Website: https://www.eiopa.europa.eu/tools-and-data/risk-free-interest-rate-term-structures_en

4.3 AFKOOPSOMMEN ONDERHOUD

Algemene intro¹¹

Wanneer Rijkswaterstaat eigendommen overdraagt aan derden wil men de verplichting voor het toekomstig beheer en onderhoud vaak eeuwigdurend afkopen. Voorbeelden hiervan zijn de overdracht van een brug van Rijkswaterstaat naar een provincie of de overdracht van secundaire wegen naar andere overheden.

De afkoopsom is een bedrag ineens voor het vrijkopen van de onderhouds- en beheerverplichting van een asset dat overgedragen wordt. De afkoopsom voor het beheer- en onderhoud wordt opgebouwd uit de gemiddelde jaarlijkse beheer- en onderhoudskosten keer een kapitalisatiefactor die is gebaseerd op een discontovoet of rekenrente en een eeuwigdurende looptijd.

Vertaling rentevoet in afkoopsom

De hoogte van de afkoopsom (A) wordt verondersteld gelijk te zijn aan de contante waarde van de kosten van de onderhoudsverplichting over de overeengekomen looptijd.

$$A = \sum_{j=1}^n \frac{1}{(1+d)^j} * K_j$$

Waarbij

K_j = de kosten voor beheer en onderhoud in jaar j

n = looptijd

d = rentevoet

j = jaar waarin de kosten worden gerealiseerd

Wanneer het gaat om vaste kosten per jaar voor beheer en onderhoud is de formule als volgt:

$$A = \sum_{j=1}^n \frac{1}{(1+d)^j} * K$$

Waarbij

K = de vaste kosten of annuïteit van de kosten voor beheer en onderhoud, berekend over 100 jaar.

In geval van een eeuwigdurende looptijd en vaste kosten per jaar vereenvoudigt de formule voor de kapitalisatiefactor naar 1/d. Bij een reële rentevoet van 4,5 procent wordt de kapitalisatiefactor dan 22,22 (1/4,5 procent). Bij eeuwigdurende afkoop geldt dus een andere factor dan als het gaat om periode van bijv. 30 jaar.

Risico's en risicodrager

Het belangrijkste risico dat optreedt bij de afkoopsommen is onvoldoende rendement van de afkoopsom voor de uitvoering van het onderhoud. Omdat er geen verplichte opbouw van vermogen voor de afkoopsom is, is er geen risico dat er onvoldoende doelvermogen wordt opgebouwd. Wanneer er onvoldoende middelen zijn om de overdracht te financieren, dan gaat de overdracht niet door.

¹¹ Deze case is gebaseerd op de analyse over de te gebruiken discontovoet voor afkoopsommen uit SEO & Stratelligence, *Factsheets discontovoet*, juni 2001.

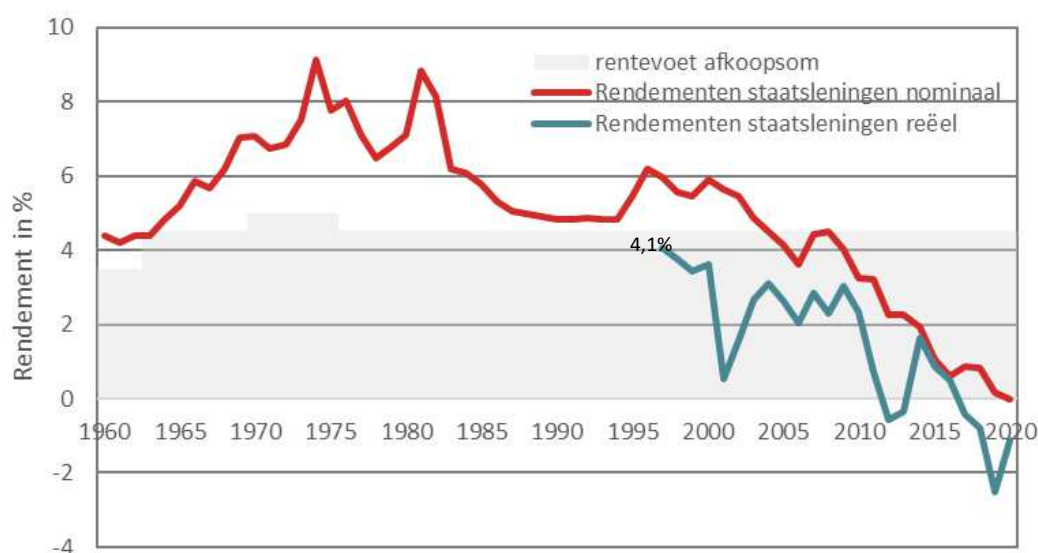
Over het berekenen van de jaarlijkse beheer- en onderhoudskosten is relatief weinig discussie tussen de voormalige en de toekomstig beheerder. Vaak is er al langjarige ervaring voordat een Rijkswerk wordt overgedragen. De kosten van beheer- en onderhoud kunnen daardoor relatief goed worden geprognosticeerd. De discussie ontstaat over de hoogte van de kapitalisatiefactor of feitelijk de hoogte van de discontovoet/rekenrente. In het kamerstuk dat de basis vormt voor de systematiek en de nu nog gebruikte rentevoet, is vastgelegd dat de hoogte van de rentevoet voorschijns is vastgesteld op 4,5 procent. Daarbij is bepaald dat door het Rijk in overleg met het IPO periodiek - in het algemeen om de vijf jaar - zal worden bezien of de hoogte van deze factor bijstelling behoeft. Bijeenroepen van dit overleg kan - indien dit noodzakelijk wordt geacht - door elk der partijen worden geëntameerd. Een dergelijke herziening heeft sinds 1980 niet plaatsgevonden, terwijl de kapitaalmarktrente sindsdien beduidend gewijzigd is.

Keuze beleggingsportefeuille

Het idee achter de hoogte van de afkoopsom is dat deze voldoende is voor een risicoloze belegging op lange termijn waarmee rentebaten kunnen worden gekweekt die juist voldoende zijn om de gemiddelde jaarkosten voor onderhoud en beheer te bestrijden (Tweede Kamer, 1980). Hoe de beheerder de afkoopsom daadwerkelijk belegd is niet vastgelegd. Dat kan via belegging in staatsobligaties, aandelen of het aanhouden van liquiditeiten. Wel zullen decentrale overheden zich moeten houden aan kaders die gelden voor beleggingen zoals de Wet Fido.

Vaststelling rekenrente

De discontovoet van 4,5 procent (reëel) vast per jaar is in 1977 vastgesteld (zie Tweede Kamer, 1980) en daarna nooit meer herzien, terwijl dat wel de opzet was (5 jaar herijking). Wel is deze in 1997 herbevestigd (Rijkswaterstaat, 1997) en heeft Ernst en Young in 2012 voor de provincie Friesland de hoogte van de discontovoet als gebruikelijk en 'reëel'¹² beoordeeld (Ernst en Young, 2012).



Figuur 14: rendementen eeuwigdurende staatsleningen en rente afkoopsommen (samengesteld o.b.v. bronnen CBS, min. Financiën, RWS)

¹² In de betekenis van juist.

Gelet op de marktrenten en inflatie in 1997 en 2012, is de bevestiging van de 4,5 procent in 1997 goed te verklaren; de reële rente op staatsleningen is op dat moment 4,1 procent, zie Figuur 14.

In 2012 ten tijde van de analyse van Ernst & Young is de reële rente beduidend lager. Dit leidt echter niet tot aanpassing omdat Nederland in 2011 en 2012 in een crisis verkeert, en rentes in de crisisjaren dienen niet als maat voor de toekomst (Tweede Kamer, 2011), gezien de uitzonderlijke omstandigheden en de ernst van de crisis.

Op dit moment is er al lange tijd sprake van een lage kapitaalmarktrente zonder dat sprake is van een economische crisis. Het argument dat in 2012 gebruikt is om de rentevoet niet aan te passen, is nu niet meer valide. Beheerders realiseren op risicovrije beleggingen geen rendement van 4,5 procent exclusief inflatie (dus 4,5% plus 1,5-2,0% inflatiecorrectie).

In Nederland is de reële kapitaalmarktrente (de reële rente op staatsobligaties) negatief -de werkgroep discontovoet komt uit op -1,0 procent in 2020- in plaats van rond de 4,5 procent. Het is dan ook aannemelijk dat een eventuele herziening van de rentevoet voor afkoopsommen nu tot een lagere rentevoet en hogere kapitalisatiefactor zal leiden.

Minimaal vereist rendement

Gebruik van de reële rente op staatsobligaties als basis voor de kapitalisatiefactor, zoals in het verleden is gedaan, geeft problemen omdat deze rente op dit moment negatief is. Het is niet waarschijnlijk dat een afkoop som bij deze rente volledig belegd zal worden in Nederlandse staatsleningen om het toekomstig onderhoud te financieren.

Bij de bepaling van de discontovoet voor maatschappelijke kosten-batenanalyses kijkt de werkgroep naar een minimaal geëist reëel rendement op de portefeuille van alle Nederlandse huishoudens (inclusief pensioenkapitaal) en een minimaal geëist rendement door bedrijven op investeringen in Nederland. Deze rendementen bedragen ongeveer 2,25 procent.¹³ Dit pleit voor een minimale reële rente voor het berekenen van de kapitalisatiefactor van 2,25 procent.

Zolang dit niet gebeurt is het vigerende beleid een voorgeschreven percentage van 4,5 procent, ongeacht om welke overdragende en ontvangende partij het gaat, voor zover er sprake is van overdracht van een Rijkswerk. De rekenrente is niet afhankelijk van de gemaakte beleggingskeuzes.

4.4 VERGELIJKING MET NAZORGFONDSEN

De rekenrentes en risico's voor de nazorgfondsen hebben we vergeleken met drie cases. De hoogte van de gebruikte rekenrente voor de nazorgfondsen ligt tussen die voor afkoopsommen bij RWS en de rekenrente voor pensioenfondsen en verzekeraars in. Over de hoogte van de rente van de afkoopsommen is eveneens discussie. Deze ligt hoger dan de rekenrente voor de nazorgfondsen en in geval van een publieke beheerder is er geen uitzondering gemaakt om in aandelen te beleggen. Pensioenfondsen hanteren de laagste rente, ook lager dan verzekeraars. Dit roept vragen op omdat de keuze van een lagere rekenrente dan de verzekeraars andere concurrentiecondities creëert. Ook zijn er twijfels of een rente die lager ligt dan de reële rendementen op de beleggingsportefeuille juist is. Gepensioneerden worden daardoor benadeeld.

¹³ Zie Rapport Werkgroep discontovoet 2020

De risicoverdeling bij de nazorgfondsen heeft de meeste overeenkomsten met pensioenverzekeringen (vanwege het individuele karakter van de spaarpotjes en het opbouwen van het doelvermogen) en is een combinatie van een *Defined Benefit* en *Defined Contribution* systeem. De hoogte van de benodigde uitkering na overdracht c.q. pensionering en daaraan gerelateerd het doelvermogen liggen vast. In die zin is sprake van *Defined Benefit*. Exploitanten moeten sparen voor voldoende nazorggelden en lopen het risico dat er onvoldoende rendement wordt gemaakt om het doelvermogen te bereiken, net als polishouders bij *Defined Contribution* voor een pensioenvermogen dat voldoende is om hun gewenste pensioenuitkering te financieren. Bij het ingaan van de uitkeringsfase wordt een direct ingaande lijfrente of ander instrument dat een periodieke uitkering verzorgt, aangekocht die bijdraagt aan nazorg (pensioenuitkering) – en toereikend is voor de nazorgverplichting of afgesproken pensioenuitkering. Omdat de risico's bij aankoop van een lijfrente overgaan naar de verzekeraar, zal deze verzekeraar het opgebouwde kapitaal met weinig risico beleggen in vastrentende waarden als staatsobligaties. Als op dat moment de rente laag is, zal de levenslange maandelijkse uitkering voor de polishouder ook laag zijn, de polishouder moet dan bijstorten voor een hogere uitkering. Het renterisico dat de polishouder loopt, manifesteert zich indien de rente laag is bij conversie, net als bij overdracht van een stortplaats.

Tabel 6: vergelijking cases

	Nazorgfondsen	Pensioenfondsen	Individueel pensioensparen	Afkoopsommen onderhoud
Hoogte verplichtingen (doelvermogen, afkoopsom)	Netto Contante Waarde van geprognosticeerd onderhoud tegen rekenrente, evt. verhoogd met risicotoeslag	Combinatie uitkering en opbouw verschillende deelnemers. Verplichting is netto contante waarde uitkeringsverplichting.	<i>Defined contribution</i> : geen harde verplichting maar individueel doel; <i>Defined benefit</i> : verplichting is netto contante waarde uitkeringsverplichting. Verzekeraars hanteren opslag voor risico voortijdige stopzetting, overlijden en invaliditeit.	Netto Contante Waarde van geprognosticeerd onderhoud (reëel)
Tijdshorizon verplichtingen	Eeuwig	Eeuwig zolang nieuwe deelnemers	Eindig, maar duur per deelnemer is onzeker	Eeuwig
Portefeuillekeuze	Provincie	Pensioenfonds	Polishouder (mits niet te risicovol) bij <i>Defined Contribution</i> Verzekeraar bij <i>Defined Benefit</i>	Beheerder
Rekenrente	5% (3,1% - 5,1%) Nominiaal	Varieert per jaar en loopt op naar UFR pensioenfondsen Nederland. N.B. wordt gebruikt om contante waarde van uitkeringen vast te stellen (en niet om beleggingsrendementen te schatten)	Varieert per jaar en loopt op naar UFR EIOPA N.B. wordt gebruikt om contante waarde van uitkeringen vast te stellen (en niet om beleggingsrendementen te schatten) Nominiaal	4,5% Reëel (excl. inflatie), vastgelegd in wet, bij inflatie van 2% dus 6,5% nominiaal.

	Nazorgfondsen	Pensioenfondsen	Individueel pensioensparen	Afkoopsommen onderhoud
		Nominaal		
Opbouw vermogen	Heffing exploitant	Pensioenbijdrage bepaald door fonds	Door polishouder ingelegde premies	Wordt niet specifiek gedaan, losse beslissing
Inflatie	Moet zijn afgedekt met rekenrente	Inflatiecorrectie pensioen alleen bij voldoende dekking	<i>Defined Benefit</i> : zie Pensioenfondsen Bij <i>Defined Contribution</i> : n.v.t., risico polishouder	Inflatie komt bovenop rekenrente
Risico onvoldoende vermogensopbouw voor 'doel' bij overdracht	Exploitanten tot overdracht	Werknemer/werkgever	Polishouder bij <i>Defined Contribution</i> . Verzekeraar bij <i>Defined Benefit</i>	Afkoopende partij (wordt niet opgebouwd)
Risico onvoldoende vermogen uitkering na overdracht	Provincies	Gepensioneerden inflatie en korting	Pensioenverzekeraar (bij DB of na aankoop lijfrente uit DC). Polishouder bij DC zolang geen lijfrente uitkering is aangekocht.	Beheerder
Mitigatie risico's	Doelvermogen verhogen via lagere rekenrente of door risico-opslag, prudent beleggen (balans risico rendement).	Gebruik RFR voor waardering verplichtingen, hogere premie, in uiterst geval korting pensioenuitkering	Gebruik RFR voor verplichting en accurate overlijdens-tabellen, hogere premie	Slimmer onderhoud, lagere rekenrente afspreken, hogere prognoses kosten onderhoud, risico-opslag op verwachte kosten

In dit hoofdstuk analyseren we enkele mogelijke alternatieven om de rekenrente te bepalen inclusief de voor- en nadelen. Ook sommen we een aantal ideeën op die uit de deskresearch en interviews naar voren zijn gekomen, en die een oplossing kunnen ondersteunen.

5.1 **VERANDERINGEN DIE NAZORGSTELSEL BEÏNVLOEDEN**

Bij de invoering van de nazorgwet in 1998, was het stelsel in evenwicht. Op dat moment was eenvoudig een risicovrij rendement te realiseren van 5 procent, gelijk aan de rekenrente. De provincies konden zich concentreren op de bescherming van het milieu en dit betekende toetsen van de nazorgplannen en zorgen dat de kosten voor uitvoering hiervan goed ingeschat werden. Dit past bij de (technische en financiële) uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de nazorg die de provincies van het Rijk als stelselverantwoordelijke hebben overgenomen. De sector betaalde een reële prijs voor de eeuwigdurende nazorg. De risico's, taken, verantwoordelijkheden en financiën waren in balans.

Sindsdien is de wereld veranderd en kan er niet eenvoudig risicovrij een rendement van 5 procent bereikt worden. Om de veiligheid en eeuwigdurende nazorg te blijven garanderen, moeten provincies in zakelijk waarden gaan beleggen, zelf het tekort bij gaan passen of de rekenrente verlagen tot het niveau dat het noodzakelijke rendement wel risicovrij kan worden gehaald. In het eerste geval lopen de provincies een beleggingsrisico en wordt van hen meer kennis gevraagd om een goed beleggingsrendement te realiseren. In de tweede situatie moeten provincies tekorten aanvullen ten koste van de algemene middelen of bezuinigen op de geplande nazorgactiviteiten. In het laatste geval betaalt de sector voor de nog niet overgedragen stortplaatsen voor de veranderingen in de kapitaalmarkten en de beleggingskeuzes van de provincies. Geen van de drie opties lijkt redelijk en billijk. Het stelsel is niet meer in balans. Als de nazorgwet op dit moment zou worden ingevoerd is het niet waarschijnlijk dat de wet voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden.¹⁴

Het gaat door de verlaging van het rendement op vastrentende waarden om een fors bedrag dat moet worden 'opgevangen'. Als we veronderstellen dat een risicovrij rendement uitgangspunt is voor de gedelegeerde verantwoordelijkheid van de provincies, is het verschil tussen de risicovrije rente in 1998 (basis voor 5%) en de langjarige risicovrije rente zoals we die nu inschatten (bijv. UFR EIOPA: 3,45% per 28 februari) input voor de hoogte van het doelvermogen. Uitgaande van een doelvermogen van ongeveer 600 mln.¹⁵ euro bij een rekenrente van 5,0 procent, betekent verlaging van de risicovrije rente naar 3,45 procent een verdubbeling van het doelvermogen naar 1,2 miljard euro. Deze extra miljoenen zijn noch voor de sector noch voor de provincies op te brengen. Opgemerkt moet worden dat niet de volledige 600 mln. in een keer moet worden opgebracht. Stortplaatsen die nog stortcapaciteit¹⁶ hebben, kunnen het bedrag over een langere

¹⁴ Zie voorgenomen uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO).

¹⁵ Schatting op basis van genoemde doelvermogens in EVANAS-studie.

¹⁶ Gemiddeld al 75% vol, volgens vz. Afdeling Storten van Vereniging Afvalzorg.

periode inlopen en deels nog in rekening brengen aan hun klanten. En voor de reeds overgedragen stortplaatsen¹⁷ zullen de provincies moeten bijstorten. Desalniettemin gaat het om een fors bedrag voor de sector in vergelijking met de grootte. De sector heeft een omzet van ongeveer 80-100 mln. euro per jaar. Een extra bijdrage van 100-den miljoenen euro's door de sector, zelfs als die uitgesmeerd mag worden over 10 jaar voor reeds gestorte capaciteit is niet reëel. Gefaseerde betaling van 375 - 600 mln.¹⁸ euro over 10 jaar komt overeen met 45-72 mln. euro per jaar bij een discontovoet van 3,45 procent. Als provincies het verwachte rendement eeuwigdurend moeten aanvullen, dan komt dat neer op 3,45 procent van 600 mln. euro., oftewel ongeveer 21 mln. euro per jaar. Ten opzichte van de totale omvang van het provinciefonds (ong. 2,5 miljard euro) is dat minder dan 1 procent, maar het gaat wel ten koste van andere beleidsopgaven, omdat de kosten na overdracht niet meer verhaald kunnen worden op de exploitanten. Voor het Rijk is een dergelijk bedrag nog het eenvoudigst op te brengen. Het Rijk voelt dit tekort niet als zijn probleem vanwege de overdracht van de uitvoeringsbevoegdheid aan de provincies in 1998.

5.2 MINIMUM VEREIST MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

De (maatschappelijke) discontovoet die de overheid gebruikt om de in de (eeuwigdurende) toekomst verwachte kosten en baten van een publiek investeringsproject of overheidsbeleid terug te rekenen (disconteren) naar het heden kan worden opgevat als het minimaal vereiste rendement voor publieke middelen vanuit maatschappelijk perspectief. Als het verwachte rendement van een investeringsproject hoger is dan de discontovoet, stijgt de maatschappelijke welvaart als het project wordt uitgevoerd; ligt dit lager, dan daalt de welvaart. Elke vijf jaar adviseert de commissie risicowaardering over de hoogte van deze discontovoet, die door het kabinet wordt vastgesteld.

Deze discontovoet is in reële termen gedefinieerd en per 1-1-2021 standaard op 2,25 procent gesteld.¹⁹ Het advies van de werkgroep is gebaseerd op marktinformatie in de vorm van gemiddelde waarden over een wat langere periode, berekeningen van het CPB, waarbij de risicopremies zijn overgenomen uit het advies van commissie Parameters 2019 en voor de nominale risicovrije lange rente en de inflatieverwachtingen zijn marktprijzen gebruikt. De berekeningen van DNB over de reële risicovrije rente gebruiken dezelfde marktgegevens. Het geëiste rendement op het eigen vermogen van de huishoudens is voor de werkgroep een cruciaal ijkpunt dat leidt tot een advies voor een discontovoet van 2,25 procent (reëel).²⁰

Als we het beleggingsbeleid van de nazorgfondsen beschouwen als een publieke investering, dan wordt hiervoor bij een inflatie van 2 procent een minimaal rendement van 4,25 procent (nominaal) verwacht. Zo niet dan heeft een investering een negatief effect op de welvaart.

¹⁷ Dit lijkt o.b.v. studie EVANAS te gaan om kleinere stortplaatsen en 10-15% van het totale doelvermogen.

¹⁸ Het bedrag dat per direct tekort komt, is met beschikbare data niet goed te bepalen. Een grove schatting op basis van EVANAS-informatie suggereert dat ongeveer de helft van het doelvermogen stortplaatsen betreft die reeds overgedragen zijn (10-15%) of wachten op overdracht maar geen afval meer storten (35-40%). De open stortplaatsen (ong. 50%) zijn al voor ongeveer 50% gevuld. In dat geval zouden provincies voor 10-15% moeten bijstorten: ong. 75 mln. euro, de sector voor 375 mln. euro direct en voor nog te vullen capaciteit moet een hoger tarief in rekening worden gebracht. Dit is 2x zo hoog door de toename van het doelvermogen, maar neemt extra toe vanwege het lagere verwachte rendement dan 5%.

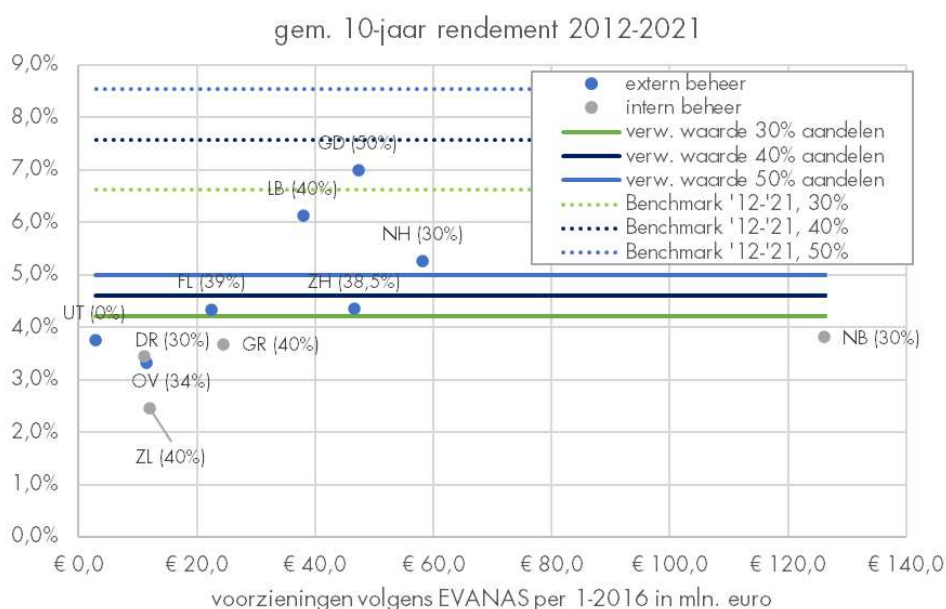
¹⁹ Zie rapport Werkgroep discontovoet 2020

²⁰ Volgens het CPB bedroeg het geëiste minimum rendement in 2019 2,34% tot 2,41%. Als gevolg van de COVID-19-pandemie, is het rendement in 2020 met 0,1% verlaagd.

5.3 VERSCHILLEN IN BELEGGINGSRESULTATEN TUSSEN PROVINCIES

Het complexer worden van het vermogensbeheer doordat in zakelijke waarden moet worden belegd om het benodigde rendement passend bij de rekenrente te halen, veroorzaakt grotere verschillen tussen provincies. Provincies met een kleiner te beheren vermogen ondervinden nadeel van de beperktere omvang van de beleggingsportefeuille. Er zijn minder vrijvalmomenten (minder dan eens per jaar) waarop de samenstelling van vastrentende waarden kan worden aangepast en de beleggingen kunnen minder worden gespreid. Hierdoor loopt men een extra risico dat niet wordt beloond en zijn de kosten van beheer relatief hoger ten opzichte van grotere vermogensbeheerders. Ook vraagt het beheer van aandelen kennis die niet van nature bij een provincie aanwezig is. Het is decentrale overheden juist niet toegestaan te beleggen. Alleen voor het nazorgfonds is een uitzondering gemaakt. Dit lijkt zichtbaar in de gemiddelde rendementen van provincies. Provincies met een groter te beleggen vermogen doen het gemiddeld beter dan anderen, met name als het beheer extern is uitbesteed. Alle provincies die meer dan gemiddeld 5 procent over een periode van 10 jaar hebben behaald, gebruiken een externe vermogensbeheerder en hebben een relatief groot belegd vermogen. Alle provincies die minder dan 4 procent rendement hebben gehaald hebben een relatief klein belegd vermogen en/of beleggen zelf. Combinatie van de vermogens en beheer door een professionele beheerder zal het rendement naar verwachting doen stijgen en de totale beheerkosten doen dalen zonder dat de beleggingsmix moet worden aangepast.

Bij een professioneel beheer en een gelijk vermogen, mag je verwachten dat fondsen met een hoger percentage aandelen het beter doen dan fondsen met een laag percentage aandelen. In de praktijk zijn er echter grote verschillen die sterk lijken samen te hangen met de omvang van het fonds en de wijze van beheer (zie factsheets en Figuur 15).



Figuur 15: het gemiddelde rendement per jaar gebaseerd op periode van 10 jaar; tussen haakjes het percentage zakelijke waarden²¹

²¹ Cijfers zijn indicaties. In de afgelopen 10 jaar is de beleggingsmix bij verschillende provincies veranderd waardoor getoond rendement deels resultaat is van andere mix met minder zakelijke waarden. Friesland ontbreekt omdat daar rendement gebaseerd is op lening aan provincie.

Bundeling van de beleggingsportefeuilles in één nazorgfonds en professioneel beheer met name voor de kleinere fondsen lijkt de manier om de rendementen meer in lijn te brengen met de verwachtingswaarde van de rendementen bij de gekozen beleggingsmix.²² De provincies Gelderland, Limburg en Noord-Holland hebben een rendement dat past bij de gekozen beleggingsmix. Ze hebben een groter belegd vermogen en professioneel (extern) beheer. Veel andere provincies halen niet de verwachte rendementen. Het feit dat de verwachte rendementen die horen bij de gekozen beleggingsmix niet gehaald worden, verhoogt de kosten van het stelsel nodeloos, en maakt een oplossing urgent. Hoe langer deze situatie voortduurt, hoe groter het gat dat moet worden gedicht.

In geval van een gezamenlijk beleggingsfonds is het belangrijk dat er schotten tussen de potjes per provincie en per stortplaats gehandhaafd blijven. Provincies die het nu beter voor elkaar hebben zullen niet de tekorten van anderen willen gaan financieren. Het hebben van deze schotten heeft geen consequenties voor het gemiddelde rendement. Wel kunnen de diversifieerbare risico's beter gespreid worden en vallen ook de gemiddelde beleggingskosten lager uit. Extra voordelen zijn de mogelijke verhoging van de professionaliteit en van de transparantie. Bij een landelijk nazorgfonds kan een professioneler beheer en bestuur georganiseerd worden en zijn de inleg, rendement en opnames uit het fonds transparanter. Ook is het eenvoudiger om verschillende beleggingsmixen (0%, 20%, 30%, 40%, 50% zakelijke waarden) aan te bieden. Een provincie kan bijvoorbeeld voor gesloten stortplaatsen beleggen met 40 procent zakelijke waarden, en exploitanten van open stortplaatsen met 50 procent en voor bijna over te dragen stortplaatsen kunnen ze kiezen voor 0 procent zakelijk waarden om het risico op daling van het vermogen vlak voor overdracht uit te sluiten. Een gezamenlijk beleggingsfonds heeft in principe geen invloed op beleid met betrekking tot tekorten of overschotten. Het rendement wordt bepaald en toegerekend op basis van het ingelegde vermogen. Uitkering van overschot en aanvulling van tekorten volgen dezelfde principes als nu gelden. Als een tekort geleidelijk wordt aangevuld neemt het vermogen minder snel toe omdat de aanvulling pas later rendement gaat maken.

5.4 ALTERNATIEVEN UNIFORME REKENRENTE(METHODIEK)

Als oplossing voor een uniforme rekenrentemethodiek beschouwen we vijf alternatieven voor de originele rekenrente van 5,0 procent (de referentie). Deze komen voort uit de bestaande praktijk of zijn gevormd op basis van de gesprekken en desk research. De alternatieven zijn met een afnemend risico/rekenrente voor de provincies:

1. De rekenrente wordt bepaald op basis van het verwachte beleggingsrendement bij een beleggingsmix van 50%-50%. Het max. percentage aandelen is volgens de wet 58 procent. Bij een 50-50 mix vallen beperkte koersschommelingen binnen de toegestane waarden van maximaal 58% zakelijke waarden. Bij deze mix en een verwacht rendement van 7 procent voor aandelen en afgerond 3 procent voor obligaties, is de verwachtingswaarde 5 procent, gelijk aan de originele rekenrente. Wel beweegt de rekenrente mee met

²² De gemiddelde rendementen van de MSCI en bijv. staatsobligatiefonds van Bloomberg liggen de laatste 10 jaar hoger dan de langetermijnverwachtingswaarden bij 30/40/50 procent aandelen. De provincies Gelderland, Limburg en Noord-Holland halen nog niet de prestaties van de indices van Bloomberg en de MSCI-index in de afgelopen 10 jaar.

verschuivingen in de verwachtingswaarden. Als het rendement op obligaties bijvoorbeeld langjarig zakt naar 2 procent, dan daalt het verwachte rendement naar 4,5 procent.

2. De rekenrente wordt bepaald op basis van het historisch beleggingsrendement over een langere periode. Veel provincies realiseren een lager rendement door keuze voor een beleggingsmix die minder aandelen bevat en/of realiseren lagere rendementen dan die je op basis van de indices (MSCI, Bloomberg-obligaties) mag verwachten. Door de rekenrente te bepalen aan de hand van de historische gerealiseerde rendementen, neem je dit effect mee.
3. De rekenrente wordt gekoppeld aan de discontovoet voor maatschappelijke investeringen. Het kabinet stelt elke vijf jaar de discontovoet vast die gebruikt moet worden voor publieke investeringen (aanleg (spoor)wegen, dijken, gebiedsontwikkeling etc.). Met ingang van 1 januari 2021 is deze reële rente op 2,25 procent gesteld, en bij inflatie van 2 procent dus 4,25 procent. De 2,25 procent is gebaseerd op het minimum rendement dat de maatschappij van publieke investeringen verwacht.
4. De rekenrente wordt gekoppeld aan de rente van (pensioen)verzekeraars. Verzekeraars gebruiken voor het waarderen van de langetermijnverplichtingen, een rekenrente die gekoppeld is aan de UFR. Deze is nu 3,45 procent en was bij uitvoering van de ALM-studie van Brabant 3,65 procent. Deze rekenrente is doorgaans input voor een ALM-studie.
5. De rekenrente volgt uit een risicoanalyse naar onderdekking en default van een nazorgfonds. Zo is in Gelderland de rekenrente samen met de aanbevolen beleggingsmix het resultaat van een ALM-studie, nl. de rente waarbij het risico op tekorten in het nazorgfonds als redelijk wordt ingeschat t.o.v. de verwachtingswaarde voor de dekkingsgraad; bijvoorbeeld 25 procent kans dat gemiddeld 10 procent moet worden bijgestort bij een verwachte dekkingsgraad van 300 procent.

Alternatieven waarbij het stelsel wordt gewijzigd, bijv. de bevoegdheid gaat terug naar het Rijk, en dus een wetswijziging nodig is, zijn niet meegenomen omdat deze studie zich richt op een rekenrentemethodiek die past binnen de huidige wet- en regelgeving.

5.5 CRITERIA EN BEOORDELING

Uit de gesprekken komt naar voren dat het beoogde doel van deze opdracht niet voor alle partijen gelijk is. Sommigen verwachten alleen een uniforme methodiek, die door elke provincie kan worden toegepast. De veronderstelling daarbij is dat de rekenrentes in ieder geval meer naar elkaar toe bewegen en dat er geen discussie (meer) is over de juistheid van de methodiek. Anderen zoeken dezelfde uitkomst voor alle provincies, vanuit de gedachte dat alleen dan sprake is van een *level playing field* in Nederland. In de analyse nemen we daarom aan dat een uniforme methodiek die voor elke provincie dezelfde rekenrente oplevert, en dus aan beide verwachtingen tegemoet komt, meerwaarde heeft. De punten zijn aangevuld met andere beoordelingscriteria die belangrijk zijn volgens de opdrachtgever en geïnterviewden.

Voor de beoordeling van de verschillende opties komen we dan op de volgende criteria:

1. Uniformiteit van de invulling van de methodiek. Daaronder verstaan we een methodiek die in gelijke (geobjectiveerde) omstandigheden op dezelfde rekenrente uitkomt.

2. Uniformiteit van de rekenrente. Voor alle provincies volgt bij gebruik van de methodiek dezelfde rekenrente.
3. Financiële robuustheid. Hieronder verstaan we de automatische actualisatie van de rekenrente bij een veranderend beursklimaat.
4. Transparantie. Dit gaat over de berekening van de rekenrente; is die eenvoudig navolgbaar en verifieerbaar en staat de waarde voor iedereen vast?
5. Risico op gemiddeld tekort na overdracht. Dit wil zeggen dat op basis van de langjarige verwachtingswaarde van de beleggingsstrategie het doelvermogen ontoereikend is om de nazorgkosten te dekken (gemiddelde dekkinggraad < 100%).
6. Risico op overschot na overdracht. Dit is het risico dat de dekkinggraad veel groter dan 100 procent is. Dit is een risico omdat de middelen niet op andere wijze mogen worden benut dan voor nazorg en na overdracht niet aan sector noch aan provincie mogen worden uitgekeerd. Idealiter is het verschil tussen de geraamde rekenrente en de realisatie zo klein mogelijk zonder dat de beleggingsmix bewust steeds defensiever wordt gekozen om een overschot te voorkomen. Een keuze voor een risicovrije mix zou kunnen worden gemaakt door provincies als er voldoende overschot is gerealiseerd. Dit leidt dan echter tot welvaartsverlies als het rendement lager uitkomt dan de maatschappelijke discontovoet.
7. Verdeling risico's sector – provincies – Rijk. Dit punt zegt iets over wie de kosten van de veranderde kapitaalmarkt draagt. Idealiter wordt het extra destijds niet voorziene risico gedeeld tussen de partijen.
8. Impact herziening doelvermogen. Hier kijken we naar het effect van de methodiek op de huidige doelvermogens en de bij te storten of terug te storten bedragen.
9. Keuzevrijheid provincies. In principe kan een provincie altijd andere beleggingskeuzes maken dan nodig zijn om het benodigde rendement te realiseren. In dit geval bedoelen we keuzes t.a.v. de beleggingsmix waarbij het berekende doelvermogen gemiddeld (meer dan) kostendekkend blijft.

In Tabel 7 zijn de resultaten van de beoordeling op deze criteria getoond. De verschillende scores zijn hier niet opgeteld doordat minpunten voor ons zwaarder wegen dan pluspunten. Ook hoeft het gewicht van elk criterium niet gelijk te zijn. In het eindoordeel zijn we wel uitgegaan van een gelijke weging van de criteria. Zichtbaar is dat op dit moment het extra risico dat is ontstaan na invoering van de wet, afhankelijk van het alternatief of door de provincies of door de sector of beiden gedragen wordt. De Rijksoverheid draagt hierin niet mee omdat zij geen rol heeft in de eerder overeengekomen financiering en risicoverdeling op basis van de rekenrente. Wel zal bij de oplossingen gekeken worden naar een mogelijke rol voor het Rijk als vangnet.

Tabel 7: vergelijking opties (niet optelbaar doordat plussen en minnen niet even zwaar wegen, + gunstig effect, - ongunstig voor beoordeling)

	Referentie 5% reken- rente	Verwacht rendement 50-50	Gem. histo- risch rende- ment prov.	Std. discon- tovoet	UFR EIOPA	Risicoana- lyse provin- cie
1. Uniformiteit methodiek	++	++	++	++	++	0/-
2. Uniformiteit rente	++	++	+ /++ ²³	++	+ /++ ²³	-
3. Robuustheid	-	+	+	0	+	+
4. Transparan- tie/eendui- digheid	+	0	+	+	+	-
5. Risico tekort	- -	- -	Gem. 0 -/++ ²⁴	0/+	+	++
6. Risico over- schot	++	++	0	0/-	-	- -
7. Verdeling beleggingsri- sico	Bij provincie (-)	Bij provincie (-)	Gedeeld tussen sector en provin- cies (+)	Gedeeld tussen sector en provin- cies (+)	Bij sector (-)	Bij sector (-)
8. Impact her- ziening	+	+	0	0/-	-	- -
9. Keuzevrijheid	-	-	0	0	+	++

De referentie: vasthouden aan de originele rekenrente

Vasthouden aan de originele rekenrente betekent dat provincies zonder daarvoor een vergoeding te krijgen, na overdracht van de stortplaatsen een groot risico (- -) lopen dat ze moeten bijstorten omdat het gemiddelde rendement te laag is om de nazorg te bekostigen.²⁵ Het risico ligt volledig bij de provincies (-). Vanwege de beperkingen aan de beleggingsmix (max 58% zakelijke waarden) is de kans op langetermijnoverschot als gevolg van gunstige beleggingsresultaten klein (++) . Om de kans op bijstorten te beperken moeten provincies kiezen voor een groot aandeel zakelijke waarden en is er weinig keuzevrijheid (-). Doordat de rekenrente zich niet aanpast aan veranderingen in het beleggingsklimaat is de methodiek, niet als robuust beoordeeld (-). Een vastgestelde rekenrente heeft voordelen qua uniformiteit van methode (++) en rente (++) , en transparantie (+). Aangezien nog veel provincies de originele rekenrente gebruiken voor de bepaling van het doelvermogen is de impact van deze keuze beperkt (+).

Samenvattend is dit geen acceptabel alternatief voor veel provincies, wat ook blijkt uit het feit dat veel provincies de rekenrente al hebben aangepast of overwogen dat te doen.

Rekenrente op basis van verwacht rendement toegestane beleggingsmix

Een alternatief voor deze referentie is het baseren van de rekenrente op de verwachtingswaarde van de max. toegestane beleggingsmix. Dit levert een uniforme methodiek en rekenrente op (++) .

²³ Bij een gelijk herzieningsmoment is rente gelijk (++) , bij verschillende actualisatiemomenten van rekenrente en doelvermogen kunnen rentes beperkt verschillen (+).

²⁴ Gemiddeld is risico 0, voor individuele provincies + of -.

²⁵ Verondersteld is dat de kosten van nazorg correct begroot zijn.

Bij een 50-50 verdeling zakelijke en vastrentende waarden is de verwachtingswaarde nu ongeveer gelijk aan de rekenrente van 5 procent en dus gelijk aan het referentie-alternatief. De meeste scores zijn daarom gelijk aan die van de referentie: het risico op overschot en tekort, impact en keuzevrijheid. Ook ligt het destijds onvoorziene kapitaalmarktrisico volledig bij provincies (-). Bij wijzigingen in de verwachtingswaarden over verloop van tijd zal de rekenrente veranderen. Daarmee is de methodiek robuuster (+). Over de juiste verwachtingswaarde per beleggingsproduct kan men van mening verschillen. Vanwege de te gebruiken data voor de verwachtingswaarden is de score op eenduidigheid en transparantie 0.

Aangezien deze methodiek geen verbetering oplevert ten opzichte van de referentie is dit niet als een aantrekkelijke oplossing beoordeeld.

Rekenrente op basis van historisch langjarig beleggingsrendement

Nadeel van de vorige twee alternatieven is het risico op aan te vullen tekorten voor de provincies. Om dit te voorkomen zou de rekenrente kunnen worden gebaseerd op de gewogen gemiddelde behaalde rendementen van alle provincies. De rendementen liggen gemiddeld lager dan 5 procent, en lopen sterk uiteen tussen de provincies. Voor de berekening van de rekenrente wordt vanwege de verschillen het gemiddelde gewogen rendement gebruikt. Dat wil zeggen dat het rendement van grote nazorgfondsen zwaarder telt dan van kleine. Wanneer het belegde vermogen wordt gecombineerd en de rendementen worden gewogen naar rato van het belegde vermogen (volgens EVANAS) per provincie, dan volgt een gemiddeld rendement op basis van de periode 2012-2021²⁶ van zo rond de 4,5 - 4,6 procent. Dit rendement is behaald bij lagere percentages zakelijke waarden en is naar verwachting eenvoudiger haalbaar wanneer nazorgfondsen worden gecombineerd en professioneel beheerd. Het marktrisico wordt gedeeld met de sector (+). Deze methodiek is uniform (++), leidt bij een gelijk herzieningsmoment voor alle provincies tot eenzelfde waarde (++) en is eenduidig/transparant (+). Wanneer provincies de krachten bundelen en het beheer professionaliseren dan zouden meer provincies deze resultaten moeten kunnen bereiken, ook bij lagere percentages aandelen. Het risico op tekorten en op overschotten is relatief beperkt (0), en wanneer de rekenrente elke 5 jaar wordt geactualiseerd volgt deze de beweging in de markt (robuust +). De impact van deze wijziging is te overzien (0 of +/- voor individuele provincies, die ervoor kiezen af te wijken van de gemiddelde lijn) en de provincies houden relatief veel keuzevrijheid om het percentage aandelen te kiezen en toch voldoende rendement te maken (0).

Dit alternatief lijkt een reële haalbare oplossing met een bewezen haalbaar rendement, en een balans tussen risico op over- en onderdekking. Wel is sprake van een uniforme rekenrente in plaats van alleen een uniforme methodiek, iets wat niet door alle provincies gewenst wordt.

Koppeling aan de discontovoet voor maatschappelijke investeringen

Door het kabinet is een discontovoet vastgesteld, die tot de volgende herziening per 2026 4,25 procent (nominaal) bedraagt. Publieke investeringen moeten minimaal dit rendement halen, zo niet dan neemt de welvaart af. Deze uniforme methodiek (++) zorgt voor een uniforme rekenrente (++) en op elk moment is duidelijk hoe hoog de discontovoet is (transparantie +). Doordat bij

²⁶ Voor langere periode terug is van te weinig provincies betrouwbare informatie beschikbaar. Een 20-jaar periode zou wel kunnen worden gesimuleerd door de gemiddelde waarde 2012-2021 ook voor de 10 jaar voorafgaand aan 2012 te gebruiken. Een extra jaar informatie (2022) laat dan in de berekening van historisch 20-jaargemiddelde in 2023 het fictieve rendement uit 2002 vervallen voor daadwerkelijke rendement in 2022.

actualisatie naar boven of beneden geen rekening gehouden wordt met de prestaties van de nazorgfondsen is de methode iets minder robuust dan de vorige optie beoordeeld. Zo was tien jaar geleden de discontovoet nominaal 6,5 procent (4,5% reëel + 2,0% inflatie). Twintig jaar geleden werd een andere aanpak (niet eeuwigdurend) gebruikt. Voorafgaand aan een nieuw advies over de discontovoet is de uitkomst niet geheel te voorspellen. Doordat de discontovoet lager ligt dan het gemiddeld behaalde rendement van de nazorgfondsen is het risico op onderdekking neutraal/klein, zeker voor grotere professioneel beheerde fondsen (0/+). Gemiddeld is er voor grotere professioneel beheerde fondsen een lichte overdekking te verwachten (0/-). Het risico is verdeeld tussen de sector en de provincies (+) en de impact bij invoering is gemiddeld doordat het verschil in de huidige en nieuwe doelvermogens te overzien lijkt (0). Om het noodzakelijke rendement te bereiken kunnen provincies een beleggingsmix kiezen met ongeveer 30 procent aandelen of meer (0). Bij 31,5 procent aandelen en 68,5 procent vastrentende waarden is verwachtingswaarde van het rendement 4,26 procent.

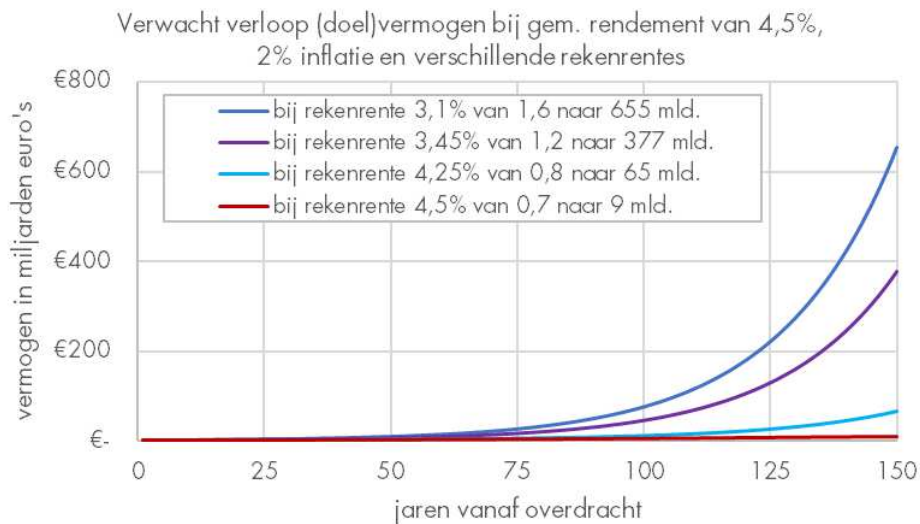
Dit alternatief lijkt haalbaar en houdt rekening met het minimum vereist maatschappelijk rendement. Ook hier is sprake van een uniforme rekenrente in plaats van alleen een uniforme methodiek, iets wat niet door alle provincies gewenst wordt.

Aansluiting bij rente verzekeraars

(Pensioen)verzekeraars gebruiken de risicovrije rente om de verplichtingen te waarderen. Deze rente wordt op basis van een standaard methodiek vastgesteld door EIOPA en leidt bij gebruik door de nazorgfondsen tot een uniforme methodiek (++) en rente (++), ervan uitgaande dat de doelvermogens voor alle provincies worden geüpdatet wanneer de UFR wijzigt. De methodiek is robuust omdat de UFR wordt aangepast aan de financiële markt (++) en transparant (+). Het risico op een gemiddeld tekort bij professioneel beheer is klein; het verwachte rendement bij de huidige beleggingsmixen ligt hoger dan de UFR. Als gevolg is er wel een risico op overdekking na overdracht (zie Figuur 16 en Tabel 8). De sector is in dit geval de partij die vooral de verandering in de financiële markten betaalt (-). De provincie heeft veel keuzevrijheid om zelf een beleggingsmix te kiezen (+). Bij de meeste keuzes zal het rendement hoger liggen dan de UFR. De impact van invoering is groot (-). Er is een verschil van zo'n 600 mln. euro aan doelvermogen dat moet worden bijgestort of ingelopen.²⁷ Het merendeel komt ten laste van de sector (-).

Dit alternatief sluit goed aan bij de praktijk van pensioenverzekeraars om de dekkingsgraad te berekenen, maar heeft als verschil dat de deelnemer bij individuele pensioenpotjes zelf profiteert van een hoger doelvermogen na pensionering. Bij de nazorgfondsen betaalt de sector voor een hogere reserve/buffer na overdracht, zodat het in principe niet nodig is na overdracht in zakelijke waarden te beleggen. Als het werkelijk rendement in de praktijk na overdracht veel hoger ligt dan de rekenrente dan ontstaat door de rente op rente een groot overschot voor overgedragen stortplaatsen, tenzij de provincies door aanpassing van de beleggingsmix de kans op een groot overschot beperken. Een dergelijke aanpassing heeft echter het risico dat er welvaartsverlies optreedt wanneer het gemiddelde rendement onder de 4,25 procent uitkomt. Een gemiddelde stijging van het vermogen blijft overigens nodig om het effect van inflatie op te vangen.

²⁷ Minus effect voor provincies en stortplaatsen waarbij de rekenrente sinds EVANAS is aangepast en doelvermogen hiermee in overeenstemming is gebracht.



Figuur 16: prognose omvang nazorgfondsen bij gemiddeld rendement van 4,5% en verschillende rekenrentes

Tabel 8: doelvermogen en omvang voorziening na 150 jaar bij gemiddeld rendement van 4,5% (in miljard euro) en geen verschil tussen prognose en realisatie van nazorgkosten

rekenrente	Doelvermogen bij overdracht	Vermogen na 150 jaar
3,10%	€ 1,6	€ 655
3,45%	€ 1,2	€ 377
4,25%	€ 0,8	€ 65
4,50%	€ 0,7	€ 8,8
5,00%	€ 0,6	negatief

Rekenrente op basis van financiële risicoanalyse

Het alternatief waarbij de methodiek (0/-) moeilijk te objectiveren onderdelen bevat en dus ook de rente (-) niet uniform is, is de bepaling van de rekenrente o.b.v. een risicoanalyse. Hoewel een ALM-studie wordt gebruikt om te bepalen welke rente de voorkeur heeft, zijn er verschillende uitgangspunten die de uitkomst bepalen, waaronder de geprognosticeerde nazorgkosten van alle stortplaatsen in het fonds, de beleggingshorizon, de omvang en reserves van het fonds, de verwachte rendementen, het gebruikte model en de aannames daarin (*mean reversion* of niet, volatilititeit en verwachtingswaarden zakelijke en vastrentende waarden) maar ook het maximale risico dat een provincie bereid is te lopen. De methodiek is alleen uniform als het model en aannames worden voorgeschreven en gevalideerd of alle provincies hetzelfde adviesbureau inschakelen. De rekenrente zal alsnog uiteenlopen omdat de risicohouding, nazorgkasstromen en het uitvoeringsmoment per provincie verschillen. De methode is robuust (+) en kan meebewegen met de risicohouding van de provincie, het verloop van de nazorgkosten etc., maar is niet eenvoudig te doorzien (transparantie -). Ook is de actualisatie van de rekenrente afhankelijk van de

nazorgplannen²⁸, wat de doorlooptijd en transparantie beïnvloedt. Naar verwachting leidt de methodiek tot een lage kans op tekort (++) doordat een provincie de rente relatief laag kiest en de sector het effect van de verandering in de financiële markt draagt (-). De impact van landelijke invoering is groot (- -). Het op te bouwen doelvermogen neemt met een miljard euro toe bij een rekenrente van 3,1 procent. Dit zorgt ook voor een groot risico op overdekking (- -). Voordeel voor de provincie is de grote keuzevrijheid in beleggingsmixen waarbij het noodzakelijke rendement minimaal bereikt kan worden (++).

Dit alternatief voldoet in onze ogen niet aan de wens om tot een uniforme methodiek en rekenrente te komen, doordat er zoveel lokaal in te vullen variabelen zijn. Ook is de impact op het op te bouwen doelvermogen zeer groot. De sector lijkt niet in staat dit doelvermogen aan te vullen.

5.6 EINDOORDEEL

Niet elk alternatief scoort voldoende op alle criteria. De gesprekken hebben bovendien duidelijk gemaakt dat het moeilijk is alternatieven te vinden die op algemene steun kunnen rekenen. Dit geldt voor de kant van de provincies voor de referentie en het alternatief waarbij de rekenrente wordt gekoppeld aan het verwachte beleggingsrendement bij een mix met voldoende (>50%) zakelijke waarden. Ook hebben twee van de geïnterviewde provincies aangegeven dat men niet voor een vaste voorgeschreven rekenrente is vanwege de verschillen tussen provincies, tenzij de risico's op onvoldoende doelvermogen worden overgenomen (door het Rijk).

De risicoanalyse per provincie (optie 5) leidt niet tot een transparante en uniforme rente en voldoet niet volledig aan het doel van de opdracht. De methode zorgt voor een grote aanpassing van het doelvermogen die niet in verhouding staat tot de omvang van de sector. Het alternatief leidt op termijn tot een groot overschot aan middelen waar geen nuttig gebruik van kan worden gemaakt (dood geld), tenzij de beleggingsmix wordt aangepast naar zeer defensief. In dat geval wordt het minimum geëiste maatschappelijk rendement niet gehaald.

De opties die het beste scoren op de criteria *bij een gelijke weging* van criteria en plussen en minnen zijn op de eerste plaats koppeling aan het historisch rendement (optie 2), vervolgens koppeling aan de maatschappelijke discontovoet (optie 3) en als derde het alternatief waarbij de risicovrije rente (EIOPA) wordt gebruikt (optie 4).

We adviseren van deze drie opties het best scorende alternatief, nl. aansluiting bij de historische rendementen en over dit voorstel met alle betrokkenen in gesprek te gaan en te onderzoeken over welke termijn het gemiddelde historische rendement kan worden bepaald.

Dit voorgestelde alternatief heeft geen negatieve scores, die we zwaarder vinden wegen dan de positieve. Hierdoor neemt het verschil met vooral het gebruik van de risicovrije rente toe (optie 4). Optie 4 veroorzaakt een grote aanpassing van het doelvermogen (+100%). Koppeling aan de maatschappelijke discontovoet (optie 3) en koppeling aan het historisch rendement (optie 2) leiden tot een kleinere aanpassing van respectievelijk 20 en 50 procent ten opzichte van een doelvermogen gebaseerd op een rekenrente van 5 procent. Bij goede oplossingen voor de transitie zijn de laatste twee niet bij voorbaat onrealistisch.

²⁸ Voor het bepalen van de doelvermogens zijn rekenrente, inflatie en nazorgplannen nodig. In optie 6 zijn de nazorgplannen ook nodig om de rekenrente te bepalen. Dat is in andere opties niet het geval. Daar kan rekenrente eigenstandig worden bepaald, ook als er nog geen actuele nazorgplannen zijn.

Een ander nadeel van optie 4 is dat de rekenrente op termijn tot een groot overschot aan middelen leidt of een rendement lager dan het minimum geëiste maatschappelijk rendement, wanneer een defensieve beleggingsmix wordt gekozen. Dat speelt niet of beperkt bij de andere twee opties.

Tot slot is het streven om het destijds niet voorziene risico te verdelen tussen partijen. Dat is bij de keuze voor een risicovrije rente nauwelijks het geval. Daar draait de sector op voor de veranderingen in de kapitaalmarkt voor de nog niet overgedragen stortplaatsen. Een deel van het beleggingsrisico bij het Rijk leggen, is in die situatie bovendien lastiger dan als de provincies dit risico lopen. Bij gebruik van het historisch rendement en van de maatschappelijke discontovoet is het eenvoudiger om het Rijk als back-up voor het risico van de provincies in te zetten.

De voorgestelde optie 2 historisch rendement scoort op sommige punten net iets beter dan de standaard discontovoet. Bovendien is voorafgaand aan een actualisatie van de rente duidelijk in welke mate de rekenrente zal worden aangepast omdat het gemiddelde rendement van het nazorgbeleggingsfonds bekend is. Hoe de standaard discontovoet (alternatief 3) elke 5 jaar zal worden aangepast is lastiger te voorspellen.

Omdat er risico's zijn op schommelingen in de markt en aanpassingen in marktrenten door het gebruik van gemiddelden en de 5-jaar actualisatie pas na een tijdje volledig doorwerken in de rekenrente, die mogelijk nog als te hoog wordt ervaren, wordt aanbevolen om op het berekende doelvermogen bij 4,5 procent (schatting 10-jaar rendement, o.b.v. incomplete set 4,6%, zie bijlage) een toeslag te zetten van indicatief 5-10 procent.

Deze toeslag op het doelvermogen zal bij goede inschattingen voor de nazorgkosten en stijgende gemiddelde rendementen door bundeling van fondsen niet nodig zijn en gemiddeld rendement op rendement blijven maken. Zo'n 75 jaar na overdracht zorgt deze marge ervoor dat gemiddeld het doelvermogen bij 5 procent marge ruim 30 procent hoger ligt dan nodig is voor de dekking van de nazorgkosten. Bij 10 procent marge is de dekking voor nazorg ruim 60 procent hoger. Welke marge de worst case risico's voor de provincies voldoende beperkt kan eventueel met een ALM-studie worden getoetst. Ook zou de Rijksoverheid een rol kunnen vervullen bij het optreden van deze worst case scenario's, waardoor het beleggingsrisico voor de provincies beperkt wordt en gemiddeld veel kleiner is dan in de huidige situatie.

Of dit voorgestelde alternatief uiteindelijk acceptabel is voor alle betrokkenen, inclusief de niet-geïnterviewden en op bestuurlijk niveau, is niet zeker, maar op basis van de gesprekken en analyses en de (ambtelijke) reacties op het concept lijkt dit ons het meest kansrijke en maatschappelijk wenselijke alternatief waarin we een redelijke balans qua risico's hebben proberen te vinden tussen de drie partijen en tegelijk de totale kosten en risico's hebben verminderd. De sector betaalt in beginsel de verwachte nazorgkosten via het doelvermogen op basis van een lagere rekenrente dan 5 procent en een opslag op het doelvermogen voor een deel van het beleggingsrisico na overdracht plus het beleggingsrisico voor overdracht. De provincies dragen het beleggingsrisico na overdracht en het effect van een beleggingsmix die afwijkt van het gemiddelde, maar dit wordt beperkt door de opslag op het doelvermogen en de voorgestelde garantstelling van het Rijk als t.z.t. door volatiliteit in de markt er onvoldoende in kas is voor nazorguitgaven, terwijl men op basis van de historie wel voldoende vermogen had mogen verwachten. Het Rijk is in ons advies vangnet als er in de transitie partijen financieel in de problemen komen, en dekt extremere risico's af, die provincies niet efficiënt kunnen afdekken (calamiteiten en financiële markten op moment van grote nazorguitgaven).

In dit hoofdstuk trekken we conclusies en doen we aanbevelingen voor het vervolg. Hoewel het onderzoek gericht is op een advies voor een uniforme rekenrentemethodiek, kan dit advies niet los worden gezien, van een advies over de wijze van beleggen en enkele adviezen om kosten te besparen en de beleggingsrendementen te verhogen. Het verschil door de lagere risicovrije rente en tussen provincies is zo groot dat de huidige problematiek anders sowieso niet opgelost kan worden. We beginnen daarom met enkele conclusies en een advies over de wijze van beleggen, die mede zijn gebaseerd op de resultaten van de interviews (zie bijlage) en de wens de totale kosten te beperken. Vervolgens gaan we in op de rekenrentemethodiek en de invoering daarvan.

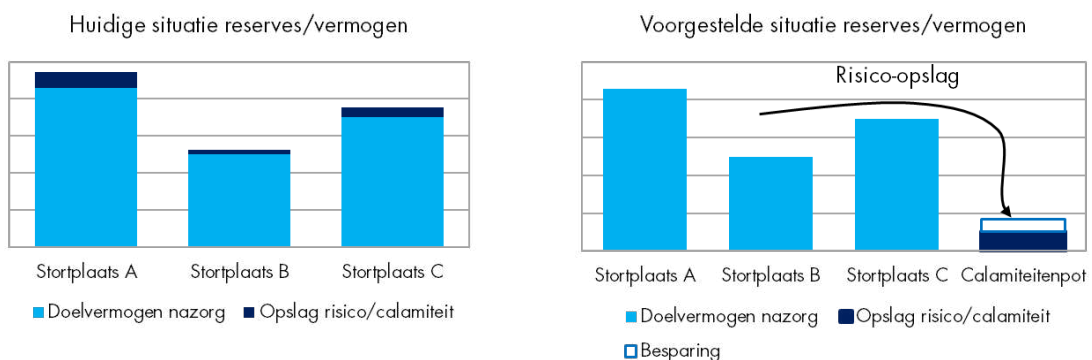
6.1 GEZAMENLIJK BELEGGINGSFONDS EN VERZEKERING

Belangrijk probleem bij het zoeken naar een uniforme rekenrentemethodiek voor een *level playing field* in Nederland is dat de gerealiseerde rendementen van de provincies sterk uiteenlopen. Welke waarde en methodiek je ook kiest, als de gerealiseerde rendementen niet naar elkaar toe groeien zal de ene provincie meer rendement maken dan de andere. De ene leidt verlies op de nazorg en de ander maakt misschien wel winst, maar mag de overwinst niet aanwenden voor andere doeleinden. Belangrijk voor de acceptatie van een uniforme methodiek is dus dat de rendementen van de provincies meer naar elkaar toegroeien. Voorheen was een vergelijkbaar rendement eenvoudiger omdat men met vastrentende waarden het geëiste rendement kon behalen en er dus geen noodzaak was om in ‘ingewikkelde’ producten te beleggen. Een over het algemeen risicomijdende provincie had ook geen incentive om meer risico te nemen en geen noodzaak, dus lagen de rendementen dicht bij elkaar. Nu slagen enkel provincies met een groter nazorgfonds erin via professioneel beheer en een significant percentage aandelen voldoende rendement te realiseren om de begrote nazorgkosten gemiddeld (soms meer dan) te dekken.

Om de nazorgfondsen die ten opzichte van de markt onderpresteren naar een vergelijkbaar niveau te brengen, lijkt een gezamenlijk nazorgbeleggingsfonds een logische stap die binnen de huidige nazorgwet mogelijk is. Het is de provincies toegestaan gezamenlijk een nazorgfonds op te richten. Door de beleggingsportefeuilles gezamenlijk te beleggen zonder de schotten tussen fondsen te verwijderen, worden kleinere nazorgfondsen niet ‘gestraft’ voor het feit dat ze klein zijn, mogelijk minder kennis hebben, en daardoor hun risico’s minder goed kunnen spreiden. In de interviews werd positief op dit idee gereageerd, mits er wel schotten blijven bestaan tussen verschillende stortplaatsen en provincies. De Rijksoverheid zou vanwege haar stelselverantwoordelijkheid de provincies op hun verzoek kunnen ondersteunen met advies en onderzoek bij de vormgeving hiervan. Inspiratie kan worden opgedaan bij het COVRA, de landelijke organisatie die verantwoordelijk is voor eeuwigdurende nazorg van het radioactieve afval en bij grote institutionele vermogensbeheerders.

In dit gezamenlijke beleggingsfonds is het eenvoudiger dan voor aparte fondsen om enkele verschillende beleggingsmixen²⁹ aan te bieden. Er kan defensiever en offensiever worden belegd en eenvoudig *life cycle* beleggen worden aangeboden. Door de keuze van de beleggingsmix voor en na overdracht te leggen bij de partij die op dat moment het rendementsrisico loopt, respectievelijk de exploitant en de provincie ontstaat een betere verdeling van risico en opbrengst.

Om de risico's op calamiteiten af te dekken verhogen veel provincies het berekende doelvermogen per stortplaats met een algemene risico-opslag voor calamiteiten. Deze opslag zou voldoende moeten zijn voor gebeurtenissen met een kleine kans maar grote gevolgen. Echter omdat de opslag per stortplaats wordt gedaan zal het bedrag waarschijnlijk niet toereikend zijn bij een calamiteit van die stortplaats en is het gemiddelde bedrag per stortplaats juist te hoog. Door pooling van deze risico's zullen de kosten om deze risico's af te dekken in theorie lager uitvallen. Het Rijk zou een rol kunnen spelen bij de risicoafdekking waarvoor een reële kostendekkende premie wordt betaald, die kan afhangen van de lokale kans op calamiteiten. Door deze risico's te bundelen kan een deel van het huidige tekort op het doelvermogen vrijgespeeld worden. Veel provincies hebben in de nazorgplannen een opslag van 10 procent gebruikt voor calamiteiten. Stel de overheid heeft door de risicospreiding gemiddeld een opslag van 5 procent nodig. Dan valt er 5 procent van het huidige doelvermogen vrij die gebruikt kan worden om het tekort dat ontstaat door de lagere rekenrente af te dekken.



Figuur 17: illustratie pooling risico's voor calamiteiten

Concrete vervolgstappen

- Werk als provincies zo snel mogelijk toe naar de vorming van een gezamenlijk beleggingsfonds, waarin op termijn alle nazorgfondsen worden ingebracht en leg afspraken hierover vast. Deze bundeling van de beleggingsportefeuilles is gewenst voor uniformiteit en om de gemiddelde beleggingsrendementen te verhogen. Aanbevolen wordt dat wanneer de provincies instemmen met dit advies, het Rijk hen bij de vormgeving ondersteunt. Verbetering is urgent omdat het gat dat moet worden gedicht toeneemt naarmate de tijd verstrijkt en de verhoudingen tussen sector en provincies verslechteren als de verwachtingswaarde en het daadwerkelijk rendement uiteenlopen.

²⁹ Gedacht wordt aan een beperkt aantal beleggingsmixen, lopend van 50% zakelijke waarden tot 0% zakelijke waarden in stappen van bijvoorbeeld 10%, die op verzoek kunnen worden aangepast.

- Breng de verschillende provinciale nazorgfondsen geleidelijk in zodat geen onnodige transactiekosten hoeven te worden gemaakt en laat bijzondere producten die niet openbaar verhandeld worden waarderen (*due diligence*).
- Professionaliseer het beheer van dit fonds en schakel daarvoor (hulp van) professionele vermogensbeheerders in om een hoger rendement bij een verwachte beleggingsmix te realiseren of laat het beheer van dit fonds aansluiten bij vermogensbeheerders met een publieke functie, zoals het ABP, COVRA. Onderzoek naar de wijze van aanbesteding bij inschakeling van professionele vermogensbeheerders maakt onderdeel uit van deze stap.
- Laat dit beleggingsfonds verschillende beleggingsopties aanbieden voor deelnemende exploitanten en provincies (net als bij een individueel pensioenfonds). Welke opties gewenst zijn en hoe vaak en in welke mate de mix kan worden aangepast, verdient nader onderzoek. Een goede balans moet worden gevonden tussen keuzevrijheid en de kosten van de verschillende opties en bijstellingsmogelijkheden.
- Onderzoek de mogelijkheid om de risico-opslag voor calamiteiten uit het doelvermogen te halen en om te zetten naar een premie voor een landelijke calamiteitenverzekering (voor nog over te dragen stortplaatsen te betalen door sector en voor overgedragen stortplaatsen door provincies). Dit zou een apart spaarpotje kunnen zijn in het landelijke beleggingsfonds. Naar verwachting leidt dit tot lagere kosten en tot lagere risico's voor de provincies. Aandacht moet gegeven worden aan een goede definitie van een calamiteit en wie dit beoordeelt. Zo moet geen beroep kunnen worden gedaan als een calamiteit het resultaat is van slechte nazorg.

6.2 REKENRENTEMETHODIEK

De analyse van de alternatieven voor de rekenrente resulteert in een advies voor een rekenrentemethodiek die gebaseerd is op de historisch gerealiseerde rendementen op het belegde vermogen, waarbij er tegelijkertijd een aantal knelpunten moeten worden opgelost.

Uitgangspunt is dat tegelijk wordt toegewerkt naar een gezamenlijk beleggingsfonds. Hierdoor wordt rekening gehouden met het feit dat gemiddeld genomen betrokkenen noch kiezen voor de meest defensieve noch voor de meest offensieve mix. Ook wordt rekening gehouden met de huidige relatieve onderprestatie van de fondsen t.o.v. de markt. Als op termijn de prestaties verbeteren door de grotere omvang van het fonds en/of het professionelere beheer worden bij actualisatie de consequenties vertaald in de rekenrente. En als door veranderingen in de beleggingsrendementen de rendementen naar beneden moeten worden bijgesteld komt dit eveneens terug in de rekenrente. Tegelijkertijd is de aanpassing ten opzichte van de huidige rekenrentes en doelvermogens binnen de perken.

Om te voorkomen dat provincies te veel risico lopen bij marktschommelingen, wordt geadviseerd een beperkte opslag te doen op het berekende doelvermogen, zodat ook bij tijdelijke tegenvallers, een beperkte kans bestaat op het niet kunnen bekostigen van de nazorg. Deze kans treedt met name op als na zo'n 75 jaar grote uitgaven voor de nazorg te verwachten zijn. Een kleine opslag op het doelvermogen van 5 procent levert gemiddeld al een grote (32%) marge op na 75 jaar. Geadviseerd wordt dat het Rijk garant staat voor de incidentele kans dat er alsnog onvoldoende vermogen is door tijdelijke marktverstoringen of doordat structurele verstoringen nog niet volledig zijn vertaald in de gemiddelde rekenrente. De hoogte van deze opslag zou bepaald kunnen

worden via een gezamenlijk (alle provincies, naar rato van omvang vermogen, i.s.m. Rijk) uit te (laten) voeren en financieren ALM-studie.

Concrete vervolgstappen

- Ga onderling het gesprek aan over de voorgestelde rekenrentemethodiek en de eventuele verfijning en leg de te volgen rekenrentemethodiek vast in een bindende onderlinge afspraak van de provincies.³⁰ Onderdeel van de verfijning is het bepalen van de termijn en methodiek om het gemiddelde rendement te bepalen. Minimaal lijkt een 10-jaarstermijn nodig, maar beter is een langere periode (20-30 jaar) zodat herijking tot beperktere aanpassing van de rekenrente leidt. Databeschikbaarheid is dan bij de start van de methodiek een uitdaging.
- Bepaal (door een accountant) de standaard rekenrente op het historische rendement van de totale belegde voorziening/reserve. Op basis van het aangeleverde spreadsheet van het IPO en de voorzieningen zoals die in EVANAS -studie zijn genoemd, is deze rente op dit moment naar beneden afgerond geschat op 4,5 procent voor de afgelopen 10 jaar. Hoog het berekende doelvermogen op met een toeslag die zorgt voor een buffer. Deze buffer is er voor bedoeld om risico door schommelingen in de markt af te dekken, met name op moment dat in de toekomst grote uitgaven worden geprognosticeerd (75 jaar na overdracht). De verwachtingswaarde van deze buffer kan evt. worden getoetst via een ALM-studie, gezamenlijk uit te voeren door provincies en Rijk.
- Actualiseer elke 5 jaar de historische rendementen, de te hanteren inflatie en de nazorgplannen. Baseer de inflatie op langjarige gemiddelden, net als de rekenrente. De inflatie, rekenrente en nazorgplannen bepalen samen de doelvermogens en zijn op deze manier onderling consistent. Spreek een eerste moment af waarop de actualisatie voor alle stortplaatsen moet zijn gedaan; bijv. 1-1-2024.

6.3 TRANSITIE

De aanpassing van de rekenrente zal voor de meeste partijen gevolgen hebben voor het op te bouwen doelvermogen. Aanbevolen wordt om voor de aanvulling van een tekort een overgangsperiode van 10 jaar te hanteren. In deze periode zijn bovendien nieuwe inzichten met betrekking tot nazorg te verwachten naar aanleiding van de verkenning naar de toekomst van het storten en de pilots duurzaam stortbeheer. Een overdracht zou als gevolg van de aanpassing kunnen worden uitgesteld. In deze periode van 10 jaar is een beperkte onderdekking acceptabel. Als de dekking minder is dan het beoogde doelvermogen op dat moment, zijn wel extra garanties nodig of direct een aanvullende inleg. Snellere bijstorting van vermogen kan aantrekkelijk zijn als dit een hoger rendement oplevert dan de exploitant of provincie op andere wijze kan realiseren (m.n. voor publieke partijen). Bij overdracht binnen deze 10 jaar moet het doelvermogen op basis van een geactualiseerd nazorgplan worden afgestort.

³⁰ Voor landelijk uniformiteit en een *level playing field* is het van belang dat alle provincies meedoen. Als echter één provincie niet mee wil doen is dat suboptimaal, maar hoeft dat geen beletsel te zijn voor de andere provincies om wel dit advies op te volgen. De uniforme methodiek strekt zich dan uit tot de samenwerkende provincies. Wanneer de meerderheid hiervoor kiest, dan zou het rendement en de rekenrente van deze samenwerking toch op termijn de default norm kunnen worden en is het voor provincies die niet meedoen volgens ons steeds moeilijker om afwijkend beleid te rechtvaardigen.

Voor stortplaatsen die uit exploitatie zijn, en die ook na de overgangsperiode niet in staat zijn het doelvermogen af te storten lijkt het redelijk als het Rijk als vangnet fungeert voor max. het verschil tussen het doelvermogen bij 5 procent en de historisch gerealiseerde rendementen. Storten is een nutsfunctie die behouden moet blijven. Ook voor provincies die achterlopen ten opzichte van het vereiste doelvermogen en over onvoldoende eigen middelen beschikken zou het Rijk een rol kunnen vervullen.

Concrete vervolgstappen

- Bepaal voor alle stortplaatsen en provincies de consequenties voor de doelvermogens, bijv. per 1-1-2024 en maak afspraken over de implementatie van een nieuwe rekenrente. Uitsstel van overdracht nadat een stortplaats reeds uit exploitatie en afgedicht is, behoort tot de mogelijkheden. Het doelvermogen wordt dan gecorrigeerd voor de nazorgkosten die in deze periode door de exploitant worden gedragen.
- Gebruik de transitieperiode om resultaten af te wachten en in de nazorgkosten te verwerken van het verkennende onderzoek naar de toekomst van het storten (afronding zomer 2022) en van de Greendeal introductie Duurzaam Stortbeheer (afronding experiment 2027). Voor stortplaatsen die vlak voor overdracht staan en niet 10 jaar willen wachten, zouden afspraken gemaakt kunnen worden over welk deel van het verschil tussen de huidige rekenrente en de nieuwe rekenrente wordt doorvertaald in de benodigde aanpassing van het doelvermogen. Te overwegen valt het te betalen verschil bij overdracht in vier jaar te laten oplopen naar 100 procent: bijv. bij overdracht in eerste jaar 25 procent verschil, in tweede jaar 50 procent verschil, in derde jaar 75 procent verschil en daarna 100 procent.
- Reserveer voldoende tijd en middelen om het transitieproces aan te jagen en te ondersteunen: vastleggen rekenrentemethodiek, voorbereiden gezamenlijk beleggingsfonds en managen transitie. Dit geldt niet alleen voor de provincies/nazorgfondsen (vastleggen afspraken en waardering/*due diligence* portefeuilles en rendementen) en exploitanten (actualiseren nazorgplannen), maar ook voor het Rijk. Als de provincies instemmen met de aanpak adviseren we vanwege de stelselverantwoordelijkheid en nutsfunctie van het storten, een procesrol voor het Rijk (IenW) bij het op verzoek ondersteunen van provincies in het maken van afspraken, vormgeven van een gezamenlijk beleggingsfonds, de waardering van de inbreng van de beleggingsportefeuilles, en het aansturen van een gezamenlijke ALM-studie. De nazorg is in principe een verantwoordelijkheid van de provincies, maar als daar behoefte aan bestaat, lijkt het ons redelijk dat het Rijk de voorgestelde rollen³¹ oppakt en zo een deel van de proceskosten en het risico draagt.

³¹ Voor het Rijk zien we een potentiële rol als vangnet voor probleemgevallen met te weinig draagkracht om bij te storten, als back-up wanneer er bij een tijdelijk negatief beursklimaat onvoldoende middelen zijn om grote nazorguitgaven te doen, als garantiesteller voor calamiteitenpotje, en mogelijk medefinancier van proceskosten en onderzoek implementatie/transitie.

AFKORTINGEN

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ALM	De term asset-liability management (ALM) wordt gebruikt in de beleggerswereld voor het proces van het verkrijgen van inzicht in de onderlinge afhankelijkheden in de ontwikkeling van rechten en verplichtingen van een organisatie. Het doel is dat waardeontwikkelingen aan beide kanten van de balans zo veel mogelijk gelijk oplopen.
BOFv	Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen
CAPM	Capital Asset Pricing Model
CBS	Centraal bureau voor statistiek
CPI	Consumenten Prijs Index. Voor Nederland stelt het CBS de inflatie vast op basis van een aantal consumentenproducten.
DB	Defined Contribution, Beschikbare premie
DC	Defined Benefit, toegezegde pensioenregeling/uitkering
DNB	De Nederlandse Bank
EICP	Het Europees indexcijfer van de consumptieprijzen (EICP) is een geaggregeerde maatstaf voor de consumenteninflatie voor de hele Europese Unie, de eurozone plus de andere lidstaten.
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EVANAS	Onderzoek FFact uit 2017, Evaluatie nazorg stortplaatsen
Fido	Wet financiering decentrale overheden
HICP	Europese consumentenprijsindex. De HICP is een gestandaardiseerde prijsindex met vaste EU-richtlijnen. Deze is in het leven geroepen om vergelijkingen te kunnen maken tussen verschillende landen, de EU en de eurozone.
IenW	Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IPO	Het Interprovinciaal Overleg
MSCI	De MSCI World index is een marktkapitalisatie gewogen beursindex van 1.546 bedrijven over de hele wereld. Het wordt onderhouden door MSCI, voorheen Morgan Stanley Capital International, en wordt gebruikt als een gemeenschappelijke benchmark voor 'wereld' of 'wereldwijde' aandelenfondsen die bedoeld zijn om een brede dwarsdoorsnede van wereldwijde markten te vertegenwoordigen.
MUICP	Monetary Union Index of Consumer Prices (MUICP) is een geaggregeerde maatstaf voor de consumenteninflatie voor alle landen in de eurozone.

NAVOS	NAzorg VOormalige Stortplaatsen
RFR	Risk Free Rate, risicovrije rente.
Ruddo	De Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden
RWS	Rijkswaterstaat
UFR	Ultimate forward rate, de “langstetermijnrente”, de berekende asymptoot na het laatste liquide punt. Pensioenfondsen en verzekeraars moet de huidige waarde van hun toekomstige verplichtingen na 20 jaar hiermee herrekenen. UFR verschilt tussen verzekeraars en pensioenfondsen.
Wm	Wet milieubeheer

LITERATUUR

Afvalzorg, Mineralz en Attero, *Evaluatie nazorgwet – creëren efficiënt level playing field*, 10 juli 2018.

Burgerlijk Wetboek, BWBR0003245, *Wet milieubeheer, Hoofdstuk 8 Inrichtingen, Paragraaf 8.2*, Geraadpleegd op 03-03-2022, Geldend van 01-01-2022 t/m heden

Burgerlijk Wetboek, BWBR0003245, *Wet milieubeheer, Titel 15.11. Financiering van de zorg voor gesloten stortplaatsen*, Geraadpleegd op 03-03-2022, geldend van 01-01-2022 t/m heden

Burgerlijk Wetboek, BWBR0011987, *Wet financiering decentrale overheden*, Geraadpleegd op 03-03-2022, Geldend van 15-12-2013 t/m heden.

Burgerlijk Wetboek, BWBR0012076, *Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden*, Geraadpleegd op 03-03-2022, Geldend van 30-12-2014 t/m heden

CBS, statonline, *Jaarmutatatie HICP; Nederland, eurozone en Europese Unie, 2015=100*.

CBS, statonline, *Obligaties; effectief rendement, gemiddelden, 1947 – 2003*.

Ernst & Young. *Second opinion afkoopwaardemethode Van Harinxmakanaal*, 2012.

FFact, *Evaluatie nazorg stortplaatsen (EVANAS)*, 15 mei 2017.

Interprovinciaal Overleg (2019), *RINAS handleiding, rekenmodel IPO Nazorg Stortplaatsen vs. 4.1*, 4 oktober 2019, laatste wijziging 8 maart 2021

Interprovinciaal overleg, *Berekening risicobedrag voor nazorgstortplaatsen, de handleiding*, 6 maart 2009.

IPO, Jansen Bert, et al., *Schets problematiek aanpassing nazorgwetgeving*, 30 april 2020.

Koopmans, C. (SEO) & G. van Rhee (Stratelligence), *Factsheets discontovoet, vragen en antwoorden over de nieuwe discontovoeten met ingang van 2021 op het werkteerein van IenW*, juni 2021.

Pelsser Consulting, *ALM studie Gelders nazorgfonds*, 28 januari 2020

Provincie Drenthe, *Beleggingsstatuut Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Drenthe*, 1 november 2014 (van overheid.nl)

Provincie Flevoland, *Provinciaal fonds nazorg gesloten stortplaatsen Flevoland, Treasurystatuut Nazorgfonds*, 7 november 2017.

Provincie Gelderland, *Bijlage bij Statenbrief Fonds Nazorg Stortplaatsen*, 17 september 2020.

Provincie Groningen, *Nazorgheffing Groningen*, 22 mei 2007.

Provincie Limburg, *Beleggingsstatuut Fonds nazorg gesloten stortplaatsen*, 19 juli 2016

Provincie Noord-Brabant, *Beleggingsstatuut Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen Provincie Noord-Brabant*, 14 juli 2009.

Provincie Noord-Brabant, *Beleggingsstatuut Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen Provincie Noord-Brabant*, 12 maart 2019.

Provincie Noord-Holland, *Provinciaal blad 2020, nr 354, Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 5 november 2019, nr. 1323351/1323312, tot vaststelling van het Beleggingsstatuut Fonds nazorggesloten stortplaatsen Noord-Holland 2019*, 21 januari 2020

Provincie Overijssel, *Leemtewet Beleggingsstatuut*, 10 december 2008.

Provincie Zeeland, *Instelling provinciaal fonds nazorg stortplaatsen*, 23 juni 2002.

Provincie Zuid-Holland, *Provinciaal fonds nazorg gesloten stortplaatsen Zuid-Holland, Beleggingsstatuut 2018*, 18 september 2018.

Rijksoverheid, *Concept Normenkader Interbestuurlijke Verhoudingen 2022*, 8 maart 2022.

Rijksoverheid, *Concept-handleiding voor Uitvoeringstoets Decentrale Overheden*, Versie 24 maart 2022.

Rijkswaterstaat, *Afvalverwerking in Nederland, gegevens 2020*, februari 2022.

Rijkswaterstaat. *Brief DG RWS aan HID'en, Afkoopfactor beheer en onderhoud voor overdrachten van infrastructuur*, 4 december 1997.

Rijkswaterstaat. *Handboek beheersoverdrachten waterstaatswerken, C11512*, datum onbekend, gesand in 2007.

Rijkswaterstaat. *Handreiking afkoopsommen Beheer en Onderhoud, bedrijfsvertrouwelijk*, 2021.

Staatsobligaties na 2003: via website ministerie van financiën: MTS Netherlands, <https://www.mtsdata.com/content/data/public/nld/fixing/download/>.

Stuurgroep evaluatie nazorg stortplaatsen, *brief aan staatssecretaris S. van Veldhoven*, 8 maart 2018

Tweede Kamer, *zitting 1979-1980, 15679, nr. 6, Overbrenging in beheer en onderhoud bij de gemeente Smilde van een in die gemeente gelegen gedeelte van de Molenwijk*, 1980.

Tweede Kamer, *zitting 2010-2011, 29 352, nr. 5, Waardering van risico's bij publieke investeringsprojecten*, 2011.

Vereniging Afvalbedrijven, *Verzoek aan ministerie van Infrastructuur en waterstaat om regelgeving eeuwigdurende nazorg te actualiseren*, 15 december 2020.

Werkgroep Discontovoet. *Rapport Werkgroep discontovoet 2020*, 2020.

BIJLAGE A: SCHATTING GEMIDDELD BELEGGINGSRESULTAAT

Het gemiddelde resultaat dat de nazorgfondsen van de provincies behaald hebben de afgelopen 10 jaar, is geschat door de bekende jaarlijkse rendementen te middelen en deze naar rato van de omvang van het nazorgfonds te wegen tot een landelijk rendement. De omvang van de nazorgfondsen is gebaseerd op de omvang van de voorzieningen zoals genoemd in het EVANAS-onderzoek. Dit is een schatting omdat voor enkele provincies niet voor alle jaren een rendement bekend is, en omdat de verhouding van de omvang van de fondsen niet voor alle jaren gelijk is. Het gewogen gemiddelde dat uit deze analyse volgt bedraagt 4,63 procent. Omdat dit rendement nog kan veranderen wanneer cijfers worden aangevuld of gevalideerd, is in de analyse uitgegaan van een jaarlijks rendement van 4,5 procent.

Tabel 9: omvang voorzieningen per provincie in 2016

Provincie	Open	Uit exploitatie	Gesloten	Totaal	Aandeel
DR	€ 9,4	€ 0,0	€ 1,8	€ 11,2	3%
FL	€ 1,8	€ 10,8	€ 10,0	€ 22,5	5%
FR	€ 5,2	€ 6,2	€ 0,0	€ 11,4	3%
GD	€ 15,4	€ 17,3	€ 14,7	€ 47,3	11%
GR	€ 6,4	€ 2,5	€ 15,6	€ 24,5	6%
LB	€ 4,5	€ 31,8	€ 1,8	€ 38,0	9%
NB	€ 12,6	€ 91,1	€ 22,4	€ 126,1	31%
NH	€ 41,9	€ 15,8	€ 0,6	€ 58,2	14%
OV	€ 11,4	€ 0,0	€ 0,0	€ 11,4	3%
UT	€ 2,8	€ 0,0	€ 0,0	€ 2,8	1%
ZH	€ 5,3	€ 27,7	€ 13,7	€ 46,7	11%
ZL	€ 7,1	€ 4,9	€ 0,0	€ 12,0	3%
Totaal	€ 123,7	€ 208,1	€ 80,4	€ 412,2	100%

Tabel 10: rendementen in procentpunten per provincie volgens IPO-Excel

Provincie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gem.
DR		4,02	4,00	-3,41	5,69	2,64	-1,72	12,7	3,65		3,45
FL	7,70	3,70	7,71	3,60	3,05	2,45	-3,10	11,1	2,89		4,34
FR	5,06	5,06	5,06	4,24	4,24	4,24	4,24	4,24	4,24	4,24	4,49
GD	10,7	9,20	13,7	3,60	6,35	2,87	-0,60	11,6	4,08	8,39	6,99
GR	0,89	1,03	0,58	0,62	0,71	8,85	0,28	9,20	3,19	11,4	3,68
LB	5,63	9,70	8,20	4,47	3,13	5,60	-3,61	11,3	1,74	15,1	6,13
NB	4,40	4,40	8,40	3,00	2,10	1,70	-1,20	6,70	3,09	5,55	3,81
NH	6,88	3,84	12,7	0,35			-1,34	10,9	3,33		5,26
OV	1,47	1,11	0,75	2,62	5,10	3,20	-2,90	10,4	4,60	6,90	3,33
UT	6,10		4,30	1,40	2,40	4,40	-3,90	11,6			3,76
ZH	4,90	3,40	2,30	2,43	2,86	11,7	-0,84	4,55	5,45	6,77	4,35
ZL		4,10	2,90	3,80	-0,50	2,60	-2,20	6,50			2,46

BIJLAGE B: INTERVIEWVERSLAGEN EN FACTSHEETS

Rijk: ministerie IenW en BZK (gevalideerd)

Provincie Noord-Brabant (gevalideerd)

Provincie Gelderland (gevalideerd)

Provincie Groningen (gevalideerd)

Provincie Drenthe (gevalideerd)

Factsheets overige provincies: Flevoland, Friesland, Limburg, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland, Zeeland. Deze factsheets zijn niet gevalideerd door de betreffende provincies, maar gebaseerd op EVANAS-studie, de beleggingsstatuten en informatie van het IPO en exploitanten.

Indaver (gevalideerd)

Afvalzorg (gevalideerd)

Attero (gevalideerd)

Twence (gevalideerd)

RIJK (GEVALIDEERD)

Tessa Hollaar, Beleidsmedewerker Directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, o.a. verantwoordelijk voor storten.

Tom van der Lelij, Beleidsmedewerker Directie Bestuur, Financiën en Regio's, Ministerie van Binnenlandse Zaken

6 april 2022

Verwachtingen

IenW verwacht dat het onderzoek een advies voor een uniforme methodiek oplevert. Dat de verschillen die ontstaan tussen provincies wel kleiner zullen worden, maar niet zullen verdwijnen omdat waarschijnlijk een deel van de variabelen in de methodiek door de provincies wordt ingevuld en onderling niet gelijk is. Door IenW is begrepen dat dat ook het beeld van de exploitanten is. Het kan dus afhangen van de situatie per provincie. Er zijn provincies waar de gedeputeerden en de exploitanten eigen maatwerkafspraken gemaakt hebben en andere provincies waar men elkaar minder vindt. Een uniforme methodiek lost een deel van het probleem op als de criteria geobjectiveerd kunnen worden en men aan de provincies mee kan geven welke criteria ze moeten hanteren bij het bepalen van de rekenrente. Daardoor ontstaat er nog niet een 100 procent *level playing field* in Nederland. Het *level playing field* met buitenland nemen we in dit onderzoek niet mee omdat het stelsel in het buitenland geen eeuwigdurende nazorg omvat (EU-regel vereist dat er minimaal 30 jaar nazorg wordt verleend).

Huidige situatie

Minister (Pronk) van VROM heeft destijds bij de eerste evaluatie van de nazorgwet besloten geen vaste rekenrente te bepalen, maar dat aan de provincies over te laten. Als toelichting bij het niet overnemen van de aanbeveling om dat wel te doen, geeft de minister aan *“Deze aanbeveling neem ik niet over. Ik ben van mening dat de berekening van de nazorgkosten een verantwoordelijkheid van de provincie is. Het heeft mijn voorkeur dat de provincies gezamenlijk de percentages voor rente en inflatie bepalen en die ook voor alle stortplaatsen gelijk toepassen.”* Het feit dat er nu een onderzoek wordt uitgevoerd naar een kader of methodiek voor de rekenrente is mede hierdoor veroorzaakt. In feite is de urgentie alleen maar vergroot doordat de risicovrije rente verder is gedaald. De lagere rentes op risicovrije producten zorgen ervoor dat iedere provincie voor de afweging komt te staan of de sector via hogere heffingen de tekorten in de doelvermogens dient aan te zuiveren of dat deze tekorten worden aangezuiverd via de algemene middelen. Dit is volgens BZK een keuze die Provinciale Staten maken en waar het Rijk niet over gaat. Provincies bepalen of de vorming van de doelvermogens al dan niet plaatsvindt tegen kostendekkende tarieven. Over de uitvoering van die taak leggen Gedeputeerde Staten verantwoording af aan Provinciale Staten..

Rol I&W en BZK

I&W is het verantwoordelijke vakdepartement voor afval en milieu en dus verantwoordelijk voor de stortplaatsen. Daarom werkt men aan een bredere visie op de toekomst van het storten. Wat betekent het als er steeds minder wordt gestort?

De rol van de directie Bestuur, Financiën en Regio's (BFR) van BZK op dit dossier is tweeledig. Ten eerste medeverantwoordelijkheid met vakdepartementen over de wijze waarop rol, taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden worden vormgegeven bijvoorbeeld in de vorm van een bestuurlijk financieel arrangement (balans taken en bekostiging). Ten tweede er voor zorgen dat de bekostiging van taken van decentrale overheden kan worden uitgevoerd bijvoorbeeld via lokale heffingen, gemeentefonds, provinciefonds of een specifieke uitkering. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid monitort de directie BFR bovendien de financiële positie van de decentrale overheden. Tevens is bij BFR het financiële toezicht op de provincies belegd. Via onder meer het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) is er periodiek contact op bestuurlijk niveau met de koepels van provincies (IPO) en gemeenten (VNG). BZK is samen met het ministerie van Financiën beheerder van het gemeente- en provinciefonds. Daarnaast is het ministerie van Financiën op afstand bij dit dossier betrokken via de Inspectie Rijksfinanciën (IRF). De IRF heeft een centrale rol in budgettaire processen en onderhoudt hiertoe contacten met de departementen.

Achtergrond

Via de ambtelijke voorportalen van het BOFv hebben de provincies circa 1,5 jaar geleden bij het Rijk aangeklopt over de door hen ervaren knelpunten in het stelsel, mede naar aanleiding van een brief van de sector aan de staatsecretaris van IenW. Het Rijk is verantwoordelijk voor het nazorgstelsel. De uitvoering van de nazorg (technisch en financieel) is in 1998 gedelegeerd naar de provincies. IenW draagt er samen met BZK en Financiën zorg voor dat een evenwichtig nazorgstelsel voor stortplaatsen in stand blijft waarbinnen provincies de hen opgedragen taken goed kunnen uitvoeren. Dat betreft enerzijds onder meer de ruimtelijke inpassing, het beheer en de nazorg van stortplaatsen in iedere provincie. Anderzijds dienen de provincies ter dekking van de geraamde kosten van dit eeuwigdurende beheer er voor te zorgen dat het berekende doelvermogen gevormd wordt. Aan de bekostigingskant van het stelsel doet zich een knelpunt voor: niet zo zeer in de berekeningswijze van de beheersmaatregelen want hiervoor is interprovinciaal een systematiek ontwikkeld die door alle provincies wordt gehanteerd. Het knelpunt betreft de complexe financieringsmethodiek waarbij de betaalde leges voor het storten van afval door iedere provincie zodanig worden belegd en beheerd dat door de jaarlijkse aangroei uiteindelijk het berekende doelvermogen wordt gerealiseerd. Het ervaren knelpunt daarbij is de wijze waarop de rekenrente wordt bepaald: een rente die hoger wordt ingeschat dan gerealiseerd betekent een financieel risico voor de provincie, een te laag ingeschatte rente betekent dat de leges voor het storten hoger moeten zijn dan strikt noodzakelijk om het doelvermogen te realiseren. Een complicerende factor is dat het decentrale overheden niet is toegestaan om anders dan ten behoeve van de publieke taak middelen uit te zetten. Mede door affaires in het verleden (Ceteco, Icesave, Vestia) zijn lacunes in wetgeving gedicht om te voorkomen dat decentrale overheden anders dan voor de publieke taak bijvoorbeeld kunnen speculeren, beleggen of bankieren. Sinds 2013 moeten decentrale overheden zelfs alle overtollige liquide middelen aanhouden in 's Rijks Schatkist.

Een van de weinige uitzonderingen hierop zijn de nazorgfondsen die onder strenge voorwaarden gelden mogen uitzetten in de vorm van beleggingen in aandelen. Hierbij is het van belang dat de hoofdsom, gecorrigeerd voor inflatie, ten minste aan het einde van dertig jaar intact is door middel van vastrentende waarden of overige uitzettingen tegen rente beiden bij een instelling die voldoen aan de ratingeisen van de Regeling uitzettingen derivaten decentrale overheden (Ruddo). Voor de bepaling van het gedeelte van de portefeuille dat aangehouden moet worden in de vorm van vastrentende waarden of overige uitzettingen geldt een nominale rekenrente van 5 procent en

een inflatiecorrectie van 2 procent. De wijziging waarmee deze mogelijkheid in 2001 voor provinciale nazorgfondsen werd geïntroduceerd vermeldt dat zo prudentie is ingebouwd door uit te gaan van een voorzichtig vastgestelde rekenrente. Deze rekenrente (ondergrens van behaalde rendement in het toenmalige verleden) geeft een indicatie inzake het op lange termijn te verwachten minimale renteniveau. Voor de nazorgfondsen wordt een rekenrentevoet van 5 procent voor de lange termijn als voorzichtig beschouwd. Met een inflatiedoelstelling van 2 procent, rolt hier een reële rente uit van 3 procent. De redenering was dat bij deze rekenrente met het minimum vereiste aandeel vastrentende waarden de hoofdsom na 30 jaar kon worden gegarandeerd. Door deze hoofdsomgarantie mochten de provincies met het overige deel van het geld beleggen in aandelen.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Het doel is om een veld te creëren waarin de opvattingen van iedereen zijn meegenomen en waarin gedeputeerden niet het faillissement van de stortplaatsexploitanten veroorzaken en er ook begrip is voor de risico's van de provincies. Storten wordt beschouwd als een nutsfunctie. Nazorg is daar onderdeel van en dus moet er een oplossing komen als de kosten niet (meer) op te brengen zijn door één van de partijen. De knelpunten in het huidige stelsel moeten worden opgelost. Het Rijk zou in het licht van de veranderde omstandigheden en vanuit haar stelselverantwoordelijkheid de provincies kunnen helpen een structuur te vinden waarin de financiële risico worden beperkt en beheerst terwijl de rendementen worden vergroot en geoptimaliseerd. BZK vraagt zich af of je van de sector mag verwachten dat ze met terugwerkende kracht kosten die in rekening hadden moeten worden gebracht, alsnog allemaal betalen. Er is wel wat weerstandsvermogen om een deel te betalen. Eenzelfde vraag heeft BZK ten aanzien van de provincies: kun je provincies met slechte beleggingsprestaties hierop met terugwerkende kracht af rekenen. Daarbij komt: beleggen is alerminst een vanzelfsprekende taak voor provincies.

Een lange termijn oplossing kan zijn de optimalisatie van risico's door ontwikkeling van een gezamenlijke verzekering/stroppenpot waarmee je de risico's spreidt en verkleint, en/of een gezamenlijk beleggingsvehikel met mogelijk achtervang van het Rijk voor worst case scenario's. Risico's op onvoorziene nazorgkosten en calamiteiten kunnen per locatie verschillen en zijn nu onderdeel van de berekening van het doelvermogen. Deze kunnen mogelijk worden afgesplitst van het doelvermogen per stortplaats en gecombineerd.

Zoals gezegd kan een provincie prima een stortplaats ruimtelijk inpassen en behoort beleggen niet tot hun kernactiviteiten. Beleggen is zelfs een activiteit waar provincies zich normaal gesproken juist niet mee mogen bezig houden. Fysieke en financiële verantwoordelijkheid zouden op verschillende niveaus kunnen worden ingericht. De provincie is dan verantwoordelijk voor techniek en ruimtelijke inpassing, en het Rijk kan misschien wel een stuk verantwoordelijkheid nemen voor de verhoging van de langetermijnrendementen op bovenprovinciaal niveau. Een gezamenlijk fonds geeft meer transparantie over echte rendementen en opgebouwd vermogen door de gelijke wijze van waardering van beleggingspakketten (tegen marktwaarde). Inspiratie kan worden opgedaan bij een instelling als het waarborgfonds sociale woningbouw (WSW), dat zorgt via borging voor gunstige financiering van woningcorporaties, tegen zo laag mogelijke kosten. WSW helpt daarmee corporaties bij het bouwen en onderhouden van sociale huurwoningen. Het gaat om een fonds met achtervang, dat alleen gespecialiseerd is in beheer van vermogen en financiële risico's nazorg.

Misschien is doorgroei naar een club als het COVRA mogelijk. En wellicht kan daarbij aangesloten worden of gebruik van kennis gemaakt worden. Er zijn daar immers specialisten in hoe je de

financieringskant voor eeuwigdurende zorg (voor radioactief afval) goed kan inrichten. Op dit moment hanteert COVRA een nominale rekenrente van 4,3 procent.

Deze ontwikkeling kost tijd maar aan een dergelijke convergentie kan in de komende periode verder worden gewerkt.

In de tussentijd moet er een rekenrentemethodiek of rekenrente worden gehanteerd die de juiste balans biedt tussen provincies/maatschappij en de sector. Draagvlak voor een rekenrente(methodiek) is de eerste stap. Het zou mooi zijn als er tevens akkoord komt om een vervolgstap te verkennen waarin een acceptabele en haalbare verdeling van risico's, taken, verantwoordelijkheden en financiën ontstaat.

De eerste stap kan een methodiek zijn (bijv. ALM-aanpak met geobjectiveerde input) of een vaste op te leggen rekenrente.

Voor een rekenrente die volgt uit een uniforme methodiek zou inzichtelijk gemaakt moeten worden hoe die is opgebouwd en hoe dat per provincie verschilt. Idealiter vormen geobjectiveerde criteria de basis zoals de bestaande buffer, aantal en omvang van de stortplaatsen (totale exposure), verhouding open en overgedragen stortplaatsen, risicohouding (bijv. de acceptabel gevonden kans op uitputting en op onderdekking van het fonds). Transparantie over onderliggende verschillen bevordert dan 'concurrentie' tussen provincies (en verkleining van de verschillen). Duidelijk moet worden of ze scherp aan de wind zeilen of niet, zowel qua beleggingsresultaat als qua verdeling van risico's. Het is interessant om te weten hoe de verschillende provincies nu de knip leggen tussen risico's voor de maatschappij en voor de sector.

De tweede optie die verkend zou kunnen worden is een uniforme voorgeschreven rente, bijv. zoals geldt voor maatschappelijke kosten-batenanalyses. Dat is een discontovoet die elke vijf jaar wordt bepaald door de commissie risicowaardering bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende ministeries en CPB en PBL. Daarmee haal je het politieke eraf en geef je een norm voor de verdeling tussen maatschappij/provincie en sector die niet afhangt van de risicohouding van een provincie.

Een gefaseerde oplossing van eerst een methodiek en vervolgens een verdergaande aanpassing past ook bij het onderzoek naar de toekomst van het storten. Dit verkennende onderzoek wordt in de zomer 2022 afgerond. Daarnaast is er ook nog de Greendeal introductie Duurzaam Stortbeheer waarbij verschillende pilots zijn gestart en waar het experiment in 2027 wordt afgerond. Als duurzaam storten succesvol is dan is mogelijk de voorziening die nu binnen de provincies wordt opgebouwd, misschien deels niet meer nodig en nu al voldoende voor de resterende nazorg.

Een geleidelijke overgang (dakpansgewijze) naar een nieuwe rekenrente lijkt slim. Je wilt niet dat het op te bouwen doelvermogen van de ene op de andere dag fors kan verschillen en direct moet worden aangevuld/bijgestort. Dat kan bijvoorbeeld door het bij te storten bedrag niet direct volledig te laten betalen maar een verplichting over achterliggende jaren geleidelijk in te vullen. En wanneer een stortplaats dicht op overdracht zit niet het hele verschil tussen het oude en nieuwe doelvermogen in rekening te brengen.

Het totale pakket zou misschien simpel op korte termijn kunnen zijn met meer details in een langetermijnoplossing.

Eisen en randvoorwaarden

Bij het beleggen en aanpassen van taken bij decentrale overheden hanteert BZK de Uitvoerings-toets Decentrale Overheden (UDO). Daarbij spelen vragen als: Is er balans tussen wat men moet doen en de bekostiging? Is er een bestuurlijk financieel arrangement dat uitvoerbaar is? Wordt er recht gedaan aan signalen die er zijn/komen over uitvoerbaarheid? Mogelijk helpen de vragen uit deze lijst nog op nieuwe gedachten en criteria die van belang zijn voor dit vraagstuk.

Belangrijke punten naast de rekenrentemethodiek

Na 2000 heeft het Rijk vanuit zijn rol als herverdelers de overvloedige middelen uit de verkoop van de energiebedrijven deels afgeroomd en betrokken bij de verdeling van het provinciefonds door rekening te houden met het aanwezige vermogen. Verder is het goed te beseffen dat het bijzonder is dat provincies voor nazorg mogen beleggen. Dit is uitgesloten voor andere werkgebieden.

Bij dreigende financiële problemen van provincies door de nazorg van stortplaatsen zullen provincies mogelijk eerst op de korte termijn streven naar herstel en/of vergroting van hun weerstandsvermogen of de vorming van voorzieningen ten laste van de algemene middelen. Een volgende stap die voor de hand lijkt te liggen, is onder het mom 'de vervuiler betaalt' een structurele verhoging van de tarieven om op de stortplaatsen te kunnen storten. Provincies kennen geen procedure bij financiële problemen zoals gemeenten die hebben in de vorm van artikel 12 Financiële-verhoudingswet.

Uiteindelijk kan het Rijk als de provincies er onderling niet uitkomen altijd vanuit zijn rol als stelselverantwoordelijke de wet veranderen. Een inhoudelijk passende oplossing zou daarbij leidend moeten zijn. Vanuit IenW is er nu niet het streven om de bevoegdheid weg te halen bij de provincies en de wet aan te passen.

PROVINCIE NOORD-BRABANT (GEVALIDEERD)

Frank van Dam, treasurer provincie Noord-Brabant, secretaris Dagelijks en Algemeen Bestuur Nazorgfonds

Edwin Willems, teamleider milieu verantwoordelijk voor de stortplaatsen, secretaris Bestuursraad Nazorgfonds

4 april 2022

Verwachtingen

De provincie Noord-Brabant hoopt dat uit dit onderzoek een richtlijn of methodiek volgt die men kan gebruiken om op objectieve manier een rekenrente te bepalen en die voor meerdere jaren geldig is. Het is niet de bedoeling om elk jaar een nieuwe rekenrente te bepalen.

De rekenrente moet geen relatie hebben met de beleggingsrendementen, maar juist laten zien dat de langjarige rekenrente los staat van de gerealiseerde rendementen. De reden is dat de waardebeoordeling van de verplichtingen niets van doen heeft met de beleggingen. Iedere provincie heeft een eigen beleid op het gebied van beleggingen (o.a. de verhouding aandelen vs. vastrentende waarden). De beleggingsresultaten moeten uiteraard wel in lijn liggen met de rekenrente maar ze kunnen fluctueren. Idealiter zou voor de exploitanten de rekenrente wel voor elke provincie gelijk moeten zijn. Dus niet eenzelfde methodiek en wel 12 verschillende rekenrentes. Maar als provincie Noord-Brabant zitten we niet vast aan een rekenrente die voor alle provincies gelijk is. Een uniforme methodiek helpt de Provincie wel om uit te dragen dat men niet zomaar iets doet, maar een transparante en objectieve methode gebruikt, waarnaar men kan verwijzen. De Provincie heeft de verplichting om de milieuveiligheid te bewaken en de eeuwigdurende nazorg uit te voeren. Dat betekent dat de Provincie niet gebaat is bij een hoge rekenrente. Dat zou kunnen betekenen dat je een offensiever beleggingsbeleid voor de gesloten stortplaatsen moet kiezen dan conform het vastgestelde beleggingsstatuut.

Huidige situatie

Het Nazorgfonds van de provincie Noord-Brabant kent een gedifferentieerd beleggingsbeleid en kiest voor de 2 inmiddels gesloten en overgedragen stortplaatsen, mede op advies van de ALM-adviseur (Zanders) voor de standaard (een relatief defensieve) beleggingsmix die ook door de publieke exploitanten, in relatie tot de 4 nog niet gesloten stortplaatsen, is overgenomen. De private exploitant (Attero) heeft in relatie tot 3 nog niet gesloten stortplaatsen, gekozen voor de customised (iets offensievere) beleggingsmix. Elke vijf jaar wordt er een ALM-studie uitgevoerd. De ALM-adviseur heeft geadviseerd de rekenrente in ieder geval te verlagen naar de rekenrente (de UFR) van de verzekeraars (zoals jaarlijks wordt vastgesteld door EIOPA). Over de afgelopen 9-10 jaar is wel een rendement op de gesloten stortplaatsen behaald van 5 procent. Dat geeft discussie net als bij pensioenfondsen, want hoe leg je uit dat pensioenfondsen een veel hoger rendement halen dan de rekenrente die ze hanteren? Ten opzichte van pensioenfondsen is er wel verschil voor de nazorgfondsen. Pensioenfondsen kunnen veel beter spreiden dan een nazorgfonds en als ze tekort komen dan kunnen pensioenfondsen stoppen met indexeren of de pensioenen

korten. Pensioenfondsen zijn niet gehouden aan de Ruddo. Pensioenfondsen hebben ook meer spreiding in de verplichtingen, die feitelijk ook niet eeuwigdurend zijn en ze hebben gespreide inkomsten. Die mogelijkheid heeft de Provincie niet bij het Nazorgfonds, zodat er veel verschillen bestaan.

Het resultaat van de laatste ALM-studie en rekenrenteaanpassing is nog niet doorgevoerd in de contracten van de stortplaatsen die uit exploitatie zijn maar nog geen stortingsverklaring hebben. Wel zijn er zekerheden gevraagd op basis van de lagere rekenrente (3,65%, de UFR voor verzekeraars in het jaar dat de ALM is uitgevoerd). Als de gesprekken positief afgerond worden dan worden de stortplaatsen niet voor 2029 overgedragen en dan volgt er tussentijds nog een nieuwe ALM-studie in 2023. Deze studie kan ook tot een gewijzigde rente leiden.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Hoe een uniforme methodiek eruit zou moeten zien, daar heeft de Provincie geen beeld van. Daar huurt men juist externe expertise voor in. Voor Noord-Brabant is nu een rente vastgesteld op basis van de rekenrente die verzekeraars hanteren en dat lijkt het meest in lijn met het risicoprofiel. Over 5 jaar zou het er anders uit kunnen zien, maar hoe het specifieke eeuwigdurende karakter vertaald moet worden in een methodiek blijft lastig.

De hoofdlijn moet zijn dat de methodiek voor een langere periode (open einde) moet kunnen worden toegepast. Binnen deze periode moet (dus) de hoogte van de rekenrente periodiek, op een consistente, transparante en voorspelbare wijze, kunnen worden vastgesteld, zodat voor alle stakeholders duidelijk is hoe de rekenrente op moment x in de toekomst zal worden vastgesteld.

De methodiek om de rekenrente te bepalen, lijkt ons los te staan van de verwachte rendementen op de beleggingsportefeuilles.

Daarnaast wenst de provincie een methodiek die uniform is voor alle stortplaatsen en provincies in Nederland om een *level playing field* te creëren voor de exploitanten / stakeholders.

Ook om de uniformiteit te realiseren, zal de methode waarmee de rekenrente wordt bepaald los moeten staan van het beleggingsbeleid; anders heeft de risicohouding van een (willekeurige) provincie immers uitwerking op de hoogte van de rekenrente en zal uniformiteit niet haalbaar zijn.

De provincie kan zich voorstellen dat de nieuwe rekenrente significant afwijkt van de huidige rekenrente. De provincie vraagt dan ook om een soortement "inlooppad" of methode te formuleren (door de tijd) om de transitie van het huidige niveau naar een nieuw niveau te faciliteren.

Merk op dat een provincie met (grote) gesloten stortplaatsen in overeenkomstige situatie verkeren als exploitanten, in de zin dat de netto contante waarde van toekomstige verplichtingen sterk zal toenemen als de rekenrente daalt. Dit kan er in principe toe leiden dat een provincie ook additionele voorzieningen moet opnemen in het nazorgfonds.

Ook bij een uniforme methodiek is er nog steeds ruimte om de methodiek anders in te vullen. Dat is bepaald in IPO-verband. Provincies zijn niet verplicht om zich te conformeren aan de methodiek. Wat niet ondenkbaar zou zijn is daarom om alles naar het Rijk over te dragen. Dan heb je vanzelf één methodiek en dus één rekenrente. Of aan een organisatie die dat voor de overheid gaat doen. De eeuwigdurende nazorg blijft de verantwoordelijkheid van de overheid. Een organisatie die geen overheidsrelatie heeft kan immers failliet gaan. Als er sprake is van een Gemeenschappelijke Regeling is dat te voorkomen.

Op basis van de risicohouding van de provincie is de provincie nu niet van plan om ten aanzien van de 2 gesloten en overgedragen stortplaatsen een offensiever beleggingsbeleid te kiezen dan 30 procent aandelen en 70 procent vastrentende waarden. In de toekomst zou dat kunnen veranderen, maar nu ziet men hiervoor geen opening bij Gedeputeerde en Provinciale Staten. Voor de fase voor de overdracht mag een exploitant zelf aangeven om offensiever te beleggen. Publieke stortplaatseigenaren mogen weliswaar niet zelf beleggen, maar kunnen eventueel wel via het Nazorgfonds offensiever beleggen. Attero moet een bankgarantie afgeven voor het berekende doelvermogen. De vraag is of dat dan aantrekkelijk is.

Samenvoegen van alle beleggingsfondsen tot een Nationaal Nazorgfonds, is het onderzoeken waard voor de Provincie mits provincie en exploitanten zelf kunnen aangeven in welke verhoudingen er in vastrentende en zakelijke waarden wordt belegd. Een garantie geven aan de exploitanten op het te behalen rendement is geen optie.

Het uitvoeren van onderhoud door de exploitant in de eerste periode van 10 tot 20 jaar na sluiting is geen oplossing. Met dien verstande dat er in de eerste periode nog stortgas en percolaat moeten worden verwerkt. Een stortgasinstallatie en zuivering zijn met vervanging (stortgasfakkel en aansluiting op riool of per as afvoeren) en verwijderen vaak behoorlijke kosten. Deze wegen vaak wel zwaar mee, omdat ze aan het begin moeten worden gemaakt. Je hebt er dus niet voor kunnen “sparen”. In Brabant komt dit niet altijd helemaal in beeld bij de huidige nazorgplannen, omdat de sluitingstrajecten zich zo lang “voortslepen”, zodat het meeste al is gebeurd. Oftewel deze 10-20 jaar zijn al gepasseerd!

Deze kosten komen derhalve niet in het doelvermogen, maar de exploitant heeft deze kosten dan zelf in de zogenaamde “pre-nazorgperiode” gemaakt. Vaak kunnen exploitanten dit efficiënter doen, omdat installaties (gemoderniseerd) op andere locaties kunnen worden ingezet.

De kosten komen pas na 50 jaar of later. De eerste 25-30 jaar levert dus geen structurele besparing op. Wel kunnen de exploitanten bij een uitgestelde overdracht onderzoeken of er maatregelen zijn die tot lagere nazorgkosten leiden, en afwachten of de rekenrente gunstig ontwikkelt.

Het enige waar de Provincie na overdracht op kan sturen als het rendement tegenvalt, is op innovaties en mogelijkheden om op de kosten van nazorg te besparen. Of dat kan, is onzeker. Daarom worden niet-bewezen innovaties niet meegenomen in de berekening van het doelvermogen. Het meewegen van een toekomstig verdienmodel is geen optie omdat een provincie niet automatisch eigenaar wordt van de grond. De eigenaar van de grond kan een exploitatiemodel voor de stortplaats zoeken. Dit kan ook een gemeente zijn.

De nazorgplannen, de ALM-studie en de rekenrente zouden allemaal elke 5 jaar geactualiseerd kunnen worden. Momenteel is dat wel afgesproken maar gebeurt dat niet voor alle nazorgplannen.

Eisen en randvoorwaarden

Zelf beleggingskeuzes kunnen maken is een voorwaarde voor de Provincie. Het gaat de Provincie vooral om het mitigeren van de risico's voor het uitvoeren van eeuwigdurende nazorg. Die zitten vooral in de milieutechnische hoek, drinkwatervervuiling en lekkages die op kunnen treden.

Het hele beheer moet niet bij de exploitanten terecht komen, een landelijk organisatie is een mogelijke oplossing maar dan onder de verantwoordelijkheid van de overheid.

Voor alle partijen is het belangrijk dat er een realistisch scenario is voor eeuwigdurende nazorg. De Provincie zoekt naar een scenario met lage en beperkte risico's en dat is vaak het duurst. De Provincie loopt het milieutechnische en kostenrisico en wil dat niet bij de generaties na ons neerleggen.

Belangrijke punten naast de rekenrentemethodiek

Het overbrengen van sommige risico's naar een landelijke organisatie die verbonden is aan de Rijksoverheid of verzekeraar is een interessant idee. Dat zou je kunnen onderzoeken.

Verder zal de Provincie voortaan de exploitanten informeren over de uitgangspunten van een ALM-studie, maar niet meer betrekken bij het opstellen. Dat heeft te veel discussie opgeleverd. Net als Gelderland en Zuid-Holland zou je in het vervolg zelf je uitgangspunten willen vaststellen. Op dit moment wordt wel met de exploitanten gesproken over de vorm van een ALM-studie.

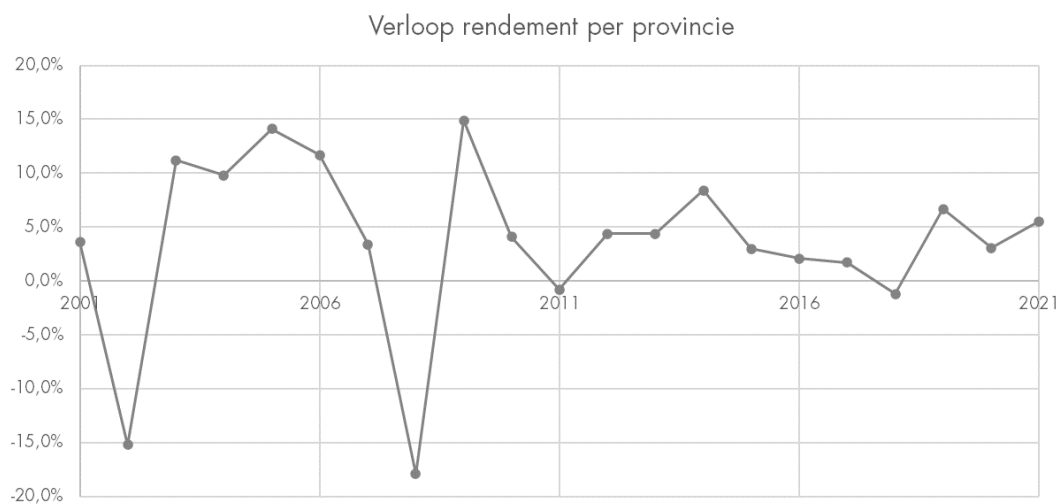
FACTSHEET NOORD-BRABANT

Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	12-03-2019
Stortplaatsen in exploitatie (beoogde sluiting)	Locatie Tilburg (Spinder) (2040) exploitant Deponie Zuid B.V. (Attero) Locatie Bergen op Zoom (Kragge II) (sluitingsdatum 1-1-2029 op basis van goedgekeurde Nazorgplan. Verwachte sluitingsdatum is 2033 op basis van de pilot duurzaam stortbeheer) exploitant Deponie Zuid B.V. (Attero) Deponie Haps (sluitingsdatum 1-1-2018 op basis van het goedgekeurde Nazorgplan. Verwachte sluitingsdatum 2033 op basis van de pilot duurzaam stortbeheer) exploitant Attero Zuid B.V. (Attero)
Stortplaatsen uit exploitatie (beoogde sluiting*)	Stortplaats Meerendonk (2020->2029)³² in Den Bosch. Exploitant Afvalstoffendienst gemeente 's-Hertogenbosch Stortterrein Zevenbergen (2018->2029)³² in Zevenbergen exploitant Deponie Zuid B.V. (Attero) Stortplaats Vlagheide (2019->2029)³² in Schijndel exploitant Stadsgewest 's-Hertogenbosch Gulbergen (2018->2029)³² in Nuenen exploitant Metropoolregio Eindhoven
Stortplaatsen gesloten (sluiting)	Nyrstar Budel (2013) in Budel Baggerspeciedepot Dintelsas (2013) in Steenbergen
Beheer	Bestuur nazorgfonds
Beleggingshorizon	ALM-studie op basis van Monte Carlo analyse, termijn analyse onbekend.
Rekenrente	contractueel 5,06% maar voor verschil met 3,65% zijn zekerheden/garantiestelling afgegeven.
Gem. rendement	3,67% volgens IPO-Excel

³² In de gesprekken met exploitanten van stortplaatsen die uit exploitatie zijn maar nog niet overgedragen (geen sluitingsverklaring) ligt er nu een voorstel dat ze de eerste 10 jaar na 2019 niet sluiten (pauze). Als men er niet uitkomt dan gelden de afspraken/doelvermogens van 2019 (o.b.v. 3,65%).

Zakelijk/vastrentend	30% aandelen, 70% vastrentend (standaard, na sluiting)
Opmerkingen	Offensievere mix 50%-50% mogelijk voor sluiting, mits sluiting meer dan 3 jaar in toekomst ligt. Vanaf 3 jaar voor sluiting moet minimaal 70% vastrentend zijn. Op verzoek kan bij hogere marktwaarde dan doelvermogen worden overgestapt op 100% vastrentend. Rendement en doelvermogen per stortplaats. Binnen doelvermogen is risico-opslag van 5-7% verwerkt (bron EVANAS).

** Stortplaatsen Bavel/Dorst en Uden vallen niet onder de Wm-nazorgwet/leemtewet maar hebben een andere nazorgregeling.*



Figuur 1: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

PROVINCIE GELDERLAND (GEVALIDEERD)

Tom Hissink, Adviseur Nazorg, lid nazorgteam Gelderland voor financiën, IPO-werkgroep nazorg, vakberaad treasury

Henk Boon, strategisch adviseur, financieel beleid en plaatsvervangend inspecteur belastingen, lid begeleidingsgroep onderzoek rekenrente

4 april 2022

Verwachtingen

Het doel voor de provincie Gelderland is een uniforme methodiek, waar iedereen wat aan heeft. Maar er is al een lange voorgeschiedenis. De exploitanten hebben een winstbelang en de provincies een algemeen belang en dat is eerder niet bij elkaar gekomen. De een denkt dat problemen ook later opgelost kunnen worden. De ander wil de risico's aan de voorkant afgedekt hebben. Om eruit te komen, moet je bij elkaar gaan zitten, ook met de exploitanten. In het huidige onderzoek ga je eerst iedereen af en kijken wat de meningen zijn. En als je mogelijkheden ziet, dan kun je adviseren de betrokkenen bij elkaar te zetten. De provincies wilden direct meer dan een onderzoeksrapportje omdat ze bang zijn dat enkel meningen inventariseren het verschil van inzicht niet oplost. Bovendien zijn er meer dan twee partijen. Tussen exploitanten en provincies onderling zitten ook veel verschillen.

Huidige situatie

Het nazorgfonds van de provincie Gelderland voert elke vijf jaar een ALM-studie uit om de rekenrente te bepalen. Deze rekenrente is nu relatief laag, maar Gelderland realiseert wel het hoogste rendement van alle provincies op de beleggingen doordat ze al vanaf het begin een groot deel in aandelen belegt, via een externe vermogensbeheerder (ABN-AMRO). Dit verklaart mogelijk ook het hoge rendement. De exploitanten profiteren daar ook van omdat een overschot ten opzichte van het benodigde doelvermogen in de opbouwfase wordt teruggestort. Sinds de laatste herziening van de rekenrente is de eerdere garantieregeling gestopt.

De provincie Gelderland is ondanks het grote aandeel aandelen in de beleggingsmix wel meer risicomijdend dan andere provincies. Uitgangspunt is dat er geen geld van de provincie naar het nazorgfonds gaat. Dat is een eigen keuze, daar kunnen andere provincies anders in zitten. Voorheen liepen exploitanten geen risico op een lager rendement dan de rekenrente.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Als oplossing hoopt men op het overeenkomen van eenzelfde methodiek om de rekenrente vast te stellen. De verwachting is dat als iedereen de rekenrente elke vijf jaar, op hetzelfde moment, vaststelt met dezelfde systematiek, ook al heb je andere risico's, dat je dan op ongeveer dezelfde rekenrente uitkomt. Het is winst als iedereen met dezelfde parameters een ALM-studie uitvoert. Dan komt er veel meer gelijkheid in de uitvoering.

De oplossing om een gezamenlijke verzekering in te stellen voor calamiteiten is een goed / interessant idee. Dan heb je als provincie minder last van een calamiteit en minder risico dat je als

provincie bij moet leggen. En als de opslag in RINAS nu 10 procent is en de premie is 4 procent dan scheelt dat in het vereiste doelvermogen, wat gunstig is voor de exploitanten. RINAS wordt nu geactualiseerd, dat zou ook kunnen helpen.

Verschil maken in rekenrente voor en na overdracht dat ziet provincie niet als oplossing, evenmin centraal beleggen of het vaststellen van een uniforme rekenrente, tenzij ook de risico's worden overgenomen. Wel een gelijke en lange horizon voor ALM-studies (> 50 jaar) en een professionele vermogensbeheerder inschakelen. Liever een uniforme systematiek dan een minimum rekenrente/rendement. Een eigen beleggingskeuze (defensiever) voor stortplaatsen die naar eind toelopen is iets wat provincie nu onderzoekt. De kosten van vermogensbeheer lopen dan wel op. Men staat open om een oplossing te vinden voor stortplaatsen die overdracht naderen en het risico willen beperken.

Mogelijke besparingen door innovatie alvast inboeken is geen goed idee. Men gaat uit van bewezen technieken in RINAS en dat is goed. Inflatie was laag maar momenteel gaat die fors omhoog. De twee procent inflatie is voor de lange termijn juist. Met het overdrachtsmoment van een stortplaats schuiven kan binnen de verleende vergunning. Maar als de vergunning verloopt dan moet er overgedragen worden.

Eisen en randvoorwaarden

Gelderland gaat niet akkoord met een voorgeschreven rentepercentage, tenzij iemand anders het risico overneemt, dat er te weinig doelvermogen ontstaat. Het gaat om het vaststellen van een uniforme systematiek. Op basis van het eigen risicoprofiel volg je de systematiek en bepaal je wat de rekenrente wordt. Het percentage hangt dan dus af van o.a. de 'risk appetite' en het aantal gesloten en open stortplaatsen. Als de provincie het risico blijft dragen dan wil de Provincie ook een eigen risico-inschatting kunnen hanteren. Het Rijk mag het ook overnemen. Nu is de keuze neergelegd dat de Provincie dit moet bepalen. En de Provincie is, net als het Rijk, net als een gemeente, een overheid die in ieder geval wil zorgen dat die geen risico loopt.

Belangrijke punten naast de rekenrentemethodiek

Belangrijk is dat wie het risico draagt, bepaalt. Dus als de Provincie verantwoordelijk is voor de eeuwigdurende nazorg, dan bepaalt de Provincie hoe het moet worden uitgevoerd en hoeveel doelvermogen daarvoor nodig is.

Om het verschil van inzicht op te lossen, stelt de Provincie voor dat bestuurders bij elkaar gaan zitten na oplevering van het concept rapport. Men wil graag dat er wat positiefs uitkomt. De heren zouden blij zijn met de uitkomst dat Gelderland een ALM-studie doet met dezelfde gedachten of uitgangspunten die ook de andere provincies hanteren. Maar de Provincie gaat ook zelf verder, want "hier hebben we het technische en financieel goed voor elkaar."

FACTSHEET GELDERLAND

Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	28-10-2020, ingegaan per 1-1-2021
Stortplaatsen in exploitatie	Vink BV in Barneveld exploitant Vink de Zweekhorst in Zevenaar exploitant Mineralz Zweekhorst ARN BV in Weurt exploitant ARN De Sluiner in Wilp exploitant Attero

	De Ingensche Waarden in Doetinchem exploitant De Ingensche Waarden – baggerdepot Kaliwaal in Boven-Leeuwen exploitant Grondbank GMG - baggerdepot		
Stortplaatsen uit exploitatie	Doonweg - Eerbeek (pilot) in Eerbeek de Meersteeg AVRI in Geldermalsen		
Stortplaatsen gesloten	Armhoede (gesloten) in Lochem Hattem (gesloten) in Hattem de Keyenberg (gesloten) in Wageningen Ullerberg (gesloten) in Ermelo Ijsseloord II (gesloten) in Arnhem De Langenberg (2017) in Zelhem Drempt (gesloten) in Drempt - baggerdepot		
Beheer	Vermogensbeheer extern: ABN-AMRO		
Beleggingshorizon	60 jaar voor ALM-studie		
Rekenrente		Per- cen- tage	
	Jaar		
	2000	5,06%	
	2001/2005	6,70%	
	2006/2012	5,15%	
	2013/	4,60%	
	2021	3,10%	
Gem. rendement	5,12% volgens IPO-Excel (2001-2021)		
Zakelijk/vastrentend	50% aandelen, 50% vastrentend (was tot 1-1-2021 30% - 70%)		
Opmerkingen	10% risico-opslag doelvermogen en 10% onvoorzien. Objectgebonden vermogenspotjes. Gegarandeerd rendement ter grootte van rekenrente is met het vaststellen van de actualisatie/wijziging van de nadere regels in 2019 vervallen.		

Verloop rendement per provincie

**Figuur 18: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)**

PROVINCIE GRONINGEN (GEVALIDEERD)

Marcel Hölterhoff, treasurer provincie Groningen en beheerder nazorgfonds

31 maart 2022

Verwachtingen

Doel is een uniforme methodiek, maar wel met aandacht voor de verschillen die er nu zijn. Het zou fijn zijn als er een heel duidelijke systematiek wordt afgesproken waardoor je niet terug hoeft naar politiek en de rekenrente en inflatie vast staan. Ook voor gedeputeerden is dat voordeel. Dan hoeft men hiervoor geen politieke verantwoordelijkheid te nemen.

Huidige situatie

Het nazorgfonds van de provincie Groningen bevindt zich in een gunstige positie. Rond de eeuwwisselingen hebben de exploitanten zo'n 60 procent van het te bereiken doelvermogen afgestort. Een aantal jaar zijn er nog heffingen geïnd, maar de afgelopen jaren is de heffing ieder jaar op nul gesteld omdat er meer doelvermogen in het nazorgfonds zat dan berekend voor het doelvermogen in enig jaar. De reden dat er surplus is, is vooral te danken aan de ontwikkeling van de techniek. Vroeger ging een bovenafdracht maar 25 jaar mee. Nu is dat veel langer en dat zorgt voor een lager doelvermogen. Op dit moment zoekt het fonds de toegestane verdeling max aandelen/minimaal vastrentend op. Bij elke vrijval beweegt de portefeuille meer naar deze verhouding toe.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Een mogelijkheid is het vergroten van het beleggingsfonds waardoor er meer vrijvalmomenten komen. Als er elk jaar een deel vrijvalt dan zijn de risico's kleiner en de rendementen in principe hoger dan bij een klein fonds. Nu kan je pech hebben als een product vrijvalt net op het moment dat de markt instort. In een groter fonds loop je daar minder risico mee. Om die reden ziet de beheerder voordeel bij een groot nazorgfonds.

Oplossing is meer beleggen in aandelen en het vergroten van het fonds door verschillende nazorgfondsen te combineren. Beheer zou door aanbesteding kunnen worden bepaald en bij professionele belegger terecht kunnen komen. Een offensievere beleggingsstrategie is zeker ook nodig na overdracht. Dan is er sprake van een zeer lange beleggingshorizon. Pas na 50-75 jaar is er een grote uitgave nodig. ALM-studies zijn niet nodig. Binnen de wettelijke kaders is prima een rendement te realiseren van 5 procent. Een minimum uniforme rekenrente zou een tussenoplossing kunnen zijn.

Eisen en randvoorwaarden

Bij de vorming van een centraal beleggingsfonds is het belangrijk dat surplus van de ene provincie niet verdwijnt als gevolg van de tekorten van andere provincies. Ook moet er aandacht zijn voor zeggenschap van de provincies en professionalisme. De fondsbeheerders moeten weten hoe nazorg werkt en kennis hebben van bijzondere cashflow profiel. Vanuit de provincies zouden 2 of 3 mensen moeten meekijken om te zien of beslissingen kunnen worden uitgelegd aan collega's. Het

beleggingsproces moet geen black box worden en het beleggingsfonds moet niet eigen beleid gaan maken. Randvoorwaarden moeten door provincies worden voorgeschreven (buy & hold, mix).

Belangrijke punten naast rekenrentemethodiek

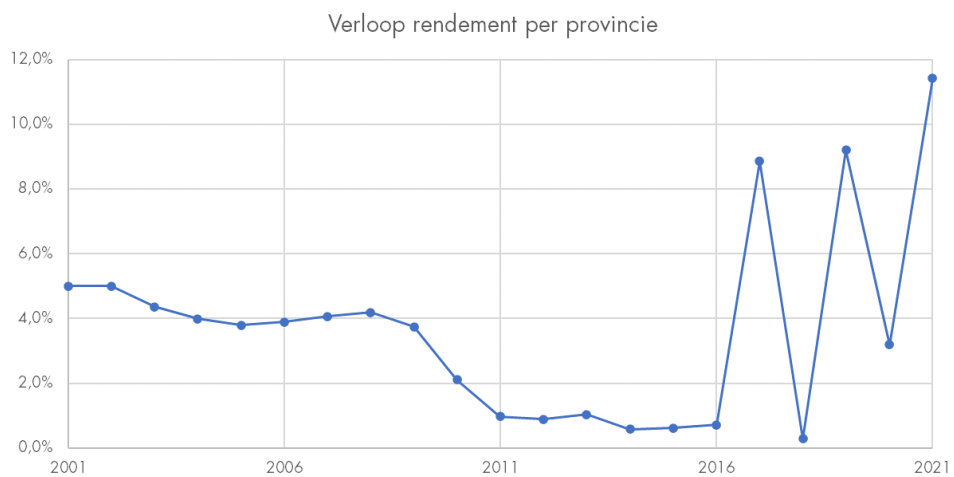
Belangrijk is dat er niet steeds bijstellingen zijn. De exploitanten worden daar niet blij van. En in provincie moet er ook steeds over vergaderd worden. Dat wordt dan weer politiek.

Er moet een ruime overgangperiode zijn als je fondsen gaat samenvoegen. Het is niet slim om een bestaande positie versneld af te bouwen om fonds te kunnen overdragen. Soms moet je bij eeuwigdurende producten wachten totdat banken hun opties gaan uitoefenen. Bovendien hebben provincies een buy & hold principe. Pas bij de vrijval wil je waarde van product overdragen.

FACTSHEET GRONINGEN

Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	22-05-2007
Stortplaatsen in exploitatie	Stainkoeln (2027) in Groningen exploitant Indaver
Stortplaatsen uit exploitatie	
Stortplaatsen gesloten	Borgerswold (2016) in Veendam Kloosterlaan (2008) in Delfzijl Woldijerspoor (2011) in Groningen Usquert (2017) in Usquert exploitant Vuilverwerkingsbedrijf Noord-Groningen
Beheer	Eigen beheer / beleggingskeuzes (garantieproducten worden extern beheerd)
Beleggingshorizon	n.v.t.
Rekenrente	5,06%
Gemiddeld rendement	3,71% volgens IPO-Excel (2001-2021)
Zakelijk/vastrentend	40% aandelen, 60% vastrentend (volgens IPO opgave), maar men streeft naar wettelijk maximum: 58% aandelen 42% vastrentend
Opmerkingen	5% risico-opslag doelvermogen. Niet voornemens rente te verlagen (in 2015), <u>geen nazorgheffing</u> wegens overschot (bron EVANAS-studie)

Naast genoemde stortplaatsen zijn er 13 baggerdepots (grotendeels gesloten) die onder nazorgfondsen vallen. Het doelvermogen hiervoor is relatief beperkt. De uitgaven volgen ander profiel.



Figuur 19: verloop rendement nazorgfondsen (bron: Excel IPO)³³

³³ Grote schommelingen worden deels veroorzaakt door feit dat in 2017 en 2020 garantieproducten vrijvielen.

PROVINCIE DRENTHÉ (GEVALIDEERD)

Frank Sijbom, treasurer, team financiën, planning en control;

Harry Booij, beleidsmedewerker bodem team water, bodem en milieu

6 april 2022

Verwachtingen

De provincie Drenthé verwacht een voorstel over hoe te komen tot een uniforme methodiek voor de bepaling van de rekenrente, en niet dat er een vaste rekenrente aangereikt wordt om toe te passen. De provincie Drenthé zou er ook voor zijn om te komen tot een landelijk fonds waarbij de beleggingen van de nazorgfondsen van de verschillende provincies in beheer zouden komen. Daarmee zijn voor de Provincie efficiencyvoordelen te behalen, kennisbundeling en het is waarschijnlijk ook gemakkelijker in gesprekken met de branche. Voorwaarde bij een landelijk fonds is dat het Rijk het risico draagt. Je kan ook als provincies samen een fonds maken. Verder zijn de verwachtingen over de resultaten van het onderzoek niet erg hoog. Er zijn al verschillende initiatieven geweest die niet tot een oplossing hebben geleid. Wel hoopt men op meer succes want het zou een hoop gedoe schelen, maar tot nu toe zijn de financiële belangen niet overbrugbaar geweest. Die zijn tussen de branche en de provincies erg groot en de verschillen tussen de provincies zijn ook erg groot.

Huidige situatie

In Drenthé is er één kleine stortplaats (Meisner) die reeds gesloten is, en één grote stortplaats (Wijster) die nog in exploitatie is. Dat betekent dat je geen meevallers en tegenvallers tegen elkaar kunt wegstrepen. Als er een tegenvaller is, dan heb je ook echt direct een grote tegenvaller. Beide stortplaatsen hebben een eigen 'potje', dus tekorten op de ene stortplaats kunnen niet verhaald worden op de andere. In Drenthé zijn de Provinciale Staten huiverig voor het financiële risico voor de eeuwigdurende nazorg. Het wordt het grootste risico van Drenthé gevonden.

De rekenrente is nog steeds de originele rekenrente van 5,0 procent, die is nooit aangepast ondanks een amendement van de Provinciale Staten waarin staat dat als er structureel lagere beleggingsresultaten worden behaald dan de rekenrente dat men dan verplicht is om de rente aan te passen. Als reactie is een ALM-studie aangekondigd maar de uitvoering is vertraagd doordat de totstandkoming van het nieuwe nazorgplan voor Wijster een lang en moeizaam proces is. Er wordt gewacht totdat het nieuwe nazorgplan voor Wijster is bepaald om een beeld te krijgen van de uitgaven per jaar. Die zijn nodig als input voor de ALM-studie. Vervolgens moet er een gesprek worden gevoerd over de risicohouding en de overige invoer voor de ALM-studie. Uit de ALM-studie volgt dan een rekenrente die past bij de risicohouding.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Men is voorstander van een landelijke ALM-aanpak, waarbij de parameters landelijk worden vastgesteld. Overeenstemming krijgen over de parameters met de sector kan lastig zijn. De uitkomsten zullen per provincie wel verschillen door verschillen in het moment van uitvoering van een ALM-studie, verschillen tussen stortplaatsen, in de verhouding open en gesloten stortplaatsen, de

looptijd tot overdracht en de datum van de afdichting van de stortplaats. Een tweede oplossing kan zijn dat er een ALM-studie en rekenrente voor de periode voor overdracht wordt uitgevoerd en een voor de periode na overdracht. De exploitanten zijn dan betrokken bij de studie en parameters voor overdracht en de provincies na overdracht. Ook hier zullen de resultaten wel verschillen tussen de provincies. Alleen als alle fondsen en uitgaven voor nazorgplannen gecombineerd worden en er eenzelfde risicohouding voor alle provincies wordt gehanteerd, en eenzelfde uitvoeringsmoment, dan kan er eenzelfde rekenrente uitkomen.

Vanwege de verschillen tussen de provincies en de risico's voor Drenthe is men geen voorstander van een garantie op een minimum rendement of het voorschrijven van een te hanteren rekenrente.

Als het nazorgfonds een hoger beleggingsrisico gaat nemen op verzoek van de sector (voor overdracht), dan kan dat als de sector de risico's afdekt wanneer er tekorten ontstaan, bijvoorbeeld door vooraf zekerheden te stellen. Een hoger percentage aandelen is bespreekbaar mits de risico's worden afgedekt door de exploitanten. Nu biedt het nazorgfonds van Drenthe exploitanten de mogelijkheid om voorafgaand aan de overdracht het risico te beperken door een defensievere mix te kiezen.

Zoals aangegeven is de provincie Drenthe voorstander van een landelijk fonds beheerd door een professioneel vermogensbeheerder.

Innovaties die de nazorgkosten kunnen beperken mogen pas worden ingeboekt in de nazorgplannen wanneer ze zich bewezen hebben. De provincie Drenthe staat open om voor inflatie een ander percentage te gebruiken, maar dan wel op basis van een langjarige verwachtingswaarde. De gebruikte twee procent was misschien hoog voor de GWW-sector, maar op dit moment is de inflatie veel hoger. Een transitiefase voorafgaand aan de overdracht is ongewenst, net als het laten uitvoeren van de nazorg door de voormalige exploitant zonder aanbesteding of het verminderen van de risico-opslagen in RINAS.

Overgangsregelingen zijn op dit moment beperkt van toepassing voor Drenthe omdat de enige stortplaats die nog in exploitatie is, nog lang niet aan overdracht toe is. Men gaat ervan uit dat als de rente verlaagd wordt en het doelvermogen voor de 'eigen' gesloten stortplaats (Meisner) onvoldoende is er niet direct hoeft te worden bijgestort.

Eisen en randvoorwaarden

In zijn algemeenheid is de Provincie niet blij als er meer risico's dan nu bij de provincies terechtkomen. Op dit moment is het risico te hoog en van de aanstaande ALM-studie verwacht men dat het resultaat is dat de rekenrente naar beneden zal worden bijgesteld. Men zal zich, net als de andere provincies, niet bij voorbaat committeren aan de uitkomsten van dit onderzoek naar een uniforme rekenrentemethodiek. Als de rekenrente bijv. op 5 procent wordt vastgesteld dan verwacht de Provincie dat veel provincies niet akkoord gaan.

Belangrijke punten naast de rekenrentemethodiek

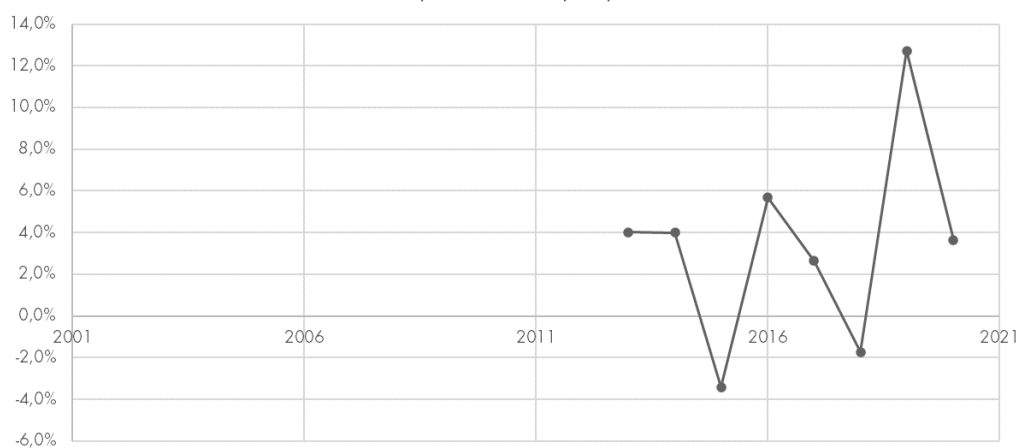
Naast de rekenrente is er ook het punt van kennis. Er zijn veel mensen, die al lang bij de nazorg betrokken zijn, die net met pensioen zijn gegaan, of binnenkort met pensioen gaan. Ook in Groningen en Friesland speelt dat. Daar is de uitstroom al begonnen. Als je onvoldoende kennis hebt (technisch en financieel) om een goede gesprekspartner te zijn tegenover de exploitant en als je onvoldoende kennis hebt van hoe de afspraken in het verleden zijn gelopen, dan word je al snel 'overruled'. Een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie of landelijke nazorgbedrijf zou daar op

termijn een oplossing voor kunnen zijn. Dat moet dan een organisatie zijn zonder winstoogmerk, bijvoorbeeld een stichting als Bodembeheer Nederland, en niet een commercieel nazorgbedrijf.

FACTSHEET DRENTHE

Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	1-11-2014
Stortplaatsen in exploitatie	Wijster (2033 ³⁴) in Wijster exploitant Attero Noord
Stortplaatsen uit exploitatie	n.v.t.
Stortplaatsen gesloten	Meisner - Ubbena (2014) in Ubbena
Beheer	Intern vermogensbeheer
Beleggingshorizon	Men is begonnen met (voorbereiding) ALM-studie
Rekenrente	5,0%
Gem rendement	3,45% volgens IPO-Excel (2013-2020)
Zakelijk/vastrentend	Standaard: 30% zakelijke waarden, 70% vastrentend Midden: 15% zakelijke waarden, 85% vastrentend Laag: 100% vastrentend
Opmerkingen	Aangepaste beleggingsmixen op verzoek van exploitant mogelijk vanaf 5 jaar voor sluiting (echter alleen naar minder risico). Rendement en doelvermogen per stortplaats. Risico-opslag: 10% onvoorzien en 8,7% algemene opslag op doelvermogen.

Verloop rendement per provincie

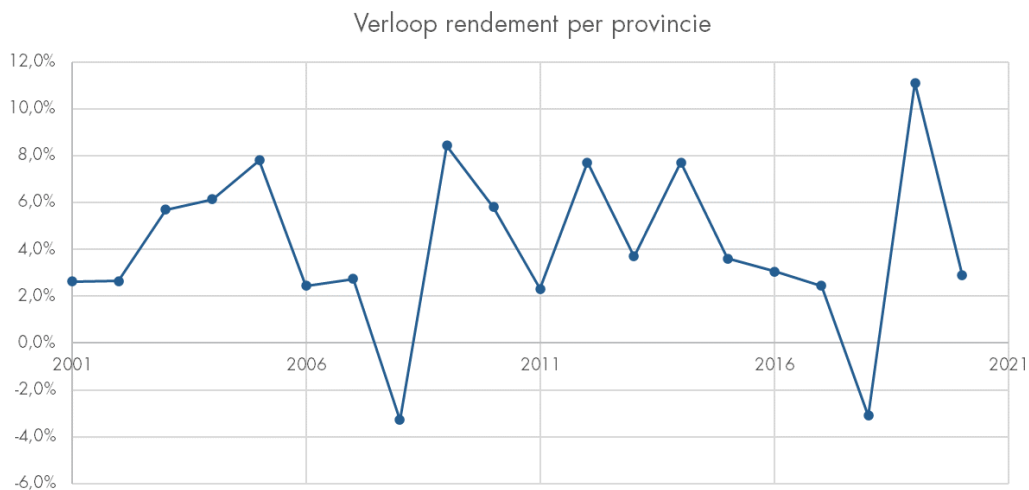


Figuur 20: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

³⁴ Overdrachtsdatum staat momenteel ter discussie. Deze kan op verzoek van de exploitant binnen de vergunningsruimte worden uitgesteld.

FACTSHEET FLEVOLAND

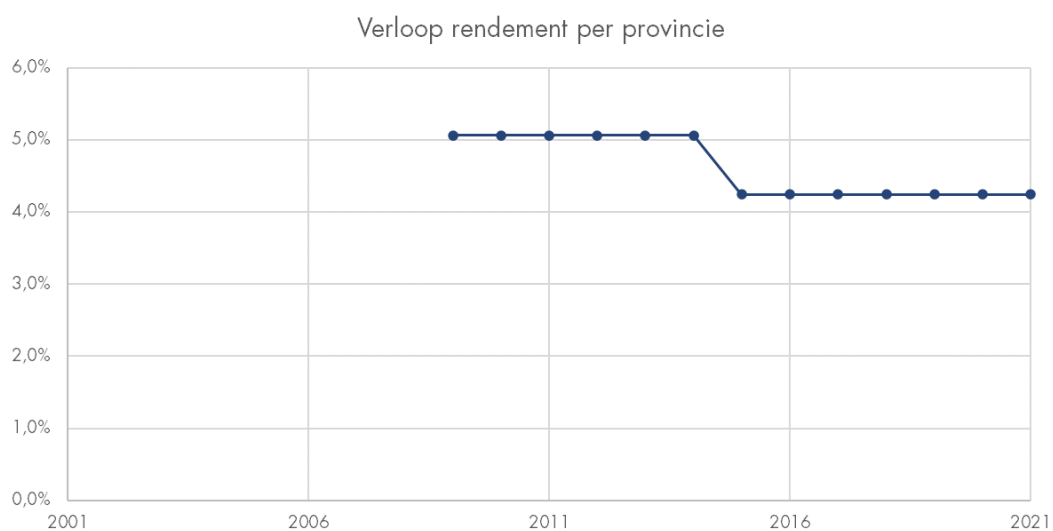
Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	7-11-2017
Stortplaatsen in exploitatie	Zeeasterweg (2040) in Lelystad exploitant Afvalzorg Deponie
Stortplaatsen uit exploitatie	Braambergen (2027) in Almere exploitant Deponie
Stortplaatsen gesloten	Het Friese pad (2011) in Emmeloord
Beheer	Uitbesteed aan ABN-AMRO Mees Pierson
Beleggingshorizon	30 jaar voor berekening max aandeel zakelijk.
Rekenrente	4,40% sinds 2014
Gem rendement	4,12% volgens IPO-Excel (2001-2020)
Zakelijk/vastrentend	Neutrale verdeling: 39% aandelen 56% obligaties, 5% liquiditeiten Max: 58% aandelen, min 42% vastrentend
Opmerkingen	Standaard risico-opslagen RINAS zijn verwerkt en aanname dat bovenafdichting 25 jaar eerder plaatsvindt.



Figuur 21: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

FACTSHEET FRIESLAND

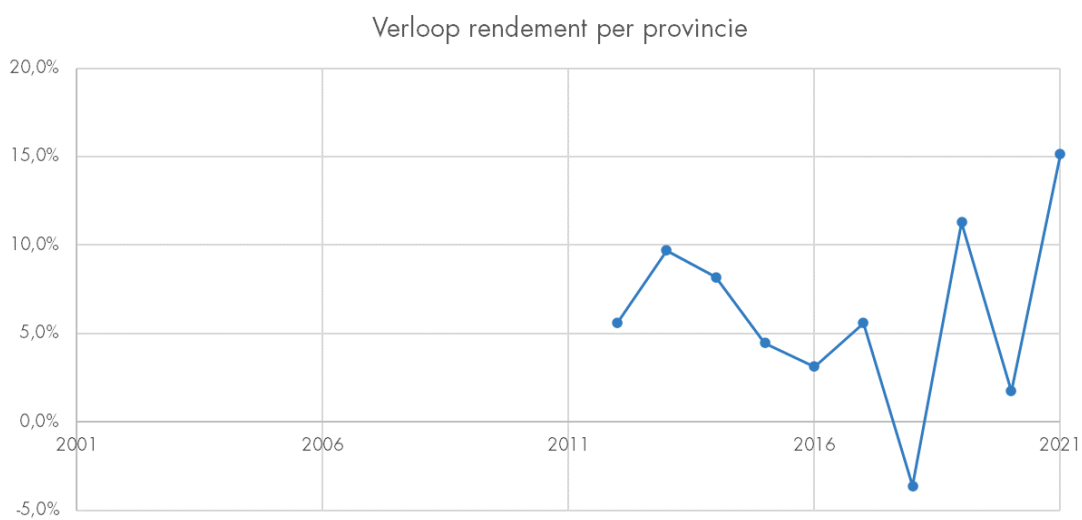
Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	n.v.t. sinds 2009
Startplaatsen in exploitatie	de Wierde fase 1 (2017) in Wiedehaske exploitant Omrin
Startplaatsen uit exploitatie (baggerdepots)	Polderhoofdkanaal (2013) in Nij Beets Grietmansrak (2013) in Smallingerland Kromme Ee (2013) in De Veenhoop Trije Hus (2013) in Grou
Startplaatsen gesloten	Skinkeskans (2005) in Leeuwarden
Beheer	n.v.t.
Beleggingshorizon	n.v.t.
Rekenrente	4,24% vanaf 2015
Gem rendement	4,62% volgens IPO-Excel (2009-2021), vast 5,06% tot 2015, vanaf 2015 4,24%
Zakelijk/vastrentend	Lening aan provincie Friesland
Opmerkingen	5% risico-opslag doelvermogen, rendement is gegarandeerd.



Figuur 22: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

FACTSHEET LIMBURG

Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	19-07-2016
Stortplaatsen in exploitatie	Landgraaf (2020) in Landgraaf exploitant Attero
Stortplaatsen uit exploitatie	Montfort (2016) in Montfort exploitant Attero Schinnen (2016) in Schinnen Weert (2014) in Weert
Stortplaatsen gesloten	Louise Groeve (2006) in Tegelen
Beheer	Vermogensbeheer uitbesteed aan ING
Beleggingshorizon	100 jaar voor ALM-studie
Rekenrente	5,06%
Gem rendement	6,13% volgens IPO-Excel (2012-2021) ³⁵
Zakelijk/vastrentend	40% aandelen, 60% vastrentend, op verzoek exploitant defensieve beleggingsportefeuille mogelijk
Opmerkingen	Std risico-opslagen RINAS, Rendement en doelvermogen per stortplaats



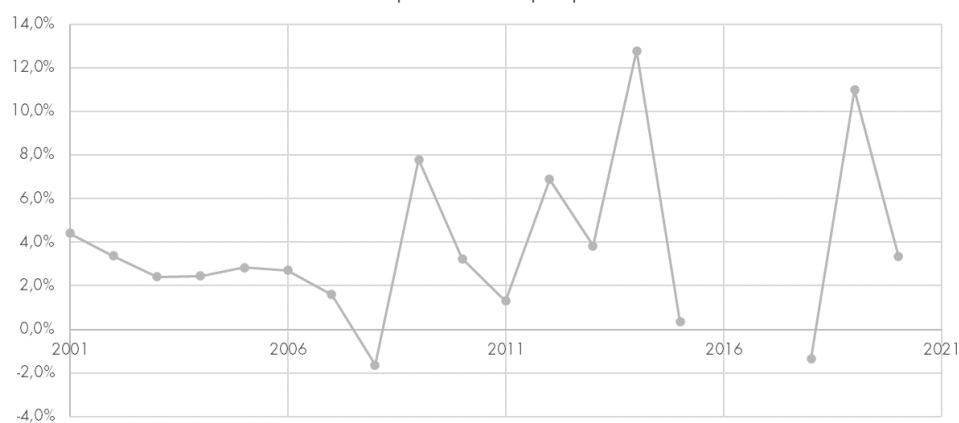
Figuur 23: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

³⁵³⁵ Tussen IPO-Excel en cijfers FFact/EVANAS-studie zitten soms kleine verschillen in gerapporteerde rendementen.

FACTSHEET NOORD-HOLLAND

Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	21-01-2020
Stortplaatsen in exploitatie	Nauernasche polder (2027) in Assendelft exploitant Afvalzorg Deponie Wieringermeer (2065) in Middenmeer exploitant Afvalzorg Deponie Alkmaar (2038) in Alkmaar exploitant Sortiva
Stortplaatsen uit exploitatie	Insteekhaven/Diemerzeedijk (2018) in Amsterdam Schoteroog (2018) in Haarlem exploitant Afvalzorg Hollandse brug (2018) in Naarden exploitant Afvalzorg
Stortplaatsen gesloten	De Poel (2011) in Zaandam bagger
Beheer	Intern beheer over spaarrekeningen en rekening courant, extern beheerobligaties en aandelenportefeuille
Beleggingshorizon	n.v.t.
Rekenrente	5,00%
Gem rendement	3,74% volgens IPO-Excel (2001-2020), 2016/17 missen
Zakelijk/vastrentend	30% aandelen, 70% vastrentend aangepast in 2012
Opmerkingen	Risico-opslag op doelvermogen tussen 5% en 10% Aangepaste beleggingsmixen mogelijk vanaf 5 jaar voor sluiting (echter alleen naar minder risico). Rendementen en kosten per stortplaats gedifferentieerd.

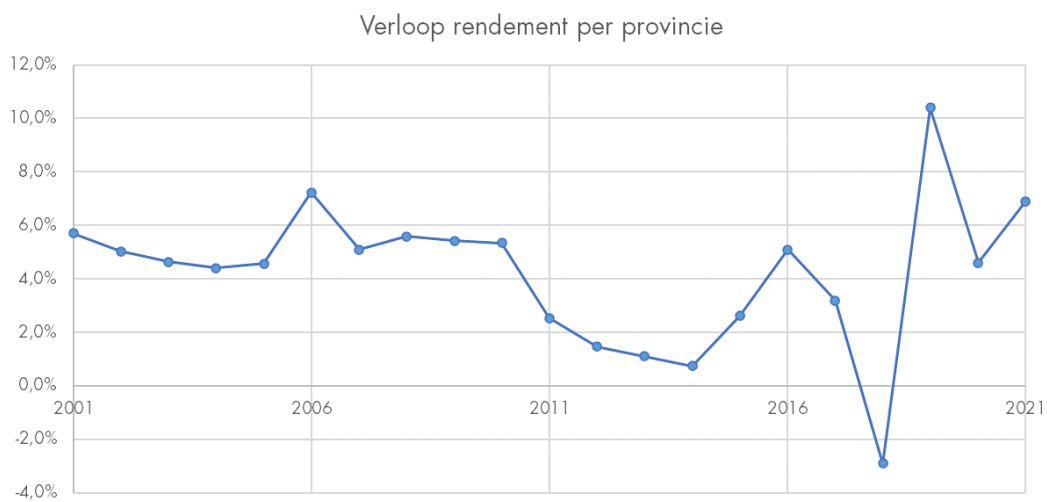
Verloop rendement per provincie



Figuur 24: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

FACTSHEET OVERIJSEL

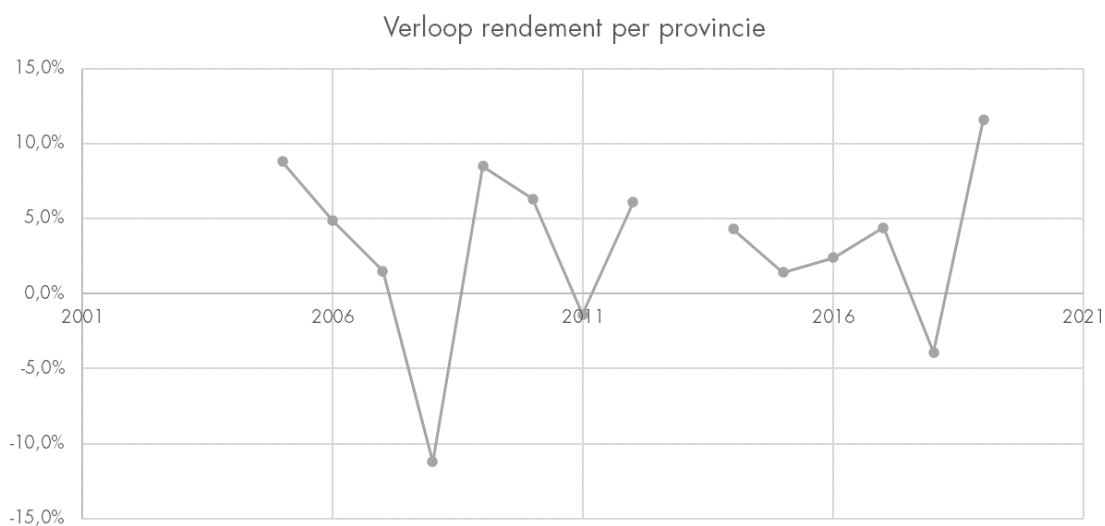
Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	10-12-2008
Stortplaatsen in exploitatie	Bovenveld (2035) in Rheezenveen exploitant NV Rova Boeldershoek (2076) in Hengelo exploitant Twence Elhorst/Vloedbelt (2100) in Zenderen exploitant Twence
Stortplaatsen uit exploitatie	n.v.t.
Stortplaatsen gesloten	n.v.t.
Beheer	Bij Rabobank
Beleggingshorizon	n.v.t.
Rekenrente	5,06%
Gem rendement	4,23% volgens IPO-Excel
Zakelijk/vastrentend	34% aandelen, 66% vastrentend
Opmerkingen	Geen vastgoed, edelmetalen, grondstoffen, vreemde valuta toegestaan. Aannee gem rendement obligaties 4%, 8% aandelen



Figuur 25: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

FACTSHEET UTRECHT

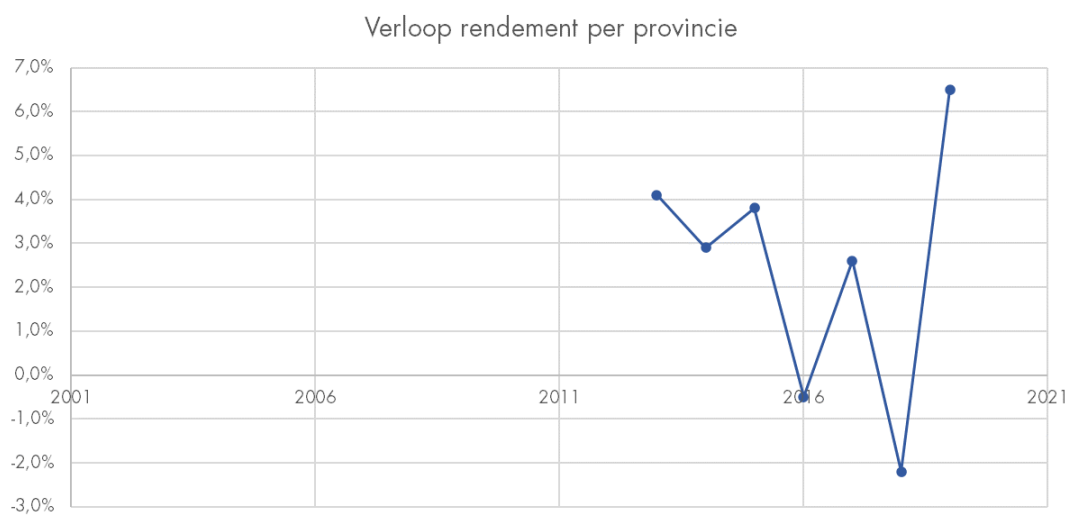
Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	Geen beleggingen
Stortplaatsen in exploitatie	Smink (2039) in Amersfoort exploitant Smink
Stortplaatsen uit exploitatie	n.v.t.
Stortplaatsen gesloten	n.v.t.
Beheer	Uitvoering treasurer provincie met ondersteuning ABN-AMRO
Beleggingshorizon	n.v.t.
Rekenrente	5,06%
Gem rendement	3,12% (2005-2019)
Zakelijk/vastrentend	100% deposito's en garantieproducten
Opmerkingen	



Figuur 26: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

FACTSHEET ZEELAND

Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	28/06/2002
Stortplaatsen in exploitatie	Noord- en Midden Zeeland (2025) in Nieuwdorp exploitant Indaver
Stortplaatsen uit exploitatie	n.v.t.
Stortplaatsen gesloten	Koegorspolder (2016) in Sluiskil exploitant Delta Milieu
Beheer	Uitvoering provincie
Beleggingshorizon	?
Rekenrente	5,0%
Gem rendement	Gem. 2013-2019 2,46% volgens IPO-Excel ³⁶
Zakelijk/vastrentend	Max. 40% zakelijk 60% vastrentend, in 2015 is aandeel zakelijk 23%
Opmerkingen	Provincie garandeert een rendement van 5% over hoofdsom. Bij Koegorspolder is risico-opslag van 4,1% op doelvermogen gehanteerd



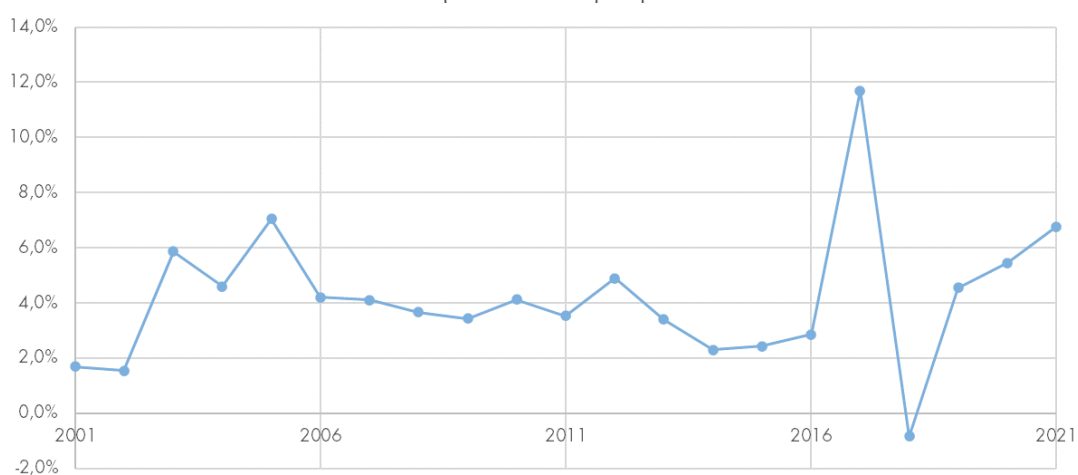
Figuur 27: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

³⁶ Tussen IPO-Excel en cijfers FFact/EVANAS-studie zitten soms kleine verschillen in gerapporteerde rendementen.

FACTSHEET ZUID-HOLLAND

Beleggingsstatuut, laatste actualisatie	18/09/2018
Stortplaatsen in exploitatie	Maasvlakte (2043) in Rotterdam exploitant VBM
Stortplaatsen uit exploitatie	Derde Merwedehaven (2023) in Dordrecht exploitant Indaver Crayestein (2019) in Dordrecht exploitant Gevudo
Stortplaatsen gesloten	Baggerdepot Braassemermeer (2001) in Roelofarendsveen DOP-Noordzeeweg (2012) in Rotterdam Baggerspeciedepot HBB (2015) in Bergschenhoek Woudhoek (2012) in Schiedam DOP-NOAP R'dam (2009) in Rotterdam C2-deponie (2018) in Maasvlakte
Beheer	Treasurer
Beleggingshorizon	30 jaar
Rekenrente	3,99% vanaf 2013, 4,55% vanaf 2018
Gem rendement	4,55%
Zakelijk/vastrentend	38,5-61,5 (waarvan 20,5 bedrijfsobligaties) o.b.v. ALM-studie
Opmerkingen	In verleden is rendement op basis van boekwaarde aandelen getoond. Sinds enkele jaren is het rendement, zoals gebruikelijk, op marktwaarde berekend.

Verloop rendement per provincie



Figuur 28: verloop rendement nazorgfonds (bron: Excel IPO)

INDAVER, EXPLOITANT (GEVALIDEERD)

Steven Vrolijk, Directeur Finance BL Landfill Reconversion | Deelnemingen Nederland

31 maart 2022

Verwachtingen

Naast een uniforme rekenrente zou er een meer uniforme manier moeten zijn om het doelvermogen te bepalen met name m.b.t. de stapeling van risico-opslagen in nazorgplan en beleggingsbeleid. Indaver is geïnteresseerd in de uitkomst van dit onderzoek, maar vooral hoe de uitkomst kan worden toegepast in een eenduidig nationaal samenspel tussen exploitanten, Rijksoverheid, provincies en nazorgfondsen.

Huidige situatie

Indaver is exploitant van stortplaatsen in Groningen, Zuid-Holland en Zeeland.

In Zuid-Holland is er een samenwerking tussen overheid en exploitant voor de 3^e Merwedehaven. In 2012 is de stortplaats op verzoek vervroegd gesloten en hebben de provincie Zuid-Holland en Indaver een gezamenlijk afbouwbedrijf opgezet om te zorgen dat de stortplaats wordt afgedekt en overgedragen. De provincie is hier dus al financieel en operationeel betrokken in de periode voor de feitelijke overdracht van de stortplaats.

In Zeeland (stortplaats Noord- en Midden Zeeland) staat de provincie garant voor het beleggingsrendement van het nazorgfonds. Wel heeft de provincie aangegeven deze garantiestelling te willen beëindigen per 2025 met als reden dat de stortplaats mogelijk zal worden uitgebreid en de sluitingsdatum dan pas voor de periode 2032-2040 is voorzien.

In Groningen is sprake van een vereveningstelsel. Dat wil zeggen dat als er een tekort in het nazorgfonds van reeds gesloten stortplaatsen ontstaat, de stortplaats in exploitatie dit mogelijk zal moeten aanzuiveren. Door een goed beleggingsbeleid is er echter sprake van een forse overdekking in het fonds.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Een uniforme rekenrentemethodiek is een goede eerste stap, maar moet wel bindend worden (wettelijk verankerd). Ook een hoger percentage aandelen in de portefeuilles is gewenst. Voor sommige open stortplaatsen en voor de gesloten stortplaatsen is er immers een zeer lange beleggingshorizon. Pas na 75 jaar is er grote uitgave (vervanging eindafdekking), maar provincies lijken voor de gesloten stortplaatsen eerder te kiezen voor korte termijn risicomijdend beleggingsbeleid zonder veel oog voor de belangen van stortplaatsexploitanten.

In de berekening van het doelvermogen, de rekenrentebepaling en de invulling van het beleggingsbeleid worden verder te veel risico-opslagen gestapeld. Dat moet minder.

Voor een exploitant is het wenselijk dat er de mogelijkheid is om defensiever te beleggen in de periode van pre-nazorg en eindafdekking zodat het beleggingsrisico kan worden beperkt in de

relatief zeer korte periode wanneer er geen verdienmodel meer is. In Zuid-Holland heeft Indaver hiervoor gekozen toen deze mogelijkheid werd geboden. Het resterende kleine bedrag dat moet worden bijgestort vanwege het gemiste rendement is beschouwd als de verzekeringspremie die voorkomt dat een daling van het doelvermogen als gevolg van dalingen in de kapitaalmarkten moet worden gecompenseerd terwijl er geen verdienmodel meer is.

Provincie zou na overdracht juist meer offensief moeten gaan. Er is immers een periode van 75 tot 100 jaar voor de boeg voordat er een grote uitgave is. Daarin verschilt de nazorg wezenlijk van de pensioenopzet. Bij een pensioen is er elk jaar een vergelijkbare uitkering nodig. Bij een nazorgfonds heel lang een zeer beperkt bedrag voor regulier onderhoud en dan pas een forse uitgave voor mogelijke vervanging van de eindafdekking.

Eisen en randvoorwaarden

Een voorgestelde verandering zou in principe geen extra geld moeten kosten voor de exploitanten en (toekomstig) voorspelbaar moeten zijn.

Belangrijke punten naast rekenrentemethodiek

Zorg voor een goede overgangsperiode zeker ten aanzien van stortplaatsen die geen verdienmodel meer hebben – d.w.z. stortplaatsen in afdekking en gesloten stortplaatsen. Ook zouden het verdienmodel na overdracht en technologische (onderhouds)ontwikkelingen moeten worden meegenomen in de nazorgplannen en de berekening van het doelvermogen. De mogelijkheid om een gebied te ontwikkelen tot bijvoorbeeld recreatiegebied, golfbaan of voor de opwekking van zonne-energie zou moeten worden meegenomen. Provincies moeten aangespoord worden om na te denken over een verdienmodel na de overdracht.

Het is verder belangrijk dat de toepassing van een rekenrentemethodiek afdwingbaar wordt. Jarenlang was er sprake van één uniforme aanpak maar de laatste jaren zijn enkele provincies en nazorgfondsen hiervan af gaan wijken hetgeen frictie oplevert tussen exploitanten en provincies en niet (meer) zorgt voor een gelijk speelveld tussen exploitanten.

AFVALZORG, EXPLOITANT (GEVALIDEERD)

Bert Krom, CEO Afvalzorg, tevens bestuurslid Vereniging Afvalzorg en voorzitter van de Afdeling Storten

6 april 2022

Verwachtingen

Dhr. Krom verwacht dat dit onderzoek zich enkel richt op de methodiek van de rekenrente. Naast dit onderzoek loopt er een breed onderzoek naar de toekomst van het storten in de circulaire economie. Veel van de zorgen van de sector kunnen volgens het ministerie van IenW daarin worden meegenomen. De zorg over het *level playing field* zoals aangegeven in de brief van enkele jaren geleden aan de minister kan mogelijk met een uniforme methodiek voor berekening van de rekenrente worden opgelost, maar dat is geen oplossing voor het model van de eeuwigdurende nazorg. Dit model is onhoudbaar.

De provincies hebben zich niet verplicht om de conclusies van het onderzoek naar de rekenrente over te nemen. Dat kan betekenen dat we niets opschieten met dit onderzoek. Afvalzorg verwacht niet dat rekenrente die volgt uit een algemene methodiek gelijk zal zijn aan de 5,0 procent van destijds. Maar een verlaging van de rekenrente zorgt ervoor dat het financiële model onhoudbaar wordt. Op moment dat je naar een rekenrente van 3,1 procent gaat, kan dat betekenen dat het totale doelvermogen 1 miljard hoger moet worden.³⁷

De exploitanten moeten dat bedrag voor het grootste deel ophoesten (het aandeel gesloten stortplaatsen van de provincies is relatief klein). Gemiddeld zijn stortplaatsen bovendien al voor 75 procent gevuld. Er gaat in de markt nog ongeveer 2,5 mln. ton afval per jaar om. Dat betekent dat de sector jaarlijks een omzet van 80 tot 100 mln. euro draait. Met dergelijke omzetten is een extra bijdrage van 1 miljard niet haalbaar. Daarnaast is een groot aantal stortlocaties, dat nog niet is overgedragen, vol of bijna vol en is er geen businessmodel meer.

De provincies zoeken waarschijnlijk een stappenplan of methodiek waarmee ze allen op dezelfde wijze de rekenrente kunnen bepalen die voor hun provincie geldt. Dit leidt niet tot eenzelfde rekenrente omdat provincies zelf de uitgangspunten invullen. Voor de sector heeft eenzelfde rekenrente de voorkeur omdat men dan overal hetzelfde moet betalen voor een vergelijkbare stortplaats (*level playing field*).

Dhr. Krom vindt het positief dat er in het voorliggende onderzoek al breder wordt gekeken naar de problematiek dan puur naar de methodiek van de rekenrente.

³⁷ aanvulling team: verlaging van de rekenrente van 5,0% naar 3,1% betekent dat het doelvermogen bijna 170% hoger wordt, zie tabel 1 in tussenrapportage.

Huidige situatie

Afvalzorg is 'exploitant' van verschillende stortplaatsen in de provincie Noord-Holland en Flevoland. In Noord-Holland gaat het om Nauerna (de Naurnasche polder) en de Wieringermeer. In Flevoland betreft het de Zeeasterweg in Lelystad. Ook is er de stortplaats Braamberg in Almere. Die is uit exploitatie maar moet nog worden overgedragen. Dit zijn allemaal stortplaatsen die uitstel hebben gekregen voor de bovenafdeling omdat ze meedoen in de pilot duurzaam storten. Ook heeft Afvalzorg twee stortplaatsen Schoterog bij Haarlem en de Hollandsche brug bij Naarden die nog moeten worden overgedragen maar al wel zijn afgedicht. Daarnaast heeft Afvalzorg op enkele andere locaties andere activiteiten, maar geen stortplaatsen met een nazorgrisico.

De provincie Flevoland gebruikt een rente van 4,4 procent voor de berekening van het doelvermogen. Voor het bepalen van de heffingen, is het gemiddelde rendement gebruikt (4,3%), maar houdt men in de praktijk het bedrag op een vast bedrag per jaar. De provincie Noord-Holland hanteert officieel nog een rente van 5,0 procent. Ze zijn begonnen met een ALM-studie te laten uitvoeren door dezelfde partij als Noord-Brabant. Het advies om de rekenrente naar de EIOPA-UFR (van destijds 3,65 procent, thans 3,45 procent) te brengen is wel door dezelfde ALM-adviseur uitgebracht, maar staat los van de ALM-studie (en is in beginsel overgenomen door Noord-Holland).

Mogelijke oplossingsrichtingen

Een alternatief model voor de huidige systematiek zou een gezamenlijk nazorgbedrijf kunnen zijn, waarbij de exploitanten dezelfde garanties bieden als nu door de provincie worden verzorgd. De sector denkt nl. dat de nazorg op die manier goedkoper kan dan nu door de provincies wordt uitgevoerd. Dit model heeft men uitgewerkt samen met SEOR (onderzoeksbureau Erasmus Universiteit). Het plan is door de sector nog niet naar buiten gebracht, omdat nog niet alle bedrijven hier achterstonden.

Een ander idee is om met de provincies samen een beleggingsvehikel te maken. De provincies hebben hiernaar gekeken, maar hun voorkeur ligt anders. Eerste voorkeur van de provincies is volgens dhr. Krom, dat de provincies de verantwoordelijkheid teruggeven aan het Rijk. Dan is er in Nederland in ieder geval één rekenrente. Maar daar is het Rijk niet voor, ook omdat dit misschien wel de belangrijkste taak van de provincies is. Als tweede stelden de provincies voor dat de Rijksoverheid met een rekenrente komt en dat als de rendementen op beleggingen niet het beoogde rendement opleveren, het Rijk het benodigde risico draagt. Dat wil het Rijk niet. Derde optie is om met alle provincies een eenduidige rekenrente op te stellen. Daarom vragen ze nu aan het Rijk een uniforme methodiek. Hier heeft sector twijfels bij. De provincies kunnen zelf risico-opslagen en aannames kiezen. Het is onvoldoende transparant. Als vierde stond de optie genoemd om met exploitanten samen een beleggingsvehikel en nazorgorganisatie op te richten. Daar zijn de provincies het minste voor. Het kan een stichting of een publieke organisatie zijn. Deze optie vier zou je kunnen vergelijken met het COVRA.

Als je door bundeling van de fondsen minder risico loopt en mogelijk ook risico-opslagen van verschillende stortplaatsen kunt combineren of verzekeren, dan heeft dat voordelen. In het verleden heeft Afvalzorg het eigen nazorgrisico proberen te verzekeren. Daarvoor heeft AIG het risico op de verzekeringsbeurs aangeboden. Dat was toen geen aantrekkelijk aanbod. De premie was veel te hoog. Het was waarschijnlijk moeilijk te verzekeren vanwege een beperkt aantal stortplaatsen en beperkte kennis over het risico. Misschien is dat nu anders.

De nazorgwet is bepaald in de jaren 90. Destijds dacht men van de 4000 oude NAVOS-stortplaatsen dat de nazorg 3 tot 4 mld. gulden zou kosten om de milieurisico's eruit te halen en ze te saneren. Men wilde voorkomen dat dit nog een keer zou gebeuren en de kosten voor de nazorg doorberekenen aan de sector. Nu blijkt dat de sanering maar een paar honderd miljoen euro heeft gekost. De aanname dat de bovenafdicthting elke 75 jaar eraf moet, lijkt daarom onnodig en bij een lage rekenrente onbetaalbaar.

Er loopt nu een pilot om te kijken of sommige stortplaatsen kunnen worden verduurzaamd en een bovenafdicthting niet meer nodig is. Niet alle stortplaatsen kunnen echter verduurzaamd worden (potentieel slechts 19). Op termijn zou men misschien wel kunnen kiezen de overige stortplaatsen te verduurzamen op het moment dat de afdicthting vervangen moet worden.

De rekenrente zou ook gebaseerd kunnen worden op het daadwerkelijk rendement. Het is raar dat je met de rekenrente op een lage dekkingsgraad uitkomt, maar dat de rendementen van de beleggingen veel hoger zijn (zie ABP). De rekenrente zou volgens dhr. Krom gelijke trend moeten houden met wat je verwacht binnen te halen op de lange termijn. Bij onvoldoende vermogen zonder concrete calamiteit, verwacht hij dat er met nazorgactiviteiten geschoven wordt en bij een echte ramp, die niet verhaald kan worden (aardbeving), zijn er andere grotere problemen dan een scheur in de afdekfolie. Het model was betaalbaar bij rekenrentes van 5 procent, maar nu niet meer bij het (in de meeste gevallen achteraf) verlagen van de rekenrente.

Een systeem waarin het effect van de lagere rekenrente niet of minder wordt toegepast op exploitanten van stortplaatsen die bijna of geheel uit exploitatie zijn, zou heel mooi zijn. De provincies zullen daar niet voor zijn omdat zij dan het verschil moeten bijpassen, maar wellicht kan dat verschil uit een hoger rendement op beleggingen op termijn worden dichtgelopen (de eerste grote uitgaven (vervangen afdicthting) komen pas over 75 jaar). Stortplaatsen die nog open zijn kunnen dan het extra doelvermogen deels bij elkaar sparen door offensiever te beleggen.

Eisen en randvoorwaarden

Eigenlijk zit de sector er als toehoorder bij. De provincies moeten/mogen hierover beslissen. Ook het Rijk ziet dit als taak van de provincies. De provincies willen hun risico's verminderen en de sector kan alleen meedenken en oplossingen aandragen. De sector heeft niet altijd positieve ervaring met hoe er met hun ideeën en suggesties wordt omgegaan. Bij de vorige RINAS-aanpassing is er niets van de opmerkingen en suggesties van de sector overgenomen, terwijl men wel gebruikt dat de sector bij de actualisatie betrokken was. Op dit moment is de sector opnieuw betrokken bij de aanpassing. Daarbij heeft men aangegeven dat ze eruit stappen als er weer niets met hun inbreng wordt gedaan.

Belangrijke punten naast rekenrentemethodiek

In Brabant waar de rekenrente is aangepast (van 5,06% naar 3,65%) onderzoekt men of in de komende 10 jaar de nazorgkosten verlaagd kunnen worden, zodat de bijstelling van de rekenrente niet tot forse bijstelling van het af te dragen doelvermogen leidt. Veel van de stortplaatsen zijn nog in eigendom van gemeenten en die kunnen (net als exploitanten overigens) niet eenvoudig de doelvermogens bijstorten. Een dergelijk pauze zou voor meer provincies goed zijn. In die periode kan dan ook het onderzoek naar de toekomst van de stortplaatsen worden afgewacht, omdat het huidige model sowieso niet meer haalbaar is. De provincies Noord-Holland en Flevoland, waarin Afvalzorg actief is, lijken daarin mee te willen gaan als dat gezamenlijk in het IPO wordt besloten.

De sector zou graag nog meedenken in het advies in de hoop dat de rekenrente zo hoog mogelijk uitkomt. Dat is voorzien via een schriftelijke ronde op het conceptrapport. Daarnaast blijft men bezig met het totale toekomstige model. Bij een algemene aanpassing naar 3,1 procent verwacht de sector een groot aantal faillissementen, met name bij kleinere exploitanten en exploitanten die vlak voor overdracht zitten.

ATTERO, EXPLOITANT (GEVALIDEERD)

Hans Boer, Attero, Manager Mineraal, verantwoordelijk voor storten en voor nazorgdossier

7 april 2022

Verwachtingen

Dhr. Boer hoopt dat met dit onderzoek men in Den Haag wakker wordt en beseft dat de regelgeving uit 1998 niet meer actueel is.

Bovendien, dat alle bevoegdheden bij een persoon of klein clubje liggen, is een risico. Mag dit eigenlijk wel (EU-regels)? Een klein clubje mensen bij de provincies bepaalt de rekenrente, beheert het nazorgfonds en kiest de beleggingen, ze stellen de nazorgplannen vast (plan van exploitant kan ambtshalve worden gewijzigd), en ze verlenen vergunning. De verantwoordelijke personen lijken belang te hebben om het systeem zo te houden. Er is weinig toezicht op. Men staat niet echt open voor ideeën van sector en soms informeert men de exploitanten te laat over belangrijke nadelige wijzigingen. Dit bevordert niet een goede samenwerking.

Deze situatie en de verschillen van inzicht tussen provincies en sector, leiden ertoe dat de sector niet wil overdragen. De voorwaarden zijn niet realistisch. In principe kan de stortplaats eeuwig in eigendom blijven volgens dhr. Boer.

Huidige situatie

Attero heeft stortplaatsen in Drenthe (Wijster), Gelderland (Sluiner), Noord-Brabant (Bergen op Zoom, Tilburg, Haps) en Limburg (Montfort & Landgraaf).

In Brabant is de rekenrente verlaagd maar niet geëffectueerd. Er is een convenant afgesproken met een pauze van 10 jaar. Dat betekent dat de exploitanten niet eerder dan na 10 jaar zullen overdragen, omdat het anders niet te betalen is, zeker niet voor de vier exploitanten die uit gemeenten of regio's bestaan: Zevenbergen is van de regio Moerdijk-Breda, Nuenen van de regio Eindhoven, De Meerdonk en Vlagheide van stadsgewest Den Bosch. Attero heeft de doelvermogens zoals berekend met de rekenrente *voor aanpassing* volledig volgestort. Brabant is heel transparant en correct over wat ze doen, wat iedereen in de pot heeft zitten, waarin ze beleggen, wat rendementen zijn. Ze leveren maandelijks een overzicht voor een eeuwigdurend fonds. Dat is nu ook niet nodig.

In Gelderland heeft de rekenrenteverlaging van 4,6 procent tot 3,1 procent geleid tot een forse aanslag voor Attero. Die aanslag mag je gespreid betalen over de jaren dat je nog open bent, maar als je vol zit dan heb je geen mogelijkheid meer om inkomsten te genereren. Ook wordt er volgens dhr. Boer creatief met Navos-stortplaatsen en de berekening van het rendement omgegaan.

In Drenthe (rekenrente nog 5,06%) wil men starten met een ALM-studie door hetzelfde bureau als Brabant. De vraag aan Attero was om het nazorgplan snel in te dienen omdat men een verlaging van de rekenrente voorziet. Er is een te klein groepje adviseurs dat nu alle ALM-studies bepaalt.

We zijn de enigen in Europa die eeuwigdurende nazorg hebben en veel te conservatief. De meest risicovolle stortplaatsen zijn voor 1994 gesloten en vallen niet onder de nazorgwet. De stortplaatsen

waar we het nu over hebben, dat zijn geen ‘Lekkerkerk’-stortplaatsen. Hier zitten geen grote risico’s in. Dhr. Boer durft erop te gaan wonen en werken. Wel wordt er met veel risico’s gerekend. Er zit een ‘plus’ in de prijsopbouw van RINAS: verschillende kostprijsscenario’s (laag, midden, hoog), een risico-opslag onvoorzien en extra algemene risico-opslag. O.b.v. de ALM-studie kiest men dan ook een mix en rekenrente die tot een minimale kans op bijstorten leidt terwijl de verwachte dekkingsgraad veel hoger ligt, zelfs als je al de geplande nazorgactiviteiten uitvoert, wat niet altijd gebeurt. Dat is toch niet wat je wil?

Ook is er probleem dat als je zegt dat je een stortplaats wil overdragen of al in proces zit. Een provincie kan tussentijds de rekenrente wijzigen waardoor er een flink bedrag moet worden bijgestort. Als Attero zekerheid zou hebben dat de rekenrente niet wordt aangepast dan zouden ze enkele stortplaatsen wel willen overdragen (bijv. in Limburg), maar niet als er risico is dat er direct bijstelling van de rekenrente komt.

Mogelijke oplossingsrichtingen

De rendementen van vermogenspotjes zoals voor het ABP zijn veel beter dan wat provincies gemiddeld realiseren. Dat komt mede omdat er 12 keer kosten gemaakt worden, voor betrokken ambtenaren en voor beleggingskosten. Daarom als advies: maak een landelijke pot waar een goede beheerder op zit, die daar een dagtaak aan heeft. Dan kan je ook controle veel beter doen. Nu controleert de Provinciale Staten, vooral bij hamerslag de werkzaamheden van het nazorgfonds. Een landelijk fonds zorgt voor uniformiteit in rendementen en rekenrentes. Het is veel efficiënter alles je alles in een fonds stopt. Dan kan je het professioneler aanpakken met een goed fondsbeheer en een klein bestuur en goede controle door exploitanten en provincies. Dan heb je minder kosten en een veel beter systeem.

Het systeem zoals in 1998 bedacht bevat niet alleen de knop van de rekenrente. Als je nu aan de rekenrente draait dan moet je ook aan de andere knoppen draaien zoals het verdienpotentieel. Als bij de overdracht ook de ondergrond wordt overgedragen (het eigendom) dan kan de provincie inkomsten genereren uit bijv. zonneparken op een stortplaats. Die kan je dan meenemen in de berekening van het doelvermogen, maar dat wil men niet. Vroeger werd een stortplaats alleen gebruikt om schapen te laten grazen, maar nu worden er recreatiegebieden van gemaakt en zonnepanelen en windmolens op geplaatst. Dan kan je als exploitant beter niet overdragen en het jaarlijks onderhoud betalen uit de energieopbrengst.

In tegenstelling tot pensioenfondsen geven provincies de meeste tijd nauwelijks geld uit aan nazorg. Het tijdstip voor de vervanging van de bovenafdichting is een aanname. Inmiddels weet de sector dat de afdichting langer dan 75 jaar meekan, misschien 100 of wel 150 jaar. Het wordt pas spannend als een van de stortplaatsen lekt. Als je alle stortplaatsen combineert is de kans echt niet 100 procent dat alle stortplaatsen na 75 allemaal een nieuwe afdichting moeten krijgen.

De Advieskamer Storten (AKS), bestaande uit onafhankelijke hoogleraren, adviseert over plannen die de sector maakt voor innovaties zoals een robuustere afdichting van bijv. 300 jaar. Zij geven een oordeel, maar een conceptbesluit moet worden gecheckt en bekrachtigd door het IPO. Daardoor zit weg dicht voor vernieuwing.

Verhoging van de levensduur en gebruik van reguliere onderhoudspraktijken (begrazing door schapen) zijn gewenst door sector maar worden niet geaccepteerd door provincie om het doelvermogen te beperken. Op een provinciale stortplaats grazen echter wel schapen en worden zonnepanelen uitgebraat. Er wordt met twee maten gemeten, ook qua bijstorten van doelvermogen. De exploitanten moeten bijstorten, maar de provincie doet dat voorlopig niet omdat er nog zoveel onzeker is en de techniek

voortschrijdt enz. Een provincie/regio/gemeente kan een brief schrijven dat ze garant staan. De private sector kan dat niet omdat ze failliet zouden kunnen gaan.

Rust is volgens dhr. Boer nodig om goede oplossing te vinden. Moeten we niet elke 20 jaar herzien i.p.v. elke 5 jaar? Het gaat om een *eeuwigdurende* nazorg. De rendementen zijn nu goed/hoger dan rekenrente in de provincies waar Attero zit. In kleinere provincies is het lastiger. Dan ben je als exploitant de pineut. Beter is om een pauze te nemen en totdat het hele stelsel herzien is geen rekeningen te sturen o.b.v. andere rekenrentes, maar wel naar een landelijk beleggingsstatuut toe te werken en naar het gezamenlijk invullen van de rekenrentemethodiek. Daar heb je ook tijd voor nodig. Dat voorkomt dat de provincies onnodig moeten bijstorten van middelen die ze achteraf niet nodig hebben en ook niet uit het fonds mogen halen. Voor exploitanten voorkomt het dat je betaalt voor nazorg die misschien niet nodig is, en voor risico's die beter spreidbaar zijn dan nu mogelijk is door organisatie per provincie.

Zelf meer invloed op de beleggingsmix voor overdracht is een deel van de oplossing voor Attero. Dat gebeurt in Noord-Brabant. In Gelderland is men daar niet voor.

Attero is voor het storten van risicopremies in een landelijke pot. Een landelijke oplossing kan de risico's en calamiteiten goedkoper afdekken. Een betere spreiding zorgt voor een beter rendement. En in de toekomst kan mogelijk het object gebonden karakter eraf voor de overgedragen stortplaatsen.

Eisen en randvoorwaarden

Attero wil graag een goed en voldoende groot fonds voor toekomstige risico's maar niet een stelsel dat volledig beheerd wordt door een klein groepje mensen, dat nauwelijks gecontroleerd wordt. Eenheid, duidelijkheid, consequente uitvoering, en transparantie zijn belangrijk.

Het moet lonen voor de sector om over te dragen. Als verdienpotentieel van zonnepanelen nu hoger ligt dan kosten onderhoud en er ook fors moet worden bijgestort in nazorgfondsen, dan ben je beter af om niet over te dragen. Er staat nergens dat overdracht op een bepaald moment moet volgens dhr. Boer. Een sluitingsverklaring is niet bestuursrechtelijk afdwingbaar.

Belangrijke punten naast rekenrentemethodiek

Laat besluitvorming over o.a. de rekenrentemethodiek op bestuurlijk niveau in de provincies plaatsvinden en niet op ambtelijk niveau. Het zou goed zijn als de keuze een bestuurlijk besluit is en dit niet enkel bij het IPO-overleg wordt neergelegd.

Een beleggingscommissie bevat vier leden waarvan drie van de provincie en een afgevaardigde van de exploitanten. Als de provincie wat wil dan kan de commissie altijd bij meerderheid daartoe besluiten. Als de sector het nu niet eens is met een conclusie dan kan men weinig doen behalve in de notulen laten vastleggen dat de sector het er niet mee eens is (is in 1 provincie zo en dus minder relevant).

TWENCE, EXPLOITANT (GEVALIDEERD)

Richard te Riet, Financieel directeur Twence, penningmeester stichtingsbestuur duurzaam stor-
ten

14 april 2022

Verwachtingen

Dhr. Te Riet hoopt dat er uit dit onderzoek een methodiek/afpraak volgt die een uniforme rekenrente oplevert voor alle provincies. Een advies voor eenzelfde methodiek die tot verschillende rentes leidt, doordat de input per provincies varieert, is niet de oplossing. Als je besluit iets uniform te doen, dan moet er ook overal hetzelfde gaan gelden en de rekenrente niet afhangen van het beleggingsbeleid per provincie. Stel de provincies kiezen om de rekenrente vast te stellen op basis van 50 procent aandelen en 50 procent vastrentende waarden en daar volgt een rekenrente uit van x procent, en een andere provincie kiest ervoor om 30 procent-70 procent te beleggen dan kan het niet zo zijn dat de rente voor een exploitant in die provincie lager ligt. De beleggingskeuze is een afweging van de provincie en die moet daarvoor de consequenties dragen.

Innovatie en de techniek van nazorg is niet iets wat in dit onderzoek thuishoort. Het berekenen van de kosten die worden meegenomen in het doelvermogen zoals gedaan wordt met RINAS heeft niets met de rekenrentes te maken.

Huidige situatie

Twence is actief in de provincie Overijssel. De aandeelhouders van Twence zijn verschillende gemeenten. Twence is met twee open stortplaatsen de grootste partij in Overijssel. Er is nog een andere exploitant maar die is relatief klein. De open stortplaatsen van Twence zijn voorlopig nog niet toe aan overdracht. Dat speelt pas op zijn vroegst in 2078. Er is nog veel capaciteit om te storten. Deze capaciteit zal naar verwachting niet geheel gebruikt worden.

Twence ervaart nu geen probleem met de rekenrente. Officieel is de rekenrente voor het doelvermogen nog 5,06 procent in Overijssel. Wel berekent men wat er gebeurt bij een rendement van 4,5 procent (2,5% reëel rente + 2% inflatie). Dan is er niet genoeg voor de nazorg en daarom hebben de provincie en Twence afgesproken vanwege de lange duur tot overdracht dat Twence jaarlijks een beperkt extra bedrag stort. Ook met een laag rendement komt Twence dan bij het benodigde doelvermogen. Dat is een prima oplossing. Er is een goede verstandhouding met de provincie. Bovendien kan het rendement ook weer omhoog gaan. Dan heeft het weinig zin om nu in een keer bij te storten. Over de beleggingsmix worden Twence en de andere stortexploitant regelmatig geïnformeerd. Nu belegt de provincie in een verhouding 35 procent aandelen – 65 procent vastrentend. Daar voelt men zich comfortabel bij. Meer aandelen betekent ook meer risico. Een ALM-studie wordt niet gebruikt.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Aansluiting bij de pensioenwereld en de methodieken die men daar hanteert zou goed zijn. Als blijkt dat er tekort is dan neemt pensioenwereld ook een aantal jaar om dat tekort weer in te lopen. Dat lijkt een goed vertrekpunt, want dan heeft iedereen flexibiliteit.

Een ALM-studie die door iedere provincie zelf uitgevoerd wordt, is geen goede optie. Er ontstaan verschillen in rekenrente en het uitvoeren vraagt ook substantiële kosten. In Overijssel heeft men afgezien van een ALM-studie vanwege deze kosten.

Als het nazorgfonds net als het ABP goede rendementen haalt, dan is stress over de 5,06 procent niet nodig. De rendementen van het ABP liggen veel hoger dan 5 procent.

Een voorstel is om uit te gaan van een toegestane mix van 58 procent-42 procent en daarop verwachte rendement te bepalen. Dan moet het mogelijk zijn op lange termijn de 5,06 procent te halen. Nog offensiever is niet nodig. Nu ligt het rendement van Overijssel wat lager dan de rekenrente. Dat komt door de mix van 30-70 die pas recent iets is opgeschoven naar 35-65. Als er meer in aandelen wordt belegd dan komt het rendement hoger uit.

De suggestie om de keuze voor de beleggingsmix te laten afhangen van wie er risico loopt is een goed idee. De exploitanten mogen voor overdracht de beleggingsmix kiezen tot max 58 procent-42 procent en na overdracht kan de provincie een eigen mix kiezen. Defensiever beleggen (life cycle beleggen) als het moment van overdracht nadert, vindt dhr. Te Riet verstandig.

Wanneer er een noodzaak is om bij te storten, dan moet je dat niet in een keer willen doen maar gefaseerd. Als er een horizon is van meer dan 10 jaar, waarom moet je dan in 1x bijstorten? Het is wat anders als er maar 3 jaar rest tot overdracht. Dan moet provincie er dicht opzitten. Dhr. Te Riet kan zich goed voorstellen dat als de cijfers van een exploitant matig zijn en de kans bestaat dat het bedrijf failliet gaat, dat de provincie dan garanties vraagt of de exploitant versneld moet bijstorten. De provincie moet daarin een afweging maken. Een voorwaarde voor een minimale dekking is prima. Bijvoorbeeld het geleidelijk inlopen mag vanaf een minimale dekking van 85 procent. Als de dekking lager is dan moet er wel direct een grotere bijdrage worden gestort.

Als er één gezamenlijk beleggingsfonds zou ontstaan dan moeten er schotten tussen de verschillende potjes komen of iedereen moet de tekorten die er nu zijn direct bijstorten. Het kan niet zo zijn dat de ene partij gaat betalen voor de tekorten van een andere partij. Als er wel eigen potjes zijn (vergelijkbaar met individueel pensioen i.p.v. collectief pensioen) dan vindt dhr. Te Riet dit prima. De kosten liggen dan lager, er is meer kennis en spreidbare risico's kunnen wel goed worden gespreid zoals bij een groot beleggingsfonds.

Een gezamenlijke pot voor de risico-opslagen voor calamiteiten die nu per stortplaats worden berekend is een idee dat geopperd is omdat kleine kans grote risico's beter via een verzekering kunnen worden afgedekt. Door risico's te poolen kan de premie of bijdrage voor deze risico's lager uitvallen. In dat geval is het belangrijk dat wel helder wordt gedefinieerd wat een 'calamiteit' is en wat niet. Als de keuzes die de beheerder maakt m.b.t. tot voorzieningen en nazorg de kans op een calamiteit vergroten dan moet dat meegewogen worden in de premie.

Eisen en randvoorwaarden

Belangrijk is dat er één rekenrente volgt voor alle provincies en dat alle andere randvoorwaarden ook uniform zijn. Als de rekenrente niet voor elke exploitant hetzelfde wordt dan schiet de sector er niets mee op. Ook moet er een fasering in zitten zoals bijvoorbeeld de genoemde 10 jaar om tekorten aan te vullen. Bij een gezamenlijk fonds moeten tekorten en overschotten niet verrekend worden met andere stortplaatsen (schotten). De rentes moet je berekenen over toegestane mix van 58 procent-42 procent.

Belangrijke punten naast rekenrentemethodiek

Naast de rekenrente (methodiek) zijn ook de inflatie, de actualisatietermijn en de toegestane hersteltijd belangrijk. De nazorgkosten zijn gevoelig voor inflatie. Die zou dus ook goed moeten worden bepaald. De actualisatietermijn zou 5-jaarlijks kunnen zijn. Dat sluit goed aan bij andere termijnen. Het gebruik van bijvoorbeeld de gemiddelde 10-jaarsinflatie is te verkiezen boven gebruik van de actuele inflatie. Bij actualisatie elke 5 jaar worden veranderingen geleidelijk doorgegeven. Deze principes moeten voor elke provincie hetzelfde zijn.

Actualisatie van de nazorgplannen gebeurt ook elke 5 jaar. Als je alles uniform wilt doen, betekent het dus ook dat alle exploitanten op hetzelfde moment de nazorgplannen moeten actualiseren. Iedereen krijgt dan tegelijkertijd te maken met een aangepaste rekenrente en doelvermogen.

BIJLAGE C: REACTIES OP CONCEPTRAPPORT

Samenvatting individuele reacties provincies

Brief namens Vereniging Afvalbedrijven

Reactie namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Binnenlandse Zaken

SAMENVATTING REACTIES PROVINCIES

Van acht provincies is een ambtelijke reactie ontvangen op het concept rapport. Het gaat om de vier bij het onderzoek betrokken provincies (Drenthe, Gelderland, Groningen, Noord-Brabant) en om vier provincies die via het IPO het rapport hebben ontvangen (Flevoland, Limburg, Overijssel, Zuid-Holland). De reacties van de provincies betreffen ambtelijke reacties, zonder bestuurlijke toetsing. Deze reacties geven derhalve geen garantie dat de standpunten zullen worden overgenomen door de colleges en vervolgens de provinciale staten. Dit vervolgproces kan pas starten na afronding van het rapport en nadat besloten is met het advies verder te gaan.

De reacties van de acht provincies lopen uiteen en de provincies hebben niet ieder op alle onderdelen van het advies gereageerd. Er is daarom gekozen om de spreiding in de reacties per onderdeel te laten zien van de provincies die op het onderwerp hebben gereageerd. Op individuele vragen is apart aan de provincies teruggekoppeld. Kleine correcties en aanvullingen naar aanleiding van de reacties zijn in het eindrapport verwerkt.

Gezamenlijk beleggingsfonds/nazorgfonds

Verschillende provincies herkennen de meerwaarde van een gezamenlijk nazorgbeleggingsfonds vanwege o.a. de schaalvoordelen, hogere professionaliteit, duidelijkheid en het ontstaan van een *level playing field*. Het toewerken naar een gezamenlijk beleggingsfonds is een weg waarin veel provincies zich kunnen vinden, mits er schotten blijven bestaan tussen de verschillende stortplaatsen en provincies. Twijfel is er bij één provincie over de meerwaarde vanwege de door hen voorziene toename van de organisatiekosten in combinatie met een nu al groot provinciaal nazorgfonds. Aandachtspunten die worden genoemd zijn het proces van aanbesteding en wat te doen als niet alle provincies mee gaan in dit voorstel.

Keuze beleggingsopties

Hoewel de behoefte aan verschillende beleggingsmixen niet wordt betwijfeld en verstandig wordt genoemd, benadrukken verschillende provincies de noodzaak voor een goede balans tussen de kosten van de beleggingsopties en het aantal aangeboden opties en de flexibiliteit die geboden moet worden om de beleggingsmix aan te passen. Plotselinge grote aanpassingen kunnen tot fors rendementsverlies leiden, te veel maatwerk tot hoge beheerkosten. De flexibiliteit in aanpassing van de mix en het aantal geboden opties vragen verdere uitwerking.

Calamiteitenpot

Een gezamenlijke calamiteitenpot wordt door de meerderheid gezien als een positief onderdeel van het advies, dat tot lagere risico's en kosten voor de provincies leidt, mits er een goede definitie wordt gevonden voor wat kwalificeert als een calamiteit. Dit vraagt nadere uitwerking. Net als het vinden van een partij die dan kan beoordelen of er een calamiteit (of slechte nazorg) heeft plaatsgevonden. Eén provincie is geen voorstander als voor reeds gesloten stortplaatsen de premie door de provincie moet worden afgedragen.

Rekenrentemethodiek

Het meeste verschil in reacties is er op het advies om de historisch rendementen te gebruiken voor de rekenrente. In de reacties komen we concrete steun tegen: *Er moet nog veel worden uitgewerkt maar wij kunnen ons in grote lijnen vinden in het advies om de methodiek van de rekenrente te baseren op het alternatief van de historische rendementen. De impact van een andere methodiek, zeker die van pensioenverzekeraars kan groot zijn met een bijbehorend risico dat er te veel vermogen in het fonds wordt opgebouwd.* Gepleit wordt om indien mogelijk de historische rendementen te baseren op een langere periode dan 10 jaar om zo een nog evenwichtiger beeld te krijgen.

Er is één provincie die principieel bezwaar maakt omdat *rendementen uit het verleden geen garantie bieden voor de toekomst en de rekenrente in de basis een risicovrije rente is die geen relatie heeft met het beleggingsrendement.* Deze provincie geeft aan dat gerealiseerde beleggingsrendementen over 10 of 20 jaar met name zijn beïnvloed door de beleggingsmix. Deze kan per provincie en stortplaats verschillen en werkt dan door in de rekenrente die volgens deze provincie risicovrij geacht wordt te zijn. Ook wordt door twee provincies aangegeven dat er geen grote overschotten zullen ontstaan bij de UFR-methodiek omdat de provincies het risico en rendement van de beleggingen dan zullen verlagen. Een provincie geeft aan dat de keuze van de methodiek voor hen ondergeschikt is aan het vinden van een eenduidige, uitlegbare en acceptabele oplossing voor alle partijen, die door alle provincies wordt gevolgd. De rol en het risico van het Rijk vs. De rol en het risico voor de provincies of IPO roepen nog vragen op. De vraag wordt gesteld of de bijdrage van het Rijk voldoende groot is.

Transitie

Een overgangperiode van 10 jaar is logisch en voldoende volgens de provincies die hierop reageren. Het is verstandig om te wachten op de uitkomsten van het onderzoek naar duurzaam stortbeheer. De in het concept genoemde voorbeelddatum van januari 2023 om de financiële consequenties voor het doelvermogen te bepalen wordt als te kort gezien. Het vrijmaken van de benodigde capaciteit voor het transitieproces wordt genoemd als mogelijke spelbreker. De drie provincies die een concreet alternatief noemen, stellen januari 2024 voor.

Concluderend

Er zijn veel verschillen in de reacties van de provincies, maar op hoofdlijnen kunnen de meesten zich (ambtelijk) vinden in de invoering van een gezamenlijk fonds, een calamiteitenpot en een 10-jaar transitie als aan de gestelde voorwaarden van schotten, transparantie, goede definitie etc. wordt voldaan. Niet alle reacties van de provincies geven een even expliciet oordeel over de voorgestelde methodiek voor het bepalen van een rekenrente. De indruk die ontstaat, is dat de meerderheid zich kan vinden in de rekenrentemethodiek o.b.v. historische rendementen. Eén provincie die zich hierin niet kan vinden, ziet de UFR-methodiek (net als sommige andere provincies) als een alternatief voor het bepalen van een risicovrije rekenrente.

Stratelligence

t.a.v. mevrouw C.G. van Rhee

verzonden per e-mail:

vanrhee@stratelligence.nl

Datum: 7 juni 2022
Ons kenmerk: 22009 RL/HvR
Uw kenmerk: -
Betreft: concepteindrapport rekenrente nazorgfondsen stortplaatsen

Geachte mevrouw Van Rhee,

Met deze brief reageert de Vereniging Afvalbedrijven, mede namens de bij ons aangesloten stortplaatsexploitanten (Afvalzorg, ARN, Attero, AVRI, Indaver, Omrin, Renewi, Sortiva en Twence), op het concepteindrapport.

Allereerst willen wij u graag complimenteren met het onderzoek (en de gedane aanbevelingen), dat wij op hoofdlijnen ondersteunen. De leden van de Vereniging Afvalbedrijven hebben verzocht om een evaluatie van het systeem van het toepassen van rekenrente in het kader van de nazorgfondsen stortplaatsen. Wij zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dan ook erkentelijk dat zij als opdrachtgever van dit onderzoek een faciliterende rol op zich heeft willen nemen.

Wij benadrukken het belang van uniformiteit met betrekking tot de (reken)methodiek en het uit te voeren beleid. Dit dient het belang van zowel de exploitanten als de provincies en zal meer zekerheid en helderheid richting de toekomst bieden. Belangrijke voordelen hiervan zullen onder meer zijn een te verwachten kostenreductie, een afname van de financiële risico's, betere rendementen op beleggingen en de verdere professionalisering van het vermogensbeheer. Hieronder vragen wij uw aandacht voor enkele beleids-, uitvoerings- en procedurele aangelegenheden, die voor de sector van groot belang zijn.

- De relatie tussen rekenrente en (kosten-)inflatie wordt benoemd, maar is naar onze mening nog onvoldoende uitgewerkt in de aanbevelingen. Zeker met de aankomende wijziging van de 'IPO-checklist', zal het te hanteren prijspeil (inflatie) onderdeel zijn van de discussie en zal een eventuele wijziging hiervan worden overwogen. Een wijziging van het prijspeil kan niet los worden gezien van de gehanteerde rekenrente en de toekomstige rekenrente-methodiek. Wij doen mede in dit kader de suggestie dat de provincies in het gezamenlijke beleggingsfonds (zoals voorgesteld) ten aanzien van de inflatie de lange termijn doelstelling van de ECB aanhouden (2%).

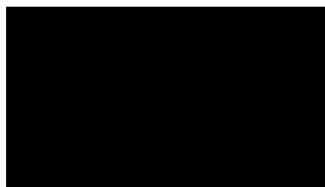


- Onze leden ondersteunen de keuze voor een landelijk nazorgfonds. Hierbij zal wat ons betreft zeker aan de volgende voorwaarden moeten worden voldaan:
 1. De voorgestelde transitieperiode van 10 jaar is bindend en leidend voor zowel de exploitanten als provincies.
 2. Mede omdat de voorgestelde transitieperiode van 10 jaar voldoende ruimte biedt voor overleg en implementatie, is ons voorstel dat de individuele provincies en exploitanten zich in dit dossier strikt beperken tot het voorgestelde, nog vorm te geven overleg tussen het Rijk, IPO en de sector en hierin gezamenlijk een implementatieplan opstellen om invulling te kunnen gaan geven aan uw advies en het betaalbaar houden van de nazorg naar de toekomst toe. Provincies en exploitanten zullen zich tijdens deze 'implementatiefase' onthouden van andere beleidsinitiatieven waar het rekenrente en overdracht aangaat.
 3. Het landelijk nazorgfonds moet voldoende transparantie bieden, alsmede 'schotten' tussen de verschillende vermogens per exploitant / provincie.
 4. Ten aanzien van de mogelijkheid om de risico-opslag voor calamiteiten uit het doelvermogen te halen, zal zeer goed gedefinieerd moeten worden welke uitgaven onder deze calamiteitenverzekering vallen en welke invloed het beheer van de (gesloten) stortplaatsen heeft op het gebruik van deze verzekering. Dit zal naar onze mening zeker nader onderzocht dienen te worden.
 5. De aanbeveling om voor een rekenrente-methodiek te kiezen die gebaseerd is op de historisch gerealiseerde rendementen vinden wij een goed uitgangspunt naar de toekomst toe, mits aan de voorwaarde van een gezamenlijk beleggingsfonds wordt voldaan.
 6. De door u beschreven aanbevelingen en vervolgstappen ondersteunen wij met inachtneming van het bovenstaande.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Voor eventuele vragen of opmerkingen kunt u contact opnemen met Han van Rijssen of ondergetekende. Vanzelfsprekend zullen wij de (digitale) presentatie op 15 juni a.s. graag bijwonen en kunnen dan samen met de aanwezige leden ook een toelichting geven op deze brief. Wij zien daarna met belangstelling het definitieve rapport tegemoet en zullen vervolgens graag onze reactie op het eindrapport geven.

Met vriendelijke groet,

Vereniging Afvalbedrijven • Partner in de circulaire economie



Robbert Loos
Directeur

AMBTELIJKE REACTIE RIJK

Algemeen

Hierbij ontvangt u de reactie van het ministerie van IenW en BZK op het concept-rapport Rekenrente nazorg stortplaatsen. Wij danken de onderzoekers en allen die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van deze toegankelijke en leesbare rapportage. De bijdrage vanuit de verschillende stakeholders vinden we belangrijk om te komen tot een breed gedragen oplossing voor de in het rapport geconstateerde problematiek. Het rapport belicht in begrijpelijke bewoordingen de verschillende perspectieven die er zijn op de methodiek van de rekenrente. De gehanteerde aanpak zorgt er voor dat de lezer wordt meegenomen in de relevante en complexe financiële aspecten. Dit alles mondt uit in een redenering van de onderzoekers die goed te volgen is en waaruit logische conclusies volgen. Wij zijn dan ook van mening dat deze rapportage een waardevolle bijdrage is voor provincies en het IPO om tot een gedeelde methodiek voor het bepalen van de rekenrente te komen.

Specifieke punten bij het onderzoek

Het onderzoek heeft zich toegespitst op het verkennen van verschillende alternatieven voor een methodiek voor het bepalen van de rekenrente voor de nazorg van stortplaatsen die past binnen de huidige wet- en regelgeving. Alternatieven waarbij het stelsel wordt gewijzigd, zoals dat de bevoegdheid teruggaat naar de rijksoverheid en dus een wetswijziging nodig is, vielen buiten de onderzoeksopzet en zijn dus niet meegenomen in deze studie.

Uit dit onderzoek komen twee alternatieven naar voren waar een voorkeur vanuit de onderzoekers voor bestaat, waarbij de eerste de meeste voorkeur geniet. Deze voorkeur is (mede) gebaseerd op de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd met de stakeholders. Dit betreft:

- Rekenrente op basis van historisch langjarig beleggingsrendement
- Koppeling aan de discontovoet voor maatschappelijke investeringen

Deze alternatieven vindt de rijksoverheid beide acceptabel aangezien deze de problemen die ervaren worden aanpakken binnen de huidige bevoegdheidsverdeling en wet- en regelgeving. Daarbij zijn nog enkele bespiegelingen te plaatsen bij de verkende alternatieven. Bij de optie betreffende de koppeling van de rekenrente aan de gehanteerde rekenrente van (pensioen)verzekeraars wordt een vergelijking getrokken met pensioenfondsen. Bij de vergelijking met pensioenfondsen willen wij opmerken dat er een verschil is tussen pensioenfondsen en nazorgfondsen. Pensioenfondsen zijn dynamischer en kunnen tegenvallende resultaten makkelijker opvangen; dit is bij nazorg niet het geval.

Tevens valt nog bij de optie van een gezamenlijk beleggingsfonds te overwegen dat maar een deel van de provincies zich verenigt en de andere provincies voor zichzelf blijven beleggen, in plaats van deelname door alle provincies.

Bij de conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar financiële en procesmatige ondersteuning vanuit de rijksoverheid. In het rapport worden echter ook andere opties belicht waarbij voor de rijksoverheid geen financiële rol is weggelegd; deze zouden kunnen worden verkend ter afdekking van financiële risico's die passend is binnen de huidige bevoegdheidsverdeling. Wij zien hier daarom vooralsnog geen financiële rol voor de rijksoverheid weggelegd. Daarnaast stippen wij aan dat het rapport genoeg praktische aanknopingspunten biedt voor de provincies en voor het IPO als samenwerkingsverband tussen de provincies om tot een verdere uitwerking te komen van een gedeelde methodiek om de rekenrente te bepalen. Slechts indien IPO en provincies niet in staat blijken zelf tot een succesvolle oplossing te komen, zou de rijksoverheid bereid zijn een bemiddelende rol te overwegen.

Kortom, wij zijn te spreken over deze rapportage en denken dat deze voldoende aanknopingspunten biedt voor het IPO en de provincies om dit verder uit te werken teneinde tot een gedeelde methodiek voor het bepalen van de rekenrente te komen.



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2024/122229

Bijlage(n)
2

Datum 11 juni 2024
Betreft Aanbieding werkprogramma stort 2024-2029

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u het werkprogramma storten dat in de Kamerbrief van 18 juli 2023 is toegezegd¹. Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de positie die het storten van afval bekleedt in een circulaire economie en worden de totstandkoming, stappen en planning van het werkprogramma beschreven. Het werkprogramma schetst de werking van het huidige stortstelsel en de stappen die genomen moeten worden om tot een toekomstbestendig stortstelsel te komen.

Storten in een circulaire economie – stip op de horizon

Zowel nu als in de toekomst willen we het storten van afval zoveel mogelijk beperken. Dit volgt logischerwijs uit de gedachte dat in een circulaire economie producten en materialen zo lang en zo vaak mogelijk gebruikt kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld door minder gebruik te maken van materialen en producten, door goed ontwerp en door langer gebruik via hergebruik en reparatie. Wanneer een materiaal uiteindelijk de afvalfase bereikt, is het van belang dat het goed gerecycled kan worden om zo het materiaal opnieuw toe te passen in een product. Helaas zijn ook in een circulaire economie sommige materialen niet geschikt voor oneindig hergebruik of recycling. Wanneer alle stappen hoger in de afvalhiërarchie² zijn uitgeput, resteert er verbranding met energieteerugwinning of storten, om te zorgen dat de materialen op een manier worden verwijderd die veilig is voor mens en milieu. Ook in een circulaire economie zal er dus afval gestort worden. Het is daarom noodzakelijk om het storten van afval goed te borgen.

Het beperkte afval dat in een circulaire economie nog wordt gestort betreft drie soorten afval. Ten eerste het afval dat niet anders verwerkt kan worden. Ook wanneer alle producten ontworpen zijn met de uiteindelijke afvalfase in gedachte, kan bij recycling een kleine residustroom ontstaan die gestort moet worden als we deze niet kunnen verbranden. Daarnaast hebben we op weg naar een circulaire

¹ Kamerstuk 32 852 nr. 260

² De afvalhiërarchie volgt uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Richtlijn 2008/98, artikel 4) en beschrijft de gewenste volgorde bij omgang met afvalstoffen. De afvalhiërarchie is als volgt (van hoogste naar laagste voorkeur): preventie; voorbereiding voor hergebruik; recycling; andere nuttige toepassing (bijv. verbranding met energieteerugwinning); verwijdering (bijv. verbranding zonder energieteerugwinning en storten).

economie nog geruime tijd te maken met de 'lineaire erfenis' van materialen die niet op een andere wijze verwerkt kunnen worden. Ten tweede kan het voorkomen dat voortschrijdend inzicht ons ertoe noopt materialen die op zich ontworpen zijn om hergebruikt, gerepareerd en gerecycled te worden, toch te storten. Bijvoorbeeld wanneer blijkt dat we bepaalde (zorgwekkende) stoffen of additieven in een product, waarvan ten tijde van het ontwerp niet duidelijk was dat gebruik hiervan onwenselijk is, toch liever niet terug laten keren in de economie en ook verbranden geen optie is. Als laatste vormt de stortplaats ook een veilige opslagplaats in het geval van calamiteiten elders in de afvalketen. Een voorbeeld hiervan is een brand bij een recycler of afvalverbrandingsinstallatie waardoor de installatie buiten werking is en/of een gemengde afvalstroom ontstaat die niet meer op de oorspronkelijke wijze verwerkt kan worden of vervuild is met bluswater.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2024/122229

In een circulaire economie in Nederland moet de nutsfunctie van storten dus goed geborgd zijn. Dat wil zeggen dat storten te allen tijde beschikbaar is tegen maatschappelijk aanvaardbare tarieven, ook ten tijde van een calamiteit. Storten moet dus ook in een circulaire economie beschikbaar en betaalbaar zijn. Het werkprogramma beoogt die twee aspecten – beschikbaarheid en betaalbaarheid – te waarborgen. Het Rijk heeft een bijzondere verantwoordelijkheid in het goed functioneren van het stortstelsel, omdat storten het laatste vangnet is voor de gehele afvalketen. Kernvoorwaarde hierbij is dat storten altijd plaatsvindt op een verantwoorde wijze met het oog op mens en milieu.

Werkprogramma storten – beschikbaarheid van storten

Om storten beschikbaar te houden moet de stortcapaciteit zó ingeregeld zijn dat er een balans is tussen de benodigde stortcapaciteit en de beschikbare en ingerichte stortcapaciteit. Hiervoor zijn acties nodig op de volgende deelonderwerpen. Het moratorium op stortcapaciteit³ moet worden verhoogd om te zorgen dat er voldoende stortcapaciteit beschikbaar blijft. Hierbij is ook aandacht voor de wenselijkheid van regionale spreiding van stortactiviteiten. Ook moet de rol van storten als vangnet voor de afvalketen via de calamiteitenopslag beter worden bestendigd. Hierbij is extra aandacht voor de praktische toepasbaarheid van de huidige opslagtermijnen en hergebruik van stortruimte op bestaande stortplaatsen via terugneembaar storten en afvalmining. Tevens moeten de technische vereisten waar stortplaatsen aan moeten voldoen waar nodig worden gemoderniseerd zodat deze de laagste milieu-impact garanderen. Als laatste moet de overheid meer grip krijgen op de stortmarkt om de bijzondere verantwoordelijkheid beter in te kunnen vullen. Daartoe moet worden gekeken naar de uitbreiding van sturingsmogelijkheden van de overheid. Met de cumulatieve acties zoals beschreven in het werkprogramma wordt geregeld dat storten voor nu en in de toekomst beschikbaar blijft.

Werkprogramma storten – betaalbaarheid van storten

Om storten betaalbaar te houden moeten de tarieven voor storten maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Hiervoor zijn acties nodig op de volgende deelonderwerpen. Er moet onderzocht worden of overheidssturing op de poorttarieven van stortplaatsen mogelijk en wenselijk is om te zorgen dat de tarieven niet te hoog oplopen. Ook dienen er, op het moment dat de stortplaats gesloten moet worden omdat hij vol is, voldoende financiële middelen beschikbaar

³ Het moratorium op stortcapaciteit betreft een vastgestelde hoeveelheid stortcapaciteit die beschikbaar is. Met elke ton afval die gestort wordt, neemt de beschikbare capaciteit binnen het moratorium af.

te zijn voor de eeuwigdurende nazorg. Deze financiële middelen moeten redelijkerwijs opgebracht kunnen worden door de stortplaatsexploitanten tijdens de gebruiksfase van de stortplaats. Het huidige nazorgstelsel bevat weffouten die beter onderzocht moeten worden om te komen tot een evenwichtiger nazorgstelsel. Als laatste zal worden onderzocht of en hoe er mogelijk gestuurd kan worden met de afvalstoffenbelasting. Hiermee wordt bekeken of er aanvullende mogelijkheden zijn om te zorgen dat materialen die hoogwaardiger kunnen worden verwerkt, niet gestort worden.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2024/122229

Deze activiteiten zijn in het bijgevoegde werkprogramma uitgewerkt. De acties in het werkprogramma beslaan de periode 2024-2029.

Totstandkoming werkprogramma

Het werkprogramma is geschreven in samenspraak en samenwerking met een brede stakeholdergroep. In de tweede helft van 2023 hebben verschillende sessies plaatsgevonden waarbij provincies, omgevingsdiensten, stortplaatsexploitanten, brancheverenigingen en andere (maatschappelijke) organisaties vertegenwoordigd waren. In de sessies is gesproken over de positie van stort in de toekomst, ervaren knelpunten nu en aandachtspunten voor de langere termijn. Ook is de prioritering en volgorde van de acties in het werkprogramma terugkomt in gezamenlijkheid bepaald. Sommige interventies vereisen namelijk dat een andere interventie eerder plaatsvindt om succesvol te zijn. Zonder de inzet en betrokkenheid van alle eerder genoemde partijen had het voorliggende werkprogramma niet in zijn huidige vorm tot stand kunnen komen. Deze vruchtbare samenwerking zal worden voortgezet in het uitvoeren van het werkprogramma.

Stappen en planning werkprogramma

De prioritering van de acties is zoals hierboven aangegeven in samenspraak met de stakeholders tot stand gekomen. Daarbij is met de sector afgesproken dat de zaken die als grootste knelpunt worden ervaren prioriteit krijgen. Op basis van deze prioritering wordt in 2024 gestart met vijf deelonderwerpen:

- *Borging van de nutsfunctie.* Er wordt tot medio 2025 onderzocht welk instrumentarium nodig is om de borging van de nutsfunctie door de verschillende overheidslagen beter te borgen. Op basis van de onderzoeksresultaten zal verdere besluitvorming plaatsvinden.
- *Stelsel nazorg.* Er zal tot medio 2025 een scenariostudie worden uitgevoerd naar de gevolgen van mogelijke stelselwijzigingen in de nazorg. Dit onderzoek kijkt naar zowel financiële als bestuurlijke verantwoordelijkheden binnen het nazorgstelsel. Op basis van de onderzoeksresultaten zal verdere besluitvorming plaatsvinden. De besluitvorming over het nazorgstelsel is een belangrijke voorwaarde voor besluitvorming over het uitbreiden van de stortcapaciteit in de toekomst (de capaciteit is nu begrensd door een moratorium op uitbreiding).
- *Technische richtlijnen.* Stortplaatsen moeten voldoen aan een waaier aan technische richtlijnen die soms verouderd zijn, wat de stortpraktijk bemoeilijkt. Er wordt daarom in kaart gebracht hoe de technische richtlijnen precies in de Omgevingswet zijn verankerd, waarna in gezamenlijkheid met de sector zal worden bepaald welke richtlijnen herzien moeten worden vanwege praktijkproblemen of nieuwe technische inzichten en welke aanpassingen dit vraagt. Vervolgens zullen de richtlijnen en waar nodig het wettelijk kader gewijzigd worden. Dit proces zal tussen 2024 en 2026 plaatsvinden.

- *Afvalmining en terugneembaar storten*. Afvalmining en terugneembaar storten zijn twee relatief nieuwe ontwikkelingen die gebaat zijn bij een duidelijker beleidskader. Dit zal bij het opstellen van het Circulair Materialenplan⁴ worden meegenomen. Eveneens worden in het CMP de vergunningsvoorwaarden voor inzet van voorraadcapaciteit⁵ en voorwaardelijk vergunnen aangescherpt.
- *Capaciteit bij calamiteiten*. De laatste actie die in 2024 wordt uitgevoerd is onderzoek naar de capaciteit op stortplaatsen bij calamiteiten. Dit zal in samenhang worden gezien met de andere treden binnen de afvalhiërarchie.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2024/122229

Vanaf 2025 is beoogd ook acties op te pakken op de deelonderwerpen uitbreiding van het moratorium, opslagtermijnen, afvalstoffenbelasting en inzet op de Europese richtlijnen. Voor de uitleg van deze acties wordt u verwezen naar het werkprogramma. De uitrol van het werkprogramma gaat met deze publicatie van start. Het streven is de Kamer jaarlijks te informeren over de voortgang en ontwikkelingen van de acties binnen het werkprogramma.

Ten slotte, het werkprogramma bevat een breed spectrum aan onderwerpen. De bevoegde gezagen worden verzocht om binnen hun taken en bevoegdheden rekening te houden met de inhoud van dit werkprogramma. Dit ziet vooral toe op het doorvoeren van grote wijzigingen ten aanzien van het huidige stort- en nazorgstelsel en het toepassen van maatwerk bij het verlenen van vergunningen. Dit verzoek wordt gedaan om te voorkomen dat landelijke en regionale en/of lokale beleidsontwikkeling de aankomende jaren uiteen gaan lopen. Met het uitvoeren van de acties zoals opgenomen in het werkprogramma is de overtuiging dat storten nu en in de toekomst bereikbaar en betaalbaar blijft, voor het beperkte aantal afvalstromen waar dit voor nodig is.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers

⁴ Kamerstuk 30872 nr. 296

⁵ Dit is capaciteit die een stortplaatsexploitant bezit binnen het moratorium maar welke (nog) niet is opgenomen in de vergunning.