



Bijlage bij Statenbrief

Fonds Nazorg Stortplaatsen

Datum

17 september 2020

Zaaknummer

2018-012418

Blad

1 van 6

Onderwerp

Verdere toelichting op de diverse onderdelen

Portefeuillehouder

Peter Kerris

Met het Jaarverslag Fonds nazorg stortplaatsen Geldeland (heden Jaarverslag 2019, PS2020-###) informeren wij uw Staten periodiek over het fondsbeheer en de behaalde rendementen. Hierin geven wij tevens een nadere context van nazorg stortplaatsen.

In deze bijlage bij de Statenbrief wordt een verdere toelichting gegeven op volgende onderdelen:

- Nazorgfonds
- Doelstelling van het vermogensbeheer
- Uitbesteding Fondsbeheer / Maatschappelijk verantwoord beleggen
- Rendementsvisie / ALM-studie
- Adviescommissie vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland
- Gevolgen exploitanten
- Gevolgen nazorgfonds / reeds gesloten stortplaatsen
- Proces

Nazorgfonds

Het Nazorgfonds wordt gevormd door de betaalde heffingen van de exploitanten van stortplaatsen en depots voor baggerspecie en daarnaast de behaalde rendementen. De middelen van het Nazorgfonds mogen op grond van de Wet milieubeheer (Wm) uitsluitend aan de nazorg van dergelijke stortplaatsen en depots worden uitgegeven. Het fonds, door ons opgericht op 2 november 1999, heeft op grond van de Wet milieubeheer een eigen rechtspersoonlijkheid. Wij zijn belast met het beheer ervan (artikel 15.47, vierde lid Wm).

Per 1 januari 2020 wordt circa 65 miljoen euro beheerd. Het fonds zal voorlopig nog groeien; grote uitgaven voor het vervangen van afdichtingen worden pas over tientallen jaren verwacht.

Het Nazorgfonds staat weliswaar niet onder direct toezicht van financiële toezichthouders, maar is wel gebonden aan de Wet financiering decentrale overheden en de Regeling Uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Fido/Ruddo)¹.

Doelstelling van het vermogensbeheer

De doelstelling van het vermogensbeheer van het Nazorgfonds is het realiseren van de gecalculeerde doelvermogens tijdens de exploitatiefase van de stortplaats en het zekerstellen van de benodigde vermogens

¹ De Wet financiering decentrale overheden en de Regeling Uitzettingen en derivaten decentrale overheden stellen regels waaraan de beleggingen van provincies, gemeenten en waterschappen moeten voldoen.

Datum

17 september 2020

Zaaknummer

2018-012418

Blad

2 van 6

voor de eeuwigdurende nazorg van stortplaats en depots voor baggerspecie die onder de Wet milieubeheer (Wm) vallen. Op elk moment in de toekomst dient aan de nazorgverplichtingen te kunnen worden voldaan. Onder die verplichtingen wordt verstaan het treffen van zodanige maatregelen dat wordt gewaarborgd dat die stortplaatsen geen nadelige gevolgen voor het milieu (lucht, bodem, grondwater) veroorzaken, dan wel, voor zover dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd, de grootst mogelijke bescherming wordt geboden tegen die nadelige gevolgen. Het vermogen van het Nazorgfonds wordt gemeenschappelijk beheerd en belegd. Er wordt derhalve geen onderscheid gemaakt in het vermogensbeheer naar inbreng van de verschillende stortplaatsen. Het rendement wordt toegevoegd aan het totale doelvermogen. Vanwege de zeer lange beleggingshorizon (“eeuwigdurend”) heeft het Nazorgfonds op grond van de Wet Fido de mogelijkheid om te beleggen in vastrentende waarden (bijvoorbeeld obligaties) én zakelijke waarden (bijvoorbeeld aandelen). Maximaal is volgens de wet toegestaan een verhouding van 58% zakelijk en 42% vastrentend. Voor het Gelderse nazorgfonds hebben uw Staten in 2012 een verhouding toegestaan van 30% zakelijk en 70% vastrentend. Het gewicht van de zakelijke waarden zit dus ruim onder de limiet van de wet.

Uitbesteding Fondsbeheer / Maatschappelijk verantwoord beleggen

Per 1 januari 2016 wordt het vermogensbeheer van het Nazorgfonds volledig uitbesteed aan de ABN-AMRO Mees Pierson. Er is in het verleden bewust gekozen voor uitbesteding van het vermogensbeheer, omdat wij niet de expertise in huis willen halen om het vermogen professioneel te beheren. Voor een betrekkelijk kleine beleggingsportefeuille zou dat niet doelmatig zijn. Er is bovendien bewust gekozen voor de uitbesteding aan een vermogensbeheerder die in staat is om zowel het beheer van de aandelenportefeuilles als de vastrentende portefeuilles uit te voeren, alsmede hierover te rapporteren. In Jaarverslag en Begroting Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland 1999, informeren wij u periodiek over het fondsbeheer en de behaalde rendementen.

Wij hebben het thema “verantwoord beleggen” nadrukkelijk in het beleggingsproces geïntegreerd. De nadruk hiervan ligt bij het aandelenfonds. Wij sluiten aan bij een brede ontwikkeling om maatschappelijk verantwoord te beleggen. In het algemeen kan over de financiële gevolgen van de integratie van verantwoord beleggen het volgende worden opgemerkt. Het opschorten van beleggingen in ondernemingen die niet voldoen aan bepaalde eisen op het gebied van duurzaamheid (in al zijn dimensies: ethisch, sociaal-maatschappelijk, milieu en kwaliteit van bestuur) heeft, mits verstandig toegepast, geen negatieve invloed op het rendement en risico van een portefeuille. Dat wil zeggen dat de invloed op het rendement en risico van de portefeuille in de regel aanvaardbaar is, zolang wij niet ten principale hele sectoren van de economie uitsluiten en onze criteria niet zodanig scherp formuleren dat een significant deel van het beleggingsuniversum wordt geschrapt. Het goed rentmeesterschap komt dus niet in gevaar bij doordachte implementatie van verantwoord beleggen. Omdat wij het vermogen van het Nazorgfonds en de selectie van titels volledig hebben uitbesteed aan een externe beheerder, zijn goede afspraken gemaakt over het verantwoord beleggingsbeleid. Steeds dient wel te worden beseft dat de middelen van het Nazorgfonds worden belegd in beleggingsfondsen die openstaan voor andere beleggers met ten dele andere wensen op het gebied van verantwoord beleggen. Ons duurzaamheidsbeleid is opgenomen in het beleggingsstatuut.

Datum

17 september 2020

Zaaknummer

2018-012418

Blad

3 van 6

Rendementsvisie / ALM-studie

Het gehanteerde (verwacht) rendement om het doelvermogen en de heffingen te bepalen is sinds 2013 4,6%. Over de periode 2005-2012 bedroeg dit rendement 5,15%, van 2001 tot 2005 was het 6,7% en 5,06% in 2000. De percentages zijn door Uw staten vastgesteld en volgen de visie van enkele grote pensioenfondsen. Het werkelijk behaalde beleggingsrendement heeft de afgelopen 20 jaar geschommeld. Tot 2007 was het gemiddeld ruim 5%, daarna, vanaf 2008 is het gezakt. De afgelopen jaren was er af en toe een opleving, maar de periode kende ook enkele dipjes. Over bijna 20 jaar bedroeg het gemiddelde 4,2 % en is dalende. Het werkelijke rendement is dus over de gehele periode gezien lager geweest dan het verwachte rendement.

Een wijziging van het rendement heeft gevolgen voor het doelvermogen (= het totale bedrag dat nodig is om de nazorg te kunnen uitvoeren). Wanneer het rendement naar beneden wordt bijgesteld, zal dit betekenen dat het op te bouwen doelvermogen (d.m.v. de jaarlijkse heffingen) door de exploitanten/vergunninghouders zal toenemen. Het verhogen van de jaarlijkse heffingen kan leiden tot nieuwe problemen voor de stortplaatsen, omdat er vanwege het strenge afvalbeleid minder afval wordt gestort en ze mede daardoor het economisch zwaar hebben. Tegelijkertijd vormt het handhaven van een rendement van 4,6% een risico voor het Nazorgfonds. Een (te) hoog verwacht rendement kan het risico op onderdekking op lange termijn verhogen. Het is de vraag of in de huidige tijd een rendement van 4,6% realistisch is.

De rendementsvisie is een inschatting van het langjarig te verwachten beleggingsrendement op basis van de gehanteerde beleggingsmix van X% zakelijke waarden en Y% vastrentende waarden. Het verwachte beleggingsrendement wordt gebruikt als disconteringsvoet om het doelvermogen te bepalen en daarmee ook de hoogte van de heffingen voor de exploitant.

Periodiek wordt een zogenoemde Asset Liability Managementstudie (ALM) verricht.

ALM brengt met behulp van statistische technieken de langjarige relatie tussen inkomsten en uitgaven van het nazorgfonds in kaart. Voor de modellering van de economische risico's over een verre horizon is gekozen om gebruik te maken van hetzelfde model dat De Nederlandsche Bank gebruikt voor de Haalbaarheidstoets (HBT) van pensioenfondsen. Dit HBT model is ontworpen om over een lange horizon de onzekerheden in de beleggingsrendementen op zakelijke waarden, obligaties en (prijs)inflatie te modelleren, hetgeen dit model geschikt en passend maakt voor het langlopende karakter van de verplichtingen in het nazorgfonds.

De doelstelling van de studie is dus het bepalen van de optimale beleggingsmix voor het vermogen dat voor het nazorgfonds wordt beheerd. De berekeningen zijn doorgevoerd over een horizon van 170 jaar. Een beleggingsmix is optimaal als de kans op onderdekking (het niet kunnen voldoen aan de nazorgkasstromen) acceptabel is, in relatie tot het te behalen rendement.

De uitkomst van de ALM-studie was dat bij een rekenrente van 3,1% in combinatie met een mix voor de middelen van het Nazorgfonds van 50% vastrentende waarden (obligaties) en 50% zakelijke waarden (aandelen) leidt tot een redelijk evenwicht tussen het maatschappelijk en het winstbelang van het nazorgfonds. De kans dat na 60 jaar een bijstorting nodig is 23% en het bedrag dat na 60 jaar bijgestort moet worden bedraagt gemiddeld 11% van de waarde van de resterende nazorgkosten. De gemiddelde dekkingsgraad na 60 jaar bedraagt ongeveer 300%.

Datum

17 september 2020

Zaaknummer

2018-012418

Blad

4 van 6

Adviescommissie Vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland

In 2009 is de Adviescommissie Vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland ingesteld. Naast provinciale ambtenaren maakt een externe deskundige op het gebied van duurzaam beleggen deel uit van de commissie. Tevens heeft een vertegenwoordiger van de stortplaatsexploitanten zitting in de commissie. In 2018 is beleggingsadviescommissie (her)benoemd.

De commissie heeft een tweetal taken. De commissie toetst de uitvoering van het beleggingsbeleid door de ambtelijke frontoffice en de vermogensbeheerder. Bovendien adviseert de commissie het fondsbestuur over de keuze van beleggingsstrategieën en het te voeren beleggingsbeleid. Een bijzonder aandachtspunt voor de commissie is het waar mogelijk verder verduurzamen van het vermogensbeheer.

Eind 2018 is op aangeven van de commissie de uitvoering van bovengenoemde ALM-studie opgestart, waarin opbrengsten en verplichtingen bij gegeven rendementen aan elkaar worden gerelateerd. In de eerste helft van 2019 zijn diverse scenario's van zogenaamde technische onzekerheden geformuleerd als input voor de studie. De uitkomsten ALM-studie zijn met professor Pelsser in de commissievergadering van 4 december 2019 besproken. Het eindrapport van de ALM-studie is in de commissievergadering van 4 februari 2020 vastgesteld, op basis waarvan de commissie aan ons advies heeft uitgebracht. De adviescommissie adviseert in lijn met de conclusies van Pelsser Consulting als volgt:

- Rekenrente wijzigen van 4,6% naar 3,1%
- Beleggingsmix (geleidelijk) wijzigen richting 50% zakelijke waarden en 50% vastrentende waarden

Opgemerkt wordt dat dit advies niet eensluidend is. De vertegenwoordiger namens de exploitanten adviseert de huidige rekenrente van 4,6% te handhaven.

Voorgesteld wordt om op basis van de adviezen van Pelsser Consulting en het advies van de Adviescommissie Vermogensbeheer Nazorg Stortplaatsen Gelderland, het verwachte beleggingsrendement en daarmee ook de disconteringsvoet voor de bepaling van het doelvermogen met ingang van 1 januari 2021 te bepalen op 3,1%. Het rentepercentage wordt opgenomen in de Bijlage bij de Verordening nazorgheffing stortplaatsen Gelderland 1999.

Voor de beleggingsmix een verhouding toe te staan van 50% zakelijk en 50% vastrentend. Deze percentages worden opgenomen onder "strategische richtlijn" in het Beleggingsstatuut Nazorgfonds Stortplaatsen Gelderland.

Gevolgen exploitanten

Het hanteren van een ander verwacht beleggingsrendement heeft zowel invloed op de hoogte van het doelvermogen als op de hoogte van de heffingen. Bij een lager verwacht beleggingsrendement zullen zowel het doelvermogen en dus ook de heffingen toenemen.

De invloed van het aanpassen van het verwachte beleggingsrendement van 4,6% naar 3,1% op het door de exploitanten te behalen doelvermogen (en de heffingen) is fors.

In veel gevallen is de stortplaats nog enkele jaren in exploitatie en heeft het daarbij de mogelijkheid om eventuele tekorten aan te vullen uit de bedrijfsinkomsten. Het langer open blijven heeft eveneens gevolgen voor het te behalen beleggingsrendement: doordat sluiting verder weg in de toekomst ligt, is er sprake van

Datum

17 september 2020

Zaaknummer

2018-012418

Blad

5 van 6

grotere "rente-op-rente"-effecten. Door het langer open blijven van een stortplaats wordt ook de kans groter dat er nieuwe methoden en technieken worden gevonden die tot een kostenverlaging van eeuwigdurende nazorg en daardoor tot een verlaging van het doelvermogen kunnen leiden. De huidige (voorlopige) nazorgplannen zijn allemaal enigszins gedateerd. De ontwikkelingen uit de Checklist Nazorgplannen 2014 zijn hier nog niet in geïmplementeerd. Daarnaast zullen er de komende jaren ook weer diverse (technische) ontwikkelingen zijn, waarop exploitanten kunnen inspelen. Experimenten die tot minder nazorg leiden zijn inmiddels in uitvoering.

Samengevat zal de verlaging van de rente van 4,6% naar 3,1% leiden tot een verhoging van het doelvermogen. Het succes van het afvalbeleid (minder storten) heeft tot gevolg de nog in exploitatie zijnde stortplaatsen naar verwachting langer open blijven. Dit zal leiden tot een latere start nazorg en tot een verlaging van het doelvermogen. Daarnaast kunnen technische ontwikkelingen die de nazorg goedkoper maken, vertaald worden in een actualisatie van het nazorgplan. Voor stortplaatsen die nog enkele jaren exploitatie voor de boeg hebben, lijken er derhalve voldoende mogelijkheden te zijn om de effecten van een verlaging van de rekenrente/discontovoet op te vangen.

Impact nazorgheffing

Een extra nazorgheffing zal niet in één keer worden opgelegd, maar met jaarlijkse voorlopige aanslagen over de resterende "looptijd" van de stortplaats worden verdeeld.

Omdat technische ontwikkelingen van de afgelopen jaren (die de nazorg goedkoper maken) vertaald kunnen worden in een actualisatie van nazorgplannen, wordt de financiële impact gematigd.

Om de stortplaatsexploitanten ruimte/tijd te bieden om de technische ontwikkelingen van de afgelopen jaren te implementeren in hun (verouderde) nazorgplannen, wordt de praktische uitwerking van de verlaging van de rekenrente/discontovoet als volgt ingevuld:

- Om de financiële impact (van alleen verlaging rekenrente) voor de exploitanten te reduceren, zal gedurende 2 jaar (2021 en 2022) bij de berekening van voorlopige aanslagen nazorgheffing uitgaan van slechts 50% van de berekende verhoging als gevolg van de renteaanpassing.
- Exploitanten hebben gelegenheid om de nazorgplannen te actualiseren en daarop onze instemming te krijgen.

Vanaf 2023 wordt de voorlopige aanslag opgelegd op basis van een herberekend doelvermogen dat uitgaat van het dan vigerende (geactualiseerde) nazorgplan en de rekenrente van 3,1%.

Gevolgen nazorgfonds / reeds gesloten stortplaatsen

Voor het nazorgfonds in totaal zou de verlaging van het verwachte rendement leiden tot een vermogensgroei op lange termijn van circa 125 miljoen euro. Daarmee zou het Nazorgfonds meer in de pas gaan lopen met de prognoses die zijn gedaan op basis van de verwachte rendementen en neemt het risico op onderdekking op lange termijn af.

Het nazorgfonds is object-gebonden ingericht. Iedere locatie heeft voor de nazorg zijn "eigen" vermogenspotje. De afgelopen jaren zijn diverse stortplaatsen en depots voor baggerspecie gesloten en overgegaan in de nazorgfase. Deze zijn allen afgerekend op basis van de dan geldende rekenrente.

Datum

17 september 2020

Zaaknummer

2018-012418

Blad

6 van 6

Herrekening leidt tot de conclusie dat er voor iedere locatie een tekort is. Gelet op de provinciale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de nazorg zal een (eventueel) tekort moeten worden gedekt uit de provinciale middelen. Let wel; bij eventuele latere meevallers (technisch of weer verhoging rekenrente) en bij herrekening te constateren "overschotten" per locatie, kunnen echter géén middelen aan het nazorgfonds onttrokken worden (bij wet niet toegestaan).

In een nazorgplan wordt uitgegaan van algemene en locatiespecifieke verwachtingen voor een lange periode. Ontwikkelingen met betrekking tot nazorg van een stortplaats (afbouw stortgas en percolaat) zullen in de praktijk anders gaan lopen dan geprognoseerd, dit kan gunstiger of minder gunstig uitpakken. Daarnaast kunnen technische ontwikkelingen tot financieel interessante alternatieven leiden. Periodiek (circa 1x in de 5 jaar) wordt een nazorgplan geëvalueerd, bijgesteld en genuanceerd, zodat in de nazorg steeds die activiteiten (beheer en onderhoud, metingen en monitoring, vervangingen) worden gedaan die noodzakelijk zijn voor een goede nazorg. Overbodige activiteiten zullen worden geschrapt, maar er kunnen/zullen indien nodig ook extra activiteiten worden toegevoegd.

Gelet op de verschillende lange termijn onzekerheden en het feit dat afgelopen jaren binnen begroting is gebleven, wordt voorgesteld berekende tekorten voor gesloten stortplaatsen en baggerdepots vooralsnog te accepteren en niet over te gaan tot aanvullen van het nazorgfonds.

De komende 10 à 20 jaar kunnen worden benut om te bezien of de (bijgestelde) jaarlijkse nazorgactiviteiten binnen gereduceerde budgetten kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast zal een beter inzicht worden verkregen over de kwaliteit van de bovenafdeling en het moment waarop deze daadwerkelijk vervangen zou moeten worden.

Proces

Het wijzigingsvoorstel heeft een zorgvuldig voorbereidingstraject gekend.

Eind 2018 is gestart met een ALM-studie.

Met de inbreng van de stortplaatsexploitanten, verenigd in de Stichting Milieubedrijven Gelderland (MBG), zijn een aantal scenario's geformuleerd die inzicht geven in de mogelijk spreiding in de nazorgkosten (verplichtingen).

Het resultaat van de ALM-berekeningen zijn eind 2019 besproken in de Adviescommissie Vermogensbeheer.

In de vergadering van de Adviescommissie Vermogensbeheer op 4 februari 2020 is het rapport van de ALM-studie vastgesteld.

De Adviescommissie Vermogensbeheer heeft haar advies aan GS (bestuur nazorgfonds) uitgebracht.