Berenschot



EINDRAPPORT

# Onderzoek naar de nazorgsystematiek van stortplaatsen

## Herziene versie

74062- Vertrouwelijk – 9 februari 2026

# Inhoudsopgave

**Hoofdstuk 1** ..... **4**

**Inleiding** ..... **4**

**1.1 Aanleiding** ..... **4**
**1.2 Doelstelling** ..... **4**
**1.3 Opdrachtnemer en objectiviteit** ..... **5**
**1.4 Aanpak** ..... **5**
**1.5 Leeswijzer** ..... **6**
**1.6 Scenario's** ..... **6**

**Hoofdstuk 2** ..... **9**

**Scenario 0 – huidig nazorgstelsel** ..... **9**

**2.1 Governance** ..... **9**
**2.2 Financiële aspecten** ..... **13**
**2.3 Belangrijkste wetgeving** ..... **19**

**Hoofdstuk 3** ..... **22**

**Huidig nazorgstelsel: aandachtspunten** ..... **22**

**3.1 Doelvermogen** ..... **22**
**3.2 Level playing field** ..... **27**
**3.3 Bevoegdheden** ..... **29**

**Hoofdstuk 4** ..... **30**

**Scenario 1. Optimalisatie mogelijkheden** ..... **30**

**4.1 Uniformeren van de rekenrente** ..... **30**
**4.2 Optimalisatie berekening nazorguitgaven** ..... **34**
**4.3 Aanpassen eeuwigdurende nazorg naar kortere termijn (dertig jaar)** ..... **38**
**4.4 Garantiefonds/ bankgarantie/ verzekering** ..... **40**
**4.5 Aanpassen Ruddo** ..... **42**

**Hoofdstuk 5** ..... **46**

**Scenario 2. Wijzigingen in governance** ..... **46**

**5.1 Standaardiseren van de nazorgplannen** ..... **46**
**5.2 Centraliseren uitvoeringsorganisatie** ..... **49**
**5.3 Gezamenlijk selecteren van een vermogensbeheerder** ..... **51**
**5.4 Inrichten van een landelijk beleggingsfonds** ..... **56**
**5.5 Inrichten van een landelijk nazorgfonds** ..... **60**
**5.6 Inrichten landelijke nutsfunctie stortplaatsen** ..... **63**

**Hoofdstuk 6** ..... **66**

**Financiële en juridische impact** ..... **66**

**6.1 Financiële impact** ..... **66**
**6.2 Juridische impact** ..... **69**

**Hoofdstuk 7** ..... **74**

**Resultaten** ..... **74**

**Bijlage A. Invulling diverse EU landen Landfill Directive** ..... **76**

**Bijlage B. Standpunten stakeholders** ..... **77**

HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Bij Koninklijk Besluit is op 1 april 1998 de wet tot aanvulling van de Wet milieubeheer in werking getreden met een regeling voor gesloten stortplaatsen waar op of na 1 september 1996 afval is gestort. Het doel van de regeling is te waarborgen dat stortplaatsen ook na sluiting blijven voldoen aan het vereiste milieubeschermingsniveau en geen risico vormen voor hun omgeving. Met dit besluit werden de provincies bestuurlijk, organisatorisch en financieel verantwoordelijk voor de eeuwigdurende nazorg van gesloten stortplaatsen. Het nazorgbesluit vormt daarmee het juridisch fundament van het Nederlandse nazorgstelsel. Dit stelsel omvat het geheel aan wettelijke, organisatorische en financiële structuren die in Nederland zijn ingericht om de nazorg van alle gesloten stortplaatsen te borgen. In dit onderzoek staat het functioneren van dit nazorgstelsel centraal.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: ministerie) signaleert verschillende aandachtspunten die de soepele werking van het nazorgstelsel belemmeren en daarmee de betaalbaarheid van het storten onder druk zetten. Het ministerie moet dan ook concluderen dat het steeds reëler wordt dat er mogelijk onwenselijke situaties gaan ontstaan waarbij mogelijk de nutsfunctie van het storten in het gedrang komt.

De vraag is of aanpassingen nodig en mogelijk zijn om het nazorgstelsel te verbeteren. Daarbij kan worden onderzocht of en hoe er aan de bestuurlijke, financiële en organisatorische ‘knoppen’ gedraaid moet worden om de werking van het stelsel te optimaliseren. Het is daarom relevant te verkennen of en op welke manier de bevoegdheden binnen het huidige stelsel kunnen worden aangepast, zodat een toekomstbestendige en soepele uitvoering beter is geborgd. Daarnaast rijst de vraag of er, los van eventuele verschuivingen in verantwoordelijkheden, andere optimalisaties mogelijk zijn om het stelsel verder te versterken. Om antwoord te kunnen geven op dit vraagstuk heeft het ministerie een opdracht in de markt uitgezet.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de bestuurlijke, financiële en organisatorische knelpunten binnen het huidige nazorgstelsel en om te verkennen of optimalisatieslagen dan wel aanpassingen in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen bijdragen aan een toekomstbestendige, betaalbare en effectief functionerende nazorgregeling.

## 1.3 Opdrachtnemer en objectiviteit

De opdracht is gegund aan adviesbureau Berenschot, dat voor deze inschrijving een samenwerking is aangegaan met Zanders. Deze samenwerking was vooraf bekend bij de opdrachtgever. Er is bewust voor gekozen om Zanders te betrekken vanwege hun uitgebreide kennis van het nazorgstelsel, kennis die essentieel is om het onderzoek zorgvuldig uit te voeren. Tegelijkertijd heeft deze samenwerking bij enkele partijen binnen het nazorgstelsel vragen opgeroepen. Zij gaven aan dat Zanders al advies verleent aan diverse betrokken partijen, waardoor volgens hen de onafhankelijkheid van het onderzoek mogelijk onder druk kan staan. Desondanks heeft de opdrachtgever besloten de opdrachtverstrekking in deze vorm voort te zetten. Wel is afgesproken dat het rapport verschillende scenario's zal schetsen en uitwerken, met een nadruk op een feitelijke weergave van de bevindingen, aangevuld met de reacties van de respondenten. De onderzoekers zullen geen conclusies of aanbevelingen formuleren. De uiteindelijke keuze voor een beleidsrichting ligt volledig bij het ministerie zelf.

## 1.4 Aanpak

Het onderzoek richt zich op het objectief in kaart brengen van de mogelijkheden en verbeterpunten van zowel het huidige nazorgstelsel als mogelijke scenario's. Het doel is het ministerie te voorzien van een goed onderbouwde basis, zodat door het ministerie een weloverwogen keuze kan worden gemaakt gericht op een optimaal functionerend stelsel. Het ministerie heeft vooraf reeds een aantal gewenste scenario's in kaart gebracht. Deze waren ook opgenomen in de offerte uitvraag. Een aantal van deze scenario's richt zich op optimalisatie van het huidige stelsel, terwijl andere scenario's zich richten op een wijziging in de governance zoals het verschuiven van verantwoordelijkheden of bevoegdheden. In de overleggen tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer hebben de scenario's verder vorm gekregen. De scenario's worden in paragraaf 1.5 nader toegelicht.

Voor de uitvoering van het onderzoek is gekozen voor een combinatie van deskresearch en interviews. In het deskresearch zijn bestaande beleidsdocumenten, wet- en regelgeving, evaluaties en relevante literatuur geanalyseerd. Daarnaast zijn interviews afgenomen met diverse stakeholders, waaronder vier provincies en meerdere exploitanten. Bij de selectie van respondenten is gekozen voor een evenwichtige verdeling tussen de publieke en de private sector, zodat de belangen en perspectieven van beide groepen stakeholders goed tot uitdrukking komen. Daarnaast is gelet op verschillen in de omstandigheden waarin de partijen zich bevinden, om de breedte van het veld in de reacties te kunnen weergeven.

Aan publieke zijde zijn vier provincies geselecteerd. Gelderland en Noord-Holland zijn bestuurlijk de penvoerders op dit dossier voor het IPO. Er is daarnaast bewust gekozen voor deze combinatie, omdat hun uitgangsposities verschillen: Gelderland heeft de rekenrente al verlaagd, terwijl Noord-Holland dat (nog) niet heeft gedaan. Bovendien is Noord-Holland grootaandeelhouder van een exploitant, waardoor de gevolgen van wijzigingen in het stelsel, zoals de uniformering van de rekenrente, voor beide provincies anders zullen uitpakken. Noord-Brabant is opgenomen vanwege het omvangrijke nazorgfonds en de aanwezigheid van een grote gesloten stortplaats. Zuid-Holland is geselecteerd omdat ook daar relatief grote gesloten stortplaatsen aanwezig zijn.

Aan private zijde is gekeken naar de resterende looptijd van de stortplaatsen en de aandeelhoudersstructuur. Twence is een partij met gemeenten als aandeelhouder; de sluitingsdatum van hun stortplaatsen ligt nog relatief ver in de toekomst. Afvalzorg heeft provinciale aandeelhouders, maar de sluitingsdatum van de grootste locatie ligt op korte termijn,

aangezien de stortactiviteiten daar inmiddels zijn beëindigd. Attero is eigendom van private equity, terwijl Indaver in particuliere handen is en deel uitmaakt van een internationaal concern.

Beide brancheorganisaties, de Vereniging Afvalbedrijven (VA) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), zijn eveneens betrokken bij het onderzoek. De VA is afzonderlijk geïnterviewd. Voor het IPO gold dat de betrokken medewerkers tevens vertegenwoordigers waren van de deelnemende provincies, waardoor geen afzonderlijk interview namens het IPO is gehouden. Wel zijn beide organisaties gevraagd een integrale reactie op het eindrapport te geven, namens respectievelijk de exploitanten en de provincies. Deze reacties worden vertrouwelijk behandeld en zijn als oplegger bij dit rapport gevoegd.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 behandelen we de organisatie van het huidige nazorgstelsel, inclusief de governance, financiële aspecten en de relevante wet- en regelgeving. Hoofdstuk 3 belicht de specifieke aandachtspunten van het nazorgstelsel die in dit onderzoek centraal staan. In hoofdstuk 4 komen de optimalisatieopties aan bod, en in hoofdstuk 5 bespreken we de scenario's voor de mogelijke verschuivingen in de governance. In hoofdstuk 6 analyseren we de uitvoerbaarheid en de juridische impact van de verschillende scenario's, en ten slotte presenteren we in hoofdstuk 7 de resultaten.

## 1.6 Scenario's

Bij de scenario's is een onderscheid gemaakt tussen de optimalisatiescenario's en de scenario's waarin een wijziging in de governance plaatsvindt. Hiernavolgend hebben we de scenario's nader uitgewerkt, waarbij scenario 0 als referentiescenario het huidige nazorgstelsel vertegenwoordigt, zoals dat op dit moment is ingericht.

**Scenario 1: optimalisatie**
De optimalisatiescenario's betreffen: het uniformeren van de rekenrente, het beheersen van de nazorguitgaven, het aanpassen van eeuwigdurend naar een vaste termijn, het instellen van een garantiefonds of vergelijkbaar en het aanpassen van de Ruddo[1]. De volgende tabel geeft een overzicht van de scenario's die vallen onder de optimalisatie:

[1] De Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo), zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0012076/2014-12-30

Tabel 1. Scenario 1 optimalisatie.

| Scenario | | Toelichting |
|---|---|---|
| 1a | Uniformeren rekenrente | De rekenrente wordt opnieuw vastgesteld, op een gelijk niveau voor alle provincies. De gedachte is dat hierdoor een "level playing field" ontstaat. |
| 1b | Optimaliseren berekening nazorguitgaven | De berekeningen van de nazorguitgaven worden beter aangesloten op de werkelijke kosten. Het beter aansluiten van kan het doelvermogen mogelijk verlagen. Dit werkt tevens door in de heffingen voor exploitanten. |
| 1c | Aanpassen eeuwigdurend naar vaste termijn | De nazorgtermijn wordt aangepast van eeuwigdurend naar een vaste termijn. Het aanpassen van de nazorgtermijn naar een (kortere) vaste periode verlaagt het doelvermogen. |
| 1d | Inrichten garantiefonds (of vergelijkbaar) | Er wordt een garantiefonds of een vergelijkbaar product ingericht. Een garantiefonds (of vergelijkbaar) kan een financiële buffer bieden zonder dat de volledige last direct bij de exploitanten wordt gelegd middels het incalculeren van risicopremies. |
| 1e | Aanpassen Ruddo | De beleggingswetgeving (Ruddo) wordt aangepast om efficiënter en effectiever te kunnen beleggen. |

### Scenario 2: wijziging in de governance

De scenario's waarbij een wijziging in de governance plaatsvindt, omvatten: het standaardiseren van nazorgplannen, het centraliseren van uitvoeringsorganisatie, het gezamenlijk selecteren van een fondsbeheerder, het opzetten van een landelijk beleggingsfonds, het inrichten van een landelijk nazorgfonds en het opzetten van een landelijke nutsfunctie voor stortplaatsen. In deze scenario's wordt stapsgewijs meer bevoegdheid bij het Rijk gelegd. Bij de standaardisatie van nazorgplannen blijven alle bevoegdheden formeel bij de provincies, maar kan er een wijziging in de governance van de uitvoering plaatsvinden. Bij de landelijke nutfuncties komen daarentegen alle bevoegdheden, inclusief die voor de periode vóór sluiting, bij het Rijk te liggen. De volgende tabel biedt een overzicht van de scenario's die vallen onder een verschuiving in de governance. Hierbij geven we per scenario aan hoe het nu georganiseerd is. Sommige scenario's kennen twee varianten: 'uniformeren' of 'nationaliseren'. Waar van toepassing hebben we dit onderscheid gemaakt.

We geven tevens aan of er sprake is van een verschuiving in de bevoegdheden (BG) en/of in de taken en verantwoordelijkheden (TV). Tot slot lichten we de scenario's toe.

Tabel 2. Scenario 2 - governance-verschuiving.

| | Scenario | Hoe is het nu (Scenario 0) | | BG [1] | TV [2] | Toelichting |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2a | Standaar-diseren nazorgplannen | De provincie is het bevoegd gezag en keurt de nazorgplannen goed. Er is een IPO-checklist en een RINAS. | n.v.t | × | ± | Bevoegd gezag blijft bij de provincies, de provincies blijven de nazorgplannen goedkeuren, dit kan centraal (verschuiving taken & verantwoordelijkheden) of ieder voor zicht. In beide gevallen wordt er gestandaardiseerd. |
| 2b | Centraliseren uitvoerings-organisatie | De provincie is bevoegd gezag en keurt de nazorgplannen goed. De provincie huurt diensten in voor de uitvoering (VTH). | Uniformeren | × | √ | Bevoegd gezag blijft bij de provincies, de provincies blijven de nazorgplannen goedkeuren. De wijze van het uitzetten van opdrachten wordt gecentraliseerd. Daarmee verschuiven er taken en verantwoordelijkheden naar regionale of landelijke uitvoeringsorganisaties. |
| | | | Nationaliseren | √ | √ | Bevoegd gezag gaat naar het Rijk. Het Rijk keurt de nazorgplannen goed. De wijze van het uitzetten van opdrachten wordt gecentraliseerd en het Rijk wordt hiervoor verantwoordelijk. |
| 2c | Gezamenlijk selecteren vermogens-beheerder | Provincie is bevoegd gezag en selecteert zelf een vermogens-beheerder, bepaalt zijn eigen beleggingsbeleid en risico tolerantie. | N.v.t | × | ± | Bevoegd gezag blijft bij de provincies. Er wordt gezamenlijk gekozen voor een vermogensbeheerder (dit omvat een kleine taakverschuiving) maar ieder bepaalt zijn eigen risico tolerantie. Eventueel is er de mogelijkheid om het beleggingsbeleid te uniformeren waarbij elke provincie nog wel zijn eigen bevoegdheid houdt bijvoorbeeld ten aanzien van de beleggingsmix. In deze variant heeft elk nazorgfonds een eigen bestuur en beleggingscommissie. |
| 2d | Inrichten landelijk beleggings-fonds | Provincie is bevoegd gezag en selecteert zelf een vermogens-beheerder, bepaalt zijn eigen beleggingsbeleid en risico tolerantie. | Uniformeren | × | √ | Bevoegd gezag blijft bij provincies. Risico tolerantie en beleggingsbeleid geschieden op basis van een sub-administratie. In deze variant is er sprake van één nazorgbeleggingsfonds met één bestuur en één beleggings-commissie. |
| | | | Nationaliseren | √ | √ | Bevoegd gezag gaat naar het Rijk. Risicotolerantie en beleggingsbeleid worden bepaald door het Rijk. In deze variant is er sprake van één fonds met één bestuur en één beleggingscommissie. |
| 2e | Inrichten landelijk nazorgfonds | Provincie is bevoegd gezag van het nazorgstel. | | √ | √ | Bevoegd gezag van het nazorgstelsel (uitvoering en beleggingen) gaat naar het Rijk. |
| 2f | Inrichten landelijke nutsfunctie | Provincies is bevoegd gezag van het nazorgstelsel. De stortplaatsen vallen buiten het stelsel. | | √ | √ | Bevoegd gezag van het nazorgstelsel (uitvoering en belegging) gaat naar het Rijk. Maar ook alle stortactiviteiten voor sluiting gaan weer naar het Rijk. |

[1]Bevoegd gezag [2]Taken & verantwoordelijkheden

HOOFDSTUK 2

# Scenario 0 – huidig nazorgstelsel

In dit hoofdstuk gaan we in op de aspecten in het huidig nazorgstelsel die een rol spelen bij de scenario's: de governance van het huidige nazorgstelsel (wie is waarvoor verantwoordelijk), de financiële componenten en de belangrijkste wetgeving die van toepassing is op het nazorgstelsel.

## 2.1 Governance

In de stortsector zijn de belangrijkste rollen weggelegd voor het Rijk, de provincie en de exploitanten. De gemeenten en waterschappen hebben een kleinere rol. Daarnaast zijn er nog stakeholders als de ontdoeners van afvalstoffen en leveranciers van diensten en producten. Omdat deze partijen geen rol spelen in de governance van het nazorgstelsel worden deze hier buiten beschouwing gelaten. We nemen nog wel het interprovinciaal overleg (IPO) als belangenbehartiger voor de provincies mee in de analyse.

### 2.1.1 Rijk

Het grootste belang van het Rijk is het instant houden van de nutsfunctie van het storten tegen redelijke kosten. De rol van het Rijk binnen het nazorgstelsel is wetgevend, kaderstellend, controlerend en beleidsbepalend.

**Bepalen wet- en regelgeving**
Het Rijk (via het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) stelt de landelijke wet- en regelgeving op die van invloed is op het nazorgstelsel en stelt daarmee de kaders waarbinnen provincies en exploitanten de uitvoering van de nazorg vormgeven. Er is veel bepaald in de Wet milieubeheer, maar ook onderdelen van de Omgevingswet hebben invloed op het nazorgstelsel. De van toepassing zijnde wet- en regelgeving is in paragraaf 2.3 nader uitgewerkt.

**Stellen van kaders (niet vastgelegd in wet)**
Naast het bepalen van wet- en regelgeving kan het Rijk kaders stellen die niet direct wettelijk vastgelegd zijn. Het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) is daar het belangrijkste voorbeeld van. Het LAP kent overigens wel een juridische grondslag in de Wet milieubeheer. Het LAP is eindig en wordt met ingang van 30 december 2025 vervangen door het Circulair Materialenplan als nieuw beleidskader.

**Controleren op vergunningverlening, toezicht en handhaving**
Hoewel de dagelijkse vergunningenverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij de provincies ligt, houdt het Rijk toezicht op het functioneren van het systeem in zijn geheel en grijpt het in als dat nodig is. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vervult hierbij een onderzoekende rol[2]. Uit de onderzoeken van het ILT komt naar voren hoe het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in de praktijk verloopt.

**Beleid ter stimulering van innovatie en verduurzaming**
Het Rijk stimuleert onderzoek naar innovatieve oplossingen zoals herontwikkeling van stortplaatsen en reductie van emissies (zoals methaan). In dit licht faciliteert het Rijk het onderzoeksproject introductie Duurzaam Stortbeheer (iDS).

### 2.1.2 Provincie

In dit rapport spreken we regelmatig van provincies in de rol van 'bevoegd gezag'. Formeel zijn de Provinciale Staten het bevoegd gezag. Echter, in verschillende gevallen zijn de Gedeputeerde Staten gemandateerd door de Provinciale Staten, bijvoorbeeld voor privaatrechtelijke handelingen of het verlenen van vergunningen. Daar waar van toepassing, hebben wij toegevoegd welk provinciaal gremium bedoeld wordt.

**Provinciale Staten (PS)**
PS hebben binnen het nazorgstelsel vooral een kaderstellende en controlerende rol. PS bepalen dus niet de dagelijkse uitvoering, maar stellen wettelijke kaders vast en houden toezicht op de uitvoering door GS. Zo stellen PS de provinciale belastingverordening vast. Op grond van de belastingverordening kunnen provincies de nazorgheffing opleggen aan de exploitanten.

**Gedeputeerde Staten (GS)**
GS kennen verschillende rollen in het nazorgstelsel waarvan Vergunning Toezicht en Handhaving (VTH), het goedkeuren van nazorgplannen, het toezien op de financiën en het opstellen van beleidsregels het belangrijkste zijn.

**Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)**
GS zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de nazorg van de gesloten stortplaatsen binnen de betreffende provincie. GS zorgen dat de regels uit wet- en regelgeving (zie paragraaf 2.3) worden nageleefd. De rol van VTH kan uitbesteed zijn aan een omgevingsdienst in de regio. Aanpalend aan de VHT-bevoegdheden van de provincie, liggen er tevens VTH-bevoegdheden bij gemeenten en waterschappen (zie subparagraaf 2.1.5).

**Goedkeuren van nazorgplannen en afgifte sluitingsverklaring**
Voor elke gesloten stortplaats moet er een nazorgplan worden opgesteld. GS toetsen deze plannen en keuren ze goed. Zonder goedkeuring van GS mag het nazorgplan niet worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor de afgifte van de sluitingsverklaring[3]. GS, als bevoegd gezag, geven een sluitingsverklaring af als is voldaan aan de voorwaarden in de Wet milieubeheer (Wm artikel 8.47 lid 3) te weten: 1) het storten van afvalstoffen is beëindigd, 2) er een bovenafdichting is aangebracht en 3) er een eindinspectie door het bevoegd gezag is uitgevoerd waaruit is gebleken dat aan alle voorschriften, verbonden aan de omgevingsvergunningen voor de stortplaats, is voldaan.

[2] www.ilent.nl
[3] De datum van afgifte van de sluitingsverklaring is het moment van sluiting. Deze term komt vaker in het rapport terug.

**Toezien op financiële zekerheid**
GS zien erop toe dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de eeuwigdurende nazorg. Dit gebeurt via het provinciaal nazorgfonds. De treasurer van de provincie is beheerder van het nazorgfonds. De exacte rolverdeling tussen PS en GS voor als het over de financiën van het nazorgfonds gaat, verschilt per provincie. GS stellen in veel gevallen de rekenrente en het beleggingsbeleid vast. Dit geldt ook voor de uitvoer van de heffingen. De provinciale belastingverordening wordt vastgesteld door PS, maar de uitvoering (berekening van de heffing, tijdvak, tijdstip) ligt bij GS.

**Beleidsvorming**
GS stellen provinciale beleidsregels op die betrekking hebben op het nazorgstelsel.

**Aandeelhouder**
Een aanvulling op bovenstaande rollen die de provincies vervullen binnen het nazorgstelsel: twee provincies (Flevoland en Noord-Holland) zijn aandeelhouder in een stortplaatsexploitant. Tevens is de facto de provincie de 'enige aandeelhouder' van het nazorgfonds[4].

### 2.1.3 IPO

Het IPO (Interprovinciaal Overleg) speelt in het nazorgstelsel voor stortplaatsen een coördinerende en afstemmende rol namens de provincies. Het IPO is geen uitvoeringsinstantie of wetgever, maar fungeert als belangenbehartiger, beleidsontwikkelaar en kennisplatform voor de gezamenlijke provincies. Het IPO zorgt in zijn rol voor coördinatie en afstemming tussen de provincies, voor vertegenwoordiging richting het Rijk, voor kennisdeling en voor het ontwikkelen van handreikingen en kaders. Belangrijke documenten die in IPO-verband zijn opgesteld betreffen: de handreiking sluiting stortplaatsen en baggerdepots[5] en de IPO-checklist stortplaatsen[6].

In de afgelopen jaren is de coördinatie tussen de provincies afgenomen. Bij invoering van het stelsel werd vanuit enkele IPO-werkgroepen geregeld met elkaar afgestemd. Een voorbeeld hiervan is de door het IPO geadviseerde rekenrente van 5% (zie paragraaf 3.3 voor meer toelichting op het gebied van de rekenrente). In de loop der tijd is enerzijds de activiteit van deze werkgroep afgenomen (met het vertrek van enkele 'trekkers' met veel inhoudelijke kennis) en anderzijds ontstonden er langzaam meer verschillen in belangen tussen de verschillende provincies. Een uitvloeisel hiervan was dat de verschillende provincies begonnen om de hoogte van de rekenrente op andere niveaus vast te stellen. Inmiddels is de coördinerende rol die het IPO vervult weer zichtbaarder geworden, in het bijzonder op financieel gebied, maar ook in het gesprek dat provincies voeren over een landelijk beleggingsfonds of bij het (her)introduceren van een uniforme rekenrente.

Met de invoer van de Omgevingswet, per 1 januari 2024, verschoof de verantwoordelijkheid voor de bodem/ondergrond van de provincies naar de gemeenten. Daarmee verviel de grondslag voor de IPO-werkgroep BOOG (Bodem en Ondergrond Ontwikkelgroep), die zich bezighield met de bodemaspecten van de nazorg. In 2025 hebben de IPO BOOG en de onderliggende werkgroepen IPO-beleidsgroep Duurzame Ondergrond (DOG), Provinciale Beleidsgroep BodemSanering (PBBS) en Werkgroep Nazorg Stortplaatsen een 'doorstart' gemaakt.

[4] Een publiekrechtelijke rechtspersoon heeft juridische gezien geen aandeelhouders zoals een kapitaalvennootschap, vandaar dat dit tussen aanhalingstekens is geplaatst.
[5] Handreiking sluiting stortplaatsen en baggerdepots definitieve versie 29082017.pdf
[6] IPO Checklist stortplaatsen

### 2.1.4 Exploitant

De rol van de exploitant (vaak een afvalverwerkingsbedrijf of in enkele gevallen een gemeente of regio) van de stortplaats verschilt al naar gelang de fase waarin de stortplaats zich bevindt. We maken onderscheid in de exploitatiefase, de pre-nazorgfase en de nazorgfase. In de pre-nazorgfase kan er niet meer gestort worden maar is er nog geen sluitingsverklaring afgegeven (zie voor nadere toelichting subparagraaf 2.2.1).

**Tijdens exploitatie van de stortplaats**

De exploitant vervult in deze fase de rol van vergunninghouder. Hij is in deze fase verantwoordelijk voor het milieuhygiënisch verantwoord storten en hij is verplicht voorzieningen te treffen die later de nazorg vergemakkelijken (zoals een goede afdichting of infrastructuur voor monitoring). Ook is hij verantwoordelijk voor het opbouwen van het nazorgfonds via het afdragen van opgelegde heffingen.

**De overgangsfase**

In deze fase waarin de mogelijkheid om te storten beëindigd is, maar de sluitingsverklaring nog niet is afgegeven, heeft de exploitant nog een belangrijke rol. Zo dient hij te voldoen aan de voorwaarden die in de Wet milieubeheer (Wm artikel 8.47 lid 3) gesteld zijn ten behoeve van het afgeven van een sluitingsverklaring. Hij dient daartoe de bovenafdichting aan te brengen en beheervoorzieningen aan te leggen.Hij begint tevens met het monitoren van de eerste metingen; denk aan grondwatermonitoring en gasmetingen. Verder bereidt de exploitant in de overgangsfase de administratieve overdracht voor.

**De nazorgfase**

In principe heeft de exploitant géén actieve rol meer in de nazorgfase: de verantwoordelijkheid ligt bij het bevoegd gezag (meestal de provincie).Er kunnen uitzonderingen zijn: als er fouten of gebreken aan het licht komen die terug te voeren zijn op de exploitatieperiode, dan kan de exploitant aansprakelijk worden gesteld en als er een herontwikkeling van het terrein plaatsvindt (bijvoorbeeld zonnepanelen op de stort), dan kan de voormalige exploitant betrokken worden als grondeigenaar of als partij met kennis van het terrein.

### 2.1.5 Gemeente en waterschap

Gemeenten zijn op grond van de Wet milieubeheer verantwoordelijk voor de afvalinzameling en leggen ter bekostiging hiervan een afvalstoffenheffing op aan hun burgers/huishoudens.

Verder kan de gemeente een rol hebben als zij (deels) eigenaar is van de locatie, in de rol van indirecte toezichthouder of handhaver. Met de invoering van de Omgevingswet zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de bodem en daarom voor een deel van het VHT-traject rondom nog in exploitatie zijnde stortplaatsen. Gemeenten kunnen signalen ontvangen over bodemverzakkingen, stank of ander effecten van een (gesloten) stortplaats). Daarnaast kan de gemeente via het omgevingsplan bepalen welk gebruik is toegestaan op de gesloten stortplaats.

Tot slot kunnen gemeenten in de rol van aandeelhouder betrokken zijn. In totaal 131 gemeenten zijn aandeelhouder in een stortplaatsexploitant.

De waterschappen hebben een VTH-rol indien er sprake is van lozingen vanuit een stortplaats op oppervlaktewater.

## 2.2 Financiële aspecten

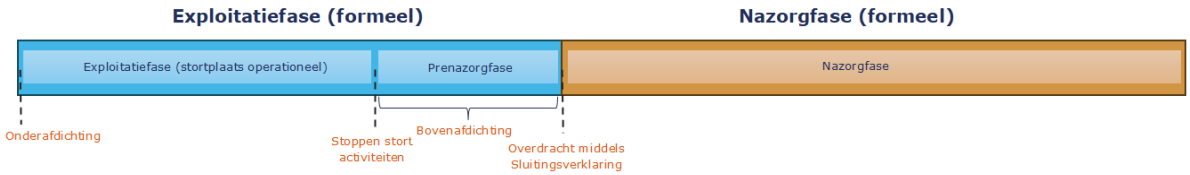
### 2.2.1 Systematiek

**De verschillende fasen van de stortplaats**

Met het nazorgstelsel wordt de opzet en het beheer van de financiële middelen bedoeld om de eeuwigdurende kosten van onderhoud en beheer van stortplaatsen in de nazorgfase af te dekken. Stortplaatsen kennen wettelijk twee fases; een exploitatie- en een nazorgfase. Tijdens de exploitatiefase vinden de stortactiviteiten plaats. Na de exploitatie en het stoppen van de inkomsten uit de reguliere stortactiviteiten vindt eerst een (restant van de) aanleg van een bovenafdichting plaats en vervolgens vindt de overdracht aan de provincie plaats voor de nazorg. Door de met de afwerking gemoeide periode ontstaat er in de praktijk een derde fase: ook wel de pre-nazorgfase genoemd. Deze fase kent echter geen wettelijke grondslag. In het rapport van Elbert Dijkgraaf[7] wordt deze fase als volgt gedefinieerd: '*De pre-nazorgfase is de overgangsfase tussen de exploitatiefase en de nazorgfase van een stortplaats*'. Deze fase begint zodra de stortplaats is gesloten voor het storten van afval en eindigt bij de overdracht aan de provincie (in het huidige systeem). De duur van deze pre-nazorgfase kan variëren van enkele jaren tot decennia. Van dat laatste geval kan potentieel sprake zijn als de stortplaatsexploitant van de stortplaats deelneemt aan het onderzoeksproject iDS. Wettelijk bestaat de verplichting om de bovenafdichting aan te leggen maximaal dertig jaar na aanleg van de onderafdichting. Over de termijn na de aanleg van de laatste bovenafdichting, waarbinnen de stortplaats dient te worden gesloten en overgedragen bestaan verschillende juridische lezingen, variërend van drie jaar tot een redelijke termijn.

Met de overdracht, die wordt geformaliseerd met het afgeven van een Sluitingsverklaring, gaan de financiële en milieutechnische risico's over naar de provincie. De Wet milieubeheer (Wm artikel 8.47 lid 3) stelt dat GS (het bevoegd gezag) een stortplaats gesloten verklaren indien voldaan is aan drie voorwaarden: 1) het storten van afvalstoffen is beëindigd, 2) een bovenafdichting is aangebracht (indien van toepassing), en 3) een eindinspectie door het bevoegd gezag is uitgevoerd waaruit is gebleken dat aan alle voorschriften, verbonden aan de omgevingsvergunningen voor de stortplaats, is voldaan.

Figuur 1 geeft de verschillende fasen visueel weer.




Figuur 1. Fasen van een stortplaats. De pre-nazorgfase kent geen juridische grondslag.

Een sluitingsverklaring voor een stortplaats is een formeel besluit van GS. Dit ontwerpbesluit wordt gepubliceerd in het Provinciaal Blad en is bedoeld om aan te geven dat een stortplaats voldoet aan de wettelijke eisen voor sluiting en dat de provincie de verantwoordelijkheid voor de nazorg op zich neemt. In de zes weken na de publicatie is het mogelijk om schriftelijk of mondeling zienswijzen op het ontwerp van de sluitingsverklaring kenbaar te maken. Het ontwerpbesluit wordt ter informatie toegestuurd aan PS. Na deze zienswijzenperiode van zes weken zullen GS een definitief besluit nemen. Na afgifte van de definitieve sluitingsverklaring, zullen PS vaststellen hoe hoog het bedrag is dat wordt gereserveerd voor de nazorg van deze stortplaats. GS doen daarvoor een voorstel.

[7] Prof.dr. Dijkgraaf E. e.a. Eigen beheer eeuwigdurende nazorg stortplaatsen, 2019.

### Doelvermogen voor de eeuwigdurende kosten van onderhoud en beheer

Het benodigd vermogen voor de eeuwigdurende kosten van onderhoud en beheer wordt het doelvermogen genoemd. Het doelvermogen betreft de waarde van alle relevante toekomstige uitgaven (ver) na de datum waarop de sluitingsverklaring is afgegeven voor een gesloten stortplaats, contant gemaakt naar het moment van sluitingsverklaring, vermeerderd met toeslagen voor onvoorzien en vervangingen en een risicobedrag. De systematiek van het doelvermogen en het contant maken naar de datum van de sluitingsverklaring wordt nader toegelicht in de subparagrafen 2.2.3 en 3.1.1.

Dit doelvermogen is wat de provincie bij de start van de nazorg werkelijk in kas moet hebben om de nazorg voor de betreffende stortplaats eeuwigdurend te kunnen betalen. Bij de overdracht van de verantwoordelijkheden van de stortplaats naar de provincie moet het nazorgfonds beschikken over het doelvermogen dat is vastgelegd in het nazorgplan. De exploitant stelt een nazorgplan op en berekent aan de hand van het RINAS-model (zie paragraaf 3.1) het benodigd doelvermogen. Het nazorgplan behoeft instemming van het bevoegd gezag.

### Een fonds voor de zorg op gesloten stortplaatsen

De basis van het nazorgstelsel is gelegd in de Wet milieubeheer[8]. In de Wet milieubeheer is in artikel 15.47 aangegeven dat door GS van een provincie (of meerdere tezamen) een fonds dient te worden opgericht bestemd voor de nazorg van de gesloten stortplaatsen. Dit nazorgfonds dient een (separate) rechtspersoon te zijn; dus een publiekrechtelijke rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Met het oprichten van een separate entiteit, ontstaat de mogelijkheid om 'voor de eeuwigheid' vermogen af te zonderen en beschikbaar te hebben en houden. De bestedingsdoelen van het in het nazorgfonds aanwezige vermogen zijn ingeperkt tot uitgaven voor de nazorg. Dit impliceert dat, indien er na sluiting overschotten zouden ontstaan, deze middelen niet kunnen worden onttrokken voor andere uitgaven. Tevens is in de wet, in het bijzonder in de Ruddo, beleggingsvrijheid gecreëerd voor het nazorgfonds die andere openbare lichamen niet hebben.
In tabel 3 hebben we een overzicht van de nazorgfondsen opgenomen. PR staat voor publiekrechtelijke rechtspersoon. NB voor niet bekend.

Tabel 3. Nazorgfondsen in Nederland.

| Provincie | Fondsnaam | Entiteit | Kvk-nummer |
|---|---|---|---|
| Drenthe | Nazorg fonds gesloten stortplaatsen Provincie Drenthe | PR | 56941013 |
| Flevoland | Provinciaal Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen Flevoland | PR | 56077211 |
| Friesland | Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen Fryslân | PR | 96042400 |
| Gelderland | Fonds Nazorg Stortplaatsen Gelderland | PR | 51482584 |
| Groningen | Nazorgfonds gesloten stortplaatsen en baggerspeciedepots | NB | NB |
| Limburg | Nazorgfonds gesloten stortplaatsen provincie Limburg | PR | 80690882 |
| Noord-Brabant | Fonds Nazorg Gesloten Stortplaatsen Provincie Noord-Brabant | PR | 17280802 |
| Noord-Holland | Fonds nazorg gesloten stortplaatsen provincie Noord-Holland | PR | 50749331 |
| Overijssel | Nazorgfonds gesloten stortplaatsen Overijssel | PR | 59756500 |
| Utrecht | Nazorgfonds gesloten stortplaatsen provincie Utrecht | PR | 70294844 |
| Zeeland | Provinciaal fonds nazorg gesloten stortplaatsen Zeeland | PR | 71501479 |
| Zuid-Holland | Provinciaal fonds nazorg gesloten stortplaatsen Zuid-Holland | PR | 62133934 |

[8] Titel 15.11 Wet milieubeheer - Financiering van de zorg voor gesloten stortplaatsen

Opvallend is dat de nazorg van de gesloten stortplaatsen in Nederland provinciaal geregeld is. Dit terwijl in de wetgeving ruimte wordt geboden voor het collectief inrichten van de nazorgfondsen. Verder is in elf van de twaalf provincies een separate entiteit opgericht. In Groningen wordt het nazorgfonds 'op de balans van de provincie' gevoerd.

In het nazorgfonds worden de zogenoemde nazorgheffingen (zie volgende alinea) bijeengebracht en belegd op de kapitaalmarkten. Enerzijds (in de periode voor sluiting) met het doel om het bijeengebrachte vermogen en heffingen voldoende te laten renderen om te komen tot het doelvermogen en anderzijds (in de periode na sluiting) om voldoende rendement te behalen ter bekostiging van de resterende uitgaven. Hierbij geldt dat de verplichting tot het onderhouden van de gesloten stortplaats(en) geldt voor de eeuwigheid.

**Nazorgheffingen**

Zoals hierboven opgenomen, dient op het moment van het afgeven van de sluitingsverklaring, en de daarmee gepaard gaande overdracht van risico's van de exploitant naar de provincie, het doelvermogen voor de stortplaats aanwezig te zijn in het nazorgfonds. Dit doelvermogen wordt bereikt door het opleggen van nazorgheffingen aan de exploitant. Deze heffingen, vermeerderd met de behaalde netto beleggingsresultaten voor sluiting dienen te voorzien in het doelvermogen.

Provincies hebben op basis van de Wet milieubeheer (Wm artikel 15.44) de bevoegdheid om een heffing op te leggen ter bestrijding van de kosten die gemoeid zullen zijn met de in Wet milieubeheer (Wm artikel 8.49) bedoelde zorg voor de in de betrokken provincie gelegen stortplaatsen. Deze nazorgheffing kan zij opleggen aan stortplaatsexploitanten. De exploitant reserveert tijdens de exploitatie een bedrag op de eigen bedrijfsbalans (voorziening) voor de kosten van pre-nazorg, het aanbrengen van de bovenafdichting en het kunnen voldoen van heffingen voor de nazorg aan de provincie. Het nazorgplan dat de exploitant heeft opgesteld, bepaalt de maatregelen, het onderhoud en de kosten tijdens de nazorg. Het nazorgplan behoeft instemming van het bevoegd gezag, de provincie. De doelstelling is dat op het moment van overdracht en het afgeven van de sluitingsverklaring het doelvermogen aanwezig is in het nazorgfonds.

Om te bewerkstelligen dat het doelvermogen bij sluiting en overdracht aanwezig is, legt de provincie gedurende de exploitatieperiode van een stortplaats nazorgheffingen op aan de exploitant van die stortplaats. Deze kan periodiek zijn, of afhankelijk zijn van de ontwikkeling van het in het nazorgfonds aanwezige vermogen dat wordt toegerekend aan een stortplaats. De heffingen worden afgedragen aan het nazorgfonds. De stortplaatsexploitant, of een andere partij die verantwoordelijk is voor het voldoen van het doelvermogen, betaalt de belastingaanslag (er vindt dus een kasstroom plaats). Het nazorgfonds ontvangt de betaling van de opgelegde nazorgheffing en gaat de heffingen beleggen op de kapitaalmarkten. Met deze heffingen en beleggingsrendementen die daarmee worden behaald, wordt in het provinciaal nazorgfonds het doelvermogen opgebouwd zodat de provincie de nazorg voor de betreffende stortplaats eeuwigdurend kan betalen.

Merk op dat boekhoudkundig bezien, de exploitant een voorziening heeft gevormd op zijn balans om te kunnen voorzien in de toekomstige kosten voor de stortplaats (aanleg van de bovenafdichting, het betalen van het doelvermogen). Als de exploitant een nazorgheffing ontvangt, betaalt deze dit bedrag aan het nazorgfonds en brengt het bedrag boekhoudkundig ten laste van de gevormde voorziening op de eigen balans. Deze neemt hierdoor af.

### 2.2.2 Doelvermogen

Het doelvermogen bestaat uit de berekening van de contante waarde van alle relevante toekomstige uitgaven voor een gesloten stortplaats, contant gemaakt van het moment van uitgave naar het moment van sluitingsverklaring en vermeerderd met toeslagen voor onvoorzien en vervangingen en een risicobedrag. De systematiek van het doelvermogen en het contant maken naar de datum van de sluitingsverklaring wordt nader toegelicht in de subparagrafen 2.2.3 en 3.1.1. Het doelvermogen wordt berekend met het Rekenmodel IPO Nazorg Stortplaatsen en baggerdepots (RINAS-model). In het RINAS-model is opgenomen welke posten zijn meegenomen, in welke periode (start- en eindjaar), welke frequentie (aantal jaren en aantal maal per jaar) en de kosten (per prijspeiljaar). Het model kent drie categorieën en een Risicobedrag:

1. Categorie A. Jaarlijkse nazorgkosten, inclusief 10% Toeslag Onvoorzien.
2. Categorie B. Periodieke vervangingen, inclusief Toeslag Vervangingen (geen vast percentage).
3. Categorie C. Algemene nazorgkosten (rapportage/evaluatie, communicatie, algemeen).
4. Toeslag Risicofonds (‘Risicobedrag’).

De contante waarde wordt berekend door de prijzen vanaf het prijspeiljaar te verhogen met de inflatie tot het (de) moment(en) van uitgifte, en dit reële bedrag contant te maken naar het sluitingsmoment met de ‘rekenrente’ (zie paragraaf 3.3). De berekening van het benodigde doelvermogen hangt daarmee sterk af van de rekenrente. Als het nazorgfonds een rendement behaalt dat lager is dan de rekenrente, zullen de opgelegde heffingen en beleggingen niet voldoende renderen om te leiden tot het behalen van het doelvermogen op het moment van de sluiting en de overdracht. Het gevolg is dat het opgebouwde vermogen voor de stortlocaties in het nazorgfonds hierdoor te laag kan zijn en de provincie de exploitanten mogelijk een forse extra naheffing moet opleggen, tenzij er andere opties zijn om de toekomstige kosten te verlagen. De naheffing zal in een aantal gevallen niet meer ‘terug te verdienen’ zijn omdat de exploitatie van de stortplaats reeds is gestopt.

Belangrijke componenten voor het behalen van het doelvermogen zijn de rekenrente (subparagraaf 2.2.3), de wijze waarop belegd wordt (subparagraaf 2.2.4) en de gehanteerde toeslagen en risicobedragen (subparagraaf 2.2.5).

### 2.2.3 Rekenrente

Een belangrijke parameter in de berekening van het doelvermogen is de rekenrente. Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven is dit de rente waarmee alle toekomstige uitgaven contant gemaakt worden na het moment van de sluitingsverklaring. De rekenrente wordt voor sluiting ook vaak gebruikt als de verdisconteringsrente die gehanteerd wordt om te komen van de ‘nu’ aanwezige middelen tot het doelvermogen op moment van sluiting.

Hoewel de wet hier niet expliciet in voorziet, heeft het Gerechtshof Den Haag in 2016 bevestigd dat provincies de bevoegdheid hebben om de rekenrente vast te stellen. Deze uitspraak volgde uit een rechtszaak van een stortplaatsexploitant tegen de provincie Zuid-Holland[9].

De rekenrente die gehanteerd wordt om het doelvermogen te kunnen berekenen, beïnvloedt in grote mate de hoogte van het doelvermogen. Aangezien binnen een nazorgfonds sprake is van eeuwigdurende verplichtingen, is het rente-op-rente-effect (en daarmee de rentegevoeligheid van de contante waarde) zeer groot. Een hogere rekenrente verlaagt het doelvermogen en vice versa leidt een lage(re) rekenrente tot een hoger doelvermogen. Tevens werkt de rekenrente in de periode na sluiting als een (soort) vereist rendement:

[9] ECLI:NL:GHDHA:2016:3317, Gerechtshof Den Haag, BK-16/00014

- **In de periode voor sluiting**: als het nazorgfonds een rendement behaalt dat lager is dan de rekenrente, zullen de opgelegde heffingen en beleggingen niet voldoende renderen om te leiden tot het behalen van het doelvermogen op het moment van de sluiting en de overdracht. Dit leidt tot een naheffing aan de exploitant. Als het nazorgfonds een rendement behaalt dat hoger is dan de rekenrente, ontstaat er een overschot dat bij het opleggen van de definitieve aanslag - bij het afgeven van de sluitingsverklaring - zal worden verrekend met de exploitant.
- **In de periode na sluiting**: als het rendement van het nazorgfonds op de lange termijn lager is dan de rekenrente, raakt het nazorgfonds op termijn uitgeput en zal uiteindelijk met publieke (provinciale) middelen moeten worden bijgesprongen om de benodigde uitgaven te kunnen doen.

De rekenrente bestaat uit een reële rente en een inflatiecomponent en kan op rekenkundige en meetkundige wijze worden bepaald. De meeste provincies hanteerden oorspronkelijk een rekenrente van 5%. Rekenkundig komt dit neer op: 3% reële rente + 2% inflatie = 5% rente. Meetkundig is dit (1+3%) * (1+2%) -1 = 5,06%. Alle provincies hanteren (in RINAS) een inflatie(component) van 2%. Een lagere rekenrente impliceert daarmee dus een lagere reële rente. Doordat de meeste provincies de rekenrente hebben vastgesteld op 5% / 5,06%, zijn de doelvermogens in de meeste nazorgplannen van de stortplaatsen gebaseerd op 5% / 5,06%. Als gevolg van de al enige jaren lage rentepercentages op de kapitaalmarkten, heeft een aantal provincies de rekenrente echter verlaagd (zie onderstaande tabel).

Tabel 4 Rekenrentes provincies per 31-12-2024.

| Provincie | Rekenrente | Toelichting |
|---|---|---|
| Noord-Holland | 5,00% | IPO advies |
| Zuid-Holland | 4,55% | ALM |
| Zeeland | 5,00% | IPO advies |
| Groningen | 5,06% | IPO advies |
| Friesland | 4,24% | |
| Drenthe | 5,00% | IPO advies |
| Overijssel | 5,06% | IPO advies |
| Gelderland | 3,10% | ALM (1) |
| Flevoland | 4,40% | |
| Utrecht | 5,00% | IPO advies |
| Noord-Brabant | 3,45% | UFR-EIOPA(2) |
| Limburg | 5,06%3 | IPO advies |

1: De afkorting ALM staat voor asset-liability-management-studie, ofwel een onderzoek naar hoe de bezittingen/beleggingen (assets) het best kunnen worden beheerd (management) ten opzichte van de verplichtingen (liabilities) van het nazorgfonds.
2: De ultimate forward rate (UFR) zoals jaarlijks gepubliceerd door de Europese toezichthouder voor verzekeraars (EIOPA) is een rekenrente bestaande uit de historische reële rendementen vanaf 1961, vermeerderd met 2% inflatie (conform de beleidsdoelstelling van de ECB en tevens het inflatiepercentage gehanteerd in de RINAS modellen).
3: Per 15 april 2025 is Limburg overgestapt op de UFR-EIOPA, zie Verordening Nazorgheffing Stortplaatsen Provincie Limburg 2025 (G-25-007).

Naschrift: In april 2025 is door de provincies in IPO-verband (BAC FOP) besloten om de rekenrentemethodiek van de Autoriteit Europese pensioenverzekeraars (UFR-EIOPA) als ondergrens voor het bepalen van de provinciale rekenrente te hanteren. Boven op deze ondergrens mogen individuele provincies om hen moverende redenen een opslag hanteren.

### 2.2.4 Beleggingen

**Beleggen vanuit het nazorgfonds**

De in het nazorgfonds bijeengebrachte middelen (dus de opgelegde heffingen en de beleggingsresultaten daarop) mogen worden belegd door het nazorgfonds. De middelen in het nazorgfonds zijn vrijgesteld van verplicht schatkistbankieren. Er gelden wel vereisten voor het beleggingsbeleid van de nazorgfondsen, zoals opgenomen in de Wet fido[10] en de daaraan verbonden lagere wetgeving zoals de Ruddo[11] en de Bldo[12]: Kort samengevat mogen de nazorgfondsen gelden uitzetten in de vorm van beleggingen in aandelen die genoteerd zijn aan een van overheidswege toegelaten effectenbeurs en in onroerend goedfondsen die genoteerd zijn aan een van overheidswege toegelaten effectenbeurs, mits zeker wordt gesteld dat de hoofdsom, gecorrigeerd voor inflatie, ten minste aan het einde van dertig jaar intact is. Dit laatste beoogt de wetgever te bereiken door het opleggen van een minimumpercentage van de beleggingsportefeuille dat geïnvesteerd moet worden in vastrentende waarden (zie hieronder).

**Vastrentende waarden**

Gestipuleerd wordt dat de hoofdsom wordt gegarandeerd door vastrentende waarden over een periode van dertig jaar, waarbij dient te worden uitgegaan van 5% nominale rente waarvan 2% inflatie. De fractie die geïnvesteerd moet in vastrentende waarden is dan 1 / ((1+5%) / (1+2%)) ^30 = 0.4191, ofwel afgerond 42%. De vastrentende waarden zijn onderworpen aan de volgende criteria: toegestaan zijn solvabiliteitsvrije obligaties (= uitgegeven door Lidstaten van de Europees Economische Ruimte) en obligaties uitgegeven door financiële instellingen gevestigd in een Lidstaat met ten minste AA-flat in rating en voor zichzelf (issuer) of de uitgegeven lening (issue) tenminste een A-flat rating hebben, zoals afgegeven door ten minste twee van de volgende kredietbeoordelaars: S&P, Fitch, of Moodys.

Daarbinnen geldt dat provincies op basis van hun eigen wensen invulling kunnen geven aan het beleggingsbeleid. Dit gebeurt veelal door het definiëren van een risicotolerantie (al dan niet op basis van een ALM-studie).

**Zakelijke waarden aandelen en onroerend goed**

Tot 58% van de middelen in een nazorgfonds mag belegd worden in beursgenoteerde aandelen of beursgenoteerde onroerend goedfondsen. Hier zijn door de wetgever verder geen andere productkenmerken of vereisten geformuleerd.

### 2.2.5 Toeslagen en risicobedragen

Om de omvang van het doelvermogen te kunnen bepalen, wordt gebruikt gemaakt van het RINAS-model. De opbouw van het model kent de drie eerdergenoemde categorieën en een risicobedrag:

1. Categorie A. Jaarlijkse nazorgkosten, inclusief 10% Toeslag Onvoorzien.
2. Categorie B. Periodieke vervangingen, inclusief Toeslag Vervangingen (geen vast percentage).
3. Categorie C. Algemene nazorgkosten (rapportage/evaluatie, communicatie, algemeen).
4. Toeslag Risicofonds (‘Risicobedrag’).

[10] De Wet fido: Wet Financiering Decentrale Overheden - BWBR0011987
[11] De Ruddo: Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden - BWBR0012076
[12] De Bldo: Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden - BWBR0011988

Wat opvalt is dat bij categorie A en B een contante waarde berekening plaatsvindt van de onderliggende items. Bij categorie A wordt hier vervolgens 10% bij opgeteld, zonder dat hier onderliggende items voor zijn. Bij categorie B lijken er bij de toeslagvervangingen wel onderliggende posten te zijn voor de berekening van het doelvermogen. Bij categorie C valt de berekening uiteen in drie delen: 'rapportage/evaluatie' (een vast bedrag of op een formule gebaseerd), 'communicatie' (een vast bedrag) en 'algemeen' (een vast bedrag + 3% van de kosten uit de categorieën A en B). Het risicobedrag heeft geen direct uit RINAS herleidbare bron en is ook niet opgenomen als een uitgave. Er is een externe module beschikbaar waarmee het risicobedrag kan worden bepaald. De toeslag Risicofonds (het risicobedrag) wordt vervolgens bij het geheel van de categorieën A, B en C opgeteld.

Met bovenstaande opzet lijkt in het doelvermogen enige marge te zijn ingebouwd boven de daadwerkelijk berekende nazorgkosten. In het bijzonder de 10% opslag uit Categorie A en het feit dat de Algemene kosten worden berekend als percentage (3%) over A en B (waarin voornoemde 10% zit), leidt tot (10% + [10%*3%]) = 10,3% aan marge. Hier wordt het risicobedrag boven op de begrote uitgaven toegevoegd. Het risicobedrag kan op verschillende manieren worden bepaald. Eén wijze is het gebruik maken van een vast percentage (bijvoorbeeld 5%) berekend over het totaal van de categorieën A, B en C. In dat geval wordt ook 5% berekend over deze 10,3% en is ook daar sprake van 'stapeling' van marge.

## 2.3 Belangrijkste wetgeving

Op 1 april 1998 is de Wet milieubeheer (Wm) in werking getreden om te garanderen dat blijvend bescherming wordt geboden tegen nadelige gevolgen voor het milieu. In de Wet milieubeheer is bepaald dat provincies bestuurlijk en financieel verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van nadelige milieugevolgen van gesloten stortplaatsen waar na 1 september 1996 afval is gestort. Hiertoe dient volgens de Wet milieubeheer eeuwigdurende nazorg plaats te vinden. Ook met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit nog geregeld in de Wet milieubeheer. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn wel een aantal uitvoeringsregels met betrekking tot stortplaatsen verplaatst naar de Omgevingswet. Dit betreft het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze uitvoeringsregels hebben ook zijdelings betrekking op het nazorgstelsel. Daarnaast heeft het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) invloed op het nazorgstelsel. Hiernavolgend zetten we summier uiteen hoe de relevante wetgeving van toepassing is op het nazorgstelsel.

### 2.3.1 Wet milieubeheer (Wm)

De nazorgregeling in de Wet milieubeheer is op 1 april 1998 in werking getreden om te garanderen dat blijvend bescherming wordt geboden tegen de nadelige gevolgen voor het milieu. Ondanks de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft in de Wet milieubeheer bepaald dat provincies bestuurlijk en financieel verantwoordelijk zijn om ervoor te zorgen dat stortplaatsen waar na 1 september 1996 afval is gestort na sluiting geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken. Hiertoe dient volgens de Wet milieubeheer eeuwigdurende nazorg plaats te vinden. Eén en ander is vastgelegd in artikel 8.47-8.51 en 15.42- 15.49. Zo ziet artikel 8.49 toe op een zorgplicht voor gesloten stortplaatsen en de noodzaak om een nazorgplan op te stellen (8.49 lid 3). De financiering van de zorg voor gesloten stortplaatsen is dan weer geregeld in artikel 15.44- 15.49. Het (gehele) oude recht blijft ook van toepassing op het geval van ernstige verontreiniging, zolang er geen volledige sanering heeft plaatsgevonden en er nog ernstige restverontreiniging aanwezig is (8.47 lid 3).

### 2.3.2 Het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) en het Circulair materialenplan (CMP)

Het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) is het vigerende beleidskader van het Rijk op basis van de Wet milieubeheer voor het afvalbeheer in Nederland. Het plan beschrijft hoe Nederland op een duurzame, veilige en milieubewuste manier met afval omgaat. Het bevat regels, doelen en strategieën voor het voorkomen, hergebruiken, recyclen en verwerken van afval. Het LAP geldt daarmee als afwegingskader voor vergunningverlening van afvalverwerkingsinrichtingen. Het LAP heeft dus slechts een indirecte relatie met het nazorgstelsel. Het vigerende LAP is LAP3 (derde Landelijk afvalbeheerplan). Hoewel het LAP is gebaseerd op de Wet milieubeheer is het ook onder de Omgevingswet nog relevant: bij vergunningverlening voor afvalactiviteiten (zoals geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, zie hieronder) moet rekening worden gehouden met het LAP als beleidskader. Het LAP is eindig en wordt met ingang van 30 december 2025 vervangen door het Circulair Materialenplan als nieuw beleidskader.

### 2.3.3 Omgevingswet: Bal, Bkl

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden en bundelt en vereenvoudigt tientallen wetten en regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals milieu, bouwen, water, ruimtelijke ordening en natuur. De Omgevingswet kent vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onder de Omgevingswet die samen de regels voor de fysieke leefomgeving verder uitwerken.

Aspecten zoals bodem, en afvalwater kunnen van invloed zijn op hoe provincies hun nazorgverplichtingen vormgeven. De twee AMvB’s die daarom van invloed zijn op het nazorgstelsel betreffen het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

**Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)**
Het Bal bevat de specifieke regels voor milieubelastende activiteiten, zoals lozingen op het oppervlaktewater of de bodem, het opslaan van gevaarlijke stoffen, emissies naar de lucht, etc. In het Bal staat bijvoorbeeld of een bepaalde activiteit meldingsplichtig is, een vergunning vereist, of direct toegestaan is onder de algemene regels. Het Bal heeft daarmee een indirecte relatie met het nazorgstelsel.

**Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)**
Het Bkl bevat vooral regels voor de bestuursorganen. Het bepaalt waarmee overheden rekening moeten houden bij besluiten over de fysieke leefomgeving. Belangrijke onderdelen betreffen de milieukwaliteitsnormen en instructieregels met minimale eisen waaraan overheden bij plannen of besluiten moeten voldoen. Ook biedt het Bkl afwegingsruimte waarbinnen overheden keuzes mogen maken en regels voor beschermde gebieden. Het Bkl heeft daarmee een indirecte relatie met het nazorgstelsel.

### 2.3.4 Het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa)

Naast het Bal en het Bkl kan het besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa) impact hebben op het nazorgstelsel vanwege het opgelegde stortverbod op bepaalde afvalstoffen. Het Bssa is van kracht sinds december 1997 en heeft als doel om milieuvervuiling te beperken en hergebruik en recycling te stimuleren. De grondslag voor het Bssa bevindt zich in zowel de Wet milieubeheer (artikel 8.40 en artikel 10.2 tweede lid), als de Omgevingswet (artikel 5.34 tweede lid) en de Kernenergiewet (artikel 32 eerste lid). In het Bssa zijn naast het verbod op storten van bepaalde afvalstoffen regels vastgelegd voor het beheer en gebruik van stortplaatsen.

### 2.3.5 Aanvullingswet bodem en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving

Het aanvullingsspoor bodem zorgt dat de bodem en ondergrond integraal onderdeel zijn van de Omgevingswet. Deze regels zijn in de plaats gekomen van de regels voor het beheer van bodemkwaliteit, zoals de Wet bodembescherming (Wbb), het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en het Besluit uniforme saneringen (Bus) die zijn komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een aantal EU-richtlijnen vormt het kader voor de wijzigingen en aanvullingen van het stelsel Omgevingswet, bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn.

De Aanvullingswet bodem, die onderdeel is van de Omgevingswet (Artikel 1.1 van de Aanvullingswet bodem), regelt de zorgplicht voor de bodem. Stortplaatsen vallen onder het regime van deze wet zodra ze gesloten zijn en er sprake is van nazorg. De nazorgverplichting blijft bestaan zolang er risico's zijn voor de omgeving. De beheerder van de stortplaats moet zorgdragen voor voldoende financiële zekerheid via een nazorgfonds.  Het doel is te garanderen dat er op de lange termijn financiële middelen beschikbaar zijn voor het beheer van gesloten stortplaatsen.

### 2.3.6 Overgangsrecht

Wanneer een nazorgplan geldt op een locatie (ook van voor 1 januari 2024) blijven deze maatregelen en/ of beperkingen gelden onder het overgangsrecht. Op nieuwe verontreinigingen of aantastingen veroorzaakt tussen 1 januari 1987 (datum van inwerkingtreding van de Wet bodembescherming (Wbb)) en de inwerkingtreding van de Omgevingswet, geldt ook het overgangsrecht. Voor deze situaties blijft de zorgplicht van artikel 13 Wbb gelden. De artikelen 27, 88 en 95 van de Wbb blijven dan van toepassing. Voor de overgangsrechtsituaties blijft het bevoegd gezag hetzelfde bevoegde gezag als aangewezen onder het Wbb.

### 2.3.7 Wet fido en Ruddo

De Wet fido (Wet financiering decentrale overheden) en de Ruddo (Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden) zijn onder de Omgevingswet niet gewijzigd. Hiernavolgend zijn de uitgangspunten vanuit de Ruddo samengevat:

- De Ruddo stelt regels aan uitzettingen en derivaten voor openbare lichamen, waaronder provincies, gemeenten en nazorgfondsen.
- Nazorgfondsen zijn vrijgesteld van de verplichting tot schatkistbankieren en mogen gelden uitzetten in de vorm van beleggingen in beursgenoteerde aandelen en onroerend goedfondsen, mits zeker wordt gesteld 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, waarbij deze moeten zijn uitgegeven door een instelling die voldoet aan de kredietwaardigheidseisen.
- De hiervoor benoemde zekerstelling van de hoofdsom leidt tot een minimaal percentage van 42% van vastrentende waarden in de portefeuille.
- De kredietwaardigheidseisen staan alle staatsleningen toe, uitgegeven door Lidstaten van de EER en leningen uitgegeven door financiële instellingen die voldoen aan ratingeisen voor zichzelf en het land van vestiging.

### 2.3.8 BREF Landfill

Het Best Available Techniques Reference Document (BREF) biedt richtlijnen voor technisch en milieuverantwoord beheer van stortplaatsen volgens de EU Industriële Emissies-richtlijn. Het BREF is nog in ontwikkeling. Verdere details worden verwacht zodra de gezamenlijke EU-expertgroep haar werk afrondt.

HOOFDSTUK 3

# Huidig nazorgstelsel: aandachtspunten

Het nazorgstelsel kent diverse aandachtspunten, waarbij de provincies en exploitanten de belangrijkste spelers zijn. Afhankelijk van de gesprekspartner verschillen de accenten die worden gelegd. In dit hoofdstuk belichten we de voor dit onderzoek meest relevante thema's: het doelvermogen, "level playing field" en de verdeling van bevoegdheden. De verschillende onderwerpen zijn verder onder te verdelen in subthema's.

## 3.1 Doelvermogen

Het probleem met het doelvermogen binnen het nazorgstelsel is dat dit vermogen in theorie voldoende moet zijn om de nazorg van stortplaatsen voor onbepaalde tijd te kunnen dekken, maar in de praktijk vrijwel onmogelijk exact te bepalen is. Doordat de nazorgverplichting in Nederland eeuwigdurend is, wordt gerekend met een oneindige looptijd, wat leidt tot grote onzekerheden over de toekomstige kosten. De gehanteerde rekenrente speelt hierin een cruciale rol: een lage rekenrente vergroot het benodigde doelvermogen aanzienlijk maar verlaagt na sluiting de benodigde rendementen, terwijl een hogere rekenrente het doelvermogen juist verlaagt, maar de toekomstig benodigde rendementen weer verhoogt, waardoor verschillen in aannames direct grote financiële consequenties hebben. Het RINAS-model, de rekenmethodiek die ten grondslag ligt aan de berekening van het doelvermogen, is sterk afhankelijk van deze uitgangspunten. Dit kan ertoe leiden dat nazorgheffingen te laag worden vastgesteld, waardoor tekorten ontstaan, of juist te hoog, waardoor exploitanten onevenredig worden belast en er spanning ontstaat rondom het "level playing field". Het doelvermogen is niet slechts een technische berekening, maar het resultaat van keuzes en aannames over onder andere de *rekenrente*, de *eeuwigdurendheid* en de *kostenbepalingen*, die samen de houdbaarheid van het nazorgstelsel bepalen.

### 3.1.1 Rekenrente

#### Rekenrente als bepalende factor voor het doelvermogen

In deze paragraaf gaan we in op de rekenrente die wordt gebruikt bij het bepalen van de hoogte van het doelvermogen. De methode voor het bepalen van de hoogte van de rekenrente is eerder onderwerp geweest van onderzoek, zie hiervoor het rapport van Stratelligence[13].

[13] Rekenrente nazorgfondsen stortplaatsen, Stratelligence, juli 2022.

Op het moment van overdracht van de stortplaats van een exploitant naar een provincie (dus bij het afgeven van de Sluitingsverklaring) moet het doelvermogen voor die stortplaats aanwezig zijn in het nazorgfonds. Dit doelvermogen bestaat voor het grootste deel uit de contante waarde (de waarde op moment van de Sluitingsverklaring) van alle toekomstige geraamde uitgaven voor de nazorg op die stortplaats. Daarbovenop worden enkele opslagen en andere posten berekend (zie subparagraaf 2.2.2) waarin nader wordt ingegaan op de opbouw van het doelvermogen.

Een contante waarde berekening betekent dat de tijdsfactor (tussen moment van sluiting en moment van uitgave) wordt meegenomen in de berekeningen. Ook worden een rente en een inflatie meegenomen in de berekening, ten opzichte van het originele bedrag (de nominale waarde). In het volgende kader wordt het verband tussen de nominale waarde, de reële (voor inflatie gecorrigeerde waarde) en de contante waarde versimpeld toegelicht. Het kader toont een gestileerde weergave van het verband tussen nominale waarde, reële waarde en contante waarde.

**Voorbeeld: stel: een uitgave kost per vandaag € 100,-. De inflatie is 2% per jaar en de verdisconteringsvoet (de rekenrente) is 5% per jaar. De uitgave vindt plaats over twee jaar.**

- **De nominale waarde** van de uitgave is **€ 100,-**
  (hierin is geen rente en geen inflatie verrekend)

- **De toekomstige (reële) waarde** van de uitgave is **€ 104,04**
  = 100 * (1,02 * 1,02)
  Inflatie cumuleert over de tijd: 'inflatie-op-inflatie' effect.

- **De huidige waarde (contante waarde)** is **€ 94,37**
  = 104,04 / (1,05 * 1,05)
  Rente cumuleert over de tijd: rente-op-rente effect.

Vanwege de lange looptijden van de verplichtingen, zijn de inflatie- en de rente-effecten bij een nazorgfonds erg groot. Onder normale omstandigheden is de rente hoger dan de inflatie. Dit betekent dat het rente-op-rente-effect groter is dan het inflatie-effect. De omvang van het rente-op-rente effect wordt bepaald door 1) de hoogte van de rente (des te hoger de rente, des te groter het effect) en 2) de lengte van de periode (des te langer de periode, des te groter het effect).

Voorgaande impliceert dat des te verder weg een verplichting in de tijd ligt en des te hoger de rekenrente is, des te kleiner het bedrag is dat hiervoor 'nu' (op de dag waarop de sluitingsverklaring wordt afgegeven) in het doelvermogen voor aanwezig hoeft te zijn. Omdat de nazorgsector werkt met eeuwigdurende verplichtingen, is het rente-op-rente effect erg groot. Dit impliceert dat een beperkte aanpassing van de rekenrente al leidt tot een grote impact op de contante waarde (en dus het doelvermogen).

### Rekenrente als bepalende factor na sluiting

Na sluiting van een stortplaats werkt de rekenrente als een 'vereist jaarlijks rendement':

- Als op lange termijn een rendement wordt behaald dat gelijk of hoger is dan de rekenrente, blijft het nazorgfonds solvabel.

- Als het rendement op de lange termijn niet structureel gelijk aan of hoger is dan de rekenrente, zal de provincie (als 'eigenaar' van het nazorgfonds) uiteindelijk publieke middelen moeten bijstorten in het nazorgfonds om de geraamde uitgaven te kunnen bekostigen.

Bovenstaand mechanisme maakt de methode waarmee de hoogte van de rekenrente wordt bepaald, een belangrijke verklarende factor van het te lopen beleggingsrisico. Immers als de rekenrente op een hoog niveau wordt vastgesteld, moet de beleggingsportefeuille van het nazorgfonds een hoog jaarlijks rendement behalen, met overeenkomstig hoger risico.

Als de rekenrente lager wordt vastgesteld, kan het nazorgfonds (en daarmee de provincie) na sluiting toe met een lager verwacht rendement en (dus) minder beleggingsrisico.

#### Spanningsveld

De hoogte van rekenrente vormt een spanningsveld tussen exploitant en provincie: bij een lage rekenrente stijgt het doelvermogen, waardoor de exploitant hogere lasten heeft om dit te bereiken. Bij een hoge rekenrente daalt het doelvermogen weliswaar, maar verschuift het risico naar de provincie, die dan verplicht is om na sluiting eeuwigdurend een hoger rendement te realiseren om de nazorg duurzaam te kunnen financieren. Een aanpassing in de rekenrente heeft ook impact op de stortplaatsen die al gesloten maar nog niet overgedragen zijn en de stortplaatsen die al overgedragen zijn.

### 3.1.2 Nazorguitgaven: methodiek kostenbepaling

#### RINAS-model

De raming van de nazorguitgaven van een gesloten stortplaats wordt opgesteld met behulp van het softwarepakket *Rekenmodel IPO Nazorg Stortplaatsen* (hierna: het RINAS-model[14]).
Als input voor dit model dienen de landelijk gehanteerde, periodiek geactualiseerde *Checklist Stortplaatsen*[15] en *Checklist Baggerspeciedepots*[16] (hierna: checklisten). Daarnaast bestaat er aparte software voor het berekenen van risicobedragen[17]. De actualisatie van de checklisten vindt periodiek plaats.

De berekende eeuwigdurende nazorguitgaven (zie subparagraaf 3.1.3) worden vertaald naar het benodigde doelvermogen, dat op zijn beurt de basis vormt voor de nazorgheffingen voor exploitanten. Wanneer nazorgwerkzaamheden daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd, besteden provincies deze doorgaans via een (veelal Europese) aanbesteding aan. Exploitanten hebben echter moeite met de manier waarop de prijzen van de nazorguitgaven, en daarmee het doelvermogen, worden vastgesteld. Zij wijzen ook op de verschillende risicopremies die in de berekeningen zijn verwerkt. Ook plaatsen zij vraagtekens bij de verplichte Europese aanbesteding, die volgens hen een prijsopdrijvend effect heeft dat vermeden zou kunnen worden. Dit roept de vraag op of de nazorguitgaven, en daarmee het doelvermogen, op een efficiëntere manier kan worden berekend.

Om het doelvermogen te kunnen bepalen wordt het RINAS-model toegepast op een specifieke stortplaats, de daarop aanwezige voorzieningen en rekening houdend met de daar geldende omstandigheden. Dit wordt vastgelegd in het nazorgplan. In de checklisten is beschreven welke activiteiten op een gesloten stortplaats moeten worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om activiteiten op het gebied van monitoring, onderhoud van voorzieningen, inspectie en vervangingen. In de bijlage van de checklisten zijn ook de eenheidsprijzen opgenomen, inclusief de wijze waarop deze zijn bepaald en de wijze van berekening van de indexatie (inflatiecorrectie). Alle posten hebben

[14] Vigerende versie 4.2 per september 2025: https://nazorgstortplaatsen.nl/Account/Login?
[15] Vigerende versie per september 2025: IPO-checklist 2022 stortplaatsen
[16] Vigerende versie per september 2025: IPO-checklist 2022 baggerdepots
[17] Vigerende versie per september 2025: Risicomodel

een naam, jaar van eerste uitgave, jaar van laatste uitgave, frequentie van uitgave en een prijs in het basisjaar. Ten opzichte van het basisjaar wordt voor ieder jaar 2% inflatie toegevoegd.
De geïndexeerde prijzen worden vervolgens contant gemaakt met de rekenrente. De uitkomst van deze berekening, plus opslagen en risicobedrag (zie hieronder) betreft het doelvermogen. Het doelvermogen wordt uitgedrukt in het prijspeil van het jaar waarin de nazorg aanvangt.

## Opbouw

De opbouw van het doelvermogen via het RINAS-model gebeurt via de volgende indeling:

- *Categorie A. Jaarlijkse nazorgkosten*
  Hieronder worden de reguliere werkzaamheden geschaard, waaronder plaatsen van peilbuizen, het uitvoeren van metingen en klein onderhoud, etc. De posten in deze categorie hebben veelal een jaarlijkse frequentie. In sommige gevallen ook een lagere frequentie, van drie tot vijftien jaar.
  Over de contante waarde van de posten in deze categorie, wordt een *Toeslag voor onvoorziene kosten* van 10% berekend.
- *Categorie B. Periodieke vervangingen*
  Hieronder worden de (grote) eenmalige of laagfrequente uitgaven toegerekend, waaronder aanleg en vervanging van grote fysieke investeringen zoals de bovenafdichting van de stortplaats. De uitgaven hebben een frequentie van tussen de 1 en 75 jaar (voor bovenafdichtingen).
  Over de periodieke vervangingen worden Toeslagen periodieke vervangingen berekend, die is gerelateerd aan de periodieke vervangingen. Dit is dus geen vast percentage, zoals de toeslag in Categorie A.
- *Categorie C. Toeslagen algemene nazorgkosten*
  Hieronder vallen algemene apparaatskosten, communicatiekosten en kosten voor evaluatie en rapportage. De algemene apparaatskosten bestaan uit een vast (voor inflatie gecorrigeerd) bedrag en een percentage (3%) van de totalen van Categorie A en B (inclusief Toeslagen).
  De kosten in de Categorieën A, B en C tezamen zijn de regulier verwachte uitgaven voor het uitvoeren van de nazorgactiviteiten. Hier bovenop komt het Risicobedrag:
- *Risicobedrag*
  Aanvulling op de verwachte uitgave ter dekking van de nazorgactiviteiten ter dekking van de grootste risico's die verwacht worden. Om te komen tot het risicobedrag, is een risicomodule beschikbaar. Deze wordt door sommige bevoegde gezagen ingezet. Andere bevoegde gezagen stellen het risicobedrag vast als percentage van de Categorieën A tot en met C.

Opgemerkt wordt dat in de berekening van het doelvermogen op meerdere plaatsen een voorziening wordt getroffen voor risico's/onvoorziene omstandigheden. Zie in het bijzonder de 10% in Categorie A. Er ontstaat een beperkte 'risicostapeling' aangezien in de Categorie C weer 3% is opgenomen van de kosten uit Categorie A, waarin de 10% toeslag in Categorie A dus ook al in zit. In sommige nazorgfondsen wordt vervolgens het risicobedrag weer berekend als een percentage (bijvoorbeeld 5%) over Categorieën A+B+C. Dan treedt ook hier een risicostapeling op.

Voor de goede orde: de opslagen in Categorie A (onvoorzien) en B (vervanging) dienen een ander doel. Er is dus geen risicostapeling tussen deze beide opslagen.

## Spanningsveld

De huidige inrichting van het nazorgstelsel stapelt op stortplaatsniveau opslagen en onvoorzien-posten op een manier die weliswaar risicomijdend oogt, maar in de praktijk mogelijk leidt tot inefficiëntie en een te hoge kostenlast. Door elk risicobedrag afzonderlijk te reserveren als een voorziening voor calamiteiten, gaat het stelsel voorbij aan het feit dat risico's zich niet overal

tegelijk materialiseren en er dus spreidingseffecten te benutten zouden moeten zijn. Dit roept de vraag op of er verbeteringen mogelijk zijn.

### 3.1.3 Nazorguitgaven: eeuwigdurende nazorg

#### EU Landfill Directive

In de EU Landfill Directive (EU-1999/31)[18] is in artikel 10 'Kosten van het storten van afvalstoffen' het volgende opgenomen: *'De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat alle kosten voor de inrichting en exploitatie van een stortplaats, voor zover mogelijk met inbegrip van de in artikel 8, onder a), iv), bedoelde kosten voor het stellen van de financiële zekerheid of het equivalent daarvan, alsmede de geraamde kosten voor het sluiten en de nazorg van de stortplaats voor een periode van ten minste 30 jaar worden gedekt door de prijs die door de exploitant moet worden aangerekend voor het storten van alle afvalsoorten op die stortplaats.'*

De Europese wetgeving moet worden omgezet in nationale regelgeving. Bijlage A geeft een overzicht van de wijze waarop dit bij verschillende andere lidstaten is ingevuld. Hieruit blijkt dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de lidstaten. In het Nederlandse nazorgstelsel wordt voor de (financiering van de) nazorgwerkzaamheden op gesloten stortplaatsen een aanzienlijk langere, feitelijk eeuwigdurende, periode gehanteerd dan de dertig jaar die in veel andere lidstaten gebruikelijk is. Dit roept de vraag op of ook in Nederland een vaste termijn voor de nazorgperiode zou moeten worden ingevoerd.

#### Eeuwigdurend

Eeuwigdurend impliceert dat de uitgaven voor altijd worden ingepland. Bij de berekening van het doelvermogen (en ook later na sluiting) wordt gebruik gemaakt van een contante waarde berekening om te zien of er per datum 'x' in de toekomst voldoende middelen aanwezig zijn om de geraamde toekomstige uitgaven mee te dekken. De inzet van een rekenrente impliceert wel dat de contante waarde van uitgaven van meer dan honderd jaar in de toekomst, vrij beperkt is.

Eeuwigdurend impliceert ook eeuwigdurende inflatie. De prijzen (en daarmee de kosten voor de toekomstige nazorguitgaven) stijgen daarmee exponentieel. Ook is impliciet de aanname dat er géén technische voortgang is. Over (bijvoorbeeld) 500 jaar worden dezelfde methoden gebruikt voor het vervangen van een bovenafdichting als nu, alleen is de prijs veel hoger geworden. Ook andere externe factoren, zowel positief als negatief, zoals de stand van de techniek, afval-mining, of zeewaterspiegelstijging, worden niet meegenomen.

Hiertegenover staan de beleggingen. Als deze voor de eeuwigheid gemiddeld per jaar een hoger rendement per jaar opleveren dan de (constante) rekenrente en de (constante) inflatie, ontstaat ook hier exponentiële groei. Als de rendementen structureel lager liggen dan de rekenrente, ontstaan situaties van onderdekking en uiteindelijk faillissement (lees: een situatie waarbij de provincie of rechtsopvolger daarvan met publieke middelen de ontstane tekorten in een nazorgfonds moet aanvullen, respectievelijk de kosten direct betalen).

De onttrekkingen uit een nazorgfonds in het huidig wettelijk kader zijn ingeperkt tot nazorguitgaven[19]. Dit betekent dat een eventueel overschot in de toekomst in een nazorgfonds niet kan worden onttrokken. Het is in die zin een pot 'dood' geld. In de praktijk zal dit naar waarschijnlijkheid betekenen dat een nazorgfonds het beleggingsrisico dat zij wenst te lopen, verder zal verlagen, als een hoge dekkingsgraad zou ontstaan. Of dat een toekomstige wetswijziging de mogelijkheid schept om een eventueel overschot te kunnen onttrekken.

---

[18] EU Landfill Directive (EU-1999/31): CELEX:31999L0031
[19] Wm artikel 15.47, lid 7.

Als er een overschotsituatie ontstaat in de toekomst, betekent dit wel dat dan (ex post) geconstateerd kan worden dat er klaarblijkelijk in het verleden een te hoog doelvermogen is vastgesteld. Vice versa, als er een tekortsituatie ontstaat in de toekomst, kan dan worden geconstateerd dat er klaarblijkelijk te weinig doelvermogen is aangelegd in het verleden.

#### Spanningsveld

De Europese richtlijn schrijft voor dat lidstaten ten minste dertig jaar nazorg moeten borgen, maar Nederland kiest bewust voor een systeem dat feitelijk uitgaat van eeuwigdurende nazorg. Dit biedt meer zekerheid, maar roept ook fundamentele vragen op: de aannames achter eeuwigdurend zijn namelijk sterk theoretisch en gaan uit van oneindige (en constante) inflatie, het ontbreken van technologische vooruitgang en een eeuwige beleggingshorizon. Daardoor kan zowel een structureel tekort (met publieke bijstorting als gevolg) als een structureel overschot (een 'dood' fonds dat niet kan worden aangewend) ontstaan. Dit creëert een spanningsveld tussen de wens tot maximale zekerheid voor provincies en de exploitanten die met een steeds zwaardere financieringslast worden geconfronteerd, terwijl de feitelijke noodzaak van eeuwigdurende nazorg en de gebruikte parameters, zoals rekenrente en inflatie, in de praktijk moeilijk hard te maken zijn.

## 3.2 Level playing field

Binnen het nazorgstelsel verwijst een "level playing field" naar een situatie waarin alle betrokken partijen, met name provincies en exploitanten, werken onder dezelfde uitgangspunten en randvoorwaarden. Dit zorgt voor gelijke concurrentievoorwaarden en voorkomt dat sommige partijen financieel bevoordeeld of benadeeld worden. Voor dit onderzoek lichten we hierbij twee belangrijke elementen uit: de rekenrente en de beleggingsresultaten van de nazorgfondsen.

### 3.2.1 Rekenrente

#### Spanningsveld

Bij de start van het nazorgstelsel hanteerden alle provincies een uniforme rekenrente voor het vaststellen van het doelvermogen. In 2001 werd, op basis van het advies van de IPO-Fido Rekenrente, een rekenrente van 5,0% (rekenkundig) respectievelijk 5,06% (meetkundig) vastgesteld. In de loop der jaren hebben verschillende provincies deze rente echter zelfstandig aangepast, waardoor er inmiddels geen uniforme basis meer is (zie tabel 1 op pagina 6 voor de stand van zaken per eind 2024). Het aanpassen van de rekenrente is een bevoegdheid van de provincies.

Een "level playing field" zou ontstaan wanneer alle provincies weer dezelfde rekenrente hanteren, maar het pad naar harmonisatie is niet voor iedereen gelijk. De provincies kunnen, als bevoegd gezag over hun eigen nazorgfonds, om beleidsmatige of financiële redenen verschillende keuzes maken en eigen afwegingen hanteren bij het vaststellen van de rekenrente.

Voor exploitanten kan dit (een aanpassing van de rekenrente, in het bijzonder een daling) met name problematisch zijn bij stortplaatsen die al gesloten zijn of binnenkort sluiten. In die gevallen kan een wijziging van het doelvermogen niet meer eenvoudig worden doorberekend via de storttarieven, omdat er geen restcapaciteit beschikbaar is. Bovendien kan de benodigde aanpassing zo omvangrijk zijn dat deze financieel onhaalbaar wordt, zowel in totaal als per ton afval.
De impact van het aanpassen van de rekenrente is bovendien aanzienlijk, zoals ook blijkt uit analyses zoals het Stratelligence-rapport en de algemene toelichting in subparagraaf 2.2.3.

### 3.2.2 Beleggingsresultaten

#### Spanningsveld

In de nazorgfondsen wordt vermogen verzameld en belegd op de kapitaalmarkten. Het nazorgfonds heeft als belangrijkste doelstelling om bij sluiting van de stortplaats voldoende middelen te hebben opgebouwd om het doelvermogen te dekken. Eventuele overschotten komen ten goede aan de exploitant, terwijl tekorten door de exploitant moeten worden aangezuiverd. Daarnaast is het streven dat het vermogen in het nazorgfonds na sluiting voldoende rendement oplevert, minimaal gelijk aan de rekenrente, zodat ook op lange termijn, feitelijk "voor de eeuwigheid", voldoende middelen beschikbaar blijven voor de uitvoering van de nazorg.

Momenteel hebben elf van de twaalf provincies formeel een nazorgfonds ingericht, waarvan tien actief beleggen; het elfde fonds werkt aan het opstellen van een beleggingsbeleid. De twaalfde provincie heeft geen losstaand nazorgfonds, maar houdt voor dit fonds op eigen balans eveneens een beleggingsfonds aan.

Binnen het beleggingsbeleid van de verschillende nazorgfondsen bestaan significante verschillen in risicotolerantie: sommige fondsen zijn defensiever ingericht, met een hoger aandeel vastrentende waarden en een lager aandeel aandelen, waardoor het risico afneemt maar ook de kans op hogere rendementen afneemt. Deze verschillen in strategische beleggingsallocatie leiden tot uiteenlopende beleggingsresultaten, wat bijdraagt aan een ongelijk speelveld voor exploitanten.

Deze situatie roept de vraag op of er landelijk beleid nodig is om de beleggingspraktijk meer te harmoniseren en te professionaliseren, bijvoorbeeld via het gezamenlijk selecteren van een vermogensbeheerder of het instellen van een landelijk beleggingsfonds.

Bij een beperkt aantal nazorgfondsen is in het beleggingsbeleid expliciet ruimte geboden aan exploitanten om, in de periode voor sluiting, voor het aan hen toegerekende deel van het vermogen in het nazorgfonds, invulling te geven aan hun eigen risicohouding. Dit houdt in dat een exploitant kan verzoeken om een andere beleggingsmix te hanteren voor het aan zijn toegerekende vermogen, dan die de provincie of het nazorgfonds toepast voor het overige vermogen. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld betekenen dat een exploitant kiest voor een meer "offensieve" strategie, met een groter aandeel aandelen en/of onroerend goed, terwijl het fonds voor het andere deel van het vermogen een defensievere allocatie aanhoudt. Daarnaast kan de exploitant andere keuzes maken ten aanzien van duurzaamheidsbeleid, bijvoorbeeld een beleggingsmix inclusief of exclusief grondstoffen.

Momenteel wordt deze "beleggingsvrijheid" daadwerkelijk geboden bij twee nazorgfondsen, terwijl bij twee andere fondsen wordt overwogen om dit beleid in de toekomst te implementeren. Het bieden van deze vrijheid kan exploitanten meer grip geven op het beleggingsrisico en potentiële rendementen, maar kan ook leiden tot een grotere variatie in beleggingsresultaten tussen exploitanten en provincies, en daarmee juist weer tot een ongelijk speelveld binnen het nazorgstelsel. Dit roept vragen op over de balans tussen individuele (exploitant) vrijheid en het streven naar een "level playing field".

## 3.3 Bevoegdheden

### Spanningsveld

Een belangrijk spanningsveld binnen het huidige nazorgstelsel ligt in de verdeling van bevoegdheden. Momenteel fungeert de provincie als bevoegd gezag: zij stelt de rekenrente vast en draagt na sluiting ook het beleggingsrisico van het nazorgfonds. Daarmee bepaalt de provincie feitelijk welke mate van risico acceptabel is voor het fonds. Exploitanten staan hier tegenover en hebben slechts beperkte invloed op de keuzes en risicohouding van de provincie, terwijl zij wel direct worden geconfronteerd met de gevolgen van deze besluiten voor hun financiële verplichtingen.

Dit spanningsveld kan verder toenemen als er bevoegdheden naar het Rijk worden verschoven. Bijvoorbeeld, als het Rijk de samenstelling van beleggingen zou opleggen of het vermogensbeheer centraliseert, terwijl de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de verplichtingen bij de provincies blijven, kan dit leiden tot een situatie waarin provincies minder sturing hebben over risico’s die ze zelf dragen. Voor exploitanten zou dit ook onzekerheid creëren, omdat zij dan nog steeds gebonden zijn aan het beleid van een externe overheid, terwijl zij nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de keuzes die hun financiële positie direct beïnvloeden.

HOOFDSTUK 4

# Scenario 1. Optimalisatie mogelijkheden

In dit hoofdstuk onderzoeken we verschillende varianten om het nazorgstelsel te optimaliseren (scenario 1). Varianten die besproken worden betreffen: het uniformeren van de rekenrente, het beheersen van de nazorguitgaven, het herzien van de eeuwigdurende nazorgperiode naar een vaste termijn, het instellen van een garantiefonds of vergelijkbare constructie, en het aanpassen van de Ruddo. Voor elke variant is een beschrijving opgenomen, vervolgens wordt aangegeven wat de visie van de provincies respectievelijk exploitanten is op de variant en daarna wordt er een conclusie getrokken.

## 4.1 Uniformeren van de rekenrente

### 4.1.1 Maatregel

De rekenrente wordt opnieuw vastgesteld, op een gelijk niveau voor alle provincies. De gedachte is dat hierdoor een ”level playing field” ontstaat, maar de weg erheen is verschillend voor alle betrokkenen, zowel exploitanten als provincies. Kanttekening: met het uniformeren van de rekenrente wordt niks gezegd over de methode om de hoogte van de rekenrente te bepalen. Hiervoor verwijzen wij naar het Stratelligence rapport[20].

[20] Rekenrente nazorgfondsen stortplaatsen, Stratelligence, juli 2022.

**Aanleiding voor het uniformeren van de rekenrente**

In het Stratelligence-rapport hoofdstuk 5.1 wordt het volgende gesteld over het uniformeren van de rekenrente:

'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 het 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. […]'

### 4.1.2 Toelichting

Het uniformeren van de rekenrente betekent dat alle provincies dezelfde rente hanteren bij het bepalen van het doelvermogen van hun stortplaatsen. Voor exploitanten en provincies heeft dit verschillende effecten, afhankelijk van hun huidige uitgangspositie.

#### Uniformering naar een lagere rekenrente

Exploitanten die gelokaliseerd zijn in provincies die nu een relatief hoge rekenrente hanteren, zouden bij uniformering met een lagere rente geconfronteerd worden met een stijging van het doelvermogen. Dit zal leiden tot hogere bijdragen aan het nazorgfonds. Vooral bij stortplaatsen die al gesloten zijn of bijna sluiten, kan dit problematisch zijn: een hogere doelvermogen verplichting kan dan niet meer worden doorberekend via storttarieven en wordt direct een financiële last voor de exploitant. Voor de provincie betekent een lagere rekenrente dat na sluiting minder beleggingsrisico genomen hoeft te worden, de rekenrente werkt na sluiting namelijk als een vereist rendement. Als de rekenrente lager wordt, wordt dus het vereiste rendement ook lager en hoeven er dus minder risico's genomen te worden.

### Uniformering naar een hogere rekenrente

Wanneer provincies met een lage rekenrente overstappen naar een uniforme, hogere rente, leidt dat tot een lager berekend doelvermogen. Hierdoor neemt de directe financiële druk op de exploitanten af. Tegelijkertijd stijgt echter het beleggingsrisico na sluiting: provincies moeten dan immers hogere rendementen behalen om in de toekomst aan hun nazorgverplichtingen te kunnen voldoen. Dit betekent dat zij voor de eeuwigdurende periode genoodzaakt zijn het vermogen van het nazorgfonds actief op de kapitaalmarkt te beleggen.

### Level playing field op lange termijn maar grote verschillen op korte termijn

Uniformering creëert daarmee een eerlijker speelveld op termijn, maar kan op de korte termijn leiden tot aanzienlijke aanpassingen voor zowel de provincies als de exploitanten, afhankelijk van hun startpositie. Gesteld kan worden dat de impact van het uniformeren van de rekenrente zeer groot is, door de grote rentegevoeligheid van de (eeuwigdurende) uitgaven (zie subparagraaf 3.1.1). Om de impact enigszins te duiden: één van de mogelijkheden die geschetst wordt in het Stratelligence-rapport is de inzet van de UFR[21]. Deze ligt in 2025 op 3,30%. Dit zou leiden tot grofweg een verdubbeling van de doelvermogens. Dit leidt tot de vraag of dit een 'draagbare' verhoging van de doelvermogens is voor de sector. Ook bij het gebruik van een ingroeiperiode van tien jaar, blijven de tekorten erg lastig in te lopen op jaarbasis.

In IPO-verband is in april 2025 besloten om de EIOPA UFR als ondergrens te hanteren van de rekenrente, waarop iedere provincie een opslag kan zetten naar eigen goeddunken. Zo kan een provincie afzonderlijk dus een hogere rekenrente vaststellen en daarmee dus de financiële consequenties dempen voor de exploitanten in de betreffende provincie. Als dit voorstel zo wordt aangenomen (en er geen verdere ontwikkelingen zijn) ontstaat hiermee waarschijnlijk geen uniformering van de rekenrente, maar alleen een "bodem" in de rekenrente.

## 4.1.3 Reactie respondenten

### Provincies

De provincies zien voordelen in een uniforme rekenrente, maar geven aan dat dit in de huidige situatie lastig te realiseren is. Door verschillen in de lokale omstandigheden en de politieke keuzes is de landelijke uniformering zonder regierol van het Rijk niet haalbaar. Bij een mogelijke centralisatie, waarbij de verantwoordelijkheid voor het bepalen van (een methodiek om te komen tot) de hoogte van de rekenrente onder het Rijk zou vallen, achten de provincies een uniforme rekenrente wél passend.  Dit geldt alleen als de daaruit voortvloeiende financiële gevolgen ook voor rekening en risico van het Rijk komen. Tot die tijd geven zij de voorkeur aan behoud van provinciale autonomie en zijn zij geen voorstander van volledige uniformering. Het instellen van een ondergrens, zoals de UFR van EIOPA, wordt als mogelijke oplossing genoemd. Dit wordt echter alleen als wenselijk gezien wanneer de provinciale autonomie behouden blijft.

Toevoeging: In april 2025 is door de provincies in IPO-verband (BAC FOP) besloten om de hierboven vermelde rekenrentemethodiek van de Autoriteit Europese pensioenverzekeraars (UFR-EIOPA) als ondergrens voor het bepalen van de provinciale rekenrente te hanteren. Boven op deze ondergrens mogen individuele provincies om hen moverende redenen een opslag hanteren.

[21] De ultimate forward rate (UFR) zoals jaarlijks gepubliceerd door de Europese toezichthouder voor verzekeraars (EIOPA) is een rekenrente bestaande uit de historische reële rendementen vanaf 1961, vermeerderd met 2% inflatie (conform de beleidsdoelstelling van de ECB en tevens het inflatiepercentage gehanteerd in de RINAS modellen).

De provincies erkennen dat een verlaging van de rekenrente aanzienlijke impact kan hebben op doelvermogens en daarmee op exploitanten. Afhankelijk van de mate van verlaging van de rekenrente, de resterende stortcapaciteit op een stortplaats en de tijd tot sluiting, kan het doelvermogen voor exploitanten moeilijk om op te brengen worden. Daarnaast wijzen de provincies erop dat de (verwachte) wijzigingen in de rekenrente mogelijk het gedrag van exploitanten beïnvloeden. Zo kan een (verwachte) verlaging leiden tot uitstel van sluiting, in de hoop op een gunstigere berekening van het doelvermogen bij overdracht in de toekomst.

Als alternatief voor uniformering van de rekenrente is door een provincie het idee geopperd om te werken met een sectorbrede geüniformeerde heffing. De gedachte hierachter is dat de nazorgbijdrage, het doelvermogen, als belasting wordt geïnd door de provincie (of door het Rijk in geval van centralisatie). Deze heffing, uitgedrukt per ton afval, zou dienen om kosten en eventuele tekorten collectief te dekken. In dit model zouden exploitanten geen eigen reserveringen meer hoeven aan te houden, aangezien de financiële verantwoordelijkheid via de heffing wordt afgedekt.

### Exploitanten

De exploitanten geven aan het onwenselijk te vinden dat provincies zelfstandig de rekenrente kunnen aanpassen, omdat dit volgens hen leidt tot een ongelijk speelveld tussen provincies. Zij pleiten daarom voor een uniforme rekenrente, eventueel met een ingroeiperiode zodat eventuele financiële effecten over meerdere jaren kunnen worden uitgesmeerd. Tegelijkertijd waarschuwen exploitanten dat een verlaging van de rekenrente naar 3,3% zou leiden tot aanzienlijke extra lasten en dit zelfs als “potentieel rampzalig” wordt beschouwd.

## 4.1.4 Samenvatting en overwegingen

Het uniformeren van de rekenrente kan op termijn zorgen voor een eerlijker speelveld tussen provincies en exploitanten, maar de weg daarnaartoe is complex en ingrijpend.

Bij het vaststellen van een lagere geüniformeerde rekenrente, zullen exploitanten die gelokaliseerd zijn in provincies met een hoge rekenrente te maken krijgen met een stijging van het doelvermogen Vooral bij stortplaatsen die al gesloten zijn of bijna sluiten, zal dit leiden tot financiële tekorten. Na sluiting betekent een lagere geüniformeerde rekenrente dat de provincies/nazorgfondsen minder beleggingsrisico hoeven te nemen.

Voor exploitanten in provincies met een relatief lage rekenrente kan uniformering naar een hogere rekenrente juist de directe financiële druk verlichten, maar neemt het beleggingsrisico voor de provincies/nazorgfondsen na sluiting toe.

Zonder een centrale regierol van het Rijk lijkt volledige uniformering moeilijk te realiseren, waardoor alternatieven zoals een ondergrens voor de rekenrente of een sectorbrede geüniformeerde heffing worden overwogen. Voor exploitanten is uniformering wenselijk om een ongelijk speelveld te voorkomen, maar een te sterke verlaging van de rekenrente kan leiden tot forse extra lasten, wat de haalbaarheid op korte termijn ernstig onder druk zet.

### Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- Een gefaseerde uniformering van de rekenrente, bijvoorbeeld via een ingroeiperiode, kan worden gezien als een manier om de financiële gevolgen voor zowel exploitanten als provincies geleidelijk te laten doorwerken.
- Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en consistentie kan een centrale rol van het Rijk bij het vaststellen van een uniforme rekenrente worden beschouwd als een mogelijkheid om volledige uniformering te realiseren en de invloed van lokale beleidsverschillen te beperken.

- In situaties waarin de effecten van uniformering leiden tot disproportionele financiële gevolgen voor specifieke exploitanten, bijvoorbeeld bij locaties zonder resterende stortcapaciteit of met een voorziene sluiting binnen afzienbare tijd, kan worden nagedacht over vormen van compensatie of differentiatie in de toepassing van de rekenrente.
- Een sectorbrede, geüniformeerde heffing kan worden gezien als een model waarmee exploitanten gezamenlijk bijdragen aan de dekking van nazorgkosten en zo minder afhankelijk worden van provinciale verschillen in rekenrente. Daarbij blijft echter relevant dat een dergelijk systeem op zichzelf geen structurele tekorten oplost die voortvloeien uit de uniformering.

## 4.2 Optimalisatie berekening nazorguitgaven

### 4.2.1 Maatregel

Een van de mogelijkheden om het nazorgstelsel te optimaliseren, is het beter afstemmen van de berekening van de nazorguitgaven op de werkelijke kosten. Door deze berekeningen accurater te maken, kan het doelvermogen realistischer worden vastgesteld, wat ook gevolgen heeft voor de heffingen voor exploitanten. Verschillende opties worden in dit hoofdstuk verkend. Zo kan iDS (introductie Duurzaam Stortbeheer) bijdragen aan een meer gestructureerde en toekomstgerichte aanpak van stortplaatsen. Ook kan het verlengen en formaliseren van de pre-nazorgfase bijdragen aan een beter zicht op de noodzakelijke maatregelen en bijbehorende kosten. Daarnaast wordt het herzien van de kengetallen in het RINAS-model beschouwd, zodat deze beter aansluiten bij actuele praktijkervaringen en kosteninformatie. Door deze opties te onderzoeken ontstaat inzicht in hoe de berekening van de nazorguitgaven kan worden verbeterd en welke aanpakken het meest effectief bijdragen aan een robuust en toekomstbestendig nazorgstelsel.

### 4.2.2 Toelichting

#### De introductie Duurzaam Stortbeheer (iDS)

Op 6 oktober 2015 is de Green Deal Duurzaam Stortbeheer gesloten[22], waarin afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van het programma introductie Duurzaam Stortbeheer (iDS), met als uiteindelijk doel een definitieve regeling voor duurzaam stortbeheer op te nemen in de Omgevingswet. Het experiment is officieel gestart op 1 juli 2016.

iDS is een benadering voor het beheer van stortplaatsen die gericht is op het verlengen van de levensduur van technische voorzieningen, het minimaliseren van milieueffecten en het beheersen van kosten en risico's. Dit wordt bereikt door duurzaam ontwerp, gericht onderhoud en vervangingen, efficiënt gebruik van middelen en continu monitoren en bijsturen op basis van actuele prestaties en technologische ontwikkelingen. Hierdoor kunnen het doelvermogen en de nazorgheffingen realistischer worden vastgesteld.

In de praktijk wordt onderzocht of het mogelijk is om bijvoorbeeld door beluchting en waterinfiltratie schadelijke stoffen in de stortplaats te verwijderen, waardoor het emissiepotentieel afneemt. Het achterliggende idee is dat de stortplaats na een periode van beluchting en infiltratie zodanig inert wordt, dat zij binnen enkele decennia veilig is voor de omgeving en er geen intensieve nazorg meer nodig is.

[22] Werkprogramma Storten 2024-2029

De implementatie van iDS bevindt zich nog steeds in een experimentele en beleidsmatige fase. Door pilotprojecten en wetenschappelijk onderzoek worden maatregelen getest die emissies verminderen en de lange termijn nazorg beperken. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft iDS opgenomen in het Werkprogramma Storten 2024-2029 als onderdeel van de verduurzaming van de stortsector, waarmee perspectief ontstaat op een duurzamer en kostenefficiënter beheer van gesloten stortplaatsen.

### Pre-nazorgfase verlengen en formaliseren

Het verlengen van de pre-nazorgfase is een manier om de nazorguitgaven realistischer te begroten en het doelvermogen nauwkeuriger vast te stellen. Hoewel deze fase formeel geen aparte fase is (zie subparagraaf 2.2.1), worden de technische voorzieningen in deze periode intensief gemonitord en beheerd, terwijl de nazorgfase nog niet is gestart (de sluitingsverklaring is nog niet afgegeven). Door de pre-nazorgfase te verlengen, ontstaat beter inzicht in hoe voorzieningen daadwerkelijk functioneren en wat hun resterende levensduur is, bijvoorbeeld van bovenafdichtingen, drainage- en gasbeheersystemen. Op basis van deze gegevens kunnen toekomstige nazorguitgaven realistischer worden ingeschat, waardoor het doelvermogen beter aansluit bij de werkelijke kosten en, indien deze lager uitvallen, kan worden verlaagd.

In deze periode liggen risico's die mogelijk niet meer doorberekend hoeven te worden in het doelvermogen. Als in dit stadium het doelvermogen naar beneden bijgesteld wordt kan dit leiden tot een lagere laatste heffing of mogelijk teruggave voor exploitanten. Tegelijk draagt deze aanpak bij aan een duurzamer en verantwoorder beheer van gesloten stortplaatsen.

### Kengetallen RINAS-model / prijslijst

Het RINAS-model vormt de basis voor de huidige berekening van de nazorguitgaven. De input voor dit model (zie subparagraaf 3.1.2) zoals technische kenmerken, verwachte levensduur van voorzieningen en risicoparameters bepaalt de hoogte van het doelvermogen en daarmee de nazorgheffingen. Door de inputgegevens aan te passen of te verfijnen, ontstaat een alternatieve mogelijkheid om de nazorguitgaven op een andere wijze te berekenen. Bijvoorbeeld door actualisatie van technische kentallen, levensduurverwachtingen of risicopremies, kan het model beter aansluiten bij de werkelijke prestaties van de voorzieningen. Hierdoor kan het doelvermogen realistischer worden vastgesteld, wat het doelvermogen en daarmee de hoogte van de heffingen voor exploitanten beïnvloedt. Opgemerkt wordt dat de inschatting van de technische levensduur van aangelegde voorzieningen in de loop der tijd steeds accurater is geworden. De discussie is er met name op het gebied van de gehanteerde prijzen, waarbij de exploitanten van mening zijn dat deze hoog worden ingeschat. Dit kan een uitvloeisel zijn van het aanbesteden van werkzaamheden. Zie hiervoor ook de reactie van de exploitanten in de volgende subparagraaf.

## 4.2.3 Reactie respondenten

### Provincies

#### iDS

Er is optimisme over de mogelijkheden van het programma introductie Duurzaam Stortbeheer (iDS) om de uitgaven van nazorg te verlagen. Daarbij wordt benadrukt dat dit alleen van toepassing is op nog niet afgedichte locaties, de zogenoemde PDS-locaties (potentieel duurzaam stortbeheerlocaties). Provincies signaleren echter dat exploitanten sluitingsdata uitstellen in de hoop op toekomstige kostenbesparingen, wat volgens hen de milieubescherming onder druk kan zetten.

### Pre-nazorgfase verlengen

De provincies staan positief tegenover een langere en gezamenlijke overdrachtsperiode, waarbij de provincie bijvoorbeeld twee jaar meeloopt met de exploitant. Door deze overdrachtsfase op te rekken, gaat er minder waardevolle kennis verloren die tijdens de exploitatie is opgebouwd. Daarnaast kunnen risico's beter worden ingeschat, waardoor de provincies zich minder risicomijdend hoeven op te stellen.

Wel is het van belang dat er duidelijke kaders worden opgesteld, bijvoorbeeld over de toegestane duur van deze fase en het formele moment waarop deze genormeerd in werking treedt. De provincies erkennen bovendien dat er zorgvuldig moet worden nagedacht over de inrichting van deze overdrachtsperiode. Sommige exploitanten willen mogelijk betrokken blijven, terwijl andere juist de voorkeur geven aan directe beëindiging van hun verantwoordelijkheid.

### RINAS

Aanpassing van de methodiek voor het bepalen van nazorguitgaven wordt door de provincies niet noodzakelijk geacht. De RINAS-methodiek wordt als werkbaar en logisch ervaren. Wel worden onderdelen soms aangepast aan lokale verordeningen of omstandigheden.

## Exploitanten

### iDS

De exploitanten verwachten dat de iDS-pilots zullen leiden tot lagere emissies en daarmee tot minder intensieve nazorg, wat kostenbesparend werkt.

### Pre-nazorgfase verlengen en formalieren

De exploitanten benadrukken dat een gezamenlijke overdrachtsperiode kan bijdragen aan het beperken van de kosten en het voorkomen van kennisverlies. Daarnaast zien zij vooral voordelen in het verlengen van de pre-nazorgfase, zodat de exploitanten indien gewenst langer activiteiten kunnen blijven uitoefenen op de locatie. Een stortplaats die vol is, kan bijvoorbeeld nog opbrengsten genereren door de aanleg van een zonnepark of energieopslag met batterijen. De opbrengsten uit deze ontwikkelingen kunnen worden ingezet om de pre-nazorg te bekostigen. De exploitanten geven aan dat het huidige systeem door een gebrek aan flexibiliteit de mogelijkheden voor dubbel ruimtegebruik belemmert.

### RINAS

Volgens de exploitanten zijn aanpassingen aan de methodiek voor het bepalen van nazorguitgaven absoluut noodzakelijk. Zij geven aan dat provincies zelfstandig de kostenramingen opstellen die ten grondslag liggen aan het doelvermogen, zonder dat exploitanten hier invloed op hebben. Exploitanten stellen dat de kostenramingen vaak aan de hoge kant zijn, waardoor het doelvermogen kunstmatig stijgt. Zij vinden het frustrerend dat zij niet worden betrokken bij het opstellen van deze ramingen, juist omdat zij vanuit praktijkervaring een in hun opinie realistischer beeld hebben van de kosten van nazorg. In de ogen van de exploitanten zijn de kostenramingen niet alleen te hoog, maar wijzen zij ook op een ongelijk speelveld. Er bestaan verschillen tussen provincies in de wijze waarop kostenramingen worden opgesteld, wat leidt tot een gevoel van rechtsongelijkheid en frustratie binnen de sector.

**Aanbesteden**

Uit de gesprekken met respondenten blijkt dat exploitanten de gehanteerde eenheidsprijzen voor nazorgwerkzaamheden als hoog ervaren, waarbij meerdere partijen aangeven de werkzaamheden zelf goedkoper te kunnen uitvoeren. De werkzaamheden worden via een Europese aanbesteding uitgevoerd, wat mogelijk prijsopdrijvend werkt. Het standpunt van de exploitanten roept wel de vraag op of exploitanten bij hun eigen inschattingen de prijzen volledig (denk aan overhead) en commercieel hebben berekend. Verder hebben aanbestedingen niet een directe invloed op het berekenen van de nazorguitgaven behalve dat de inschrijvingen van de aanbestedingen kunnen dienen voor het evalueren van de begrote nazorguitgaven.

### 4.2.4 Samenvatting en overwegingen

De introductie van Duurzaam Storten (iDS), het verlengen van de pre-nazorgfase en mogelijke aanpassingen in het RINAS-model bieden verschillende mogelijkheden om de berekening van nazorguitgaven realistischer te maken en het doelvermogen beter af te stemmen op de werkelijke kosten. iDS wordt gezien als veelbelovend voor het verlagen van emissies en het beperken van intensieve nazorg, vooral op locaties die nog niet volledig zijn afgedekt. Het oprekken van de pre-nazorgfase biedt zowel provincies als exploitanten voordelen: risico's en kennisverlies kunnen beter worden beheerd, en exploitanten krijgen de mogelijkheid om de locatie langer economisch te benutten. Door actualisatie van technische kentallen, levensduurverwachtingen of risicopremies, kan het RINAS-model beter aansluiten bij de werkelijke prestaties van de voorzieningen. Europese aanbestedingen beïnvloeden de berekening van de nazorguitgaven niet direct.

Tegelijkertijd zijn er verschillen in perceptie tussen provincies en exploitanten. De provincies ervaren het RINAS-model als werkbaar en logisch, terwijl de exploitanten vinden dat de huidige kostenramingen vaak te hoog zijn en dat hun praktijkkennis onvoldoende wordt meegenomen, maar de eenheidsprijzen worden door de exploitanten als hoog ervaren, wat leidt tot frustratie en het gevoel van een ongelijk speelveld tussen de provincies. Het verlengen van de pre-nazorgfase wordt wel als een juiste maatregel door beide partijen gezien. Waar de provincies behoudend zijn, lijken de exploitanten meer vertrouwen te hebben in iDS.

**Overwegingen**

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- Bij de verdere ontwikkeling van iDS kan worden overwogen om de experimenten en pilots met Duurzaam Storten te vertalen naar structureel beleid, mits de uitkomsten van de pilots dit ondersteunen. Hierbij zouden duidelijke criteria kunnen worden opgesteld en juridisch verankerd om consistentie en rechtszekerheid te bevorderen.
- Voor de pre-nazorgfase kan worden nagedacht over het vaststellen van kaders, bijvoorbeeld ten aanzien van de maximale duur van deze fase, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen exploitanten en provincies, en de structurele borging van kennisoverdracht.
- Het kan worden overwogen om de aannames in het RINAS-model te herzien, met name met betrekking tot de gehanteerde prijsstelling, aangezien de exploitanten aangeven dat deze mogelijk aan de hoge kant is, bijvoorbeeld als gevolg van aanbestedingspraktijken.

## 4.3 Aanpassen eeuwigdurende nazorg naar kortere termijn (dertig jaar)

### 4.3.1 Maatregel

Op basis van Europese wetgeving (zie subparagraaf 3.1.3), vertaald naar lokale wetgeving, wordt in verschillende andere Europese landen gewerkt met een nazorgtermijn van tenminste dertig jaar (zie bijlage A). De vraag rijst of de nazorgtermijn in Nederland ook van eeuwigdurend aangepast zou moeten worden naar een vaste (en kortere) periode. Uiteraard kan hiervoor elke vast periode gehanteerd worden, omdat de meeste andere lidstaten een periode van dertig jaar hanteren (zie bijlage A) en dit ook de minimum gestelde termijn in de EU Landfill Directive is, gaan we in deze optimalisatieslag ook uit van deze termijn.

### 4.3.2 Toelichting

Op basis van Europese wetgeving, door vertaald naar nationale regelgeving, hanteren andere Europese landen een nazorgtermijn van minimaal dertig jaar. Blijkt aan het einde van deze periode dat de stortplaats nog niet inert is, dan kan de termijn telkens met dertig jaar worden verlengd. Een kortere periode betekent lagere kosten voor de overdragende exploitant, omdat herhaalde vervangingen van bijvoorbeeld bovenafdichtingen en uitgaven na de periode van dertigjaar buiten beschouwing blijven.

In het Nederlandse nazorgstelsel wordt voor de (financiering van de) nazorgwerkzaamheden op gesloten stortplaatsen een aanzienlijk langere, feitelijk eeuwigdurende, periode gehanteerd dan de dertig jaar. Binnen een systeem van eeuwigdurende verplichtingen kunnen echter onbedoelde effecten optreden. Denk aan een exponentiële groei van prijzen of beleggingen, en de impliciete aanname van een stilstand in technologische ontwikkelingen. Het huidige stelsel is ingericht om met zo groot mogelijke zekerheid te voorkomen dat schade aan de omgeving ontstaat, nu en voor toekomstige generaties. Die zekerheid heeft echter een prijs. De centrale vraag is in hoeverre de huidige generatie deze kosten moet dragen, met het risico dat er in de toekomst aanzienlijke overschotten ontstaan. In de praktijk zien we bovendien dat, mede vanuit de verwachting van een dalende rekenrente, in sommige nazorgplannen sluitingsdata ver in de tweeëntwintigste eeuw worden opgenomen. Ook dat kan als een exces worden gezien.

Het bepalen van de optimale looptijd blijft daarmee ingewikkeld. Wanneer de kosten in een nazorgplan slechts worden berekend voor een gemodelleerde periode tot dertig jaar na sluiting, vallen belangrijke posten, waarvan de vervanging van de bovenafdichting een van de meest kostbare is, buiten het doelvermogen. Momenteel wordt gerekend met vervangingsfrequenties van bovenafdichtingen tussen de vijftig en honderd jaar. Een termijn van dertig jaar, zoals het Europese minimum voorschrijft, is daarmee ontoereikend om zelfs maar één vervanging te bekostigen. Door de nazorgperiode tot dertig jaar te beperken, ontstaan dus risico’s die mogelijk niet meer op de exploitant kunnen worden verhaald. Immers, de vraag is of deze dertig jaar na sluiting nog in staat zal zijn om financiële middelen bij te dragen, mocht de initiële periode ontoereikend blijken.

Opgemerkt wordt dat de nazorgfondsen in dit scenario ook na sluiting maar een beperkte beleggingshorizon zullen hebben van dertig jaar. Dit legt de druk op de beleggingen, omdat de zekerheid van de kasstromen hoog moet zijn. Met een relatief korte horizon (in vergelijking met eeuwigdurend) dienen de beleggingen meer risicomijdend te zijn. De spagaat hier is dat tegelijkertijd ook de rekenrente behaald moet worden. Een oplossing hier is om te werken met een risicovrije rekenrente. Deze moet de op de markt verkrijgbare risicovrije rente zijn op het moment van sluiting, dus niet een op historische cijfers gebaseerde rente zoals de EIOPA UFR. Met deze

risicovrije rente kan zekerstelling van de hoofdsom worden behaald, analoog aan de methodiek uit de Ruddo, artikel 3a.

### 4.3.3 Reactie respondenten

#### Provincies

Tijdens de interviews is opgemerkt dat er ook andere mogelijkheden zijn om de nazorg in te richten. In landen als België, Duitsland en Frankrijk wordt bijvoorbeeld een nazorgperiode van dertig jaar gehanteerd.

De provincies nemen geen uitgesproken standpunt in over het al dan niet aanpassen van het eeuwigdurende karakter van de nazorg naar een vaste periode, zoals dertig jaar. Zij zien zowel voordelen als nadelen. Het grootste voordeel is dat er een eindig perspectief ontstaat. Er worden echter verschillende nadelen genoemd waarvan financiële en juridische onzekerheden en milieurisico's door mogelijk gebrekkige of te korte nazorg de belangrijkste zijn.

#### Exploitanten

Exploitanten ervaren het systeem van eeuwigdurende nazorg als uniek en complex. In vergelijking met het buitenland vinden zij het bijzonder dat Nederland het enige land is waarin nazorg als 'eeuwigdurend' wordt beschouwd. Volgens de exploitanten zou het verstandiger zijn om uit te gaan van een termijn van bijvoorbeeld vijftig jaar, met ruimte voor actualisatie en maatwerk voor de periode daarna. Het is volgens de exploitanten niet onaannemelijk dat de resultaten van de iDS-pilots zorgen dat de noodzaak van eeuwige nazorg wordt teruggedrongen.

In de interviews benoemen exploitanten ook de invloed van het eeuwigdurende karakter op de beleggingshorizon. In beginsel biedt dit ruimte voor offensieve beleggingen. Vlak voor overdracht verandert dit echter.

### 4.3.4 Samenvatting en overwegingen

In andere Europese landen wordt voor gesloten stortplaatsen doorgaans een nazorgperiode van dertig jaar gehanteerd, met de mogelijkheid tot verlenging indien de locatie nog niet inert is. In Nederland wordt daarentegen een feitelijk eeuwigdurende nazorgperiode aangehouden. Dit biedt maximale zekerheid dat milieuschade wordt voorkomen, zowel nu als voor toekomstige generaties, maar brengt aanzienlijke financiële gevolgen en complexiteit met zich mee, zoals exponentiële kostenontwikkeling, lange beleggingshorizon en impliciete aannames over technologische stilstand. Het bepalen van een optimale looptijd is complex. Een korte, vaste periode van bijvoorbeeld dertig jaar kan leiden tot onvoldoende dekking voor kostbare vervangingen zoals bovenafdichtingen, die meestal pas na vijftig tot honderd jaar nodig zijn. Anderzijds kan een eeuwigdurende periode leiden tot overschotten en hoge onzekerheden voor de huidige generatie, en beïnvloedt het systeem de beleggingsstrategie en het te hanteren rekenrendement.

Provincies zien een voordeel in het eindige perspectief maar vooral nadelen als gevolg van financiële en juridische onzekerheden en mogelijke milieurisico's wanneer de nazorgperiode te kort blijkt. Exploitanten ervaren het Nederlandse stelsel van eeuwigdurende nazorg als complex en uniek en achten een termijn van bijvoorbeeld vijftig jaar, met ruimte voor actualisatie en maatwerk daarna, verstandiger. Ook merken zij op dat pilots zoals de iDS mogelijk de noodzaak van eeuwige nazorg kunnen verminderen. Verder beïnvloedt het eeuwigdurende karakter de beleggingshorizon: een lange horizon biedt aanvankelijk ruimte voor offensieve beleggingen, maar vlak voor de overdracht verandert dit.

### Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- Het kan worden overwogen om de nazorgperiode te evalueren ten opzichte van de internationale praktijken, waarbij een balans wordt gezocht tussen de zekerheid van de milieubescherming en de beheersbaarheid van financiële lasten.
- Bij het bepalen van de periode kan rekening worden gehouden met technische vervangingscycli van voorzieningen (zoals bovenafdichtingen) om te voorkomen dat belangrijke kostenposten buiten het doelvermogen vallen.
- Een langere of eeuwigdurende periode biedt flexibiliteit voor beleggingsstrategieën en spreiding van risico, maar kan leiden tot financiële overschotten of onzekerheden voor toekomstige generaties.
- Het kan worden nagedacht over een dynamische benadering, bijvoorbeeld een vaste periode met mogelijkheden tot actualisatie of maatwerk, zodat de nazorg zowel kostenefficiënt als milieutechnisch verantwoord blijft.

## 4.4 Garantiefonds/ bankgarantie/ verzekering

### 4.4.1 Maatregel

Binnen het nazorgstelsel bestaat altijd een zekere mate van onzekerheid over de toekomstige kosten en risico's, bijvoorbeeld door onverwachte calamiteiten of hogere dan verwachte onderhoudskosten van stortplaatsen. Om deze risico's beheersbaar te maken, kan het interessant zijn om te kijken naar instrumenten die een financiële buffer bieden zonder dat de volledige last direct bij de exploitanten wordt gelegd middels het incalculeren van risicopremies. Voorbeelden hiervan zijn een garantiefonds, bankgaranties of verzekeringsconstructies. Dergelijke instrumenten kunnen fungeren als vangnet bij uitzonderlijke gebeurtenissen en maken het mogelijk om risico's te spreiden en beheersbare risicopremies te hanteren, terwijl de continuïteit van het nazorgstelsel gewaarborgd blijft.

### 4.4.2 Toelichting

De instrumenten die als financiële zekerheid kunnen worden ingezet, moeten aan een aantal belangrijke vereisten voldoen. Allereerst moeten ze *uitwinbaar* zijn, zodat de kosten bij de eerste aanzegging en zonder vertraging kunnen worden verhaald op de gestelde zekerheden. Daarnaast is *senioriteit* van belang: de zekerheid moet onherroepelijk en onvoorwaardelijk zijn en mag niet achtergesteld worden aan andere schuldeisers. Ook de *uitlooptermijn* speelt een rol; het bevoegd gezag moet tot minstens twee jaar na het moment waarop degene die de financiële zekerheid stelt niet meer betaalt, de kosten kunnen verhalen. Verder is de *kredietkwaliteit* essentieel: de zekerheid is pas betrouwbaar wanneer de partij waarbij deze wordt gesteld voldoende kredietwaardig is. Tot slot moet de zekerheid *geïmmuniseerd zijn van faillissement*, zodat een eventueel faillissement of surseance van betaling de mogelijkheid tot een succesvol kostenverhaal niet belemmert.

### Garantiefonds

Bij een onderling garantiefonds zouden de provincies gezamenlijk een fonds opzetten, waarvan de te betalen premies direct of indirect worden gebruikt om schade als gevolg van calamiteiten te dekken. Het voordeel van een dergelijk fonds ligt onder meer in het feit dat elk individueel nazorgfonds momenteel een risicobedrag aanhoudt. Het optellen van alle risicobedragen leidt waarschijnlijk tot oververzekering vanwege het diversificatie-effect.

De premies in het garantiefonds kunnen worden geheven naar rato van de verwachte exposure, berekend als de kans op een calamiteit maal de omvang van de mogelijke schade. Een alternatieve invulling van een onderling garantiefonds is dat via het fonds bankgaranties of verzekeringen worden afgesloten, waarbij de gedeelde risico's kunnen leiden tot lagere premies. De haalbaarheid hiervan en de bereidheid van banken en de sector om hieraan mee te werken, is nog niet nader onderzocht. Een belangrijke uitdaging bij een gezamenlijke oplossing is het definiëren van wat precies onder een calamiteit valt en hoe wordt voorkomen dat 'de goeden betalen voor de slechten'. Daarnaast ontstaat er bij de start van een (landelijk) fonds een beginsituatie waarin nog onvoldoende middelen aanwezig zijn om een calamiteit te dragen. Dit kan ook later in de tijd optreden, bijvoorbeeld bij meerdere onafhankelijke calamiteiten die elkaar in korte tijd opvolgen. Het is daarom noodzakelijk te kijken naar een mogelijke achtervang of garantsteller en naar de verdeling van (garantie)premies over alle stortplaatsen. Op de lange termijn vormt de afname van afvalstromen en actieve stortplaatsen, door een steeds meer circulaire economie, een uitdaging. Hierbij moet worden voorkomen dat er een 'race to the bottom' ontstaat, waarbij het fonds onvoldoende middelen heeft om toekomstige risico's adequaat af te dekken

### Bankgarantie of verzekering

Een bankgarantie is een veel gebruikt financieel instrument om onzekerheid over de nakoming van verplichtingen in het zakelijk verkeer af te dekken en is in beginsel passend voor het stellen van een zekerheid. Een bankgarantie bestaat uit twee delen: De bank stelt een akte op aan een door de opdrachtgever aangegeven begunstigde (het bevoegd gezag) waarin vastgelegd wordt dat de bank, op eerste verzoek van de begunstigde, een bepaald bedrag zal betalen. De bank spreekt af dat een aan de begunstigde uitgekeerd bedrag op de opdrachtgever kan worden verhaald. Dit deel wordt de contragarantie genoemd. Het recht van de begunstigde tot betaling wordt volledig bepaald door de voorwaarden die worden vastgelegd in de bankgarantie. Hoe 'algemener' de garantie, hoe eenvoudiger de toepassing. Dit betekent naar verwachting 'kleine lettertjes' en minder kans op procedures bij verhaal op de tegenpartij.

Een primair verschil tussen de bankgarantie en de verzekeraar is de wijze van opstellen van de contracten. Waar een bankgarantie zo breed mogelijk gedefinieerd wordt, kennen de verzekeringscontracten erg nauwe definities. De voorwaarden van de verzekering en de uitkering dienen uitputtend te worden vastgelegd, anders bestaat de mogelijkheid dat de verzekeraar niet uitkeert bij calamiteit en er dus (de facto) geen zekerstelling blijkt te hebben bestaan. Een niet-uitkering kan ook een issue zijn, indien de vergunninghouder niet blijkt te handelen volgens de vergunning of wet- en regelgeving.

Verder dient te worden meegenomen dat de kosten voor een bankgarantie een 'cash out' zijn, vanuit een exploitant of nazorgfonds, terwijl het aanhouden van het risicobedrag een cash out is voor de exploitant (namelijk opgenomen in het doelvermogen) maar pas een cash out wordt voor het nazorgfonds indien een calamiteit zich voordoet. Tevens dient nader onderzocht te worden of de kosten voor de bankgarantie of verzekering niet prohibitief hoog zijn.

## 4.4.3 Reacties respondenten

### Provincies

Volgens de provincies is een calamiteitenfonds (of gerelateerde varianten zoals een garantiefonds of herverzekeringsfonds) niet wenselijk of onhaalbaar in de praktijk. Het voornaamste bezwaar is de onduidelijkheid over wat precies onder een calamiteit valt. Die definitie is volgens de provincies moeilijk vast te stellen. Daarnaast wordt als argument aangedragen dat de verschillen tussen stortplaatsen een uniforme risicobeoordeling lastig maken. Daarom gaat in het huidige stelsel de voorkeur uit naar het behoud van risicoscheiding en autonomie.

### Exploitanten

In tegenstelling tot de provincies hebben de exploitanten een overwegend positieve houding ten opzichte van een calamiteitenfonds. Zij zien een dergelijk fonds als een manier om onverwachte kosten collectief op te vangen, en daarmee als een waardevolle aanvulling op het huidige stelsel.

## 4.4.4 Samenvatting en overwegingen

Het beheersen van onzekerheden en risico's binnen het nazorgstelsel kan via financiële instrumenten zoals garantiefondsen, bankgaranties of verzekeringen. Deze instrumenten bieden een buffer tegen onverwachte kosten, spreiden de risico's en maken het mogelijk om beheersbare premies te hanteren. Voor een effectief gebruik moeten de zekerheden uitwinbaar, senior, kredietwaardig, faillissementsbestendig en voldoende lang beschikbaar zijn.

Een onderling garantiefonds kan voordelen bieden door het diversificatie-effect en gezamenlijke inkoop, maar brengt uitdagingen met zich mee, zoals de definitie van een calamiteit, de verdeling van risico's, de startsituatie van het fonds en de afname van stortplaatsen op de lange termijn. Bankgaranties en verzekeringen vormen alternatieve instrumenten, waarbij bankgaranties eenvoudiger en breder toepasbaar zijn, terwijl verzekeringen nauwkeurige contractdefinities vereisen om daadwerkelijk zekerheid te bieden.

De meningen over een calamiteitenfonds lopen uiteen: de provincies zijn sceptisch vanwege praktische en juridische onzekerheden en de variatie tussen stortplaatsen, terwijl de exploitanten positief staan tegenover het idee van een collectief vangnet. Hiermee is duidelijk dat, hoewel financiële zekerstellingen theoretisch veel potentie hebben om risico's te beheersen, de praktische uitwerking en implementatie complex blijft en verdere analyse en afstemming tussen partijen noodzakelijk is.

### Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- Het kan worden overwogen nader onderzoek te doen naar de praktische haalbaarheid van een calamiteitenfonds, bankgaranties en milieuschadeverzekeringen, inclusief de bereidheid van banken en verzekeraars om hieraan mee te werken.
- Daarnaast kan worden nagedacht over de rol van een rijksachtervang of een andere garantsteller, zodat ook bij onverwachte of opeenvolgende calamiteiten voldoende middelen beschikbaar blijven voor het fonds.

# 4.5 Aanpassen Ruddo

## 4.5.1 Maatregel

Een mogelijke maatregel om het nazorgstelsel te optimaliseren is het herzien van de beleggingswetgeving, zodat de beschikbare middelen efficiënter en effectiever kunnen worden belegd. Nazorgfondsen zijn op grond van de Wet fido[23], (artikel 2, lid 4) en de Ruddo[24], (artikel 3a) vrijgesteld van de verplichting om hun middelen in de schatkist aan te houden en mogen deze uitzetten op de kapitaalmarkten. De wetgever heeft daarbij de uitgangspunten en grenzen voor het beleggingsbeleid vastgesteld. In deze paragraaf wordt verkend waar binnen deze kaders ruimte bestaat voor verdere optimalisatie.

[23] Wet financiering decentrale overheden: In art 2 lid 4 is de rechtsgrond van de Ruddo opgenomen en daarmee met de beleggingsvrijstelling van de nazorgfondsen uit de Ruddo.
[24] Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden

### 4.5.2 Toelichting

In Ruddo artikel 3a wordt aangegeven in:

Lid 1: "*Nazorgfondsen mogen, in afwijking van artikel 3, gelden uitzetten in de vorm van beleggingen in aandelen die genoteerd zijn aan een van overheidswege toegelaten effectenbeurs en in onroerend goedfondsen die genoteerd zijn aan een van overheidswege toegelaten effectenbeurs, mits zeker wordt gesteld dat de hoofdsom, gecorrigeerd voor inflatie, ten minste aan het einde van dertig jaar intact is door middel van:*

*a. vastrentende waarden, uitgegeven door een instelling die voldoet aan artikel 2, of*

*b. overige uitzettingen tegen rente bij een instelling die voldoet aan artikel 2*

Lid 2*: Voor de bepaling van het gedeelte van de portefeuille dat aangehouden moet worden in de vorm van uitzettingen als bedoeld in het eerste lid onder a en b, geldt een nominale rekenrente van 5% en een inflatiecorrectie van 2%."*

De wetgeving lijkt ervan uit te gaan dat aandelen, obligaties en onroerend goed 'rechtstreeks' worden aangeschaft. Er wordt in de wettekst niets gezegd over beleggen middels beleggingsfondsen, terwijl nazorgfondsen in de praktijk juist via beleggingsfondsen beleggen om een bredere spreiding en efficiënter portefeuillebeheer te realiseren. Omdat de instrumentkeuze niet expliciet in de wet is benoemd, ontstaat discussie over de vraag of het beleggingsfonds waarin belegd wordt zelf beursgenoteerd moet zijn of dat dit alleen geldt voor de onderliggende aandelen. Het uitsluiten van niet-beursgenoteerde fondsen beperkt het beleggingsuniversum onnodig.

Voor vastrentende waarden maakt de regelgeving onderscheid tussen staats- en bedrijfsobligaties (Ruddo, artikel 2): staatsobligaties in euro's zijn solvabiliteitsvrij en kunnen ongeacht kredietrating worden gebruikt, terwijl bedrijfsobligaties aan zowel een landen- als een emittenten-/emissierating[25] moeten voldoen. Dit leidt tot een paradoxale situatie waarin investeren in staatsobligaties met een lagere rating (zoals Griekenland) is toegestaan, terwijl solide instellingen zoals Crédit Agricole uitgesloten kunnen worden vanwege de landenrating van Frankrijk.

Verder staat in Ruddo artikel 3a, lid 1 een periode benoemd van dertig jaar waarbij de hoofdsom gegarandeerd wordt. In de praktijk geldt dat vastrentende waarden in de praktijk niet dertig jaar ononderbroken in portefeuille worden gehouden, zodat het uitgangspunt van een gegarandeerde hoofdsom bij 5% rendement (waarvan 2% inflatie) niet realistisch is. Ook de keuze voor een periode van dertig jaar roept vragen op: internationaal sluit dit aan bij gangbare nazorgperiodes, maar in Nederland geldt juist een eeuwigdurende verplichting.

De regels rond het gebruik van derivaten in de Ruddo lijken vooral ontworpen voor instellingen die inlenen (zoals woningcorporaties) en niet voor nazorgfondsen die middelen uitzetten. Zie artikel 4 uit de Ruddo, inzake de vereiste "effectieve positie" en de limitatieve opsomming van in te zetten instrumenten. Voor nazorgfondsen die uitzettingen hebben in plaats van aantrekkingen van leningen, zijn deze regels rondom het gebruik van derivaten enkel voor het afdekken van risico's juist een belemmering[26].

---

[25] Een kredietrating gegeven aan een uitgever (=emittent) van een obligatie of aan de obligatie zelf (= emissierating)

[26] Beleggingsfondsen gebruiken, zeker als ze passief de markt volgen, derivaten om hun cash te managen en hun portefeuille dichtbij de benchmarkt te houden. Denk hierbij aan het herbeleggen van coupons (obligatiefondsen) en dividend (aandelenfondsen). Het is voor de fondsbeheerder niet mogelijk of kostentechnisch inefficiënt om alle posten in de benchmark direct te kopen, dus hiervoor wordt bijvoorbeeld een future, forward of swap (renteswaps of total returnswap) gebruikt. Deze instrumenten vallen buiten de risico-afdekkende instrumenten die zijn toegestaan in de Ruddo. Ook worden de derivaten binnen de beleggingsfondsen ingezet voor risico- en portefeuillemanagement, maar het zijn wel open posities (dus geen effectieve posities om een renterisico mee te dichten, zoals het uitgangspunt is in de Ruddo.

De Ruddo voorziet met de gekozen verwoording in artikel 3a niet in bedrijfsobligaties (buiten de leningen uitgegeven door financiële ondernemingen die voldoen aan de ratingcriteria), of grondstoffen (de handel in grondstoffen gaat middels derivaten, er zijn hiervoor beleggingsfondsen). Dit leidt tot inperking van het beleggingsuniversum en daarmee mogelijk tot een gemiste kans op rendement.

### 4.5.3 Reacties respondenten

#### Provincies

Het huidige beleggingsbeleid wordt door de provincies als toereikend beschouwd. Hoewel er geen directe behoefte is aan aanpassing, geven enkele provincies aan dat zij mogelijkheden zien om op een andere manier met het beleggingsbeleid om te gaan. Daarnaast zijn er provincies die exploitanten keuzemogelijkheden bieden in het beleggingsprofiel en het bijbehorende risiconiveau. Deze keuzes vallen wel volledig onder de verantwoordelijkheid en het risico van de exploitant.

#### Exploitanten

Exploitanten uiten hun ontevredenheid over het huidige beleggingsbeleid, met name vanwege de verschillen tussen de provincies en een gebrek aan inspraak. De variatie in beleggingsbeleid leidt tot uiteenlopende rendementen, wat resulteert in verschillen in de ‘kostprijs’ van het doelvermogen. Dit creëert volgens de exploitanten een ongelijk speelveld. Zij pleiten daarom voor een transparanter en eenduidiger beleggingsbeleid, waarin meer ruimte is voor betrokkenheid en gelijke uitgangspunten.

### 4.5.4 Samenvatting en overwegingen

De huidige beleggingskaders voor nazorgfondsen zijn vastgelegd in de Wet fido en de Ruddo. Deze regelgeving biedt provincies de mogelijkheid om nazorgmiddelen te beleggen op de kapitaalmarkt, maar stelt daarbij duidelijke grenzen aan het type beleggingen en de wijze waarop risico’s moeten worden beheerst. Uit de analyse blijkt dat de wetgeving beperkt toepasbaar is op de specifieke situatie van nazorgfondsen.

De Ruddo gaat uit van een beleggingspraktijk waarin nazorgfondsen rechtstreeks beleggen in beursgenoteerde aandelen, obligaties of vastgoedfondsen. In de praktijk beleggen nazorgfondsen echter vaak via beleggingsfondsen om spreiding en efficiënt portefeuillebeheer te realiseren. Omdat de wettekst hierover geen duidelijkheid biedt, bestaat onduidelijkheid of niet-beursgenoteerde fondsen zijn toegestaan, wat het beleggingsuniversum onnodig kan beperken. Daarnaast blijkt dat de regelgeving onderscheid maakt tussen staats- en bedrijfsobligaties op basis van landen- en kredietratings. Hierdoor kan een paradoxale situatie ontstaan waarin staatsobligaties met een lagere kredietwaardigheid wel zijn toegestaan, terwijl obligaties van solide ondernemingen worden uitgesloten vanwege ratingeisen. Ook de in de Ruddo genoemde termijn van dertig jaar voor het garanderen van de hoofdsom sluit niet aan bij de Nederlandse praktijk van eeuwigdurende nazorg. In combinatie met de aanname van een vast rendement van 5% (waarvan 2% inflatie) is dit uitgangspunt financieel weinig realistisch.

Verder zijn de regels rond het gebruik van derivaten vooral ontworpen voor instellingen die inlenen (zoals woningcorporaties) en niet voor nazorgfondsen die middelen uitzetten. Hierdoor vormen de huidige bepalingen een belemmering voor effectief portefeuille-beheer bij nazorgfondsen. Ook de uitsluiting van bedrijfsobligaties (uitgegeven door niet financiële instellingen) en grondstoffenfondsen beperkt de diversificatie en daarmee de kans op een evenwichtiger rendement-risicoprofiel.

Reacties uit het veld laten een gemengd beeld zien. Provincies beschouwen het huidige beleggingskader over het algemeen als toereikend, al zien sommige ruimte voor meer flexibiliteit of differentiatie in beleggingsprofielen, binnen de verantwoordelijkheid van de exploitant. Exploitanten daarentegen ervaren het stelsel als ongelijk en weinig transparant. Zij wijzen op verschillen in beleggingsbeleid tussen provincies die leiden tot uiteenlopende rendementen en daarmee tot verschillen in de kostprijs van het doelvermogen. Dit wordt gezien als een ongelijk speelveld, waarbij exploitanten pleiten voor meer uniformiteit en inspraak in het beleggingsbeleid.

## Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- De huidige beleggingsregels in de Ruddo sluiten niet altijd aan op de praktijk van nazorgfondsen, die vooral via beleggingsfondsen opereren.
- De ratingeisen en het onderscheid tussen staats- en bedrijfsobligaties kunnen tot inconsistenties en beperkingen leiden in het toegestane beleggingsuniversum.
- De veronderstellingen over de looptijd (dertig jaar) en rendement (5%) zijn niet in lijn met de eeuwigdurende aard van de nazorgverplichtingen en de actuele marktsituatie.
- De regels omtrent derivaten zijn primair gericht op inlenende organisaties en beperken daardoor de mogelijkheden voor effectief risicobeheer bij nazorgfondsen.
- De provincies achten de huidige kaders grotendeels werkbaar, maar exploitanten signaleren ongelijkheid en gebrek aan uniformiteit, wat aanleiding kan zijn om de beleggingsregels te herzien of te verduidelijken.
- Een formele (adviserende) rol voor exploitanten bij het vormgeven van het beleggingsbeleid van het nazorgfonds kan bijdragen aan het draagvlak

HOOFDSTUK 5

# Scenario 2. Wijzigingen in governance

In dit hoofdstuk worden de verschillende varianten onderzocht waarin sprake is van een wijziging in de governance van het nazorgstelsel, dat wil zeggen een verschuiving in de bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden. Daarbij wordt gekeken naar varianten die toezien op het standaardiseren van nazorgplannen, het centraliseren van de uitvoeringsorganisatie, een landelijk beleggingsfonds, een landelijk nazorgfonds en een landelijke nutsfunctie voor stortplaatsen. Deze varianten worden toegelicht in tabel 2 van paragraaf 1.6. Aan het begin van elke paragraaf is het deel uit deze tabel opgenomen dat betrekking heeft op de betreffende variant.

## 5.1 Standaardiseren van de nazorgplannen

### 5.1.1 Maatregel

Binnen het nazorgstelsel kan de opzet en inhoud van nazorgplannen verschillen per stortplaats en per provincie. Standaardisatie van nazorgplannen biedt de mogelijkheid om meer uniformiteit en transparantie te creëren, zowel in de wijze van berekening van doelvermogens als in de praktische uitvoering van nazorgtaken. Bovendien kan een gestandaardiseerde aanpak efficiëntievoordelen opleveren, de kwaliteit van de planning verbeteren en een duidelijkere basis bieden voor toezicht en vergelijking tussen stortplaatsen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van dit scenario.

Tabel 5. Standaardiseren nazorgplannen.

| | Scenario | Hoe is het nu | | BG[1] | TV[2] | Toelichting |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2a | Standaardiseren nazorgplannen | De provincie is bevoegd gezag en keurt de nazorgplannen goed, er is een IPO-checklist en een RINAS. | n.v.t | × | ± | Het bevoegd gezag blijft bij de provincies en de provincies blijven de nazorgplannen goedkeuren. Er wordt echter nog meer gestandaardiseerd dan dat er nu gebeurt. |

[1]Bevoegd gezag [2]Taken & verantwoordelijkheden

### 5.1.2 Toelichting

Het doelvermogen voor een stortplaats wordt vastgelegd in het nazorgplan van de betreffende stortplaats. Om het doelvermogen te kunnen bepalen wordt het RINAS-model toegepast op een specifieke stortplaats, de daarop aanwezige voorzieningen en rekening houdend met de daar geldende omstandigheden. Het (concept)nazorgplan wordt opgesteld door een gespecialiseerd ingenieursbureau, in opdracht van en in samenwerking met de exploitant van de betreffende stortplaats. Vervolgens wordt dit nazorgplan, veelal in concept, voorgelegd aan het bevoegd gezag, c.q. namens het bevoegd gezag gemandateerde omgevings- of uitvoeringsdienst. Hierop volgen gesprekken over de inhoud van het nazorgplan. Uiteindelijk wordt een definitieve versie voorgelegd aan het bevoegd gezag (of de gemandateerde).

Momenteel wordt voor het opstellen van de nazorgplannen voor stortplaatsen gewerkt met het RINAS-model. Het gebruik van dit model zorgt voor de standaardisatie van de basis van de nazorgplannen. Aan de respondenten is gevraagd of verdere standaardisatie binnen het RINAS-model mogelijk is, aangezien er nog verschillen lijken te zijn tussen de ‘fijnmazigheid’ waarmee de RINAS-modellen zijn ingevuld. Ook bij het gebruik van het risicomodel lijken nog verschillen in aanpak tussen de verschillende nazorgfondsen te zitten.

### 5.1.3 Reacties respondenten

#### Provincies

De provincies staan kritisch tegenover het verder standaardiseren van nazorgplannen. Er wordt benadrukt dat er al sprake is van uniformiteit, via de IPO-checklist, en dat de nazorgplannen verder in de kern locatie-specifiek zijn. Elke stortplaats kent zijn eigen kenmerken, risico’s en context, waardoor verder standaardisatie onvoldoende recht doet aan de complexiteit van de praktijk. Daarnaast kan standaardisatie leiden tot verlies van lokale kennis. Juist die lokale kennis wordt gezien als essentieel voor een effectieve en verantwoorde uitvoering van de nazorg.

Tegelijkertijd wordt erkend dat de subjectiviteit in de beoordeling van plannen een aandachtspunt is. Een mogelijke oplossing die wordt aangedragen is om alle nazorgplannen door eenzelfde partij te laten beoordelen, zodat de consistentie toeneemt zonder de lokale context uit het oog te verliezen.

Tot slot is er kritiek op de lex silencio positivo, waarbij nazorgplannen automatisch worden goedgekeurd als er binnen dertien weken geen besluit is genomen. Deze termijn wordt, gelet op de complexiteit van de nazorgplannen en locatiespecifieke omstandigheden, als te kort ervaren voor zorgvuldige besluitvorming. Daarnaast is er vanuit juridisch oogpunt behoefte aan meer slagkracht, in de vorm van aangepaste wet- en regelgeving, om de kwaliteit en actualiteit van de nazorgplannen te kunnen afdwingen.

#### Exploitanten

De exploitanten erkennen dat nazorgplannen een belangrijk instrument zijn voor het waarborgen van de milieukwaliteit en de veiligheid op de stortplaatsen. Tegelijkertijd wordt het verder standaardiseren van deze plannen overwegend kritisch benaderd. De exploitanten wijzen erop dat stortplaatsen sterk van elkaar verschillen, zowel qua ligging, gebruiksgeschiedenis als aanwezige bedrijfsactiviteiten. Deze variatie maakt het lastig om één uniforme aanpak te hanteren zonder afbreuk te doen aan maatwerk. Daarnaast wordt gewezen op het risico dat standaardisatie leidt tot inefficiëntie of hogere kosten, zeker wanneer de specifieke context van een stortplaats onvoldoende wordt meegenomen.

Hoewel er al instrumenten bestaan zoals RINAS en de IPO-checklist, wordt verdere standaardisatie niet haalbaar of noodzakelijk geacht. Sommige exploitanten geven aan dat standaardisatie op onderdelen, zoals op het gebied van opslagen en risicobedragen, mogelijk is, maar dat de kern van het nazorgplan locatie-specifiek moet blijven. Er wordt ook gepleit voor meer betrokkenheid van de exploitanten bij de totstandkoming van de standaarden, zodat de praktijkervaring beter wordt meegenomen.

### 5.1.4 Samenvatting en overwegingen

Het standaardiseren van nazorgplannen binnen het nazorgstelsel beoogt meer uniformiteit, transparantie en efficiëntie te realiseren in zowel de berekening van het doelvermogens als de uitvoering van de nazorgtaken. Hoewel er met instrumenten zoals het RINAS-model en de IPO-checklist al sprake is van een zekere mate van standaardisatie, bestaan er nog verschillen in de toepassing en detaillering per provincie en per stortplaats. De maatregel richt zich niet op een wijziging van bevoegdheden, maar op verdere harmonisatie van werkwijzen en beoordelingskaders.

De provincies geven aan dat nazorgplannen al grotendeels uniform zijn en dat verdere standaardisatie lastig is vanwege de locatie-specifieke aard van de stortplaatsen. Ze waarschuwen dat te vergaande uniformiteit ten koste kan gaan van maatwerk en lokale kennis, maar erkennen wel dat de beoordeling van plannen subjectieve elementen bevat. Een mogelijke verbetering ligt in het centraliseren van de beoordeling of in scherper juridisch instrumentarium om kwaliteit en actualiteit van de plannen te waarborgen. De exploitanten onderschrijven het belang van nazorgplannen, maar betwijfelen eveneens de meerwaarde van extra standaardisatie. Zij vrezen verlies aan maatwerk, inefficiëntie en hogere kosten. Wel zien sommige ruimte voor gedeeltelijke uniformering van specifieke onderdelen, mits de exploitanten betrokken worden bij het proces.

#### Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- Uniformering kan bijdragen aan transparantie en vergelijkbaarheid, maar moet niet ten koste gaan van locatie-specifiek maatwerk.
- Er is al een zekere mate van standaardisatie aanwezig via het RINAS-model en de IPO-checklist; verdere harmonisatie lijkt alleen zinvol op specifieke onderdelen (bijvoorbeeld risicoparameters of opslagpercentages).
- Beoordeling door een centrale partij zou de consistentie kunnen vergroten zonder lokale kennis uit te sluiten.
- De huidige juridische kaders en termijnen kunnen de zorgvuldige beoordeling van de nazorgplannen beperken; het verkennen of aanpassen van deze regels kan bijdragen aan een effectievere besluitvorming.
- De betrokkenheid van de exploitanten bij de eventuele aanpassingen van de standaarden bevordert het draagvlak en de praktische toepasbaarheid.

## 5.2 Centraliseren uitvoeringsorganisatie

### 5.2.1 Maatregel

Het beheer van stortplaatsen vereist gespecialiseerde kennis en ervaring, die momenteel vooral aanwezig is bij de individuele experts binnen de exploitanten, provincies en uitvoeringsdiensten. Met het oog op kennisbehoud, de toenemende complexiteit van nazorgtaken en het naderende vertrek van ervaren medewerkers door pensionering, is het relevant te onderzoeken hoe de uitvoering van de nazorg op de (gesloten) stortplaatsen het meest effectief kan worden georganiseerd. Het centraliseren van de uitvoeringsorganisatie uitvoeringsorganisatie kan een mogelijke maatregel zijn om dit te realiseren. De volgende tabel geeft een overzicht van dit scenario.

Tabel 6. Centraliseren uitvoeringsorganisatie.

| | Scenario | Hoe is het nu | | BG [1] | TV [2] | Toelichting |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2b | Centraliseren uitvoerings-organisatie | De provincie is het bevoegd gezag en keurt de nazorgplannen goed. De provincie huurt diensten in voor de uitvoering (VTH). | Uniformeren | × | √ | Het bevoegd gezag blijft bij de provincies. De provincies blijven de nazorgplannen goedkeuren. De wijze van het uitzetten van opdrachten wordt gecentraliseerd. Daarmee verschuiven er taken en verantwoordelijkheden naar regionale of landelijke uitvoeringsorganisaties. |
| | | | Nationaliseren | √ | √ | Het bevoegd gezag gaat naar het Rijk. Het Rijk keurt de nazorgplannen goed. De wijze van het uitzetten van opdrachten wordt gecentraliseerd en het Rijk wordt hiervoor verantwoordelijk. |

[1]Bevoegd gezag [2]Taken & verantwoordelijkheden

### 5.2.2 Toelichting

Het inrichten, monitoren en onderhouden van een stortplaats is complex en vereist specifieke technische kennis en ervaring. Momenteel is deze expertise geconcentreerd bij bepaalde personen binnen de exploitanten, provincies en uitvoerings- of omgevingsdiensten. Een belangrijke uitdaging is dat het hier om een relatief kleine, gespecialiseerde markt gaat, terwijl veel ervaren professionals de komende tien jaar met pensioen zullen gaan.

Om deze kennis te behouden en overdracht te waarborgen, kan worden gekeken naar schaalvergroting, bijvoorbeeld door het opzetten van regionale of landelijke uitvoeringsorganisaties. Een regionaal model behoudt nauwer contact met lokale stortplaatsen en exploitanten, terwijl een landelijke organisatie een grotere afstand kan creëren. Een landelijke uitvoeringsorganisatie kan zowel publiek als commercieel worden ingericht; in het geval van een commerciële uitvoerder zou deze worden aangestuurd via protocollen en KPI’s, opgesteld door het Rijk of de provincies. Gezien het nationale belang van de stortsector en het karakter van de nutfunctie, gaat deze variant uit van een publiek bestuurde landelijke uitvoeringsorganisatie.

Een belangrijk aandachtspunt is de vraag waar de mandatering van de uitvoeringsorganisatie wordt belegd: wie beoordeelt het nazorgplan en bepaalt de uitvoering? In dit scenario worden twee varianten onderscheiden: bij variant 1 blijft het bevoegd gezag bij de provincies. De provincies keuren de nazorgplannen goed, terwijl de uitvoering wordt gecentraliseerd en gezamenlijk wordt

uitgevoerd. Bij variant 2 gaat het bevoegd gezag naar het Rijk; het Rijk keurt de nazorgplannen goed en de uitvoering wordt volledig gecentraliseerd op rijksniveau.

### 5.2.3 Reacties respondenten

#### Provincies

De provincies staan in principe positief tegenover het centraliseren van een uitvoeringsorganisatie voor nazorg, mits deze zorgvuldig wordt vormgegeven. Het bundelen van uitvoeringskennis en het realiseren van schaalvoordelen worden gezien als belangrijke voordelen van een dergelijke organisatie. Door samenwerking kunnen expertise en middelen efficiënter worden ingezet, wat bijdraagt aan een robuustere uitvoering van de nazorgtaken.

Tegelijkertijd benadrukken de provincies dat lokale praktijkkennis essentieel blijft. De uitvoering mag niet los komen te staan van de realiteit op de stortlocaties. Daarom wordt gepleit voor een model waarin de landelijke coördinatie samengaat met de decentrale betrokkenheid. De organisatie moet zodanig ingericht worden dat er blijvend aandacht is voor wat er op de locaties gebeurt. Hierom pleiten sommige provincies voor een regionale variant in plaats van een landelijke uitvoeringsorganisatie. Daarnaast onderstrepen enkele provincies dat de gecentraliseerde uitvoeringsorganisatie niet in commerciële handen mag komen. Dit vanwege de publieke belangen bij het voeren van nazorg vanuit milieuhygiënische context.

Als gekozen wordt voor een landelijke uitvoeringsorganisatie onder auspiciën van het Rijk, acht een aantal provincies dit alleen wenselijk als ook de volledige verantwoordelijkheid, inclusief risico’s en verplichtingen, bij het Rijk wordt belegd. Alleen dan ontstaat een evenwichtige verdeling van zeggenschap en verantwoordelijkheid.

#### Exploitanten

De exploitanten erkennen dat de uitvoering van nazorg vraagt om specifieke expertise die verschilt van de kennis die nodig is voor de exploitatie van stortplaatsen. In dat licht wordt het idee van een landelijke uitvoeringsorganisatie voor nazorg door meerdere exploitanten als kansrijk en waardevol beschouwd. Vooral in het licht van de uitstroom van ervaren medewerkers en de afnemende beschikbaarheid van specialistische kennis in de sector, biedt een landelijke organisatie mogelijkheden om kennis te bundelen en duurzaam beschikbaar te houden.

Tegelijkertijd wordt door sommige exploitanten gewaarschuwd voor de risico’s van centralisatie. Nazorg is geen eenheidsworst: elke stortplaats kent unieke eigenschappen en vraagt om maatwerk. Centrale uitvoering kan leiden tot hogere kosten, zeker wanneer adviseurs buiten hun regio opereren. Grote exploitanten beschikken bovendien vaak al over eigen uitvoeringsorganisaties, waardoor de noodzaak voor een landelijke structuur minder urgent is.

Als alternatief wordt samenwerking op onderdelen van de uitvoering voorgesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke kennisbank. Dit zou de voordelen van kennisdeling kunnen combineren met behoud van flexibiliteit en lokale betrokkenheid.

### 5.2.4 Samenvatting en overwegingen

Het beheer van de stortplaatsen vereist specifieke technische kennis en ervaring, die momenteel geconcentreerd is bij individuele experts binnen de exploitanten, provincies en uitvoerings- of omgevingsdiensten. Door het beperkte aantal gespecialiseerde professionals en het verwachte pensioen van de ervaren medewerkers in de komende tien jaar, bestaat er een risico op verlies van kennis en continuïteit.

Om dit risico te beperken, wordt onderzocht of de uitvoering van nazorg kan worden gecentraliseerd via regionale of landelijke uitvoeringsorganisaties. Een regionaal model behoudt nauwer contact met de lokale stortplaatsen, terwijl een landelijke organisatie schaalvoordelen en kennisbundeling kan bieden. Een landelijke organisatie kan publiek of commercieel worden ingericht; in deze variant wordt uitgegaan van een publiek bestuurde organisatie vanwege het nationale belang van de stortsector en het publieke karakter van de nutsfunctie.

Belangrijke aandachtspunten betreffen de mandatering en het bevoegd gezag: in variant 1 blijft het bevoegd gezag bij de provincies, met gecentraliseerde uitvoering; in variant 2 ligt het bevoegd gezag bij het Rijk, met volledige centralisatie van uitvoering en besluitvorming.

De reacties van de betrokken partijen laten een gemengd beeld zien. De provincies staan positief tegenover centralisatie mits lokale kennis behouden blijft en de organisatie zorgvuldig wordt ingericht. Sommige provincies geven de voorkeur aan regionale modellen boven landelijke centralisatie, en benadrukken dat de organisatie niet commercieel mag worden geëxploiteerd. De exploitanten zien de landelijke uitvoeringsorganisatie als kansrijk voor kennisbehoud, maar wijzen op risico's zoals hogere kosten, verlies van maatwerk en bestaande interne uitvoeringscapaciteit. Samenwerking via bijvoorbeeld een gezamenlijke kennisbank wordt als alternatief gesuggereerd om voordelen van centralisatie te combineren met lokale betrokkenheid.

### Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- De centrale of regionale uitvoeringsorganisaties kunnen helpen om gespecialiseerde kennis te behouden en beschikbaar te maken voor toekomstige generaties.
- Landelijke centralisatie kan efficiëntie en kennisbundeling opleveren, maar kan ook leiden tot afstand tot de lokale omstandigheden en verlies van maatwerk.
- Gezien het publieke belang en het karakter van de nutfunctie, kan een publiek bestuurde organisatie geschikter zijn dan een commerciële uitvoerder.
- De keuze waar het bevoegd gezag wordt belegd (provincies of Rijk) beïnvloedt de verdeling van de verantwoordelijkheid, risico's en zeggenschap over de uitvoering.
- Gedeelde kennisbanken of regionale samenwerking kunnen voordelen van centralisatie combineren met behoud van lokale betrokkenheid en flexibiliteit.
- Grote exploitanten met eigen uitvoeringscapaciteit kunnen minder noodzaak zien voor landelijke centralisatie; een aanpak op onderdelen kan in sommige gevallen voldoende zijn.

## 5.3 Gezamenlijk selecteren van een vermogensbeheerder

### 5.3.1 Maatregel

Het beheer van de financiële middelen binnen de nazorgfondsen is cruciaal voor het waarborgen van de financiering van de toekomstige nazorgverplichtingen. Het beleid en de strategische keuzes van elke provincie en elk nazorgfonds, zoals de beleggingsallocatie, markten en risicotolerantie, bepalen in belangrijke mate het succes van het nazorgfonds op de lange termijn. Daarbij staat de vraag centraal of het vermogensbeheer intern door het nazorgfonds zelf wordt uitgevoerd of wordt uitbesteed aan een professionele vermogensbeheerder. Daarnaast hebben provincies de mogelijkheid om het extern vermogensbeheer gezamenlijk aan te besteden in plaats van ieder afzonderlijk. Dit kan voordelen opleveren zoals schaalvoordelen, lagere beheerkosten en betere voorwaarden bij vermogensbeheerders, terwijl de strategische keuzes en risicotolerantie per provincie behouden kunnen blijven. De volgende tabel geeft een overzicht van dit scenario.

Tabel 7. Gezamenlijk selecteren van een vermogensbeheerder.

| | Scenario | Hoe is het nu | | BG[1] | TV[2] | Toelichting |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2c | Gezamenlijk selecteren vermogens-beheerder | De provincie is het bevoegd gezag en selecteert zelf een fondsbeheerder en bepaalt haar eigen beleggingsbeleid en risicotolerantie. | n.v.t | × | ± | Het bevoegd gezag blijft bij de provincies. Er wordt gezamenlijk gekozen voor een fondsbeheerder (dit omvat een kleine taakverschuiving) maar ieder bepaalt zijn eigen risicotolerantie. Eventueel is er de mogelijkheid om het beleggingsbeleid te uniformeren waarbij elke provincie nog wel haar eigen bevoegdheid houdt, bijvoorbeeld ten aanzien van de beleggingsmix. In deze variant heeft elke provincie een eigen bestuur en beleggingscommissie. |

[1]Bevoegd gezag [2]Taken & verantwoordelijkheden

### 5.3.2 Toelichting

Momenteel heeft een aantal nazorgfondsen het vermogensbeheer van het nazorgfonds uitbesteed aan een professionele vermogensbeheerder. Een aantal andere nazorgfondsen maakt intern de beleggingskeuzes: bij *extern vermogensbeheer* maakt het nazorgfonds zelf de strategische keuzes, en is eindverantwoordelijk, voor het opstellen van het beleggingsbeleid (vaststellen strategische beleggingsallocatie, bepalen risicotolerantie en risicolimieten, duurzaamheidsbeleid en markten waarin geïnvesteerd mag worden). Een door het nazorgfonds aangestelde professionele vermogensbeheerder voert het beleggingsbeleid uit (de titel- of beleggingsfondsselectie binnen mandaatgrenzen, risicomanagement, duurzaamheidsscreening). Vaak adviseert de vermogensbeheerder hierbij ook het nazorgfonds. Bij *intern vermogensbeheer* maakt het nazorgfonds zelf alle strategische keuzes en voert deze vervolgens ook zelf uit. Hierbij de toevoeging dat het nazorgfonds dan zelf de beleggingsfondsen selecteert en dat deze beleggingsfondsen worden beheerd door professionele vermogensbeheerders. Géén van de nazorgfondsen selecteert zelf individuele aandelen om in te beleggen.

Merk op dat iedere provincie en nazorgfonds zelf keuzes maakt over het te voeren beleggingsbeleid. In het bijzonder de beleggingsallocatie (welke weging voor aandelen) en welke markten (Emerging markets? Bedrijfsobligaties[27]?) en de vraag of actief of passief wordt belegd, heeft impact op de uiteindelijk te behalen rendementen. De risicotolerantie van de provincie inzake het nazorgfonds is de leidende factor voor de beleggingsallocatie en daarmee voor het verwachte rendement.

In de volgende tabel is weergegeven of er sprake is van intern of extern vermogensbeheer bij de nazorgfondsen.

[27] Bedrijfsobligaties uitgegeven door financiële ondernemingen, in overeenstemming met de Ruddo.

Tabel 8. Inrichting vermogensbeheer bij nazorgfondsen.

| # | Provincie | Intern/Extern | Toelichting | Omvang (€ mln.) | Datum |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Drenthe | Intern, bezig met selectie extern | Beleggingsfondsen Blackrock | 16 | 24q4 |
| 2 | Flevoland | Extern vermogensbeheer | ABN Amro Mees Pierson | 31 | 24q4 |
| 3 | Friesland | Intern, bezig met selectie extern | Lening aan de provincie | 20 | 23q4 |
| 4 | Gelderland | Extern vermogensbeheer | ABN Amro Mees Pierson | 96 | 24q4 |
| 5 | Groningen | Extern vermogensbeheer | Delen Private Bank, Beleggingsfonds Candriam, schatkistbankieren | 45 | 24q4 |
| 6 | Limburg | Extern vermogensbeheer | ASR Vermogensbeheer | 46 | 24q4 |
| 7 | Noord-Brabant | Intern, bezig met selectie extern | Beleggingsfondsen verschillende aanbieders | 129 | 24q4 |
| 8 | Noord-Holland | Extern vermogensbeheer | ASR Vermogensbeheer | 60 | 24q4 |
| 9 | Overijssel | Extern vermogensbeheer | Rabobank Vermogensbeheer | 15 | 24q4 |
| 10 | Utrecht | Extern vermogensbeheer | ABN Amro Mees Pierson, schatkistbankieren | 5 | 24q4 |
| 11 | Zeeland | Intern vermogensbeheer | Beleggingsfonds ASN, schatkistbankieren | 17 | 24q4 |
| 12 | Zuid-Holland | Extern vermogensbeheer | ASR Vermogensbeheer | 33 | 24q2 |
| | | | **Totaal** | **513** | |

Momenteel heeft ieder nazorgfonds een eigen overeenkomst met een vermogensbeheerder, indien het vermogensbeheer is uitbesteed. Er zijn dan ook aanzienlijke verschillen in de tarieven die betaald worden tussen de verschillende nazorgfondsen. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de kosten in euro's en de kosten uitgedrukt in basispunten (procenten van procenten) over het vermogen onder beheer[28].

Door gezamenlijk een contract af te sluiten met een partij, kan wellicht beter onderhandeld worden over de prijs. Het idee hierachter is dat de kosten veelal degressief zijn en afhankelijk van het vermogen onder beheer.

[28] Stel dat nazorgfonds A een belegd vermogen heeft van € 25 miljoen en nazorgfonds B een belegd vermogen van € 10 miljoen. Als beide nazorgfondsen evenveel betalen uitgedrukt in basispunten (bijvoorbeeld 10 basispunten), betaalt nazorgfonds A € 25.000 en nazorgfonds B € 10.000. Vice versa, als beide nazorgfondsen € 40.000 zouden betalen, is nazorgfonds A veel goedkoper uit (per euro belegd vermogen) dan nazorgfonds B.

Hierbij ontstaat de volgende kans:

1. **Schaalvoordelen** ontstaan als voor de vermogensbeheerder maar één overeenkomst en één administratie hoeft te worden ingeregeld. Dit is een uitdaging, omdat de nazorgfondsen veelal per open stortplaats vermogen administreren en/of verschillende beleggingsallocaties (beleggingsrisicoprofielen) toestaan per stortplaats of exploitant. Voor de gesloten stortplaatsen, waarvoor het nazorgfonds en de provincie verantwoordelijk zijn, kan worden volstaan met één voorziening (voorziening gesloten stortplaatsen).
   Een mogelijke oplossing is het bijhouden van een subadministratie op nazorgfondsniveau (dus door de provincies) waarbij de vermogensbeheerder alleen de totale allocatie moet managen, niet de onderliggende beleggingsprofielen.
   Een andere optie is voor ieder nazorgfonds een eigen beleggingsrekening. Hiermee nemen de schaalvoordelen wel af.
   Een derde optie is het invoeren van een landelijk beleggingsfonds of nazorgfonds (een tussenliggende juridische entiteit)[29].

Met daarbij de volgende uitdagingen

1. **Clientclassificatie**: de provincies (en daarmee nazorgfondsen) worden onder de Wft standaard geclassificeerd als Niet professionele belegger. Dit betekent dat zij mogen investeren in 'retail'-fondsen maar niet in de institutionele (goedkopere) beleggingsklassen. De provincies en nazorgfondsen kunnen gebruikmaken van de opt-up-mogelijkheid (Wft artikel 4.18) om alsnog als Professioneel te worden geclassificeerd, maar niet alle provincies/nazorgfondsen hebben dit gedaan of wensen dit te doen[30]. Hiermee worden mogelijke schaalvoordelen kleiner.
2. **Minimum omvang**: bij institutionele aandelenklassen (dus voor Professionele relaties) gelden vaak minimale instapbedragen. De kans bestaat dat als alle nazorgfondsen 'los' geadministreerd worden, de kleinere nazorgfondsen alsnog niet mogen participeren in deze goedkopere aandelenklassen.
3. **Verschillen in beleggingsbeleid**: verdere efficiëntie kan worden bereikt als geïnvesteerd kan worden in een beperkter aantal lijnen of beleggingsfondsen in de portefeuille. Met andere woorden als alle nazorgfondsen hun gewenste allocatie naar Europese aandelen zouden investeren in hetzelfde beleggingsfonds. Dit betekent dat of het onderliggende beleggingsbeleid, duurzaamheidsbeleid en geografische keuzes (beleggen in opkomende markten of in China) of het toestaan van securities lending? moeten worden geüniformeerd, of dat de beleggingsfondsselectie volledig uit handen wordt gegeven aan de vermogensbeheerder.
4. **Selectiecriteria/voorkeur voor de vermogensbeheerder**: bij het selecteren van één vermogensbeheerder voor alle nazorgfondsen, dient ook overeenstemming te zijn over de selectiecriteria voor deze partij, de keuze voor een partij en vervolgens over de voorwaarden waaronder de dienstverlening wordt uitgevoerd.

[29] De achterliggende vraag is of een groepering van nazorgfondsen 'gezamenlijk' geadministreerd mag worden, of dat een vermogensbeheerder dit altijd op LEI (legal entity identifier) -niveau moet doen.
[30] De keuze voor het klantniveau bepaalt ook de mate van ondersteuning en zorgplicht vanuit de vermogensbeheerders. Geparafraseerd wordt een Professionele relatie geacht zelf voldoende kennis en kunde te hebben over de beleggingsinstrumenten waarin zij belegd. Een Niet professionele relatie ontvangt een hoger niveau aan zorgplicht. Sommige provincies hebben deze ervaring met beleggingsinstrumenten niet in huis, of voelen zich anderszins 'niet senang' bij de keuze om zichzelf als Professioneel te (laten) bestempelen.

Bij bovenstaande dient te worden gerealiseerd dat bij het gezamenlijk selecteren van een vermogensbeheerder in eerste aanleg geen bevoegdheden verschuiven. Er blijft dus per provincie één (zelfstandig opererend) nazorgfonds. Als voornoemde punt 3 wordt uitgevoerd, en het beleggingsbeleid wordt geüniformeerd, is dit op vrijwillige basis. Bij het gezamenlijk selecteren van een vermogensbeheerder is er dus geen sprake van verandering in bevoegdheden. Er vindt wel een verschuiving plaats in de taken en verantwoordelijkheden. Indien met het selecteren van een vermogensbeheerder ook de bevoegdheden worden aangepast, zoals de bevoegdheid tot het vormgeven van het eigen beleggingsbeleid of beleggingsfondsselectie, is er sprake van een ander scenario: het inrichten van een landelijk beleggingsfonds.

### 5.3.3 Reacties respondenten

#### Provincies

De provincies geven aan voorstander te zijn van meer samenwerking tussen de provincies op het gebied van vermogensbeheer. Daarbij is het wel van belang dat de individuele afspraken die elke provincie met de vermogensbeheerder maakt, leidend blijven. Vanuit IPO-verband wordt gekeken naar het gezamenlijk aangaan van één contract bij één vermogensbeheerder. Bovenstaande uitdagingen zijn bekend bij de betrokkenen.

#### Exploitanten

De exploitanten geven aan voorstander te zijn van verdere professionalisering van het vermogensbeheer van de nazorgfondsen. Tevens geven zij aan graag een uniformering van het beleggingsbeleid te willen zien. Hiermee doelen zij zowel op de keuze voor de beleggingen als op de achterliggende risicotolerantie..

### 5.3.4 Samenvatting en overwegingen

Het beheer van de financiële middelen binnen de nazorgfondsen is cruciaal voor het waarborgen van toekomstige nazorgverplichtingen. De provincies en nazorgfondsen maken afzonderlijke keuzes over strategische aspecten van het vermogensbeheer, zoals beleggingsallocatie, risicotolerantie en markten. Het beheer kan intern plaatsvinden binnen het fonds zelf of extern worden uitbesteed aan professionele vermogensbeheerders. Bij extern beheer maakt het fonds de strategische keuzes, terwijl de beheerder het beleid uitvoert binnen de afgesproken mandaten.

Momenteel heeft elk nazorgfonds een eigen overeenkomst met een vermogensbeheerder, wat leidt tot verschillen in kosten en voorwaarden. Gezamenlijk selecteren van een vermogensbeheerder kan schaalvoordelen opleveren, zoals lagere beheerkosten, betere voorwaarden en efficiëntere administratie, zonder dat de bevoegdheden verschuiven. Mogelijke uitdagingen hierbij zijn onder andere verschillen in beleggingsbeleid, Wft-classificatie van de provincies als niet-professionele belegger, minimum omvang van institutionele fondsen, en overeenstemming over selectiecriteria van de beheerder.

De reacties van de betrokken partijen laten zien dat de provincies samenwerking in vermogensbeheer positief bekijken, mits individuele afspraken en beleidsvrijheid behouden blijven. De exploitanten benadrukken het belang van verdere professionalisering en zouden een uniformer beleggingsbeleid wenselijk vinden, waarbij de provincies nog steeds de mogelijkheid hebben om meer risicomijdende keuzes te maken dan de wettelijke kaders voorschrijven.

### Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- Een gezamenlijke selectie van een vermogensbeheerder kan lagere beheerkosten en betere voorwaarden opleveren, met behoud van individuele beleidsvrijheid per provincie.
- Een gezamenlijke selectie verandert in eerste aanleg de bevoegdheden niet; de provincies blijven verantwoordelijk voor hun eigen beleggingsbeleid en risicotolerantie. Er wordt geen 'level playing field' gerealiseerd. Uniformering van beleid of fondsselectie kan op vrijwillige basis worden doorgevoerd.
- De Wft-Clientclassificatie en minimale instapbedragen kunnen de deelname van kleinere nazorgfondsen beperken bij gezamenlijke beleggingen.
- Een uniform beleggingsbeleid kan de efficiëntie vergroten, maar er moet rekening worden gehouden met de verschillen in risicoprofielen, duurzaamheidscriteria en lokale omstandigheden.
- Het extern beheer door de professionele partijen biedt mogelijkheden voor meer consistentie, kennisdeling en kwalitatief beheer van de middelen.

## 5.4 Inrichten van een landelijk beleggingsfonds

### 5.4.1 Maatregel

Deze paragraaf gaat in op de inrichting van een landelijk nazorgbeleggingsfonds, een centrale structuur voor het gezamenlijk beheren van de financiële middelen van provinciale nazorgfondsen. Het doel van een dergelijk landelijk 'nazorgbeleggingsfonds' is het verder professionaliseren van het vermogensbeheer, het bundelen van de middelen om schaalvoordelen te benutten, een uniforme beleggingsaanpak te creëren en toegang te krijgen tot de institutionele beleggingsklassen van beleggingsfondsen. Daarbij wordt gekeken naar organisatorische vormen en naar de mogelijkheden voor professionele inrichting en classificatie als professionele belegger. De volgende tabel geeft een overzicht van dit scenario.

Tabel 9. Inrichten landelijk nazorgbeleggingsfonds.

| | Scenario | Hoe is het nu | | BG [1] | TV [2] | Toelichting |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2 d | Inrichten landelijk beleggings-fonds | De provincie is bevoegd gezag en selecteert zelf een fondsbeheerder, bepaalt haar eigen beleggingsbeleid en risicotolerantie. | Uniformeren | × | √ | Het bevoegd gezag blijft bij de provincies. De risicotolerantie en het beleggingsbeleid geschieden op basis van een subadministratie. In deze variant is er sprake van één fonds met één bestuur en één beleggingscommissie. |
| | | | Nationaliseren | √ | √ | Het bevoegd gezag gaat naar het Rijk. De risicotolerantie en het beleggingsbeleid worden bepaald door het Rijk. In deze variant is er sprake van één fonds met één bestuur en één beleggingscommissie. |

[1]Bevoegd gezag [2]Taken & verantwoordelijkheden

Het verschil tussen het gezamenlijk selecteren van een vermogensbeheerder en een landelijk nazorgbeleggingsfonds zit in de governance: waar bij de gezamenlijke selectie van de vermogensbeheerder er nog twaalf individueel beleggende nazorgfondsen blijven bestaan, met elk een eigen risicotolerantie, beleggingsallocatie, bestuur, beleggingscommissie, etc., ontstaat er bij de inrichting van een landelijk nazorgbeleggingsfonds een structuur met één nazorgbeleggingsfonds.

### 5.4.2 Toelichting

#### Inrichting landelijk nazorgbeleggingsfonds

Bij de oprichting van een landelijk nazorgbeleggingsfonds worden de vermogens van de provinciale nazorgfondsen samengebracht in één nieuwe entiteit. Dit gezamenlijke vermogen wordt collectief beheerd en belegd door een professionele vermogensbeheerder. Daarmee ontstaan schaalvoordelen en een hogere mate van professionalisering ten opzichte van zowel de huidige situatie als van het scenario waarin slechts gezamenlijk een vermogensbeheerder wordt geselecteerd. Bovendien kunnen met een landelijke structuur de in subparagraaf 5.3.2 genoemde knelpunten worden aangepakt.

De afzonderlijke nazorgfondsen en stortplaatsen kunnen via een subadministratie administratief gescheiden blijven, zodat de bestaande financiële 'schotten' behouden blijven. Om onderscheid te maken tussen het gezamenlijke fonds en de onderliggende beleggingsfondsen waarin wordt geïnvesteerd, wordt dit gezamenlijke fonds aangeduid als het landelijk nazorgbeleggingsfonds. Mogelijke juridische vormen voor de oprichting zijn onder meer een gemeenschappelijke regeling (GR) of een (besloten) fonds voor gemene rekening ((B)FGR).

Het landelijk nazorgbeleggingsfonds kan worden ingericht als een professionele organisatie, geclassificeerd als Professionele relatie. Vergelijkbaar met een pensioenfonds kan het beschikken over een bestuursbureau met eigen staf en bijvoorbeeld een beleggingsadviescommissie. Ook kan worden overwogen om de planning- en controlcyclus binnen het fonds onder te brengen. Dit zou een eerste stap kunnen zijn richting een volledig landelijk nazorgfonds (zie paragraaf 5.5).

De structuur functioneert het meest effectief wanneer het landelijk nazorgbeleggingsfonds verantwoordelijk is voor de selectie van de beleggingsfondsen, al kan deze selectie eventueel worden uitbesteed aan de vermogensbeheerder. Zo kan bijvoorbeeld voor wereldwijde aandelen één beleggingsfonds worden gekozen, waarna de provinciale nazorgfondsen zelf hun specifieke allocatie bepalen op basis van hun voorkeuren. Dankzij de subadministratie kunnen de strategische allocaties, en daarmee de risicohouding en -tolerantie van individuele provincies of exploitanten, behouden blijven. Een verdergaande optie is dat de bevoegdheid voor het bepalen van het beleggingsbeleid volledig wordt overgedragen aan het landelijk fonds.

Door de bundeling van middelen kunnen grotere bedragen worden belegd in institutionele shareclasses, wat leidt tot meer efficiëntie en gunstigere voorwaarden. Daarnaast is voor de aanstelling van de vermogensbeheerder slechts één aanbestedingsprocedure nodig en hoeft er maar één vermogensbeheerovereenkomst te worden afgesloten.

#### Landelijk nazorgbeleggingsfonds onder auspiciën van het Rijk of provincies

Een landelijk nazorgbeleggingsfonds kan worden ingericht onder auspiciën van de provincies of van het Rijk. Wanneer het fonds onder verantwoordelijkheid van het Rijk valt, heeft het Rijk de regie over het beheer en beleid. Op basis van de eigen risicotolerantie bepaalt het Rijk de strategische

beleggingsallocatie en de selectie van beleggingsfondsen, of besteedt deze selectie uit aan de vermogensbeheerder.

In zo'n constructie vindt een vergaande overdracht van bevoegdheden plaats richting Den Haag. De provincies verliezen daarmee hun autonomie over het beleggingsbeleid, zowel vóór als na sluiting van de stortplaatsen, maar blijven wel risicodrager na sluiting.

Het belangrijkste voordeel van een landelijk nazorgbeleggingsfonds onder regie van het Rijk is dat er op het terrein van vermogensbeheer een 'level playing field' ontstaat. Door de uniformering van beleid en uitvoering kan dit naar verwachting leiden tot betere beleggingsresultaten op nationaal niveau, wat uiteindelijk ook in het voordeel is van de exploitanten.

### 5.4.3 Reacties respondenten

#### Provincies

De meeste provincies erkennen dat een landelijk beleggingsfonds potentie heeft om de kosten te besparen en efficiëntie te vergroten, mits het zorgvuldig wordt ingericht. Er bestaat brede steun voor samenwerking op dit vlak, maar wel onder duidelijke voorwaarden. Een belangrijk uitgangspunt is dat de provincies zeggenschap behouden over hun eigen middelen en risicoprofielen. De autonomie in beleggingskeuzes wordt als essentieel beschouwd.

Een landelijk fonds onder auspiciën van het Rijk wordt alleen als wenselijk gezien wanneer ook de volledige verantwoordelijkheid, inclusief risico's en verplichtingen, bij het Rijk wordt belegd. In dat geval ontstaat een evenwichtige verdeling van zeggenschap en aansprakelijkheid. Indien het fonds onder provinciale regie blijft, dan moet er ruimte zijn voor individuele afspraken met de vermogensbeheerders, ook als er gezamenlijk wordt aanbesteed.

De provincies willen dus de bevoegdheden over de beleggingen en de hiertegenover staande nazorgverplichtingen 'bij elkaar' houden. Wie vervolgens die bevoegdheid heeft, vinden de provincies van minder belang.

Daarnaast wordt benadrukt dat het delen van risico's tussen provincies of stortplaatsen niet wenselijk is. Het behoud van zogenaamde 'schotten' tussen de stortplaatsen en tussen de provincies wordt als randvoorwaarde genoemd, zeker zolang de stortplaatsen nog niet zijn gesloten. Dit voorkomt dat financiële risico's van de ene stortplaats onbedoeld worden afgewenteld op een andere. Het werken met schotten wordt gezien als een praktische en haalbare tussenstap.

#### Exploitanten

De exploitanten staan overwegend positief tegenover het inrichten van een landelijk nazorgbeleggingsfonds, zowel onder auspiciën van het Rijk als van de provincies, mits dit zorgvuldig wordt vormgegeven. Een dergelijk nazorgbeleggingsfonds biedt volgens hen duidelijke voordelen op het gebied van kostenefficiëntie, schaalvoordelen en professionalisering van het vermogensbeheer. Door gezamenlijk te beleggen kunnen hogere rendementen worden gerealiseerd dan momenteel het geval is binnen de decentrale aanpak.

Wel wordt benadrukt dat het nazorgbeleggingsfonds moet worden ingericht met behoud van de financiële 'schotten' tussen stortplaatsen en risicodragers. Dit betekent dat de vermogensposities en risico's per stortlocatie of per provincie duidelijk gescheiden moeten blijven, zodat er geen ongewenste 'kruisfinanciering' ontstaat. De exploitanten pleiten daarnaast voor een beleggingsstrategie die per stortlocatie kan worden afgestemd, binnen een centrale structuur met één beheerder.

Ook wordt het belang van een gelijk speelveld onderstreept. Het nazorgbeleggingsfonds moet transparant zijn en voorzien in een eerlijke verdeling van zeggenschap. Vertegenwoordiging in het bestuur van het fonds zou volgens de exploitanten idealiter plaatsvinden via de bestaande koepels zoals het IPO en de VA, zodat zowel de provincies als de exploitanten betrokken zijn bij de besluitvorming. Sommige exploitanten zien aanvullende voordelen in het toevoegen van een rendementsegalisatiereserve, waarmee fluctuaties in rendementen kunnen worden opgevangen.

### 5.4.4 Samenvatting en overwegingen

Het doel van het nazorgbeleggingsfonds is om het vermogensbeheer verder te professionaliseren, schaalvoordelen te realiseren, een uniforme beleggingsaanpak te ontwikkelen en toegang te krijgen tot institutionele beleggingscategorieën. Het fonds kan juridisch worden vormgegeven als een gemeenschappelijke regeling (GR) of als een (besloten) fonds voor gemene rekening ((B)FGR). Binnen het fonds kunnen provinciale nazorgfondsen via een subadministratie hun eigen vermogenspositie en risicoprofiel behouden. De structuur kan worden ingericht met één bestuur en één beleggingscommissie, vergelijkbaar met de inrichting van een pensioenfonds, en kan worden geclassificeerd als professionele belegger.

Er zijn twee hoofdopties voor de positionering van het fonds: onder regie van de provincies of onder regie van het Rijk. Wanneer het fonds onder de provinciale verantwoordelijkheid valt, behouden de provincies zeggenschap over hun middelen en risicoprofielen. In het geval van rijksregie verschuiven de bevoegdheden naar nationaal niveau, waarbij het Rijk de strategische beleggingsallocatie en de selectie van beleggingsfondsen bepaalt of deze taken uitbesteedt aan een vermogensbeheerder. Beide varianten bieden mogelijkheden voor meer efficiëntie, lagere kosten en mogelijk betere beleggingsresultaten. Bovendien volstaat één aanbesteding en één vermogensbeheerovereenkomst, wat de uitvoeringslasten verder vermindert.

De provincies erkennen over het algemeen dat een landelijk nazorgbeleggingsfonds potentie heeft om kosten te besparen en de efficiëntie te vergroten, mits het zorgvuldig wordt ingericht. Zij staan positief tegenover samenwerking, maar vinden behoud van autonomie over middelen, risico's en beleggingskeuzes essentieel. Het werken met financiële schotten tussen provincies en stortplaatsen wordt als randvoorwaarde gezien om risico's niet te delen. Een fonds onder rijksregie wordt slechts wenselijk geacht als het Rijk ook de volledige verantwoordelijkheid en risico's overneemt.

De exploitanten staan eveneens positief tegenover de oprichting van een landelijk nazorgbeleggingsfonds, zowel onder provinciale als onder rijksregie, mits de inrichting zorgvuldig gebeurt. Zij zien duidelijke voordelen op het gebied van kostenefficiëntie, schaalgrootte en professionalisering. Tegelijkertijd benadrukken ook zij het belang van het behoud van gescheiden vermogens per provincie of stortlocatie om kruisfinanciering te voorkomen. Daarnaast pleiten exploitanten voor een transparante governance, een eerlijke verdeling van zeggenschap – bij voorkeur via bestaande koepels zoals IPO en VA – en overwegen zij de invoering van een rendementsegalisatiereserve om fluctuaties in rendementen op te vangen.

#### Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- Een landelijk nazorgbeleggingsfonds bundelt de vermogens van provinciale nazorgfondsen, wat schaalvoordelen, toegang tot institutionele beleggingen en professionalisering van het vermogensbeheer mogelijk maakt. Eén aanbesteding en één vermogensbeheerovereenkomst beperken de uitvoeringskosten. Via subadministraties kunnen provincies en stortplaatsen hun eigen risicoprofielen behouden, terwijl financiële 'schotten' ongewenste risico-overdracht voorkomen. Een rendementsegalisatiereserve kan bijdragen aan stabielere resultaten.

- De keuze voor rijks- of provinciale regie beïnvloedt de zeggenschap en de uniformiteit: onder rijksregie verschuiven de bevoegdheden en het beleid naar nationaal niveau, wat een 'level playing field' oplevert, terwijl de provinciale regie meer maatwerk en autonomie in de risicoprofielen mogelijk maakt.
- De provincies steunen de samenwerking en schaalvoordelen, mits zij zeggenschap behouden over hun middelen en risico's en er financiële schotten blijven bestaan. De exploitanten zijn positief over de efficiency en de professionalisering, maar benadrukken eveneens het belang van gescheiden vermogens, transparante governance en evenwichtige vertegenwoordiging, bijvoorbeeld via koepels zoals IPO en VA.
- Succesvolle uitvoering vereist een goede balans tussen centrale regie en decentrale autonomie, heldere governance, transparantie en een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden en risico's. Uniformering bevordert consistent beleid, maar moet rekening houden met regionale verschillen in risicohouding.

## 5.5 Inrichten van een landelijk nazorgfonds

### 5.5.1 Maatregel

Het oprichten van een landelijk nazorgfonds biedt een kans om de verschillende provinciale nazorgfondsen samen te brengen in één gezamenlijke entiteit. Dit gaat verder dan het creëren van een landelijk nazorgbeleggingsfonds, waarbij alleen het beleggingsbeleid wordt gecentraliseerd. Een landelijk nazorgfonds brengt zowel de verplichtingen- als de beleggingenkant van de deelnemende nazorgfondsen samen, waardoor schaalvoordelen, uniformering en risicodeling mogelijk worden. De volgende tabel geeft een overzicht van dit scenario.

Tabel 10. Inrichten van een landelijk nazorgfonds.

| | Scenario | Hoe is het nu | | BG[1] | TV[2] | Toelichting |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2e | Inrichten landelijk nazorgfonds | De provincie is het bevoegd gezag van het nazorgstel. | | √ | √ | Het bevoegd gezag van het nazorgstelsel (uitvoering en belegging) gaat naar het Rijk. |

[1]Bevoegd gezag [2]Taken & verantwoordelijkheden

Belangrijk hierbij is dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de governance, de verdeling van taken en bevoegdheden, financiële integratie, en het beheer van zowel open als gesloten stortplaatsen. Deze paragraaf gaat in op de voorwaarden, mogelijkheden en uitdagingen van het opzetten van een landelijk nazorgfonds.

### 5.5.2 Toelichting

Het oprichten van een landelijk nazorgfonds gaat een stap verder dan het oprichten van een landelijk nazorgbeleggingsfonds. Bij het landelijk nazorgfonds worden de provinciale nazorgfondsen 'gefuseerd' in een gezamenlijk nazorgfonds. De mogelijkheid tot het oprichten van een dergelijk gezamenlijk nazorgfonds tussen de verschillende provincies is nu al wettelijk mogelijk en opgenomen in de Wet milieubeheer (Wm artikel 15.47, lid 2).

Het deelnemen aan een landelijk nazorgfonds impliceert dat zowel de beleggingenkant als de verplichtingenkant overgaan in de nieuwe entiteit. Dit in tegenstelling tot het landelijke nazorgbeleggingsfonds, waarin alleen een gezamenlijk beleggingsbeleid wordt gevoerd.

Doordat meerdere nazorgfondsen opgaan in een nieuw en groter geheel, kunnen schaalvoordelen worden behaald en worden gewerkt naar een "level playing field". Hierbij moet wel worden gekeken naar de governance en verdeling van taken, bevoegdheden en verplichtingen. Een landelijk nazorgfonds kan opereren onder auspiciën van de provincies of het Rijk. De opzet is vergelijkbaar, bij aansturing vanuit het Rijk neemt het Rijk de facto de rol van bevoegd gezag over van de provincies.

- De aanname is dat het Rijk (of de provincies) dezelfde rekenrente hanteren voor alle stortplaatsen. Bij het aangaan van de samenwerking dient ook een eventueel ingroeimodel voor de rekenrente en hoe om te gaan met eventuele tekorten te zijn vastgelegd.
- Met het samengaan van verschillende provinciale nazorgfondsen, vervallen de 'schotten' tussen de deelnemende nazorgfondsen. Er kan nog wel een onderscheid gemaakt worden tussen de onderliggende open stortplaatsen (en het aan hen toegerekende deel van het nazorgfondsvermogen) zodat er geen 'kruisfinanciering' plaatsvindt tussen exploitanten (onderling) en provincies.
- De aanname is dat er een uniform beleggingsbeleid wordt opgezet. Dit kan via het landelijke nazorgbeleggingsfonds worden uitgevoerd.
- Voor de gesloten stortplaatsen kunnen de schotten komen te vervallen. Dit betekent wel dat er impliciet sprake kan zijn van risicodeling: de 'pot geld' is gezamenlijk en dient ter dekking van de gezamenlijke verplichtingen voor het uitvoeren van de nazorg op alle deelnemende gesloten stortplaatsen.
- Bij het samenvoegen van de nazorgfondsen moet daarom op voorhand overeengekomen zijn onder welke voorwaarden de samenvoeging in het landelijke nazorgfonds gebeurt. Meer specifiek: hoe om te gaan met (verschillend in) de financiële situatie van de verschillende nazorgfondsen en open stortplaatsen en hoe om te gaan met (de financiële situatie en verplichtingen van) de gesloten stortplaatsen.
- Voor de uitvoering van de werkzaamheden, kan gekeken worden naar de landelijke uitvoeringsorganisatie, zie hoofdstuk 5.2.

Met de samenvoeging in een landelijk nazorgfonds worden uniformering, schaalvoordelen en risicodeling (voor de gesloten stortplaatsen) behaald.

### 5.5.3 Reacties respondenten

#### Provincies

De provincies staan in principe positief tegenover het inrichten van een landelijk nazorgfonds, mits dit gepaard gaat met een volledige overdracht van verantwoordelijkheden aan het Rijk. Een constructie waarbij het Rijk aan de knoppen draait terwijl de provincies de risico's dragen, wordt als onwenselijk gezien. Alleen wanneer zowel de risico's, verplichtingen als de uitvoering van nazorg bij het Rijk worden belegd, ontstaat een evenwichtige en werkbare structuur. In dat geval kan het fonds bijdragen aan schaalvoordelen, kostenbesparing en een meer uniforme aanpak van nazorg.

Het overhevelen van de bestaande provinciale nazorgplannen en -verplichtingen naar een landelijk nazorgfonds wordt echter als complex en potentieel gevoelig beschouwd. Dit vraagt om zorgvuldige afstemming en duidelijke afspraken over governance, zeggenschap en de rol van provincies. Daarnaast wordt het behoud van lokale kennis en de betrokkenheid als essentieel beschouwd. Ook binnen een landelijke structuur moet er blijvend aandacht zijn voor de specifieke omstandigheden op stortlocaties. Dit vraagt om een model waarin de centrale coördinatie hand in hand gaat met decentrale input en monitoring.

### Exploitanten

Alle exploitanten staan positief tegenover het inrichten van een landelijk nazorgfonds, mits dit gepaard gaat met duidelijke kaders en een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden. Zo wordt benadrukt dat de besluitvorming moet liggen bij degene die de risico's draagt. De exploitanten pleiten hier dus voor meer zeggenschap over de beleggingen voor sluiting.

Een centraal fonds onder auspiciën van het Rijk wordt door meerdere exploitanten gezien als het ideale model, vooral vanwege de potentie om het huidige versnipperde stelsel te vereenvoudigen en het speelveld tussen de provincies gelijk te trekken. Een landelijk nazorgfonds kan bijdragen aan meer consistentie in beleid, betere benutting van beschikbare kennis en een efficiëntere uitvoering van de nazorg.

Tegelijkertijd wordt onderstreept dat het maatwerk en de locatie-specifieke eigenschappen behouden moeten blijven. Een centraal fonds mag niet leiden tot een generieke benadering van de stortplaatsen. Ruimte voor differentiatie en deskundige beoordeling per locatie blijft essentieel. De exploitanten wijzen ook op het belang van heldere juridische kaders, onafhankelijke toetsing en een duidelijke rolverdeling tussen de betrokken partijen.

## 5.5.4 Samenvatting en overwegingen

Bij het landelijk nazorgfonds worden de verschillende provinciale nazorgfondsen samengebracht in één gezamenlijke entiteit. Dit gaat verder dan een landelijk nazorgbeleggingsfonds, waarin alleen het beleggingsbeleid wordt gecentraliseerd, omdat bij een landelijk nazorgfonds zowel de verplichtingen- als de beleggingenkant worden geïntegreerd. Door de samenvoeging kunnen schaalvoordelen, uniformering en risicodeling, met name voor gesloten stortplaatsen, worden gerealiseerd.

Het fonds kan opereren onder auspiciën van de provincies of van het Rijk. Bij rijkstoezicht neemt het Rijk de rol van het bevoegd gezag over, inclusief de verantwoordelijkheid voor uitvoering, beleggingen en risico's. Er wordt aangenomen dat een uniforme rekenrente en een uniform beleggingsbeleid worden gehanteerd, terwijl de financiële 'schotten' tussen fondsen grotendeels vervallen. Voor de open stortplaatsen kan nog een onderscheid worden gemaakt om een kruisfinanciering tussen de exploitanten en de provincies te voorkomen. Voor de gesloten stortplaatsen geldt dat de middelen gezamenlijk worden ingezet, wat impliciet een risicodeling inhoudt.

De reacties van stakeholders zijn voorwaardelijk positief. De provincies ondersteunen het concept, mits de volledige overdracht van de verantwoordelijkheden, de risico's en de uitvoering aan het Rijk plaatsvindt. Ze benadrukken de complexiteit van het overhevelen van de bestaande provinciale nazorgplannen en het behoud van lokale kennis en betrokkenheid. Exploitanten zijn eveneens positief, vooral wanneer er duidelijke kaders en een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden is, en pleiten voor zeggenschap over de beleggingen vóór sluiting van de stortplaatsen. Zij zien een centraal fonds onder rijkstoezicht als het meest effectief voor uniformering en efficiëntie, maar benadrukken het belang van maatwerk, locatie-specifieke benadering en heldere juridische kaders.

### Overwegingen

Op basis van het onderzoek willen we de volgende overwegingen meegeven:

- Het landelijk nazorgfonds integreert zowel de verplichtingen als de beleggingen van de provinciale nazorgfondsen, wat schaalvoordelen, uniformering en risicodeling mogelijk maakt.

- Heldere afspraken over governance, taakverdeling, bevoegdheden en financiële integratie zijn cruciaal voor een werkbare structuur.
- Het fonds kan onder rijkstoezicht of provinciale regie opereren; het rijkstoezicht centraliseert bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de provinciale regie behoudt de autonomie en het lokale maatwerk.
- Voor de gesloten stortplaatsen kan een gezamenlijke inzet van middelen de risicodeling mogelijk maken, terwijl bij de open stortplaatsen er een onderscheid blijft om de kruisfinanciering te voorkomen.
- Het succesvol functioneren vereist dat de besluitvorming ligt bij degene die de risico's draagt, dat de lokale kennis en het locatie-specifieke maatwerk behouden blijven en dat de juridische kaders en de rolverdeling duidelijk zijn.
- Het landelijk nazorgfonds kan bijdragen aan een gelijk speelveld, efficiëntere uitvoering, betere benutting van kennis en een meer uniforme aanpak van nazorg.

## 5.6 Inrichten landelijke nutsfunctie stortplaatsen

### 5.6.1 Maatregel

Deze paragraaf behandelt de meest vergaande optie voor overheidsingrijpen in de stortsector: het inrichten van een landelijke nutsfunctie voor stortplaatsen. Hierbij verschuiven de taken, verantwoordelijkheden en financiering van zowel open als gesloten stortplaatsen volledig naar het Rijk, waarmee sprake is van een de facto nationalisatie van de sector. Het Rijk wordt het nieuwe bevoegd gezag en draagt zorg voor de uitvoering van alle noodzakelijke werkzaamheden via een landelijke uitvoeringsorganisatie. Deze benadering biedt mogelijkheden om nazorguitgaven centraal te beheren, locatie-specifieke maatregelen te coördineren en de financiële risico's op de lange termijn te beheersen, terwijl er tevens rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen in de circulaire economie en recycling. De volgende tabel geeft een overzicht van dit scenario.

Tabel 11. Inrichten landelijke nutsfunctie stortplaatsen.

| | Scenario | Hoe is het nu | | BG[1] | TV[2] | Toelichting |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2f | Inrichten landelijke nutsfunctie | De provincies zijn het bevoegd gezag van het nazorgstelsel. De stortplaatsen vallen buiten het stelsel. | Nationaliseren | √ | √ | Het bevoegd gezag van het nazorgstelsel (uitvoering en belegging) gaat naar het Rijk. Maar ook alle stortactiviteiten voor sluiting gaan weer naar het Rijk. |

*Bevoegd gezag **Taken & verantwoordelijkheden

### 5.6.2 Toelichting

Het inrichten van een landelijke nutsfunctie stortplaatsen is de meest verregaande mogelijkheid van ingrijpen in de stortsector. Met het inrichten van een landelijke nutfunctie vindt de facto nationalisatie plaats van de stort- en nazorgsector. De taken, verantwoordelijkheden en financiering van alle stortplaatsen, open en gesloten, verschuiven naar het Rijk. Het Rijk wordt het nieuwe bevoegd gezag. De benodigde werkzaamheden (VTH, landelijke uitvoeringsorganisatie) worden inbesteed. Gegeven het belang van de circulaire economie en de wens grip te houden op recycling, nationaliseert het Rijk ook de open stortplaatsen en de vergunninghouders. Hierbij zijn significante kosten gemoeid.

Voor het Rijk is de omvang van de nazorgfondssector slechts ‘een druppel in de oceaan’ en is het handhaven van de nazorgfondsen voor de eeuwigheid, met alle onzekerheden en kostenopslagen minder relevant. De aanname is derhalve dat het Rijk de nazorguitgaven op jaarbasis zal financieren op basis van het kasstelsel. Het opgebouwde vermogen voor de gesloten stortplaatsen komt daarmee vrij te vallen. Hiermee vervalt ook de noodzaak voor het hebben van een rekenrente.

Bij de nazorguitgaven kunnen de IPO Checklisten gebruikt worden voor het opstellen van een nazorgplan. Met behulp van de inbestede landelijke uitvoeringsorganisatie wordt locatie-specifiek gekeken welke maatregelen wanneer noodzakelijk zijn. Deze worden vervolgens uitgevoerd.

Vanuit zijn centrale positie, kan het Rijk stortheffingen aanpassen voor elke ton gestort afval om zo te voorzien in (een deel van) de kosten voor de nazorguitgaven. Hierbij kunnen meevallers en tegenvaller worden uitgemiddeld.

### 5.6.3 Reacties respondenten

#### Provincies

De provincies staan in beginsel open voor het idee van een landelijke nutsfunctie voor stortplaatsen. De huidige marktwerking rondom afvalverwerking en eindberging kent volgens de provincies diverse perverse prikkels, die de effectiviteit en duurzaamheid van het systeem onder druk zetten. Een landelijke nutsfunctie kan hierin een corrigerende rol spelen door publieke belangen centraal te stellen.

Tegelijkertijd wordt erkend dat de praktische haalbaarheid van een landelijke uitvoerder voor stortplaatsen weinig kansrijk is. De interactie tussen stortactiviteiten en andere bedrijfsactiviteiten binnen de afvalverwerkingsketen roept vragen op over de uitvoerbaarheid en afbakening van verantwoordelijkheden. De provincies benadrukken dat een landelijke nutsfunctie alleen succesvol kan zijn als deze transparant, publiek verantwoord en goed afgestemd is op de operationele realiteit van stortplaatsen. Lokale kennis en betrokkenheid moeten ook binnen een landelijke structuur geborgd blijven.

#### Exploitanten

De exploitanten erkennen dat stortplaatsen een maatschappelijke functie vervullen en dat het beheer ervan vraagt om publieke verantwoordelijkheid. Vanuit die optiek wordt het idee van een landelijke nutsfunctie voor stortplaatsen als een interessante denkrichting beschouwd. Een dergelijke functie zou kunnen bijdragen aan het waarborgen van publieke belangen, het voorkomen van marktverstoringen en het realiseren van een gelijk speelveld.

Tegelijkertijd achten de exploitanten de praktische uitvoerbaarheid van een landelijke nutsfunctie weinig kansrijk. De exploitanten wijzen op de complexiteit van het samenvoegen van verschillende exploitanten, zeker gezien het feit dat veel partijen onderdeel zijn van grotere commerciële concerns met uiteenlopende activiteiten, zoals energieopwekking. Het scheiden van stortactiviteiten van andere bedrijfsprocessen kan leiden tot verlies van synergie en efficiëntie.

### 5.6.4 Samenvatting en overwegingen

Een landelijke nutsfunctie voor stortplaatsen komt de facto neer op nationalisatie van de stort- en nazorgsector. Hierbij verschuiven alle taken, verantwoordelijkheden en financiering van zowel open als gesloten stortplaatsen naar het Rijk, dat het nieuwe bevoegd gezag wordt. De uitvoering van de werkzaamheden wordt belegd bij een landelijke uitvoeringsorganisatie, die locatie-specifieke maatregelen coördineert en uitvoert. Deze centrale aanpak maakt het mogelijk nazorguitgaven te beheren, financiële risico's te beheersen, en rekening te houden met ontwikkelingen in de circulaire economie en recycling. Het opgebouwde vermogen van de gesloten stortplaatsen komt vrij te vallen en er is geen noodzaak meer voor het hanteren van een rekenrente. Het Rijk kan de stortheffingen inzetten om de kosten te dekken en de schommelingen in de uitgaven uit te middelen.

De reacties van de stakeholders zijn voorwaardelijk positief. De provincies zien voordelen in het corrigeren van perverse prikkels in de markt en het centraal waarborgen van de publieke belangen, maar benadrukken dat een landelijke uitvoerder weinig kansrijk is qua praktische haalbaarheid. De Transparantie, publieke verantwoording en behoud van lokale kennis zijn essentieel. De exploitanten erkennen het maatschappelijke belang van stortplaatsen en zien een landelijke nutsfunctie als mogelijke oplossing voor een gelijk speelveld en het waarborgen van publieke belangen. Tegelijkertijd wijzen zij op de complexiteit van uitvoering, het samenvoegen van commerciële partijen en mogelijke verliezen van synergie en efficiëntie.

Kortom, een landelijke nutsfunctie kan de centrale sturing, uniformering en publieke verantwoording bieden, maar de praktische uitvoerbaarheid en interactie met bestaande commerciële activiteiten vormen belangrijke uitdagingen.

HOOFDSTUK 6

# Financiële en juridische impact

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende scenario's uiteengezet. In dit hoofdstuk staat de analyse van de uitvoerbaarheid en juridische consequenties centraal. Voor de financiële impact hebben we gekeken naar de financiële consequenties bij aanpassingen aan het stelsel. Bij de juridische impact benoemen we de mogelijke juridische risico's en de wijze waarop de scenario's wettelijk geborgd moeten worden. Afhankelijk van de aard van de consequenties worden deze bezien vanuit het perspectief van de provincie, de exploitanten of het Rijk.

## 6.1 Financiële impact

### 6.1.1 Uniformeren van de rekenrente

Het uniformeren van de rekenrente heeft grote consequenties voor zowel het doelvermogen als de verdeling van lasten tussen provincies en exploitanten. Waar voor open stortplaatsen de hoogte van het doelvermogen direct meebeweegt met veranderingen in de rekenrente, leidend tot hogere of lagere heffingen en een aangepaste beleggingsstrategie, geldt voor gesloten stortplaatsen dat een verlaging van de rekenrente bijstortingen noodzakelijk maakt die niet meer verhaald kunnen worden bij de exploitant en dus voor rekening van de provincie komen, terwijl een verhoging juist leidt tot een feitelijke buffer die juridisch niet kan worden uitgekeerd. Daarmee verschilt de impact sterk per situatie. Bovendien pakt de overgang naar uniformiteit ongelijk uit: provincies met een hogere huidige rekenrente en hun exploitanten worden geconfronteerd met fors hogere lasten, terwijl provincies met een lagere rente relatief voordeel kunnen ondervinden. Het risico van het stelsel wordt met één uniforme rente weliswaar centraal gestuurd, maar vraagt om zorgvuldige beheersmaatregelen om disproportionele effecten te voorkomen en de overgang beheersbaar te maken.

### 6.1.2 Kostenbepalingen van de nazorgkosten

Het aanpassen van de kostenbepalingen binnen het RINAS-model kan gevolgen hebben voor het doelvermogen en daarmee voor de hoogte van de nazorgheffingen. Hoewel de verwachting is dat het doelvermogen in veel gevallen lager zal uitvallen, brengt dit het risico met zich mee dat op de langere termijn tekorten ontstaan wanneer de berekeningen te optimistisch zijn, of juist overschotten wanneer te conservatief wordt gerekend. Bovendien kan het ontbreken van landelijke afspraken leiden tot verschillen tussen provincies, waardoor de uniformiteit en vergelijkbaarheid van het stelsel onder druk komen te staan. Daarmee is het balanceren tussen realisme in de kostenramingen en het waarborgen van een gelijk speelveld cruciaal. Regelmatige herijking, landelijke afstemming en het inbouwen van buffers zijn daarom noodzakelijk om de robuustheid van het stelsel te waarborgen en onverwachte financiële risico's te voorkomen.

### 6.1.3 Aanpassen van de eeuwigdurende nazorg naar een vaste periode

Het vervangen van de eeuwigdurende nazorg door een vaste periode, bijvoorbeeld dertig jaar, heeft ingrijpende gevolgen voor het nazorgstelsel. Het benodigde doelvermogen daalt aanzienlijk, wat leidt tot lagere nazorgheffingen voor exploitanten. Tegelijkertijd verandert de aard van het nazorgfonds: de nadruk verschuift van kapitaalbehoud op de lange termijn naar zekere kasstromen binnen een afgebakende horizon, met een bijbehorende aanpassing van de beleggingsstrategie. Daar staat tegenover dat na afloop van de vaste periode een reëel risico ontstaat op financieringstekorten indien nazorg langer nodig blijkt, waarbij de verantwoordelijkheid waarschijnlijk bij overheden of belastingbetalers komt te liggen. Daarmee creëert deze variant weliswaar een lichtere last in het heden, maar legt zij het structurele risico van onvoorziene toekomstige nazorg nadrukkelijk buiten de huidige financieringssystematiek.

### 6.1.4 Verlengen en formaliseren van de pre-nazorgfase

Het formaliseren van de pre-nazorgfase leidt tot een verlengde exploitatieverantwoordelijkheid voor exploitanten, waardoor zij langer kosten maken voor beheer, monitoring en onderhoud. Ook de kosten voor het bevoegd gezag of gemandateerden voor toezicht en handhaving nemen toe. Daarnaast moeten bestaande doelvermogens worden herzien, omdat de nazorgperiode later begint en dit effect heeft op de benodigde middelen en de bijbehorende nazorgheffingen. Om deze effecten te beheersen is het belangrijk duidelijke afspraken te maken over verantwoordelijkheden, kostenverdeling en overdrachtsmomenten, aanvullende zekerheden van exploitanten te eisen en de parameters van het doelvermogen periodiek te herberekenen en aan te passen waar nodig. Zo kan de continuïteit van het stelsel worden gewaarborgd zonder onverwachte financiële risico's.

### 6.1.5 Instellen van een garantiefonds/ bankgarantie/ verzekering

Het instellen van een garantiefonds kan een belangrijke rol spelen in het beheersen van financiële risico's binnen het nazorgstelsel. Het fonds biedt bescherming tegen onverwachte tekorten en verhoogt de stabiliteit van provinciale nazorgfondsen, terwijl het mogelijk het benodigde doelvermogen in individuele fondsen kan verlagen. Tegelijkertijd brengt de oprichting en het beheer van een dergelijk fonds aanzienlijke initiële en doorlopende kosten met zich mee, en vraagt het om duidelijke afspraken over premies, dekkingsniveaus en de verdeling van risico's tussen provincies. Om de effectiviteit te waarborgen is een grondige haalbaarheidsstudie en scenarioanalyse noodzakelijk, evenals het inbouwen van buffers en periodieke herziening van premiehoogtes en fondsvermogen. Zonder voldoende middelen of een zorgvuldig risicobeheer kan het garantiefonds bij grote claims ontoereikend blijken, waardoor aanvullende stortingen noodzakelijk zijn.

### 6.1.6 Aanpassen van de Ruddo

Het aanpassen van de Ruddo kan leiden tot efficiëntere beleggingsportefeuilles en hogere verwachte rendementen door een betere spreiding en professionelere inzet van vermogensbeheerders. Tegelijkertijd brengt dit hogere beleggingsrisico's met zich mee: bij een verlaging van de rekenrente moeten exploitanten voor open stortplaatsen meer rendement behalen of hogere heffingen afdragen, terwijl bij een verhoging van de rekenrente het nazorgfonds voor gesloten stortplaatsen offensiever moet beleggen. Het succes van deze aanpassing hangt sterk af van deskundigheid en ervaring binnen de betrokken provincies; gebrek aan kennis kan leiden tot suboptimale keuzes en lagere netto-opbrengsten. Beheersmaatregelen zoals gespreide beleggingen, samenwerking tussen nazorgfondsen, inzet van professionele vermogensbeheerders, egalisatiebuffers en periodieke ALM- en stresstesten zijn cruciaal om risico's te beheersen, rendementen te optimaliseren en de continuïteit van het stelsel te waarborgen.

### 6.1.7 Standaardiseren van de nazorgplannen

Het standaardiseren van nazorgplannen kan zowel positieve als uitdagende effecten hebben op het stelsel. Enerzijds kan uniformiteit leiden tot efficiëntere processen, lagere advies- en beheerkosten en een betere vergelijkbaarheid tussen locaties. Anderzijds beïnvloedt de strengheid van de standaardisatie het benodigde doelvermogen: conservatieve normen verhogen het doelvermogen en brengen het risico op tekorten met zich mee, terwijl minder strenge normen dit risico juist kunnen verlagen. Bovendien beperkt standaardisatie het maatwerk voor locaties met bijzondere risico's of hogere onderhoudslasten, wat tekorten bij specifieke gevallen kan veroorzaken. Het hanteren van bandbreedtes, periodieke herziening van aannames en een modulair model met ruimte voor specifieke situaties kan deze risico's beperken, zodat uniformiteit en flexibiliteit in balans blijven.

### 6.1.8 Centraliseren uitvoeringsorganisatie

Het centraliseren van de uitvoeringsorganisatie kan zorgen voor efficiëntere processen, lagere advies- en beheerkosten, en betere borging van kennis en ervaring binnen de sector. Tegelijkertijd ontstaat door de centralisatie meer afstand tot de lokale stortplaatsen en provincies, wat zorgvuldig management en afstemming vereist. De oprichting van een dergelijke organisatie brengt bovendien initiële aanloop- en transitiekosten met zich mee voor ICT, personeel en juridische inrichting, die de provincies tijdelijk moeten dragen. Gefaseerde implementatie, gebruik van bestaande infrastructuur en lokaal aanwezige expertise kunnen deze kosten en risico's beperken, terwijl tegelijkertijd schaalvoordelen en continuïteit van kennisoverdracht worden gerealiseerd.

### 6.1.9 Gezamenlijk selecteren van één vermogensbeheerder

Het gezamenlijk selecteren van één vermogensbeheerder kan aanzienlijke voordelen opleveren, zoals schaalvoordelen, lagere beheerkosten en een uniform risicobeheer- en beleggingsbeleid, waardoor fouten en inefficiënties afnemen. Tegelijkertijd is aandacht nodig voor de cliëntclassificatie: niet alle nazorgfondsen zijn als professionele klant geregistreerd, waardoor ze mogelijk niet kunnen profiteren van goedkopere beleggingsfondsen. Adequate ondersteuning bij de 'Opt-up'-procedure kan dit mitigeren. De inrichting van een gezamenlijke beheerstructuur brengt initiële aanloop- en transitiekosten met zich mee voor ICT, personeel en juridische inrichting, maar door gebruik te maken van de bestaande infrastructuur en systemen kunnen dubbele investeringen worden beperkt.

### 6.1.10 Inrichten landelijk nazorgbeleggingsfonds

Het inrichten van een landelijk beleggingsfonds kan leiden tot kostenreductie door uniforme processen en lagere advies- en beheerkosten, terwijl een grotere gezamenlijke portefeuille betere risicospreiding en stabielere rendementen mogelijk maakt. In de variant dat het landelijk nazorgbeleggingsfonds onder auspiciën van het Rijk geplaatst wordt, zullen de provincies de autonomie over hun beleggingen verliezen, aangezien het Rijk de verdeling over de beleggingscategorieën bepaalt. Dit terwijl de provincies wel de risicodragers blijven voor de uitvoering. Transparante afstemming tussen het Rijk en de provincies en een uniform beleid rondom rekenrente zijn in dat geval cruciaal om de voordelen van het fonds optimaal te benutten en onzekerheden te beperken. Een alternatief is om het landelijk nazorgbeleggingsfonds onder auspiciën van de provincies te plaatsen. Verder geldt dat initiële aanloop- en transitiekosten nodig zijn voor ICT, personeel en juridische inrichting, maar deze kosten kunnen worden beperkt door de bestaande infrastructuur en systemen zoveel mogelijk te benutten.

### 6.1.11 Inrichten van een landelijk nazorgfonds

Het inrichten van een landelijk nazorgfonds kan zorgen voor uniformering van de rekenrente en het beleggingsbeleid, waardoor de verschillen tussen de provinciale nazorgfondsen worden verminderd en de efficiëntie van het stelsel toeneemt. Dit leidt tot verlies van autonomie op het gebied van beleggingen, verplichtingen en rekenrente voor de provincies maar de verplichtingen van de nazorg komen in dit scenario ook voor rekening en risico van het Rijk. Daarmee is het verlies van autonomie minder van belang. Het aandachtspunt betreft wel het bewaken van het maatwerk voor de specifieke locaties.

### 6.1.12 Inrichten van een landelijke nutsfunctie

Als het Nederlandse stortsysteem als nutsfunctie bij het Rijk wordt belegd, verschuiven de financiële verantwoordelijkheden van de provincies naar de centrale overheid. Dit kan leiden tot schaalvoordelen, efficiënter beheer en centralisatie van operationele en financiële risico’s, waardoor de provinciale nazorgfondsen worden opgeheven. Tegelijkertijd vergt de oprichting en inrichting van de nutsfunctie aanzienlijke aanloop- en transitie-investeringen voor de juridische structuur, het personeel en de systemen. Als tevens de sector wordt genationaliseerd, zal hiervoor (veel) kapitaal vereist zijn. Hiertegenover staat dat als het Rijk op kasbasis de uitgaven voor de nazorg zou doen, het reeds aanwezige vermogen zou komen vrij te vallen. Het Rijk kan de langetermijninvesteringen stabiel financieren en door regulering en toezicht zijn de kosten en de rendementen beter voorspelbaar, maar de provincies verliezen daarbij aan flexibiliteit bij de lokale keuzes en directe invloed op het beheer. Kortom, centralisatie bij het Rijk biedt efficiëntie en risicobeheersing, terwijl de aanloopkosten en de verminderde autonomie voor de provincies belangrijke aandachtspunten blijven.

## 6.2 Juridische impact

### 6.2.1 Wettelijke grondslag

Voor alle scenario’s geldt dat er een wettelijke grondslag nodig is om tot implementatie over te kunnen gaan. In paragraaf 2.3 is een overzicht opgenomen van de wet- en regelgeving die (direct of zijdelings) van toepassing is op het nazorgstelsel. De regelingen Bal, Bkl en Bssa hebben slechts een beperkte, indirecte invloed op het stelsel. Daarnaast bestaan er beleidskaders, zoals het LAP (CMP), die bij eventuele stelselwijzigingen opnieuw moeten worden ingevuld. Beleidskaders zijn echter volgend op de wetgeving. De primaire wettelijke kaders voor het nazorgstelsel worden gevormd door de Wet milieubeheer (Wm), de provinciewet/ provinciale verordeningen en de algemene belastingwetgeving. Met name binnen deze drie wettelijke kaders zullen aanpassingen

nodig zijn om de verschillende scenario's juridisch te kunnen verankeren. Hieronder volgt per onderdeel een nadere toelichting.

### De Wet milieubeheer (Wm)

Het juridisch en financieel fundament van het provinciale nazorgfonds is vastgelegd in hoofdstuk 15, artikelen 15.40 tot en met 15.48 van de Wet Milieubeheer. Hierin is bepaald dat de provincie verantwoordelijk is voor het instellen en beheren van een fonds dat bestemd is voor de eeuwigdurende zorg van gesloten stortplaatsen. Zo bepaalt artikel 15.47 dat "*Gedeputeerde Staten van een provincie voor hun provincie een fonds instellen, bestemd voor de zorg, bedoeld in artikel 8.49.*" Daarmee is expliciet vastgelegd dat de provincie het bevoegde gezag is voor de financiële uitvoering van de nazorg. Ook worden in deze artikelen de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten geregeld voor onder meer het heffen van bijdragen. Provincies hebben beleidsruimte bij de inrichting en uitvoering van hun nazorgfonds, maar blijven gebonden aan de bepalingen van de Wet milieubeheer.

### Provinciewet/ provinciale verordening/ AWR

De Wet milieubeheer bepaalt dat provincies een heffing kunnen instellen om de kosten van de nazorg van gesloten stortplaatsen te dekken. Voor de wijze waarop deze heffing wordt vastgesteld, geheven en ingevorderd, verklaart de wet de bepalingen uit de Provinciewet van overeenkomstige toepassing. Concreet gaat het hierbij om de artikelen 227 tot en met 232h van de Provinciewet, waarin de algemene regels voor provinciale belastingen zijn vastgelegd. Deze bepalingen regelen onder meer hoe heffingen worden opgelegd, geïnd en eventueel ingevorderd, en welke procedures gelden bij bezwaar en beroep. Artikel 232h van de Provinciewet maakt het daarnaast mogelijk om, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, nadere regels te stellen ter aanvulling van de bestaande bepalingen over provinciale belastingen. In artikel 227 van de Provinciewet wordt tevens verduidelijkt dat onder de "Algemene wet" de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) wordt verstaan. Daarmee wordt de fiscale systematiek uit de rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing verklaard op provinciale heffingen, waaronder de nazorgheffing. Door deze verwijzingen is de heffing die provincies opleggen ten behoeve van het nazorgfonds stevig verankerd in de belastingwetgeving. Dit waarborgt dat de inning en besteding van middelen voor de eeuwigdurende nazorg plaatsvinden binnen een juridisch en financieel transparant kader.

## 6.2.2 Juridische doorwerking scenario's

We hebben een eerste verkenning gemaakt van de juridische doorwerking van de scenario's. Het is belangrijk op te merken dat een volledig juridisch advies noodzakelijk is om de gevolgen definitief in kaart te brengen. De onderstaande tabellen geven echter een eerste indicatie. De doorwerking richt zich voornamelijk op de Wet milieubeheer, met enkele uitzonderingen. Voor de varianten binnen scenario 2 geldt in grote lijnen dat een verschuiving van bevoegdheden ook aanpassingen in de Wet milieubeheer vereist. Daarnaast geldt dat bij een verplaatsing van bevoegdheden van de provincies naar het Rijk de Provinciewet en de provinciale verordeningen hun werking verliezen en vervangen moeten worden door vergelijkbare landelijke regelingen.

Tabel 12 Juridische doorwerking varianten scenario 1

| | Scenario | Mitigerende maatregel |
|---|---|---|
| **1a** | Uniformeren rekenrente | Geen aanpassing vereist.<br>Provincies mogen conform Wm artikel 15:44 een heffing opleggen. Wm artikel 15:45 lid 2 bepaalt wat de heffingen moeten dekken hierin zit impliciet de rente.[31] |
| **1b** | Optimaliseren berekenen nazorguitgaven | Geen aanpassingen vereist. |
| **1c** | Aanpassen eeuwigdurende nazorg | Nader juridisch advies benodigd.<br>De Wet milieubeheer legt in artikel 8.49 lid 1 vast dat met betrekking tot een gesloten stortplaats maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat geen nadelige gevolgen voor het milieu optreden. Omdat de wet daarbij geen termijn stelt, kan hier impliciet eeuwigdurende zorg geconcludeerd worden. Een vast termijn zou dus hier toegevoegd kunnen worden, maar we kunnen niet inschatten of dat voldoende is. |
| **1d** | Garantiefonds | Geen aanpassingen vereist.<br>Wm artikel 15:48 biedt deze mogelijkheid al. |
| **1e** | Ruddo | Aanpassingen ten aanzien van de beleggingsmogelijkheden moeten doorgevoerd worden in de Ruddo. |

[31]Hoewel de wet hier niet expliciet in voorziet, heeft het Gerechtshof Den Haag in 2016 bevestigd dat provincies de bevoegdheid hebben om de rekenrente vast te stellen. Deze uitspraak volgde uit een rechtszaak van een stortplaatsexploitant tegen de provincie Zuid-Holland: ECLI:NL:GHDHA:2016:3317, Gerechtshof Den Haag, BK-16/00014

Tabel 13 Juridische doorwerking varianten scenario 2

| | Scenario | Variant | Mitigerende maatregel |
|---|---|---|---|
| **2a** | Standaardiseren van de nazorgplannen | | Geen aanpassingen vereist. Aanpassen van de nazorgplannen behoeft conform Wm artikel 8:49 lid 3 instemming van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag blijft gelijk. |
| **2b** | Centraliseren uitvoeringsorganisatie | Provincies | Geen aanpassingen vereist. |
| | | Rijk | Aanpassen van de nazorgplannen behoeft conform Wm artikel 8:49 lid 3 instemming van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag gaat over naar het Rijk dus dit artikel moet aangepast worden. |
| **2c** | Gezamenlijk selecteren fondsbeheerder | | Geen aanpassingen vereist |
| **2d** | Inrichten van een landelijk beleggingsfonds | Provincies | In Wm artikel 15:48 is een landelijk fonds gedekt. Uitgaande van vrijwillige deelname verandert er niks. |
| | | Rijk | In Wm artikel 15:48 is een landelijk fonds gedekt. Door verplaatsen van het bevoegd gezag naar het Rijk zal het Rijk de heffingen gaan opleggen. Wm artikel 15:40- 15:48 dienen hier op aangepast te worden. |
| **2e** | Inrichten van een landelijk nazorgfonds | | Voor de uitvoering:<br>Aanpassen van de nazorgplannen behoeft conform Wm artikel 8:49 lid 3 instemming van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag gaat over naar het Rijk dus dit artikel moet aangepast worden.<br>Voor de beleggingen:<br>In Wm artikel 15:48 is een landelijk fonds gedekt. Door verplaatsen van het bevoegd gezag naar het Rijk zal het Rijk de heffingen gaan opleggen. Wm artikel 15:40- 15:48 dienen hier op aangepast te worden. |
| **2f** | Inrichten landelijke nutsfunctie | | Volledige herziening wet- regelgeving storten en nazorg. |

### 6.2.3 Juridische checklist

Voor alle scenario's geldt dezelfde checklist op mogelijke juridische consequenties. De checklist is in de volgende tabel opgenomen.

Tabel 14. Juridische checklist.

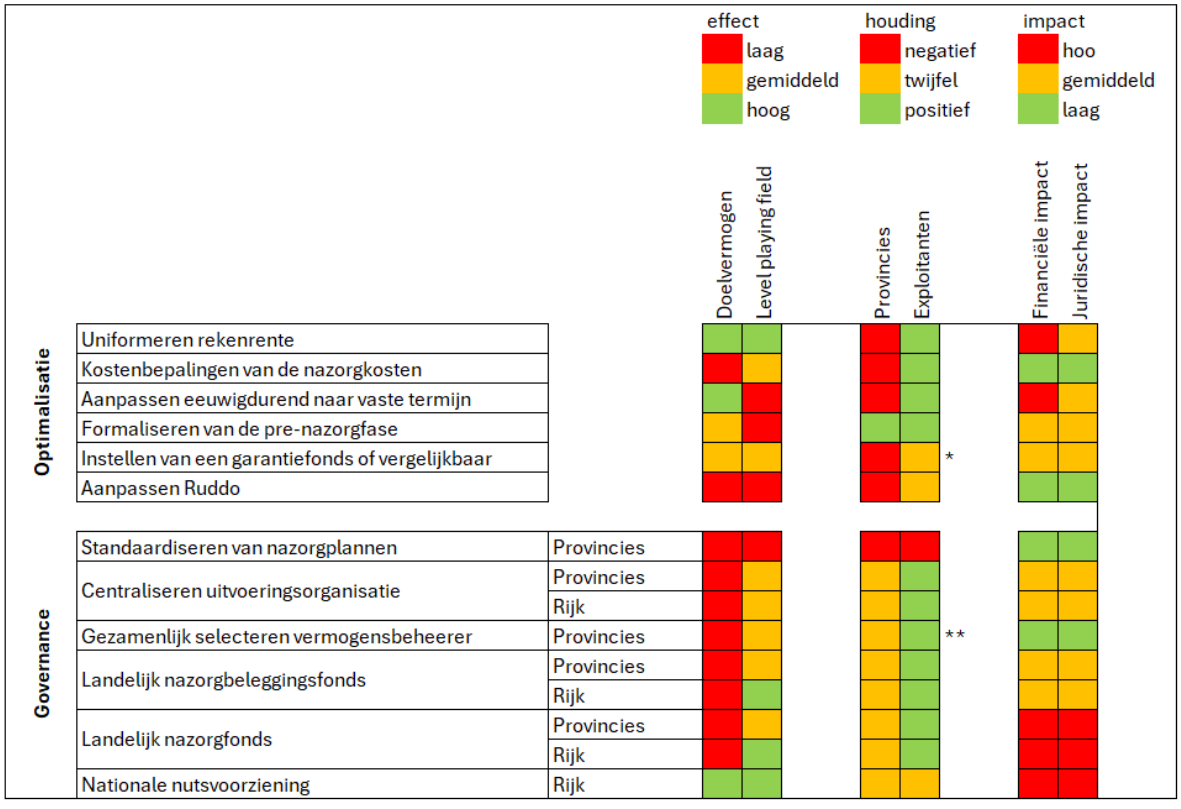
| Aandachtspunt | Mitigerende maatregel |
|---|---|
| **Rechtszekerheid**<br><br>De partijen die eerder hun verplichtingen hebben nagekomen op basis van een bestaande systematiek kunnen zich beroepen op rechtszekerheid, omdat zij mochten vertrouwen op de toen geldende regels. Wanneer de beleids- of uitvoeringskaders worden aangepast en de verplichtingen daardoor strenger of anders worden, kan dit leiden tot vragen over rechtszekerheid en mogelijke geschillen. | Mitigerende maatregelen<br><br>• Borg de wettelijke grondslag (in de Wm).<br>• Zorg voor transparante en tijdige communicatie.<br>• Hanteer een gefaseerde invoering en/ of overgangsregeling. |
| **Contractuele gevolgen**<br><br>Wijzigingen in de financiële regelingen kunnen gevolgen hebben voor eerder gemaakte afspraken en leiden tot aanpassingen van contractuele verplichtingen tussen partijen. Dit kan op zijn beurt aanleiding geven tot schadeclaims of het starten van bezwaar- en beroepsprocedures. | |
| **Staatssteunrechtelijke dimensie**<br><br>Veranderingen in het nazorgstelsel kunnen financiële gevolgen hebben voor zowel exploitanten als provincies. Hierbij is het belangrijk dat voordelen of lasten op een proportionele en goed onderbouwde manier worden doorgevoerd, om juridische risico's, zoals ongeoorloofde steun onder EU-recht, te voorkomen. | **Mitigerende maatregelen**<br><br>• Zorg voor gelijke behandeling van alle betrokken partijen.<br>• Hanteer duidelijke en marktconforme financiële regels.<br>• Waarborg transparantie in beheer, verslaglegging en toezicht.<br>• Meld de regeling bij de Europese Commissie als er twijfel bestaat. |
| **Democratische legitimatie**<br><br>De provincies zijn het bevoegd gezag voor de uitvoering van nazorg op basis van de Wm. Als het Rijk een uniformering oplegt op welk thema dan ook, raakt dit de autonomie van de provincies. Hiervoor is een duidelijke wettelijke grondslag nodig; zonder die basis kan dit in strijd zijn met het decentralisatie- of vertrouwensbeginsel. In dat geval zouden de provincies bezwaar kunnen maken of hun aanspraak kunnen doen gelden, wat kan leiden tot conflicten binnen het staats- en bestuursrechtelijk kader. | **Mitigerende maatregelen**<br><br>• Borg de wettelijke grondslag (in de Wm).<br>• Beperk uniformering tot technische parameters, zodat provincies beleidsruimte houden op andere onderdelen of;<br>• neem alle verplichtingen van de provincies over zodat er geen discrepantie zit tussen wie het beleid bepaalt en wie de verplichtingen draagt. |
| **Impact op bestaande aanslagen**<br><br>De provincies hebben op basis van de algemene belastingwetgeving aanslagen opgelegd aan exploitanten. Bij veranderend beleid (en wetgeving) zullen deze ingetrokken of herzien moeten worden. | **Mitigerende maatregelen**<br><br>• Borg de wettelijke grondslag.<br>• Informeer de exploitanten tijdig over de wijzigingen.<br>• Motiveer goed en toets op proportionaliteit en gelijkheid.<br>• Introduceer waar nodig een overgangsregeling: bestaande verplichtingen blijven deels via oude systematiek lopen. |

HOOFDSTUK 7

# Resultaten

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar verschillende scenario's voor het nazorgstelsel. De scenario's zijn beoordeeld op hun bijdrage aan het doelvermogen en het "level playing field", de twee centrale aandachtspunten in dit onderzoek. Daarnaast geven we inzicht in de reacties van provincies en exploitanten, en schetsen we de financiële en juridische impact van de scenario's.

**Overzicht scenario's**




Figuur 2 Overzicht scenario's.

*niet direct opgenomen in de resultaten in de vertrouwelijke rapportage

** in de vertrouwelijke rapportage geen onderscheid gemaakt tussen selecteren van een vermogensbeheerder en een landelijk beleggingsfonds

In figuur 2 zijn de resultaten samengevat. Voor elk scenario is bekeken wat het effect is op de twee, in dit onderzoek centraal gestelde, aandachtspunten van het nazorgstelsel: het doelvermogen en het “level playing field”. Daarnaast is weergegeven hoe de verschillende respondenten de scenario’s beoordelen. Voor dit onderzoek zijn zowel de provincies als de exploitanten geïnterviewd. De uitkomsten daarvan zijn verwerkt in een vertrouwelijke rapportage. Een deel van de bevindingen mag openbaar worden gedeeld en is opgenomen in bijlage B van dit rapport. Sinds de interviews en de vertrouwelijke rapportage hebben enkele scenario’s lichte wijzigingen ondergaan door voortschrijdend inzicht, maar de hoofdlijn is gelijk gebleven. Voor de conclusies is een samenvattend beeld geschetst van de reacties van de provincies en de exploitanten. Tot slot is in het overzicht ook gekeken naar de implementatie mogelijkheden van de scenario’s. Daarbij is gekeken naar de financiële en de juridische impact. Voor de financiële impact is gekeken wat de financiële consequenties zijn bij aanpassingen aan het stelsel. Met de juridische impact wordt gedoeld op de juridische complexiteit om het scenario te implementeren.

## Toelichting resultaten

### Doelvermogen

De scenario’s met de grootste impact op het doelvermogen betreffen het uniformeren van de rekenrente, het vaststellen van een eindige looptijd in plaats van een eeuwigdurende verplichting, en het volledig nationaliseren van de stortsector. Aanpassingen van het doelvermogen kunnen diverse gevolgen hebben, die als gunstig of ongunstig worden ervaren, afhankelijk van de aard van de wijziging (hogere of lagere doelvermogen) en het perspectief van de betrokken partij (exploitant of provincie) (zie voor uitgebreide toelichting onder meer paragraaf 3.1).

### Level playing field

De meeste impact op het “level playing field” hebben het uniformeren van de rekenrente, het landelijke nazorgbeleggingsfonds, het landelijke nazorgfonds en de nationale nutsvoorziening.

### Houding respondenten

Het verschil in perspectief tussen provincies en exploitanten is duidelijk zichtbaar in de resultaten. De provincies staan over het algemeen alleen positief tegenover het formaliseren van de pre-nazorgfase en zijn verder terughoudend bij optimalisatievarianten en sceptisch ten opzichte van governance-aanpassingen. De exploitanten daarentegen zien juist kansen voor optimalisatie en zijn positiever over het overdragen van bevoegdheden naar het Rijk, met name in de verwachting dat dit kan bijdragen aan een meer gelijk speelveld. De provincies geven overigens aan open te staan voor een landelijk nazorgstelsel, mits daarbij alle uitvoeringstaken en verantwoordelijkheden bij het Rijk worden belegd. Opvallend is dat geen van beide groepen voordeel ziet in het standaardiseren van de nazorgplannen.

### Financiële en juridische impact

Kleine optimalisaties, zoals aanpassingen in kostenbepalingen of in de Ruddo, hebben een beperkte juridische impact en zijn relatief eenvoudig uitvoerbaar. De pre-nazorgfase, een wens die door beide groepen wordt gedeeld, lijkt gemiddeld haalbaar zowel qua uitvoering als juridisch. De governance-scenario’s waarbij de bevoegdheden gedeeltelijk worden overgedragen, variëren in complexiteit van matig tot zeer complex, waarbij het scenario van een volledig genationaliseerde nutsvoorziening vrijwel onhaalbaar lijkt, zowel financieel als juridisch.

# Bijlage A. Invulling diverse EU landen Landfill Directive

*(NB Op de ingangsdatum van de wetgeving, maakte het VK nog deel uit van de Europese Unie.)*

| Lidstaat | Wetgeving/Regeling | Nazorgtermijn | Toelichting |
|---|---|---|---|
| **Duitsland** | Deponieverordnung | Dertig jaar | Duitsland heeft de Europese richtlijn letterlijk geïmplementeerd en stelt dat de exploitant van een stortplaats dertig jaar verantwoordelijk blijft voor de nazorg, tenzij er specifieke redenen zijn om dit te verlengen. |
| **Nederland** | Besluit stortplaatsen (verantwoordelijkheden) | Eeuwigdurend (onbepaalde termijn) | In Nederland is de wetgeving streng en vereist dat er een eeuwigdurende verantwoordelijkheid is voor de nazorg van de gesloten stortplaatsen. De financiering wordt geregeld via een vangnet van verzekeringen of andere vormen van waarborgen. |
| **België** | Vlaams Reglement voor Stortplaatsen (VLAREM) | Dertig jaar | In Vlaanderen geldt een verplichting van dertig jaar nazorg, terwijl Wallonië eenzelfde termijn hanteert voor nazorgverplichtingen. Deze wetgeving sluit aan bij de Europese richtlijn. |
| **Frankrijk** | Code de l'Environnement | Dertig jaar (verlengbaar) | Frankrijk volgt de richtlijn, maar het is mogelijk dat de nazorgtermijn kan worden verlengd afhankelijk van specifieke omstandigheden, zoals de staat van de stortplaats na dertig jaar. |
| **Verenigd Koninkrijk (UK)** | Waste Management Licensing Regulations | Dertig jaar | Het VK volgde de richtlijn en stelde een nazorgperiode van dertig jaar in, hoewel in bepaalde gevallen de periode kan worden verlengd afhankelijk van de situatie van de stortplaats. Na de Brexit kunnen er echter verschillen optreden, afhankelijk van het toekomstige beleid. |

# Bijlage B. Standpunten stakeholders

*Disclaimer: de in deze bijlage weergegeven standpunten zijn vereenvoudigd weergegeven als 'voor'- en 'tegen'-posities om de kern van de argumenten overzichtelijk te maken. Deze indeling doet niet volledig recht aan de nuances en onderlinge verschillen die tijdens de interviews naar voren kwamen.*

## B.1.1 Optimalisatiemogelijkheden

Tijdens de interviews hebben we verschillende optimalisatiemogelijkheden binnen het huidige stelsel (scenario 1) met de respondenten besproken. De meeste provincies geven aan geen voorstander te zijn van volledige uniformering van de rekenrente tussen de provincies, het aanpassen van het beleid rondom toeslagen en risicobedragen[32] of het aanpassen van het huidige beleggingsbeleid. De exploitanten daarentegen zijn wel voor een uniformering van de rekenrente – eventueel middels een ingroeiperiode – omdat dit zou bijdragen aan een "level playing field". Ten aanzien van het beleggingsbeleid is er vanuit de exploitanten behoefte aan meer transparantie. Voor het aanscherpen van de juridische kaders en een duidelijkere rolverdeling is niemand uitgesproken tegen. Hetzelfde geldt voor het formaliseren en/of oprekken van de pre-nazorgfase of een langere en gezamenlijke overdrachtsperiode ("warme overdracht"). Door deze periode op te rekken gaat er minder kennis verloren en kunnen risico's beter worden ingeschat. Bovendien biedt het volgens sommige exploitanten de mogelijkheid tot duurzaam dubbel ruimtegebruik.

| | **Provincies** | | | | **Exploitanten** | | | | **Branche** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Optimalisatie door:** | Gelderland | Noord-Brabant | Noord-Holland | Zuid-Holland | Twence | Attero | Afvalzorg | Indaver | IPO* | VA |
| Uniformering rekenrente | | | | | | | | | | |
| Aanpassen beleid toeslagen | | | | | | | | | | |
| Aanpassen beleggingsbeleid | | | NB | | NB | | NB | | | NB |
| Aanscherpen juridische kaders/governance | | | NB | | NB | | | | | |
| Formaliseren/oprekken prenazorgfase | | | | NB | | | | | | |

| | |
|---|---|
| | tegen |
| | *voorwaarden* |
| | voor |
| **NB** | niet besproken |

* Het IPO is niet afzonderlijk geïnterviewd, omdat de betrokken respondenten dezelfde waren als die van de provincies. Zij hebben hun antwoorden gegeven vanuit hun rol bij de betreffende provincie. Wel is het IPO verzocht om een gezamenlijke reactie te geven op het eindrapport. Deze reactie is niet openbaar en wordt vertrouwelijk aan de opdrachtgever aangeboden.

[32] Bijvoorbeeld door de toeslag onvoorzien van 10% en toeslag risico's om te zetten naar een calamiteiten/garantiefonds

## B.1.2 Alternatieve governance modellen

Tijdens de interviews hebben we ook een aantal alternatieven governancemodellen (scenario's 2 en 3) aan de respondenten voorgelegd. Door zowel provincies als exploitanten wordt een verdere standaardisatie van de nazorgplannen niet als mogelijk of wenselijk gezien. Over de overige besproken governancemodellen – alle gericht op het centraliseren van verantwoordelijkheden – zijn de respondenten over het algemeen positief. Met name de provincies stellen wel expliciet een aantal voorwaarden. Zo zien zij bijvoorbeeld voordelen in een landelijk beleggingsfonds en landelijk nazorgfonds, mits alle verantwoordelijkheden (beoordeling nazorgplannen, beleggingen, verplichtingen, uitvoering) bij het Rijk komen te liggen. Een aanvullende voorwaarde bij een landelijk beleggingsfonds die zowel door de provincies als de exploitanten wordt genoemd, is het behoudt van de 'schotten' om de risico's en vermogensposities per risicodrager te kunnen bepalen. Voor de laatste variant, een landelijke uitvoerder afvalverwerking, is geen van de respondenten tegen. Wel spreken meerdere respondenten hun twijfels uit over de praktische haalbaarheid van deze optie.

| | **Provincies** | | | | **Exploitanten** | | | | **Branche** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Governance aanpassing** | Gelderland | Noord-Brabant | Noord-Holland | Zuid-Holland | Twence | Attero | Afvalzorg | Indaver | IPO* | VA |
| Standaardisatie nazorgplannen | | | | | | | | | | |
| Landelijk beleggingsfonds | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Landelijk nazorgfonds bij Rijk | 1 | 1 | 1 | | **NB** | | | | | |
| Landelijke uitvoeringsorganisatie | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Landelijke uitvoerder afvalverwerking | | | 2 | 2 | 2 | **NB** | | 2 | | 2 |

| | |
|---|---|
| | tegen |
| | *voorwaarden (1) / twijfels (2)* |
| | voor |
| **NB** | niet besproken |

* Het IPO is niet afzonderlijk geïnterviewd, omdat de betrokken respondenten dezelfde waren als die van de provincies. Zij hebben hun antwoorden gegeven vanuit hun rol bij de betreffende provincie. Wel is het IPO verzocht om een gezamenlijke reactie te geven op het eindrapport. Deze reactie is niet openbaar en wordt vertrouwelijk aan de opdrachtgever aangeboden.

Berenschot




WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl