Aan	Algemeen Bestuur
Van	Dagelijks Bestuur (plus)
Kopie aan	
Datum	
Betreft	Discussienotitie nazorgfonds stortplaats

DISCUSSIENOTITIE

1. Inleiding

De regionale stortplaats in Geldermalsen is afgewerkt, gesloten en daarmee gereed voor overdracht aan de provincie Gelderland. Bij overdracht dient een bedrag voor de provincie beschikbaar te zijn voor de eeuwigdurende zorg, het zogenaamde doelvermogen[1]. Er is een risico op een te laag doelvermogen in het nazorgfonds van de stortplaats. In de begroting en het meerjarenperspectief is al rekening gehouden met € 12 per huishouden per jaar risico-opslag tot 2034. In theorie zou dat voldoende doelvermogen moeten kunnen opleveren, maar dat is met name afhankelijk van twee factoren: de rekenrente en de technische uitgangspunten. Hiermee loopt Avri (en subsidiair de gemeenten) uiteindelijk een risico.

De provincie en Avri hebben in december 2020 een bestuurlijk akkoord gesloten over uitstel van de overdracht van de stortplaats van Avri. Kernpunt in dit bestuursakkoord is het uitstel van het besluit over het moment van overdracht tot 2031. In 2031 besluit provincie na overleg met de Avri-gemeenten over het overdrachtsmoment.

In deze notitie wordt een beeld gegeven van de actuele stand van zaken en de risico's en kansen in de toekomst. Deze toekomst kent vele onzekerheden. De beweeglijkheid van de rekenrente en de inflatie, maar ook landelijke ontwikkelingen m.b.t. de stortbranche maken dat we alle ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn goed moeten blijven volgen.

Voor een stapsgewijze en uitgebreidere uiteenzetting van alle achtergronden verwijzen we u graag naar de bijlage.

2. Doel

Het doel van deze discussienotitie is om de gemeenteraden te ondersteunen in haar overwegingen met betrekking tot de risico's en kansen van het nazorgfonds stortplaats en de gemeenteraden de mogelijkheid te bieden om als mede-risicodrager richting te geven aan de manier waarop Avri hier mee om gaat.

Aan de hand van de zienswijzen (als onderdeel van de zienswijzen met betrekking tot de kadernota) van de diverse gemeenteraden kan het AB een definitief besluit nemen over de wijze waarop en de mate waarin het risico van de stortplaats zal worden afgedekt in de meerjarenbegroting van Avri.

3. De huidige situatie

In de jaarstukken 2020 is uitgegaan van een benodigd doelvermogen van € 10,6 miljoen per 2044, berekend op basis van de uitgangspunten zoals in de bijlage beschreven. Dit doelvermogen wordt bereikt door de optelsom van het huidige saldo in het nazorgfonds (€ 5,1 miljoen) en een jaarlijks rendement van 3,1%, conform de rekenrente

[1] Bij overdracht van de nazorg moet in het provinciale nazorgfonds voor iedere locatie voldoende vermogen zijn om de jaarlijkse kosten, periodieke vervangingen en risico's te dekken. Het benodigde doelvermogen is de netto contante waarde van de toekomstige nazorgkosten en wordt door het nazorgfonds zelf berekend met een landelijk, gevalideerd rekenmodel (Rinas).

van de provincie. Daarnaast is het risico op afwijkingen in de variabelen in de jaarstukken gekwantificeerd op € 4,9 miljoen.

In de begroting 2022 is, in lijn met de zienswijze van een meerderheid van de gemeenten, de risico-opslag in de afvalstoffenheffing, van € 12,- per huishouden, gehandhaafd (tot het vroegst mogelijke moment van overdracht van de stortplaats in 2034). Hiermee beoogd Avri voldoende weerstandscapaciteit op te bouwen om de risico's, ten opzichte van de huidige berekening van het doelvermogen, naar de toekomst af te dekken.

Dit voorjaar (2021) is het nazorgplan geactualiseerd en hiermee heeft de provincie middels haar brief van april 2021 ingestemd. De actualisatie leidt tot een iets hoger doelvermogen van € 10,9 miljoen en een hoger gekwantificeerd risico van € 5,9 miljoen (voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de bijlage).

4. Risico's en kansen

In deze paragraaf vindt u een beschrijving van de belangrijkste financiële risico's en kansen die van invloed zijn op het doelvermogen dat moet worden opgebouwd.

Technische uitgangspunten ten aanzien van de berekening van het doelvermogen

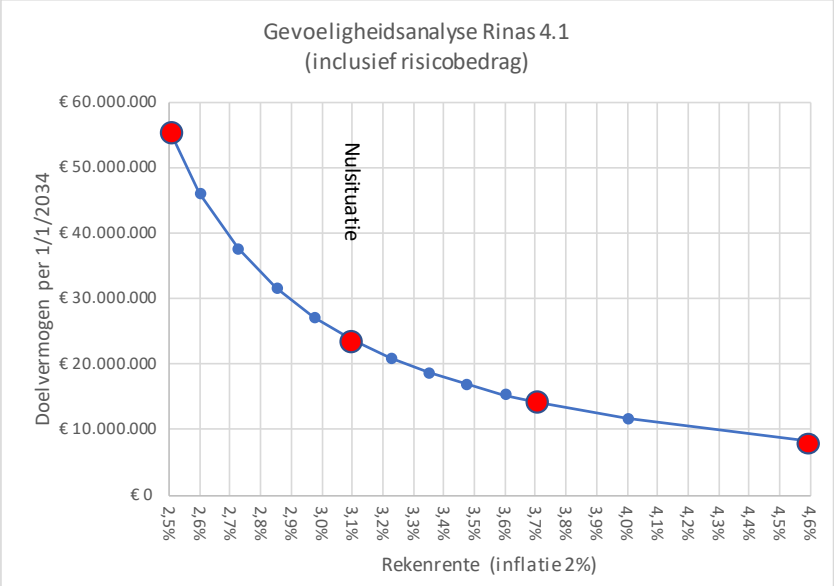
Het benodigd doelvermogen wordt door Avri in beginsel berekend op basis van de verwachting dat een aantal landelijke ontwikkelingen tot bijstelling van de uitgangspunten zal leiden. Dit betreft bijvoorbeeld de vervangingstermijn van de bovenafdichting. In de berekening van het doelvermogen is deze levensduur op 75 jaar gesteld terwijl deze bij Avri (op basis van onderzoek) tenminste 100 jaar is. Een ander uitgangspunt is het risicopercentage. In de berekening van het doelvermogen is deze bepaald op 10%. De Avri acht een percentage van 8% echter verantwoord omdat bij overdracht in 2044 de processen in het stortlichaam stabiel zijn en daarmee de risico's afnemen. Voor een volledige opsomming van de gewijzigde uitgangspunten in de berekening verwijzen we u naar de in de bijlage opgenomen notitie.

Het uitstel van het besluit over de overdracht tot 2031, conform bestuursakkoord, geeft ons de tijd om de landelijke ontwikkelingen af te wachten. We verwachten, op basis van actuele inzichten, dat het landelijk onderzoek naar de evaluatie en vernieuwing van de systematiek van nazorg stortplaatsen zal leiden tot lagere beheerskosten dan de huidige aannames in het huidige Rinas rekenmodel. Echter, deze ontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd. Daarom houden we er in ons risicoprofiel rekening mee dat de huidige uitgangspunten stand houden.

Daling rekenrente

De provincie hanteert een rekenrente van 3,1% voor het bepalen van het doelvermogen waarmee het onderhoud van de stortplaats eeuwigdurend moet worden bekostigd. De provincie Gelderland kan autonoom besluiten om deze rekenrente lager of hoger vast te stellen. Dit zal zij, normaal gesproken, alleen doen naar aanleiding van een ALM-studie (Asset Liability Management) die zij eens in de vijf jaren kan laten uitvoeren. Nieuwe ALM-studies en daarmee een bijstelling van de rekenrente zijn daarmee mogelijk in 2026, 2031, 2036 en zo verder (iedere 5 jaar)

Een verlaging van de rekenrente is het grootste financiële risico voor het op te bouwen doelvermogen. Vanwege het eeuwigdurende karakter van het onderhoud heeft een kleine verlaging van deze rekenrente een forse impact op het te behalen doelvermogen. In onderstaand grafiek wordt dit effect geïllustreerd.



De grafiek gaat uit van een overdracht in 2034, waarbij het doelvermogen op basis van de huidige rekenrente van 3,1% en gebruik makend van de (nu nog) geldende uitgangspunten in de nazorg-branche, is bepaald op € 23,7 miljoen. Duidelijk zichtbaar is dat wanneer de rekenrente zou dalen naar 2,5% dit zou leiden tot een berekening van het doelvermogen van meer als € 50 miljoen. Anderzijds leidt een stijging van diezelfde rekenrente tot 4,0% tot een daling van het doelvermogen naar iets meer dan € 10,0 miljoen. In dat geval zouden we nu al voldoende in het fonds gestort hebben om het doelvermogen te bereiken. Dit 'fenomeen' maakt de onzekerheid van de rekenrente het grootste financiële risico, temeer de provincie eenzijdig kan besluiten om deze rekenrente aan te passen. Het is overigens niet ondenkbaar dat de rekenrente zou stijgen en er dus een positief effect optreedt.

5. Doorgerekende scenario's

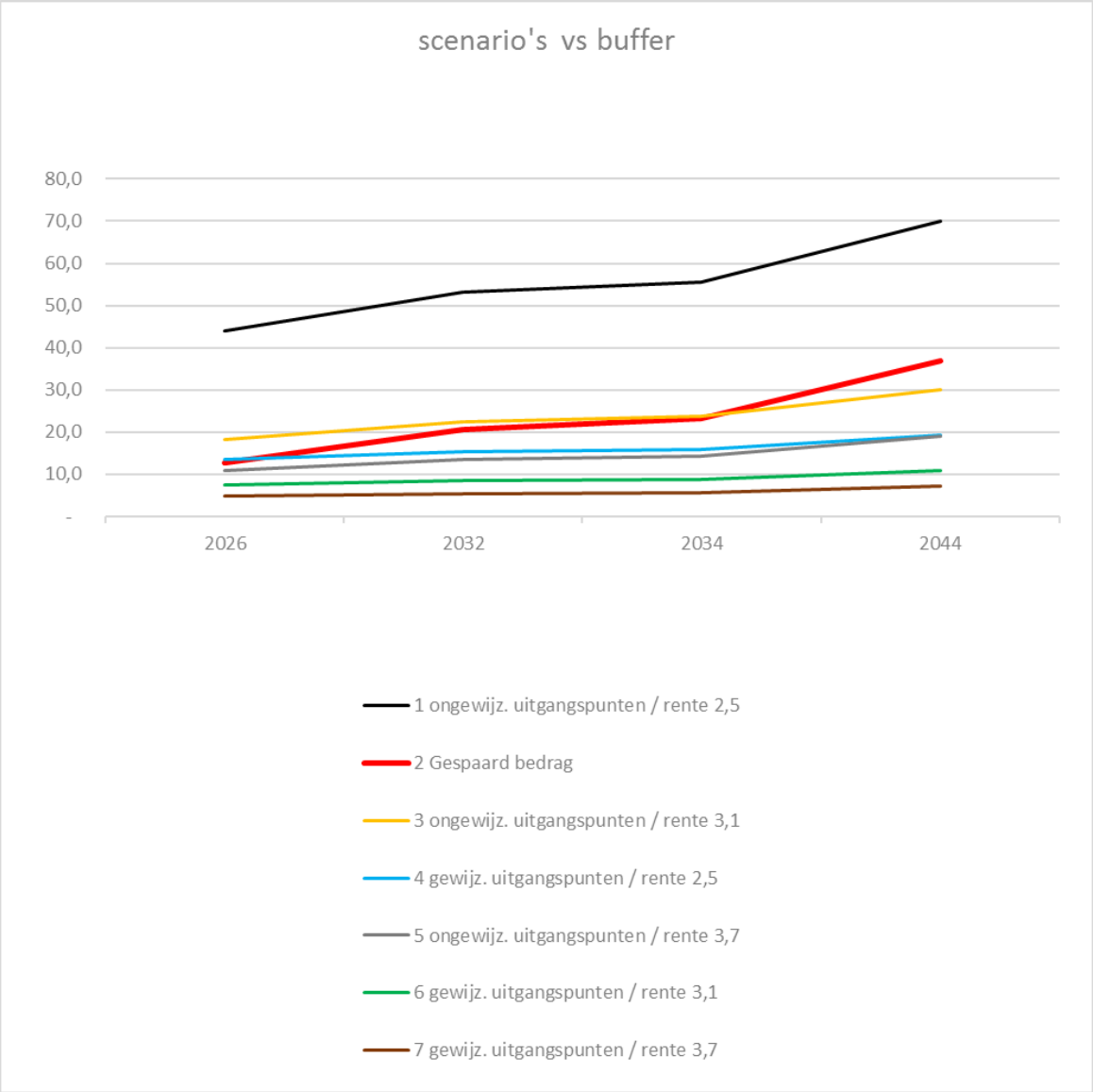
Voor de beeldvorming is een aantal scenario's doorgerekend. Deze scenario's zijn een doorrekening van combinaties van de hierboven beschreven risico's waarbij in grote lijnen de totale omvang van het risico bepaald wordt door twee belangrijke vragen:

- Gaan we uit van gewijzigde technische uitgangspunten op basis van de landelijke ontwikkelingen, die financieel veel gunstiger zijn, of blijven de technische uitgangspunten ongewijzigd?
- Gaan we uit van een stabiele ongewijzigde rente of van een rente die (bijvoorbeeld) 0,6% lager of hoger[2] ligt?

Deze scenarioberekeningen geven een beeld van hoe het financiële risico zich in de tijd zou kunnen ontwikkelen. Tegenover dit risico staat het doelvermogen en de risicobuffer die met de € 12,- opslag wordt 'opgebouwd'. Als we de scenarioberekeningen zetten tegenover de optelsom van het doelvermogen en de risicobuffer ontstaat het volgende beeld:

[2] Een rentestijging is zeker niet ondenkbaar, gelet op het gerealiseerd jaarlijks rendement van de afgelopen jaren, het verminderde risico van de provincie nu de rendementsgarantie is afgeschaft en de rentes die in andere provincies een stuk hoger liggen (bv. ZH 4,8%, NB 5,0%)

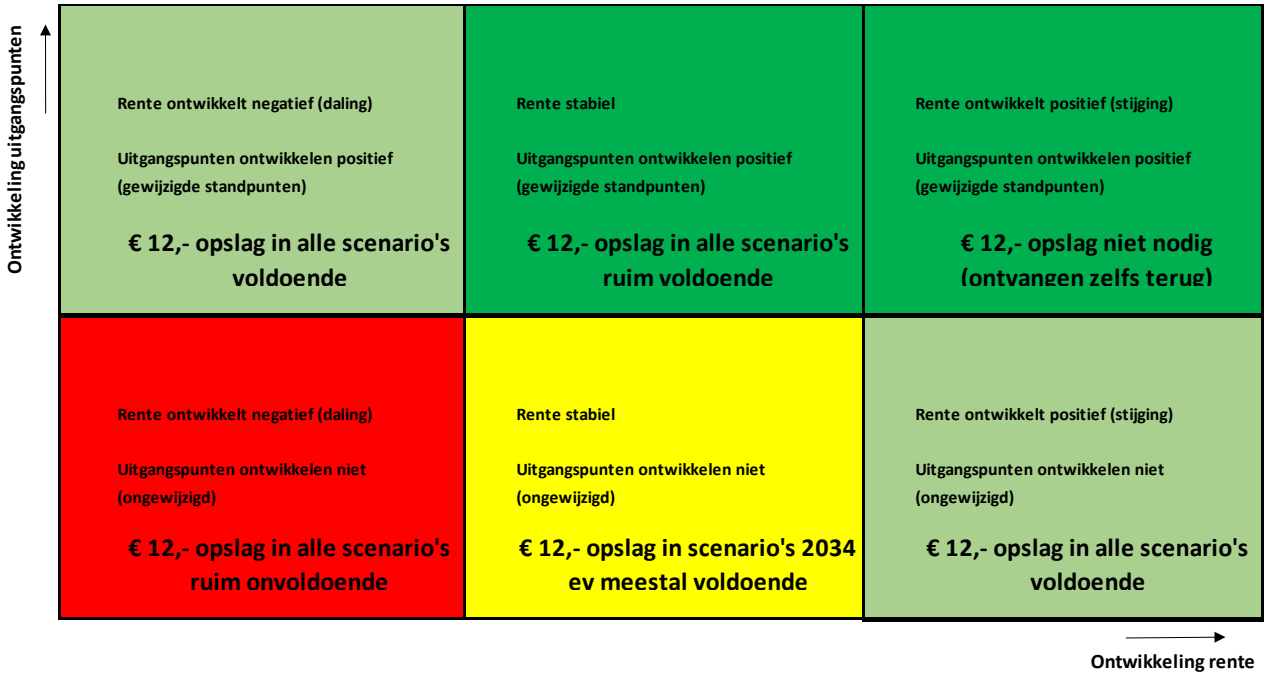
De rode lijn geeft het niveau weer van het doelvermogen en de risicobuffer. De overige lijnen zijn de doorrekeningen van de verschillende scenario's waarbij er steeds een combinatie gemaakt is van de ontwikkeling van de rente met de ontwikkeling van de technische uitgangspunten (gewijzigd of ongewijzigd).



De rode lijn bevat het (gespaarde) bedrag in het nazorgfonds plus het (spaar)bedrag vanuit de € 12,- risico-opslag. De grafiek toont aan dat de meeste scenario's kunnen worden opgevangen door het totaal gespaarde bedrag, zeker naarmate we meer tijd hebben om dat vermogen op te bouwen. De Avri gaat uit van overdracht in 2044 aangezien dan het zonnepark aan het einde is gekomen van haar technische levensduur. Dit standpunt is ook bekend bij de provincie. Conform het bestuursakkoord zal het besluit hierover pas in 2031 genomen worden. Gezien de redelijke termijn die in acht moet worden genomen voor de overdracht gaan wij ervan uit dat de overdracht niet voor 2034 plaats zal vinden.

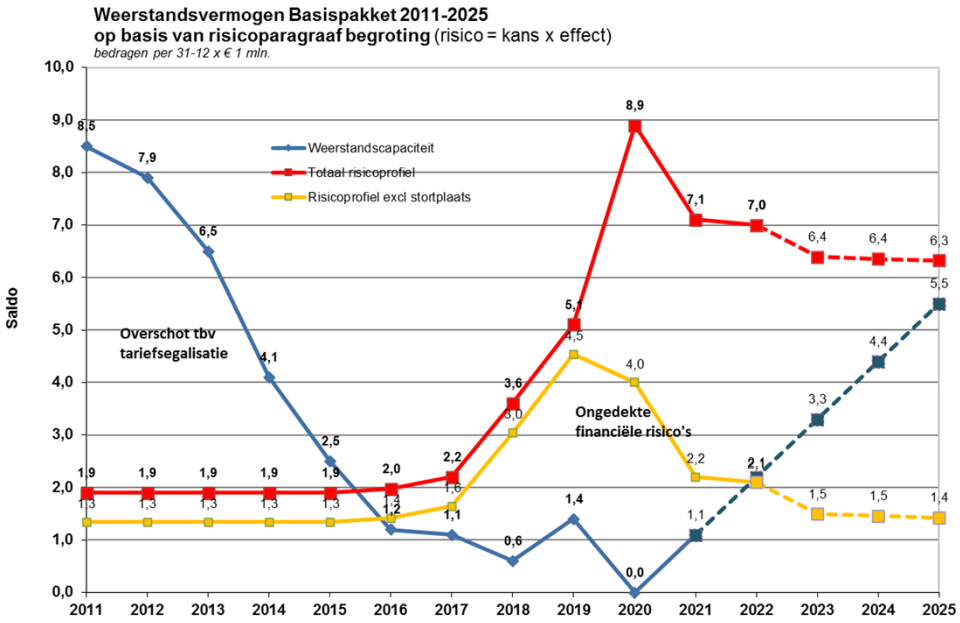
Het scenario (volledig) ongewijzigde uitgangspunten / gewijzigde rente (zwarte lijn) is hoe dan ook onbetaalbaar en raakt aan de houdbaarheid van het stelsel. Een dergelijk scenario is dan ook nu al onderwerp van het publieke

debat. Het is daarom de vraag of een dergelijk risico zich één op één zal vertalen in een direct financieel risico of dat de (landelijke) politiek in een dergelijk scenario zal ingrijpen. De ontwikkelingen zullen nauwgezet worden gevolgd en in de P&C documenten van de Avri worden verantwoord en vertaald. Wanneer de risico's zich ongunstig ontwikkelen zullen wellicht nieuwe overwegingen moeten worden gemaakt t.a.v. de risico-opslag (zie onderstaande figuur).



6. Overwegingen ten aanzien van het weerstandsvermogen

Als onderdeel van de P&C documenten (begroting, bestuursrapportage en jaarstukken) wordt het weerstandsvermogen afgezet tegen de gekwantificeerde risico's. In de bestuursrapportage is de laatste stand van de gekwantificeerde risico's afgezet tegen het weerstandsvermogen, bestaande uit de reserves en de voorziening basispakket. Hieruit blijkt, zoals bekend, een ruim onvoldoende weerstandscapaciteit. Met behulp van de € 12,- risico-opslag in de tarieven afvalstoffenheffing wordt de weerstandcapaciteit verder opgebouwd tot een voldoende niveau. De beoogde ontwikkeling is in de bestuursrapportage weergegeven in onderstaande grafiek (voor wat betreft het basispakket) en is conform de begroting 2022 en het meerjarenperspectief.



Deze grafiek maakt duidelijk dat, wanneer risico's zich ook daadwerkelijk gaan voordoen (en dan met name het risico van de stortplaats), er op basis van de huidige inschatting van de risico's onvoldoende dekking bestaat binnen het weerstandsvermogen van de Avri om de financiële effecten op te vangen en er een beroep gedaan zal worden op de deelnemende gemeenten. Bovendien zal het een aantal jaren (ongeveer nog 5 jaar) duren voordat, bij een gelijkblijvende financiële omvang van de risico's, er wel een voldoende weerstandscapaciteit zal zijn opgebouwd. Hieruit ontstaan een aantal overwegingen:

<u>Ophogen risico-opslag in de afvalstoffenheffing?</u>
Is de € 12,- risico-opslag voldoende voor het risico van de stortplaats of is een verhoging van deze opslag en daarmee de tarieven van de afvalstoffenheffing nodig? Is de termijn van 5 jaar, waarin we het tekort aan weerstandsvermogen inlopen, snel genoeg of moet dat sneller? Sneller inlopen en daarmee de risico-opslag verhogen is misschien goed voor het weerstandsvermogen, maar als, bij het bereiken van het juiste niveau van het weerstandsvermogen, het tarief weer omlaag kan, is dat nadelig voor een stabiele ontwikkeling van de tarieven. Bovendien kunnen ook de risico's tussentijds weer naar beneden worden bijgesteld. Als bijvoorbeeld de rekenrente bij de volgende ALM studie iets omhoog wordt bijgesteld is de financiële omvang van het risico van de stortplaats onmiddellijk een stuk kleiner van omvang. Al te snel en/of teveel middels de afvalstoffenheffing reageren op dergelijke onzekere risico's werkt derhalve de beoogde stabiele prijsontwikkeling tegen.

Moeten de deelnemende gemeenten zelf weerstand opbouwen?
Zoals hierboven vermeld bestaat er een risico dat Avri een beroep zal moeten doen op de deelnemende gemeenten wanneer het risico stortplaats manifest zou worden. Voor de deelnemende gemeenten afzonderlijk is het daarom een overweging om voor het aandeel in de GR een eigen stuk weerstandsvermogen op te bouwen voor het tekort in de weerstandscapaciteit van de Avri. In de bestuursrapportage 2021 is dit tekort in het weerstandsvermogen becijferd op € 6,3 miljoen (uitgaande van een ratio weerstandsvermogen van 1,0 wat het minimale niveau is voor een 'voldoende' weerstandscapaciteit).

Een variant op bovenstaande is de overweging om het risico van de stortplaats als deelnemende gemeente geheel over te nemen. Dit zou betekenen dat het huidig gekwantificeerde risico van 5,9 miljoen moet worden meegewogen in het weerstandsvermogen van de afzonderlijke gemeenten. Daarnaast zou dat betekenen dat de risico-opslag van € 12,- naar beneden kan of dat na het bereiken van voldoende weerstandsvermogen voor de overgebleven risico's bij de Avri (vermoedelijk binnen enkele jaren), de € 12,- risico-opslag helemaal uit het tarief kan worden gehaald. In bovenstaande grafiek wordt op basis van de prognoses bij de bestuursrapportage 2021 de ontwikkeling van de risico's en weerstandsvermogen tevens getoond, exclusief het risico op de stortplaats.

7. Resumé

In deze notitie wordt een beeld gegeven van de actuele stand van zaken van de risico's en kansen in de toekomst. Deze toekomst kent vele onzekerheden. Het doel van deze discussienotitie is om de gemeenteraden de mogelijkheid te bieden om als mede-risicodrager richting te geven aan de manier waarop Avri hier mee om gaat.

Aan de hand van de zienswijzen (als onderdeel van de zienswijzen met betrekking tot de kadernota) van de diverse gemeenteraden kan het AB een definitief besluit nemen over de wijze waarop en de mate waarin het risico van de stortplaats zal worden afgedekt in de meerjarenbegroting van Avri.

Bijlage 1: Nazorgfonds stortplaats (2 december 2021)