RAADSVOORSTEL

Zaaknummer:	1502195
Datum:	28-09-2026
Portefeuillehouder:	Wethouder Knulst
Team:	Team Middelen
Contactpersoon:	Pepijn Bodelier-van den Broek

Onderwerp

Herijking financieringssystematiek Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland

Voorstel

De raad besluit om:

In te stemmen met de voorgestelde Bijdrageverordening RUD Zeeland 2028 en de daarin opgenomen herijkte financieringssystematiek, mits de Regionale uitvoeringsdienst Zeeland voorafgaand aan de behandeling in het Algemeen Bestuur, en in lijn met het advies van de begeleidingscommissie, een nadere en navolgbare onderbouwing verstrekt van de financiële effecten voor de deelnemende gemeenten, en daarbij de volgende zienswijze in te dienen:

- *In de herijkte financieringssystematiek vindt afrekening plaats op begrotingsbasis. De gemeenteraad vindt het van belang dat de nieuwe financieringssystematiek wordt gemonitord en periodiek wordt geëvalueerd. Structurele afwijkingen tussen de afgesproken en gerealiseerde uitvoering moeten tijdig inzichtelijk worden gemaakt, bestuurlijk kunnen worden besproken, en zo nodig moeten leiden tot aanpassing van de deelnemersbijdrage.*

- *De gemeenteraad pleit ervoor om de evaluatie van de stemverhouding binnen het algemeen bestuur eerder uit te voeren dan de in de (nog niet unaniem vastgestelde) nieuwe gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Zeeland opgenomen termijn van twee jaar na inwerkingtreding. Indien uit deze evaluatie blijkt dat de stemverhouding onvoldoende aansluit bij een evenwichtige en zorgvuldige besluitvorming, dient deze zo nodig te worden herzien. Gelet op de huidige stemverhouding heeft de provincie hierin een relatief zwaar gewicht.*

Inleiding

De financiering van regionale uitvoeringsdiensten staat de afgelopen jaren in het teken van de versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De Commissie Van Aartsen en het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH (IBP VTH) hebben onder meer ingezet op een robuuster stelsel en een meer eenduidige financiering van omgevingsdiensten. Ook de middelen voor de Robuuste RUD maken onderdeel uit van deze ontwikkeling.

De gemeente Tholen heeft in het verleden bewust gekozen voor de PxQ-systematiek. Deze systematiek bood de mogelijkheid om de financiële bijdrage te koppelen aan de werkzaamheden die

door RUD Zeeland werden uitgevoerd en daarmee grip te houden op de inzet van de RUD. Met de nieuwe systematiek wordt PxQ als basis voor de begroting losgelaten.

De herijking en actualisatie van de financieringssystematiek staan niet op zichzelf. De RUD sluit hiermee aan bij een bredere ontwikkeling naar een meer stabiele en inhoudelijk gerichte financiering. Daarnaast is gebleken dat de huidige kentallen, frequenties en verdeelsleutels niet meer volledig aansluiten bij de huidige taakverdeling en is er binnen RUD Zeeland behoefte aan een minder complex systeem, met meer voorspelbaarheid en minder jaarlijkse verschuivingen in de begroting.

De huidige financieringssystematiek is gebaseerd op uitgangspunten die niet meer volledig aansluiten bij de huidige taakverdeling. In de afgelopen jaren zijn taken en locaties bij de RUD ingebracht zonder dat de verdeelsleutels steeds gelijktijdig zijn aangepast. Hierdoor hebben sommige deelnemers (o.a. de gemeente Tholen) in verhouding tot hun takenpakket relatief minder bijgedragen aan de gezamenlijke kosten. Met de herijking worden deze verschillen gecorrigeerd.

Voor Tholen leidt de aanpassing van de financieringssystematiek en de actualisatie van kentallen, frequenties en verdeelsleutels op basis van de huidige informatie tot een structurele stijging van de bijdrage van circa €169.000 per jaar. Het college vindt het van belang dat deze financiële consequentie goed kan worden verklaard en beoordeeld en heeft daarom aanvullende financiële informatie bij RUD Zeeland opgevraagd over de opbouw van deze stijging. Een deel van deze informatie is inmiddels ontvangen, aanvullende gegevens worden nog opgevraagd.

De reeds ontvangen aanvullende informatie is met de gemeenteraad gedeeld en als bijlage bij dit voorstel gevoegd. Tijdens de commissiebehandeling van 29 oktober 2026 zal RUD Zeeland een nadere toelichting geven op de herijkte financieringssystematiek en de financiële gevolgen voor de gemeente Tholen. Hiermee wordt de gemeenteraad in staat gesteld om vragen over de financiële gevolgen en de voorgestelde systematiek rechtstreeks aan de RUD te stellen. Voorafgaand hieraan kan kennis worden genomen van het webinar van RUD Zeeland van 23 september 2026, dat via de website van RUD Zeeland kan worden teruggekeken.

Het Algemeen Bestuur heeft op 4 december 2023 besloten de bestaande gedeeltelijke consolidatie van de begrotingssystematiek te verlengen totdat een nieuwe begrotingssystematiek beschikbaar is. In 2025 is RUD Zeeland vervolgens gestart met een traject om te komen tot een herijking van de financieringssystematiek. Op 8 december 2025 heeft het Algemeen Bestuur de richting voor dit traject vastgesteld. Daarbij is besloten de huidige systematiek tot en met 2027 te hanteren en vanaf 2028 een herijkte financieringssystematiek in te voeren. Het algemeen bestuur van RUD Zeeland heeft op 7 september 2026 een voorgenomen besluit genomen over de herijkte financieringssystematiek en de Bijdrageverordening RUD Zeeland 2028. De voorstellen zijn voor zienswijze voorgelegd aan de deelnemers.

Doelstelling

Met dit voorstel wordt beoogd in te stemmen met een financieringssystematiek die beter aansluit bij de inhoudelijke uitvoering van de taken van RUD Zeeland, waarbij tegelijkertijd voldoende grip en inzicht blijft bestaan in:

- de financiële bijdrage van Tholen;
- de uitvoering van de afgesproken taken;
- de behaalde resultaten;
- de ontwikkeling van de kosten;
- en de wijze waarop de systematiek wordt geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Argumenten

1.1 De herijkte financieringssystematiek sluit beter aan bij inhoudelijke sturing

De gemeente Tholen heeft in het verleden bewust gekozen voor de PxQ-systematiek. Door de koppeling tussen producten, uren en kosten bood deze systematiek mogelijkheden om de inzet van RUD Zeeland financieel en inhoudelijk te volgen en daarop te sturen. Deze mogelijkheid tot sturing vindt het college nog steeds van belang.

Tegelijkertijd is het takenpakket van RUD Zeeland in de afgelopen jaren gewijzigd en ontwikkelt de organisatie zich verder naar een meer integrale en regionale uitvoerder van VTH-taken. Volgens RUD Zeeland biedt de nieuwe financieringssystematiek daarbij ook ruimte voor strategische advisering. Door periodieke actualisatie van de kengetallen moet de begroting actueel blijven en voldoende financiële ruimte bieden voor de uitvoering van de taken.

De reguliere bijdrage wordt binnen de nieuwe systematiek vastgesteld op basis van de begroting en het daarbij behorende jaarplan, en niet meer rechtstreeks afgerekend op basis van de daadwerkelijk bestede uren. Daarmee verschuift de sturing meer naar inhoud, prioriteiten en resultaten. Het college vindt het belangrijk dat de uitvoering en resultaten op basis van het jaarplan goed kunnen worden gevolgd en waar nodig bijgestuurd. Daarnaast is het van belang dat het werken op begrotingsbasis wordt gemonitord en periodiek wordt geëvalueerd. Wanneer over een langere periode sprake is van structurele en substantiële verschillen tussen de begrote en de daadwerkelijk gerealiseerde inzet, moet worden bezien of de deelnemersbijdrage hierop moet worden aangepast.

1.2 De actualisatie van parameters en verdeelsleutels is noodzakelijk

De huidige parameters, kentallen, frequenties en verdeelsleutels zijn gebaseerd op een ouder systeem. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn in 2024 extra milieutaken aan het basistakenpakket van de RUD toegevoegd. Het gaat om VTH-taken bij bedrijven die door het gewijzigde basistakenpakket onder de verantwoordelijkheid van de RUD zijn komen te vallen. Voor Tholen betekende dit dat een deel van de milieuvergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij deze bedrijven van de gemeente naar RUD Zeeland is overgegaan. Ook de bijbehorende locaties zijn aan de RUD overgedragen.

De RUD voert deze zogenoemde basistaken voor de deelnemers uit. Het gaat daarbij om taken waarvan landelijk is bepaald dat deze door een omgevingsdienst worden uitgevoerd, zodat deze taken op een uniforme en deskundige wijze worden uitgevoerd.

Daarbij zijn werkzaamheden en uren vanuit de gemeentelijke organisatie overgedragen aan de RUD. De gemeentelijke capaciteit voor deze werkzaamheden kon daardoor worden afgeschaald.

RUD Zeeland heeft toegelicht dat het Algemeen Bestuur er bewust voor heeft gekozen om de kengetallen niet tussentijds te actualiseren, maar dit te doen na de invoering van de Omgevingswet. Omdat de invoering van de Omgevingswet meerdere malen is uitgesteld, is uiteindelijk een relatief lange periode ontstaan waarin de uitgangspunten niet zijn aangepast. Hierdoor zijn bij de huidige herijking grotere verschillen tussen deelnemers zichtbaar geworden.

Met de herijking en actualisatie worden deze uitgangspunten aangepast. Het college vindt het daarbij van belang dat inzichtelijk is hoe de nieuwe uitgangspunten tot de verschillende financiële effecten voor de deelnemers leiden en in het bijzonder hoe de bijdrage van Tholen is opgebouwd.

1.3 De financiële gevolgen voor Tholen vragen om extra aandacht en transparantie

Het loslaten van een directe financiële koppeling aan afzonderlijke werkzaamheden betekent niet dat de deelnemers minder moeten kunnen sturen. De sturing verschuift nadrukkelijker naar de inhoud, prioriteiten, maatschappelijke opgaven en resultaten.

De jaarlijkse plannen van de RUD zijn hiervoor een belangrijk instrument. Daarin moet duidelijk zijn welke werkzaamheden worden uitgevoerd, welke resultaten worden nagestreefd en welke prioriteiten

daarbij gelden. Wanneer structurele afwijkingen ontstaan in de uitvoering of resultaten, moet hierover tijdig bestuurlijk kunnen worden bijgestuurd.

De reeds ontvangen aanvullende informatie van RUD Zeeland onderstreept daarnaast het belang van het periodiek actualiseren van de kengetallen. Hiermee wordt beoogd de begroting actueel te houden en ervoor te zorgen dat voldoende financiële ruimte beschikbaar blijft voor de uitvoering van de taken.

Het college vindt het daarom belangrijk dat de RUD niet alleen inzicht geeft in de financiële bijdrage, maar ook in de uitvoering, de behaalde resultaten en de ontwikkeling van de benodigde capaciteit.

Kanttekeningen en effecten

1.1 De nieuwe systematiek vermindert de directe financiële afrekening op uren

De nieuwe systematiek maakt de reguliere bijdrage minder direct afhankelijk van de daadwerkelijk gemaakte kosten in een bepaald jaar. Dit is een bewuste keuze binnen de nieuwe financieringssystematiek en draagt bij aan meer voorspelbaarheid van de reguliere bijdrage.

Dit betekent tegelijkertijd dat een lagere of hogere realisatie van reguliere werkzaamheden niet automatisch leidt tot een overeenkomstige aanpassing van de bijdrage. Het belang van inzicht in de uitvoering en resultaten neemt hierdoor toe. De RUD moet daarom voldoende inzicht bieden in de gerealiseerde werkzaamheden en resultaten. Wanneer over een langere periode blijkt dat de gerealiseerde inzet voor Tholen structureel en substantieel afwijkt van de begrote inzet, moet worden beoordeeld of de deelnemersbijdrage hierop moet worden aangepast.

1.2 De financiële herverdeling voor Tholen is aanzienlijk.

De totale begroting van RUD Zeeland blijft budgetneutraal. Dit betekent echter niet dat de financiële gevolgen voor individuele deelnemers beperkt zijn.

Voor Tholen wordt uitgegaan van een structurele stijging van circa €169.000 per jaar. Deze stijging is het gevolg van meerdere onderdelen van de herijking en actualisatie, waaronder de actualisatie van kentallen, frequenties en verdeelsleutels en de gewijzigde toerekening van middelen voor de Robuuste RUD.

Het college heeft daarom aanvullende informatie opgevraagd over de opbouw van dit bedrag. De reeds ontvangen aanvullende informatie is als bijlage bij dit voorstel opgenomen en wordt gebruikt om de financiële gevolgen voor Tholen nader te beoordelen.

1.3 De implementatie van de nieuwe systematiek vraagt om goede monitoring.

De nieuwe systematiek wordt vanaf 2028 toegepast. Tegelijkertijd wordt van de RUD verwacht dat zij inzicht blijft geven in de uitvoering en resultaten.

Dit vraagt om voldoende capaciteit voor monitoring en rapportage. Structurele afwijkingen tussen de afgesproken en gerealiseerde uitvoering moeten tijdig worden gesignaleerd, zodat hierover bestuurlijk kan worden gesproken en waar nodig kan worden bijgestuurd. Ook de RUD geeft aan dat periodieke actualisatie van de kengetallen nodig is om de begroting actueel te houden.

1.4 Een goede bestuurlijke balans blijft noodzakelijk

Wanneer structurele afwijkingen in de uitvoering en resultaten niet via de jaarlijkse plannen of de ambtelijke lijn kunnen worden opgelost, is het algemeen bestuur van de RUD de aangewezen plek voor bestuurlijke sturing. Het is daarom van belang dat deelnemers binnen het Algemeen Bestuur op een evenwichtige wijze invloed kunnen uitoefenen op de koers en besluitvorming van de RUD.

De gemeenteraad pleit er daarom voor om de stemverhouding binnen het algemeen bestuur eerder te evalueren dan de in de nieuwe gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Zeeland opgenomen termijn van twee jaar na inwerkingtreding. Indien uit deze evaluatie blijkt dat de stemverhouding

onvoldoende aansluit bij een evenwichtige en zorgvuldige besluitvorming, moet deze zo nodig worden herzien. Gelet op de huidige stemverhouding heeft de provincie hierin een relatief zwaar gewicht.

Financiën

De voorgestelde herijking en actualisatie van de financieringssystematiek zijn budgettair neutraal voor RUD Zeeland als geheel. De totale begroting van de RUD wordt door de herijking niet verhoogd. Wel worden de bijdragen van de deelnemers anders verdeeld doordat de bestaande verdeelsleutels, parameters en kentallen worden geactualiseerd.

Voor de gemeente Tholen leidt de herijking en actualisatie tot een structurele verhoging van de bijdrage van circa €169.000 per jaar. Deze verhoging moet worden bezien tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het takenpakket en de bijdrage van Tholen aan RUD Zeeland in de afgelopen jaren.

Ontwikkeling taken en bijdrage Tholen

Jaar	Bijdrage Tholen	Ontwikkeling/ wijziging	Financieel effect
2023	ca. € 419.000	Bijdrage op basis van de PxQ-systematiek	De werkelijke productie bleef achter bij de begrote productie. Circa €61.000 is terugontvangen.
2024	ca. € 562.000	Overdracht van nieuwe basistaken en bijbehorende locaties als gevolg van de Omgevingswet. Daarnaast effecten van de Robuuste RUD.	Bijdrage circa € 107.000 hoger dan de eerdere begroting. Voor de overgedragen taken was circa € 77.000 aanwezig in de begroting.
2025	ca. € 681.000	Doorwerking van de taakoverdracht en eerdere begrotingswijzigingen.	Circa € 119.000 hoger dan de eerdere begroting. Verdere structurele verhoging van de bijdrage (Robuuste RUD).
2026	ca. € 947.000	Verdere ontwikkeling van het takenpakket en begrotingswijzigingen van RUD Zeeland.	Circa € 266.000 hoger dan de eerdere begroting. Verdere structurele verhoging. (Robuuste RUD & huisvesting)
2027	ca. € 981.000	Doorwerking van eerdere wijzigingen en begrotingswijzigingen.	Structurele bijdrage vóór invoering van de nieuwe systematiek.
2028	ca. € 1.116.000	Invoering herijkte financieringssystematiek. Het takenpakket wordt hiermee niet opnieuw uitgebreid; de financiële verdeling wordt geactualiseerd.	**Structurele verhoging van circa € 169.000 ten opzichte van de huidige systematiek (2026).**

De bedragen laten zien dat de bijdrage van Tholen de afgelopen jaren al meerdere malen is gewijzigd. Deze stijgingen hebben verschillende oorzaken en kunnen daarom niet volledig aan de herijking van de financieringssystematiek worden toegeschreven.

Tot en met 2023 voerde Tholen een deel van de werkzaamheden binnen het fysieke domein zelf uit, terwijl de RUD Zeeland de bij haar belegde basistaken uitvoerde. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn in 2024 extra basistaken en bijbehorende locaties van Tholen naar RUD Zeeland overgegaan. Hierdoor worden deze werkzaamheden sindsdien door de RUD uitgevoerd en zijn werkzaamheden en uren verschoven van de gemeentelijke organisatie naar de RUD.

De gemeentelijke formatie is aangepast aan deze gewijzigde taakverdeling. Hierdoor kon de benodigde financiële ruimte binnen de gemeentelijke organisatie mede worden opgevangen door de formatie te verminderen. De herijking en actualisatie van de financieringssystematiek staan hier los van: deze zien niet op een verdere uitbreiding van het takenpakket van Tholen, maar op het aanpassen van de financiële uitgangspunten en verdeelsleutels.

Daarnaast heeft de ontwikkeling naar een Robuuste RUD in de afgelopen jaren geleid tot aanvullende financiële gevolgen voor de deelnemers. De middelen die hiervoor beschikbaar zijn gesteld, zijn bedoeld voor de versterking van de omgevingsdienst en de uitvoering van de milieutaken. Deze ontwikkeling staat los van de voorgestelde herijking, maar maakt wel onderdeel uit van de ontwikkeling van de bijdrage van Tholen in de afgelopen jaren.

Ook de nieuwe huisvesting van RUD Zeeland in Middelburg heeft vanaf 2026 financiële gevolgen. RUD Zeeland is per 1 januari 2026 verhuisd van Terneuzen naar Middelburg. De hiermee samenhangende huisvestingskosten maken onderdeel uit van de bedrijfsvoering van de RUD en zijn verwerkt in de bijdrage van de deelnemers.

De voorgestelde herijking en actualisatie hebben een ander karakter. Bij de invoering in 2028 worden niet opnieuw dezelfde taken en locaties aan RUD Zeeland overgedragen. De herijking en actualisatie hebben vooral betrekking op het aanpassen van de parameters, kentallen, frequenties en verdeelsleutels waarmee de kosten over de deelnemers worden verdeeld.

De RUD geeft aan dat de totale begroting door de herijking en actualisatie niet stijgt, maar dat sprake is van een herverdeling van de bestaande kosten over de deelnemers. De RUD geeft daarnaast aan dat verouderde verdeelsleutels een belangrijke oorzaak zijn van de herverdeeleffecten.

De structurele verhoging van de bijdrage van Tholen van circa € 169.000 ten opzichte van de huidige bijdrage wordt vanaf 2028 meegenomen in de gemeentelijke begroting.

Juridische gevolgen

De nieuwe Bijdrageverordening RUD Zeeland 2028 vormt de juridische grondslag voor de nieuwe wijze waarop de bijdragen van de deelnemers worden berekend en verrekend. De verordening vervangt de huidige Bijdrageverordening RUD Zeeland 2021 per 1 januari 2028.

Communicatie

De zienswijze van de gemeente Tholen wordt na besluitvorming door de gemeenteraad aan RUD Zeeland toegezonden.

RUD Zeeland wordt gevraagd om tijdens de commissiebehandeling op 29 oktober 2026 een toelichting te geven op de herijkte financieringssystematiek en in het bijzonder op de financiële gevolgen voor Tholen.

Voor een nadere toelichting op de herijking van de financieringssystematiek wordt verwezen naar het door RUD Zeeland georganiseerde webinar van 23 september 2026. Dit webinar is terug te kijken via de website van RUD Zeeland.

Vervolg

Na besluitvorming op 5 november 2026 wordt de zienswijze van de gemeente Tholen aan RUD Zeeland toegezonden.

Het algemeen bestuur besluit naar verwachting in december 2026 over de herijkte financieringssystematiek en de Bijdrageverordening RUD Zeeland 2028.De besluitvorming vindt plaats binnen de kaders van de Gemeenschappelijke regeling Regionale uitvoeringsdienst Zeeland. Voor het besluit van het algemeen bestuur geldt een gekwalificeerde meerderheid van twee derde.

Begin 2027 worden de voorbereidingen voor de begroting 2028 volgens de nieuwe systematiek gestart.

Bijlage(n)

Bij dit voorstel zijn de volgende bijlagen toegevoegd:

- Aanbiedingsbrief;
- AB voorstel;
- Advies van de Begeleidingscommissie;
- Bijdrageverordening RUD Zeeland 2028;
- Addendum actualisatie kentallen;
- Presentaties nieuwe financieringssystematiek.
- Aanvullende financiële informatie over de financiële gevolgen voor Tholen.