

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]@akd.nl>  
**Verzonden:** woensdag 22 oktober 2025 12:20  
**Aan:** [REDACTED]  
**CC:** [REDACTED] ( AKD )  
**Onderwerp:** RE: Offertezoek persvragen en memo onafhankelijk positie  
**Bijlagen:** 2025-10-22 - Memorandum ODZL (concept).docx; Beantwoording persvragen Willems America BV. comm AKD.docx

**Opvolgingsvlag:** Opvolgen  
**Vlagstatus:** Met vlag

Dag [REDACTED]

Wij hebben het onderzoek inmiddels uitgevoerd, en onze conclusie dat er hier niets onoorbaars is gebeurd en dat er voldoende rechtspraak is die dat ondersteunt. Zie bijgaande memo. Die rechtspraak hebben we ook verwerkt in de reactie op de persvragen – ook bijgevoegd.

De behoorlijkheidsnormen strekken iets verder dan 2:4 Awb (namelijk dat ook de schijn van partijdigheid in algemene zin moet worden vermeden), maar wij zien dat hier ook niet. Tegelijkertijd is die norm een stuk vager en wat meer grijs gebied. Kennelijk heeft de Limburger wel rechtsgeleerden gevonden die dat vinden, dus je kan er in ieder geval van mening over verschillen. Wij zijn dan ook heel benieuwd naar welke rechtsgeleerden hier zijn geraadpleegd en of zij zich ook bewust zijn van de rechtspraak van de Afdeling op dit punt. We hebben in de persvragen daarom ook opgenomen dat aan de Limburger wordt gevraagd om die rechtspraak aan de geraadpleegde rechtsgeleerden voor te houden met de vraag of dat hun mening verandert (of in ieder geval: nuanceert).

Tot slot – ik neem aan dat er afstemming plaatsvindt met de Provincie? Als zij dezelfde persvragen hebben gekregen lijkt het mij nuttig om te voorkomen dat er twee totaal verschillende antwoorden die kant op gaan.

Laat maar weten of je nog vragen of opmerkingen hebt of hiermee uit de voeten kunt!

Met vriendelijke groet,



[REDACTED] | Partner, Advocaat

AKD N.V.

E: [REDACTED]@akd.nl | T: [REDACTED] | M: [REDACTED]

LinkedIn | [www.akd.eu](http://www.akd.eu)

Nederland | België | Luxemburg

---

**From:** [REDACTED]@odzl.nl>  
**Sent:** Monday, October 20, 2025 2:27 PM  
**To:** [REDACTED]@akd.nl>  
**Subject:** Offertezoek persvragen en memo onafhankelijk positie

Veilig Mailen bericht

Beste [REDACTED]

Zoals telefonisch besproken, bijgaand de persvragen incl. de betreffende mailwisseling, onze concept beantwoording en personeelshandboek (gedragscode en eed)

Ter info: de mailwisseling is openbaargemaakt in het kader van een Woo-besluit van 8 juli 2024.

([https://archieff13.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20241231235959/https://www.limburg.nl/publish/pages/8189/woo-verzoek\\_burger\\_inzake\\_verweerschrift\\_beroepsprocedure\\_willems\\_amerca\\_bv.zip](https://archieff13.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20241231235959/https://www.limburg.nl/publish/pages/8189/woo-verzoek_burger_inzake_verweerschrift_beroepsprocedure_willems_amerca_bv.zip)).

Graag een review van de concept beantwoording (uiterlijk aanstaande donderdag) en een memo over de (wettelijke) kaders die gelden bij dit soort afstemming en of de huidige handelswijze daar binnen past.

Ik ontvang graag een opgave van de verwachte ureninzet en tarief.

Met vriendelijke groet,

[Redacted signature]

Concernjurist | Staf  
**Omgevingsdienst Zuid-Limburg**

Postbus 5700 | 6202 MA Maastricht

Tel [Redacted] / 043 389 73 30

E-mail [Redacted]@odz.nl

[www.odzuidlimburg.nl](http://www.odzuidlimburg.nl)



Bij het uitvoeren van onze werkzaamheden verwerken wij persoonsgegevens.  
Voor meer informatie over verwerkingen van persoonsgegevens door de Omgevingsdienst Zuid-Limburg verwijzen wij u naar [www.odzuidlimburg.nl/privacy+en+proclaimer](http://www.odzuidlimburg.nl/privacy+en+proclaimer)

---

**Van:** [Redacted]

**Verzonden:** maandag 20 oktober 2025 11:50

**Aan:** [Redacted]@akd.nl>

**Onderwerp: RE:** [Redacted]

Dag [Redacted]

Naast onderstaande verzoek mbt mandaat heb ik nog een spoedvraag voor je nav persvragen.  
Zou je mij kunnen bellen als je in de gelegenheid bet

Met vriendelijke groet,

[Redacted signature]

Concernjurist | Staf  
**Omgevingsdienst Zuid-Limburg**

Postbus 5700 | 6202 MA Maastricht

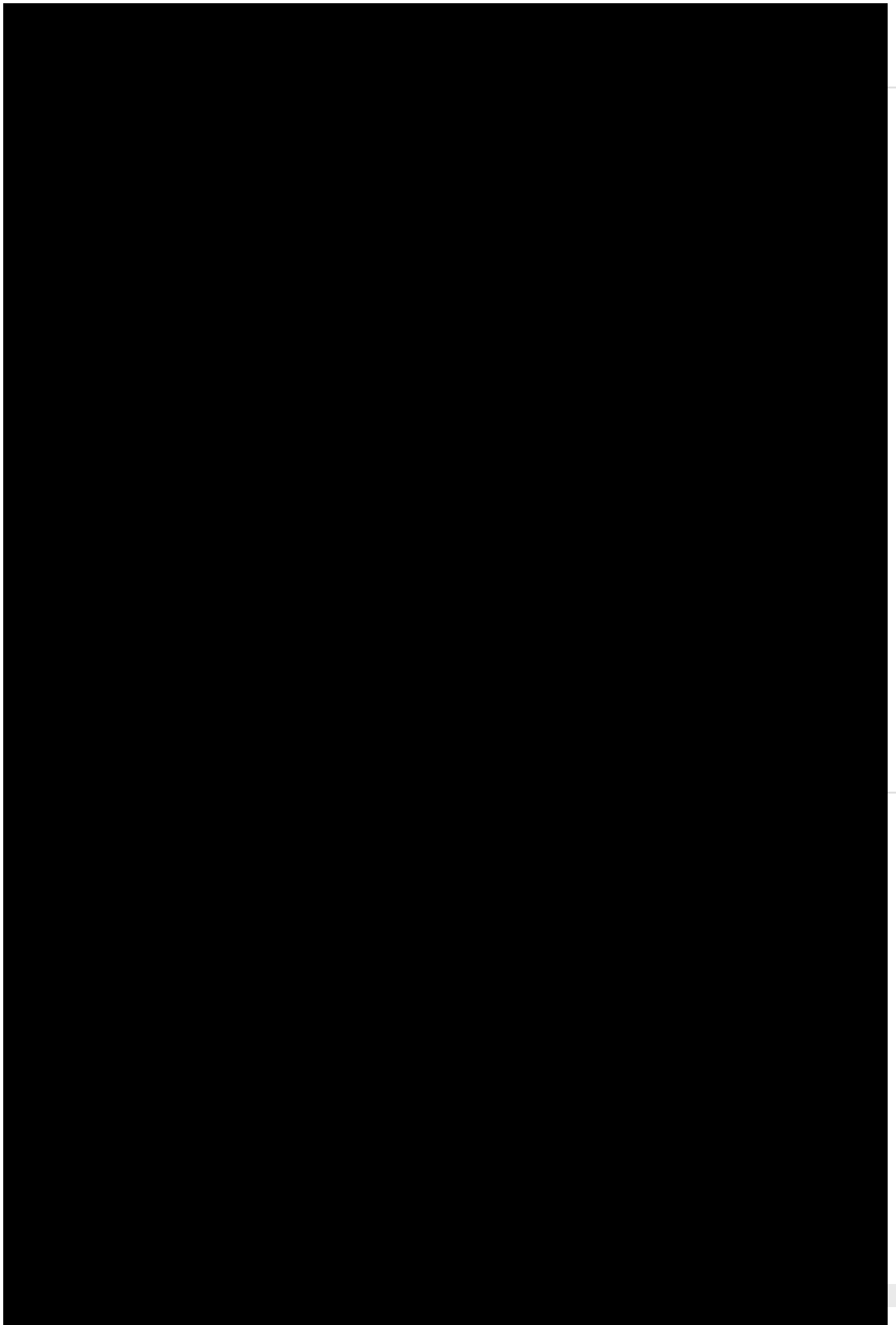
Tel [Redacted] / 043 389 73 30

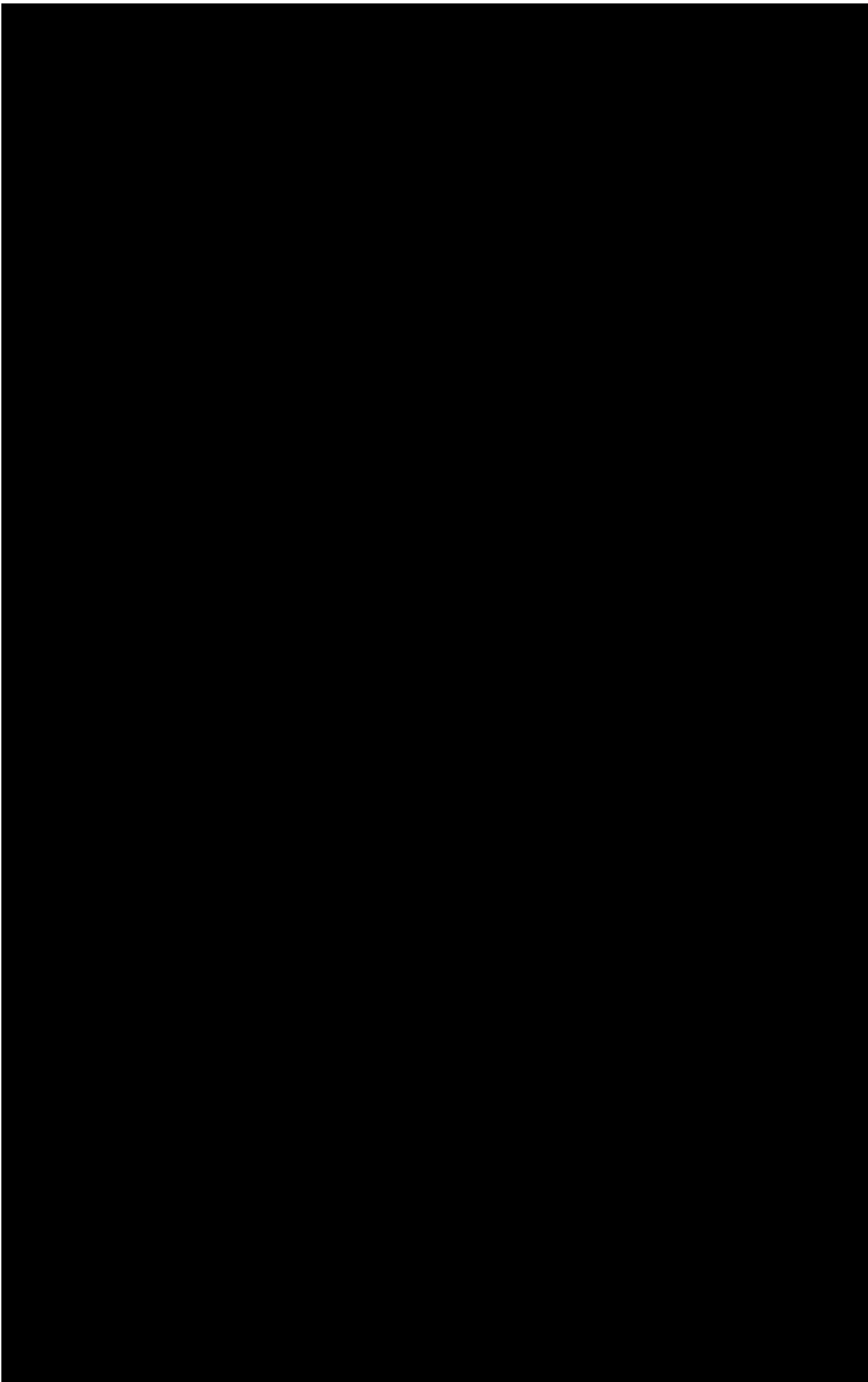
E-mail [Redacted]@odz.nl

[www.odzuidlimburg.nl](http://www.odzuidlimburg.nl)



Bij het uitvoeren van onze werkzaamheden verwerken wij persoonsgegevens.







# MEMO



## VERTROUWELIJK

AAN Omgevingsdienst Zuid-Limburg  
t.a.v. de heer [REDACTED]

VAN [REDACTED] Advocaat  
[REDACTED] Advocaat

TELEFOON +31 88 253 5919  
MOBIEL [REDACTED]  
E-MAIL [REDACTED]@akd.nl

DATUM CONCEPT 22 oktober 2025

ONS KENMERK -

POSTADRES Postbus 4714  
4803 ES Breda

ONDERWERP **Afstemming processtuk met advocaat  
vergunninghouder; advies inzake juridische  
toelaatbaarheid**

De Omgevingsdienst Zuid-Limburg (hierna: de '**Omgevingsdienst**') heeft AKD om advies gevraagd inzake de juridische toelaatbaarheid van onderlinge afstemming tussen een ambtenaar van de Omgevingsdienst en een advocaat van een vergunninghouder met betrekking tot een processtuk (verweerschrift) waarin het besluit waarmee de betreffende vergunning is verleend, wordt verdedigd.

Naar aanleiding van een openbaarmakingsverzoek op grond van de Wet Open Overheid is e-mailcorrespondentie openbaar gemaakt waaruit volgt dat de advocaat van vergunninghouder input heeft geleverd op het verweerschrift zoals hij dat in concept heeft kunnen bestuderen. De betreffende correspondentie is als bijlage bij dit memorandum opgenomen. Regionaal dagblad De Limburger (hierna: '**De Limburger**') heeft deze correspondentie gelezen en hierover persvragen gesteld.

In dit memorandum zetten wij de wettelijke kaders uiteen die relevant kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag in hoeverre deze handelswijze van de Omgevingsdienst en/of de betrokken ambtenaar toelaatbaar kan worden geacht. Na een korte inleiding (hoofdstuk 1) gaan wij nader in op het verbod op vooringenomenheid zoals dat voor bestuursorganen geldt (hoofdstuk 2) en de van een ambtenaar te verwachten integriteit en onafhankelijkheid (hoofdstuk 3). Vervolgens gaan wij kort in op de klachtenbehandeling door een bestuursorgaan (hoofdstuk 4).

Wij komen tot de conclusie dat de handelswijze van de Omgevingsdienst en/of de betrokken ambtenaar niet ontoelaatbaar moet worden geacht. De gang van zaken is naar onze inschatting niet in strijd met enig wettelijk voorschrift.

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 22/2023 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

## 1 ACHTERGROND

- 1.1 Naar aanleiding van een openbaarmakingsverzoek op grond van de Wet Open Overheid is e-mailcorrespondentie openbaargemaakt waaruit volgt dat de advocaat van een vergunninghouder input levert op het verweerschrift zoals hij dat in concept heeft kunnen bestuderen. Dit verweerschrift heeft betrekking op een beroepsprocedure waarin een door de Omgevingsdienst in mandaat van het college van gedeputeerde staten van de Provincie Limburg verleende omgevingsvergunning (hierna: het '**college**') centraal staat. Deze beroepsprocedure is bekend onder het kenmerk ROE 23/1068.
- 1.2 De omgevingsvergunning waar het om gaat heeft betrekking op een mestvergistingsinstallatie in de gemeente Horst aan de Maas. Omwonenden en het comité Behoud de Parel (hierna: het '**comité**') zijn in beroep gegaan tegen meerdere besluiten die betrekking hebben op deze mestvergistingsinstallatie. In dit beroep heeft de vergunninghouder, die als derde-belanghebbende bij dit beroep betrokken is, juridische bijstand van een advocaat ingeschakeld.
- 1.3 In de periode maart 2024 tot en met mei 2024 vond e-mail correspondentie plaats tussen een ambtenaar van de Omgevingsdienst en de advocaat van de vergunninghouder. Uit e-mailcorrespondentie van 26 en 29 april 2024 volgt dat deze advocaat de Omgevingsdienst twee notities toestuurt, van inspectie- en certificeringsbedrijf SGS en ingenieursbureau Peutz. Deze deskundigenadviezen vormen een reactie op een rapport van Climate Concept, dat door vergunninghouder is ingebracht in het beroep.
- 1.4 In het e-mailbericht van 29 april 2024 levert de advocaat, met betrekking tot deze deskundigenadviezen, input voor het verweer. Daarover merkt de advocaat op:
- "Daarover kun je, wat mij betreft, gebruik maken van mijn onderstaand commentaar hierop, waarbij ik het aan jou overlaat hoe je een en ander wilt vorm geven. Daarbij kun je desgewenst ook gebruik maken van deze beide notities van SGS en Peutz van respectievelijk 10 en 23 april jl."*
- 1.5 Uit de e-mailcorrespondentie van 8 en 9 mei 2024 volgt dat de Omgevingsdienst zijn conceptverweerschrift met de advocaat heeft gedeeld, waarop deze enkele niet-inhoudelijke opmerkingen levert. Op 14 mei 2024 zond de betrokken jurist van de Omgevingsdienst de advocaat een afschrift van het ingediende verweerschrift toe.
- 1.6 De Limburger heeft de Omgevingsdienst meerdere persvragen gesteld. Deze zien op het contact tussen de ambtenaar van de Omgevingsdienst en de betrokken advocaat, en hoe dit zich verhoudt tot de onafhankelijke positie van een bestuursorgaan bij beroepsprocedures als deze.

## 2 VERBOD OP VOORINGENOMENHEID (ARTIKEL 2:4 AWB)

- 2.1 In de Algemene wet bestuursrecht (hierna: '**Awb**') zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur opgenomen, waarin is vastgelegd hoe een bestuursorgaan zich tegenover burgers en bedrijven dient te gedragen. Zo wordt van een bestuursorgaan verwacht dat deze zorgvuldig handelt (artikel 3:2 Awb), zijn bevoegdheid niet gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze is verleend

(artikel 3:3 Awb), evenredige besluiten neemt (artikel 3:4 Awb) en deze voldoende motiveert (artikel 3:46 Awb).

- 2.2 Voor het onafhankelijk optreden van bestuursorganen ontbreekt een algemene wettelijke regel. Wel speelt de onpartijdigheid van het bestuursorgaan een rol in het kader van het verbod op vooringenomenheid, zoals dat in artikel 2:4 van de Awb is vastgelegd. Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult. Waar het, algemeen gezegd, om gaat is dat het bestuursorgaan de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bij voorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren van medewerkers of bestuurders te laten beïnvloeden.<sup>1</sup>
- 2.3 In de rechtspraak zien wij verschillende uitspraken terug waarin de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de '**Afdeling**') zich uitspreekt over de samenwerking tussen een bestuursorgaan en initiatiefnemer/derde-belanghebbende, in welk verband het bestuursorgaan vooringenomenheid wordt verweten. Een beroep op vooringenomenheid slaagt echter zelden. De rechter gaat hier enkel in uitzonderlijke gevallen in mee, bijvoorbeeld wanneer een burgemeester of wethouder met een persoonlijk belang deelneemt aan besluitvorming.<sup>2</sup>
- 2.4 Veelal heeft een beroep op schending van artikel 2:4 van de Awb betrekking op de besluitvorming door het bestuursorgaan, ook in gevallen waarin het bestuursorgaan zich door derden heeft laten adviseren. Hoewel het hier strikt genomen niet gaat om besluitvorming, maar om een verweerschrift (zodat het de vraag is of artikel 2:4 Awb hier rechtstreeks van toepassing is), lijkt het ons dat die rechtspraak ook houvast geeft in deze context en een bepaalde reflexwerking heeft op de beoordeling van de behoorlijkheid van het optreden van de Omgevingsdienst.
- 2.5 In dat verband heeft de Afdeling meermaals bepaald dat een samenwerking tussen het bestuursorgaan en de initiatiefnemer dan wel de adviseur van initiatiefnemer, die eenzelfde ontwikkeling voorstaan, in beginsel geoorloofd is en dat van moet worden uitgegaan dat ieder van hen zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt.<sup>3</sup>
- 2.6 In een uitspraak van de Afdeling van 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064, stond bijvoorbeeld een kwestie centraal waarin het bestuursorgaan bij zijn besluitvorming nauw heeft samengewerkt met initiatiefnemers en het adviesbureau waardoor zij zich hebben laten adviseren, waarbij veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden. Ook hier geldt dat de Afdeling niet tot het oordeel komt dat daarmee sprake is geweest van vooringenomenheid door het bestuursorgaan. Daartoe overweegt zij als volgt (rechtsoverweging 23.3):

*“Uit de overgelegde correspondentie kan naar het oordeel van de Afdeling echter niet worden afgeleid dat de raad en het college van burgemeester en wethouders bij de besluitvorming over de windparken Blaakweg en Suyderlandt hun eigen verantwoordelijkheid hebben miskend. Zo kan uit de overgelegde correspondentie*

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:701; ABRvS 11 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3767 (r.o. 9.2).

<sup>2</sup> Zie onlangs ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4927.

<sup>3</sup> ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141 (r.o. 9.1); ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064 (r.o. 23.3).

*bijvoorbeeld niet worden afgeleid dat de onderzoeksresultaten bewust onjuist zijn weergegeven, dat sprake is geweest van een samenspanning dan wel dat bepaalde gegevens bewust niet zijn verstrekt. Daarbij wijst de Afdeling er voorts op dat blijkens de door Stichting Mallemolens en [appellant sub 3A] en anderen overgelegde stukken de onderzoeksresultaten van Bosch & Van Rijn onder meer op het gebied van veiligheid en geluid voorafgaand aan de besluitvorming ter nadere beoordeling zijn voorgelegd aan DCMR. Dat Stichting Mallemolens, [appellant sub 3A] en anderen en [appellant sub 5] en anderen desondanks twijfels hebben bij de juistheid en de representativiteit van de door Bosch & Van Rijn verrichte onderzoeken, betekent op zichzelf niet dat ook sprake is van partijdigheid of vooringenomenheid van het bestuursorgaan. De Afdeling tekent hierbij aan dat de inhoudelijke twijfels die zijn geuit over de juistheid van de onderzoeksrapporten van Bosch & Van Rijn worden beoordeeld bij de behandeling van de beroepsgronden over de desbetreffende onderwerpen, zoals geluid.”*

- 2.7 Het staat het bestuursorgaan daarmee vrij in overleg treden met initiatiefnemers/vergunninghouders en hierbij input te ontvangen, zo lang het bestuursorgaan vervolgens maar een eigen belangenafweging maakt en zich op die basis een oordeel vormt. In een uitspraak van 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1011, acht de Afdeling het feit dat de gemachtigde van initiatiefnemer heeft meegewerkt aan een herstelbesluit, niet in strijd met artikel 2:4 van de Awb. Zij overweegt daartoe als volgt (r.o. 3.1):

*“De Afdeling ziet in de aangevoerde feiten en omstandigheden geen grond voor het oordeel dat zich in dit geval een vorm van belangenverstrengeling heeft voorgedaan. Daarbij overweegt zij allereerst dat de spreker op de informatievergadering, blijkens de notulen daarvan, heeft verklaard dat hij daar optrad namens landgoed Pijnenburg, zodat over zijn rol in de procedure geen onduidelijkheid heeft kunnen bestaan. Aan eventuele onwaarheden die hij op de raadsvergadering naar voren zou hebben gebracht, wat daarvan ook zij, komt dan ook niet de betekenis toe die SMZ en SNL daaraan toekennen, omdat diens positie voor de raadsleden duidelijk was. Daarbij heeft hij tevens verklaard dat hij heeft meegewerkt aan het herstelbesluit door daaraan input te leveren, zodat ook dit voor de raadsleden duidelijk had kunnen zijn.*

*De raad heeft voorts bij het herstelbesluit zijn eigen afweging gemaakt van de bij dat besluit betrokken belangen en zich op basis daarvan een oordeel gevormd.*

*Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd met artikel 2:4 van de Awb is genomen.”*

- 2.8 In het geval initiatiefnemers (of diens gemachtigden) rapportages aanleveren, is het bestuursorganen toegestaan deze aan hun besluitvorming ten grondslag te leggen. Daarbij mag van de objectiviteit van deze rapportages worden uitgegaan. In dit verband overwoog de Afdeling in een uitspraak van 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2370, als volgt (rechtsoverweging 5 - 5.2):

*“De enkele omstandigheid dat genoemde rapporten zijn opgesteld in opdracht van de initiatiefnemer van het plan is geen reden om op voorhand eraan te twijfelen dat die rapporten niet objectief tot stand zijn gekomen. [appellant] en anderen hebben geen andere concrete omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden getwijfeld aan die*

*objectiviteit. De Afdeling ziet daarom in zoverre geen reden om te twijfelen aan de objectiviteit waarmee deze rapporten zijn opgesteld.”*

- 2.9 Kort en goed gaat het er steeds om dat het bestuursorgaan de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt, gehouden is de nodige objectiviteit te betrachten en zich niet laat leiden door vooringenomenheid. Dit is recentelijk ook door de Rechtbank Limburg bevestigd. In een uitspraak van 17 juni 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:5779, waarin een vergunninghouder met een wethouder over zijn bouwplan sprak – waarna de wethouder van mening veranderde – overweegt deze als volgt:

*“Het verbod van vooringenomenheid is neergelegd in artikel 2:4 van de Awb. De voorzieningenrechter stelt voorop dat de strekking van dit verbod niet is om een bestuursorgaan ervan te weerhouden vanuit bepaalde beleidskeuzes te werken. Het gaat erom dat het bestuursorgaan de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bijvoorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren te laten beïnvloeden. De overheid is dus gehouden de nodige objectiviteit te betrachten en mag zich niet laten leiden door vooringenomenheid.<sup>3</sup>*

*Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is van (schijn van) vooringenomenheid niet gebleken. Het staat een initiatiefnemer vrij om zijn bouwplan met een wethouder te bespreken. Dit heeft vergunninghouder ook gedaan en dat daarna medewerking aan het bouwplan is verleend, maakt nog niet dat verweerder daarmee vooringenomen is. Eiser heeft dat niet / onvoldoende onderbouwd. Ook de omstandigheid zoals eiser heeft vermeld op zitting, wat daarvan ook zij, dat deze wethouder / verweerder heeft geweigerd om met hem over dit bouwplan te praten, maakt nog niet dat verweerder vooringenomen is.”*

- 2.10 Concluderend handelen bestuursorganen over het algemeen niet in strijd met het verbod op vooringenomenheid (artikel 2:4 Awb) als zij informatie inwinnen bij (gemachtigden van) betrokkenen of met hen in overleg treden. Zo lang er geen concrete bewijzen zijn van partijdigheid of vooringenomenheid, zoals dat *“onderzoeksresultaten bewust onjuist zijn weergegeven, dat sprake is geweest van een samenspanning dan wel dat bepaalde gegevens bewust niet zijn verstrekt”*,<sup>4</sup> ziet de Afdeling ook in een nauwe samenwerking in dit verband geen probleem.
- 2.11 Wij verwachten dat de lat van vooringenomenheid in een situatie waarin het besluit definitief is genomen – en waarin ook de belangenafweging die hieraan ten grondslag ligt dus niet meer kan worden beïnvloed – nog hoger zal liggen. Het lijkt ons dan ook niet in strijd met artikel 2:4 Awb als een bestuursorgaan, of in dit geval de Omgevingsdienst als uitvoeringsorganisatie, input van derden ontvangt op een verweerschrift en dat – na een eigen beoordeling daarvan – verwerkt of overneemt. Dat deze input afkomstig is van een vergunninghouder die er (ook) belang bij heeft dat het bestreden besluit in stand blijft, doet daar volgens ons niet aan af. Ook hier geldt het uitgangspunt is dat de uiteindelijke vormgeving en inhoud van het verweerschrift door het bestuursorgaan – en op basis van zijn eigen oordeelsvorming – wordt bepaald. Daar komt bij dat de advocaat van vergunninghouder in dit geval uitdrukkelijk heeft meegegeven dat hij het aan de Omgevingsdienst

overlaat “hoe een en ander vorm te geven”. Partijen hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid daarmee niet miskend.

### 3 NORMEN AMBTENAAR

- 3.1 Artikel 6, eerste lid, Ambtenarenwet 2017 bepaalt verder dat een ambtenaar zich moet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Binnen de Omgevingsdienst is deze norm verder ingekleurd in het Personeelshandboek. In hoofdstuk 3, artikel 1 is onder meer het volgende opgenomen:

*“Artikel 1 Goed ambtenaarschap*

*1. U beseft dat u onderdeel bent van de overheid. U dient het algemeen belang en probeert met uw handelen het vertrouwen in de overheid te versterken.*

*2. U houdt zich aan de wettelijke voorschriften en aan algemeen aanvaarde gedragsregels. U treedt correct op tegen burgers en bedrijven. U discrimineert niet en verleent geen voorkeursbehandelingen.”*

- 3.2 In de correspondentie zien wij niet direct aanleiding om aan te nemen dat de medewerker van de ODZL zich niet heeft gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt. Uit de mailcorrespondentie blijkt niet (bijvoorbeeld) dat de medewerker zijn oren heeft laten hangen naar de wensen van de vergunninghouder, of anderszins het algemene belang niet heeft laten prevaleren.

### 4 BEHOORLIJK HANDELENDE OVERHEID

- 4.1 De Omgevingsdienst is naast de Awb ook gehouden aan ongeschreven behoorlijkheidsnormen. Deze normen zijn door de Nationale Ombudsman samengevat in de ‘Behoorlijkheidswijzer’.<sup>5</sup> Onder die behoorlijkheidsnormen vallen ook de ‘fair play’ norm,<sup>6</sup> en de onpartijdigheidsnorm.<sup>7</sup>
- 4.2 Daargelaten dat deze behoorlijkheidsnormen op zich niet de rechtmatigheid van het besluit of de handelwijze van de Omgevingsdienst raken, zien wij in dit concrete geval geen strijdigheid met de desbetreffende normen om dezelfde redenen als dat wij geen strijdigheid zien met het verbod op vooringenomenheid in de Awb of het gebod van goed ambtenaarschap in de Ambtenarenwet.
- 4.3 Wel tekenen wij daarbij aan dat de onpartijdigheidsnorm een grijs gebied betreft. De schijn van partijdigheid moet ook worden vermeden. Gelet op de korte termijn voor advisering is er geen tijd geweest om alle adviezen van de Nationale Ombudsman ter zake te raadplegen en de nuances daarin nader te duiden. Uit de vragen van De Limburger blijkt verder dat zij rechtsgeleerden hebben geraadpleegd die kennelijk de stelling aandurven dat hier wel de schijn van partijdigheid is gewekt. Wij zien dat niet zo, maar het maakt wel dat hier het voorbehoud moet worden gemaakt dat een

<sup>5</sup> Te vinden op: <https://www.nationaleombudsman.nl/informatie-en-folders/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer>

<sup>6</sup> “De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.”

<sup>7</sup> “De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen. De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.”

andere visie op deze materie kennelijk ook mogelijk is en dat niet uitgesloten is dat een andere beoordelaar dan wijzelf tot een andere inschatting komt over de behoorlijkheid.

CONCEPT

## Inleidend

Na een naamswijziging per 1 juli 2024 heet RUD Zuid-Limburg thans Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL). Het betreft dezelfde organisatie slechts met een nieuwe naam. Er is geen sprake van rechtsopvolging.

De ODZL vervult in Limburg een onafhankelijke en deskundige rol bij het bewaken en bevorderen van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Als uitvoeringsorganisatie werken wij onder andere namens provincie Limburg aan vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu en bouwen voor bedrijven in heel Limburg. Door onze objectieve positie en specialistische kennis draagt de ODZL bij aan de naleving van wet- en regelgeving en ondersteunen wij overheden bij het realiseren van hun omgevingsdoelen.

De gestelde vragen hebben betrekking op het handelen van medewerkers van de dienst in een concrete casus. De navolgende beantwoording vindt daarom plaats door de directeur van de ODZL als eindverantwoordelijke binnen de organisatie.

**1. Hoe kijkt het bestuur van de RUD ZL naar deze mailconversaties? Is dit, de correspondentie tussen de advocaat en de ambtenaar van de RUD ZL, conform de wijze zoals de RUD ZL voor ogen heeft hoe er gewerkt zou moeten worden aan een verweerschrift op een beroep van burgers? Vind u dat de invloed van de betreffende advocaat, ingeschakeld door een belanghebbende bij het dossier, niet te groot is?**

De ODZL heeft kennisgenomen van de betreffende mailwisselingen en begrijpt de vragen die hierover zijn gerezen, maar ziet in de mailwisselingen geen ongebruikelijke gang van zaken. Evenmin is er hier iets onrechtmatigs gebeurd.

Vooropgesteld, artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult. Artikel 6 Ambtenarenwet 2017 bepaalt verder dat een ambtenaar zich moet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Binnen de ODZL is dat verder ingekleurd in het Personeelshandboek en gedragscode waarin onder goed ambtenaarschap wordt verstaan (onder meer) dat de ambtenaar het algemeen belang dient, niet discrimineert en geen voorkeursbehandelingen verleent. Medewerkers van de ODZL dienen verder zorgvuldig, transparant en onafhankelijk te handelen. Dit zijn voor de ODZL belangrijke uitgangspunten. Correspondentie met externe partijen vindt altijd plaats binnen deze kaders.

Het samenwerken met een (advocaat of adviseur van een) initiatiefnemer waarbij wordt overlegd over besluiten, onderzoeken, verweerschriften of andere zaken is vrij gebruikelijk in het omgevingsrecht. Dat heeft te maken met het feit dat het de initiatiefnemer is die de aanvraag heeft gedaan (die in dit geval is vergund) en het dan ook vaak de initiatiefnemer is die vragen van derden over concrete punten in het initiatief kan beantwoorden. Hebben omwonenden bijvoorbeeld vragen of zorgen over aspecten van de concrete uitvoering van de bedrijfsvoering die niet in het besluit zijn gereguleerd, dan is input van de initiatiefnemer onontbeerlijk om die vragen te beantwoorden. Ook zijn onderzoeken vaak in eerste instantie uitgevoerd door de initiatiefnemer (dat is immers zijn wettelijke plicht – het bestuursorgaan toetst vervolgens die onderzoeken). Bij vragen over die onderzoeken is het dus logisch en nodig dat de initiatiefnemer daarop reageert – ook bij een verweerschrift. De mailwisseling is dus in algemene zin niet opmerkelijk te noemen. Dit soort correspondentie wordt door ODZL ook in andere dossiers gevoerd.

Het voorgaande doet er natuurlijk niet aan af dat het altijd de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (en de ambtenaar) is, om te bepalen wat het standpunt van het bestuursorgaan wordt. Mededelingen, opmerkingen of suggesties van de initiatiefnemer worden nooit klakkeloos overgenomen, maar beoordeeld en getoetst. Indien de ambtenaar zich na toetsing daarvan zich daarin kan vinden, worden die opmerkingen en suggesties soms wel overgenomen door het bestuursorgaan – zoals ook in dit geval is gebeurd.

Dat dit op zich geoorloofd en vrij gebruikelijk is, maar bij belanghebbenden wel vaker vragen oproept, blijkt ook wel uit het feit dat de hoogste bestuursrechter (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) zich met enige regelmaat buigt over dit soort samenwerkingen tussen een initiatiefnemer en het bestuursorgaan. Dit betekent echter ook dat er een helder toetsingskader is hier.

Het uitgangspunt is volgens de Raad van State *“dat bij een samenwerking tussen het bestuursorgaan en de initiatiefnemer dan wel de adviseur van initiatiefnemer, die eenzelfde ontwikkeling voorstaan, er in beginsel van moet worden uitgegaan dat ieder van hen zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt.”* (ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141). Zo lang dat het geval is, is samenwerken met een initiatiefnemer geoorloofd. Ook als die samenwerking ver gaat – veel verder dan hier aan de orde. In een geval waarin de gemachtigde van de initiatiefnemer verklaarde *“meegewerkt [te hebben] aan het herstelbesluit door daaraan input te leveren”* en bij een vergadering van de gemeenteraad zelfs vragen daarover had beantwoord oordeelde de Raad van State dat zij *“geen grond [zag] voor het oordeel dat zich in dit geval een vorm van belangenverstrengeling heeft voorgedaan”* (ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1011). Ook bij een (nog) intensievere vorm van samenwerking, waarbij uit mailcorrespondentie bleek dat *“sprake is geweest van een nauwe samenwerking waarbij veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden”* tussen de initiatiefnemers en het bestuursorgaan, concludeerde de Raad van State dat geen sprake was van ongeoorloofde belangenverstrengeling (ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064). Ook het gebruiken van rapportages die zijn aangeleverd door de initiatiefnemer, mag van de Raad van State: *“[d]e enkele omstandigheid dat genoemde rapporten zijn opgesteld in opdracht van de initiatiefnemer van het plan is geen reden om op voorhand eraan te twijfelen dat die rapporten niet objectief tot stand zijn gekomen.”* (ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2370).

Waar het uiteindelijk om gaat, is dat het bestuursorgaan bij het nemen van een besluit *“zijn eigen afweging [moet hebben] gemaakt van de bij dat besluit betrokken belangen en zich op basis daarvan een oordeel [moet hebben] gevormd”* (ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1011). Er moet verder geen sprake zijn van (bijvoorbeeld) dat *“onderzoeksresultaten bewust onjuist zijn weergegeven, dat sprake is geweest van een samenspanning dan wel dat bepaalde gegevens bewust niet zijn verstrekt”* (ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064).

Hier is wat de ODZL betreft duidelijk binnen die kaders gebleven.

De ODZL betreurt het als de indruk is ontstaan dat deze communicatie afbreuk doet aan haar onafhankelijke positie, maar die is wat ons betreft niet in het geding.

- 2. Is het gebruikelijk dat een dergelijk verweerschrift meerdere keren ter beoordeling wordt voorgelegd aan een advocaat die is ingeschakeld door de partij die de aanvrager is van de vergunning? Zo ja, waarom gebeurt dat?**

De ODZL stelt verweerschriften zelfstandig op. In specifieke gevallen kan feitelijke of technische informatie worden afgestemd met betrokkenen. Informatie van derden kan worden meegewogen, waarbij de ODZL altijd zelf bepaalt of en in hoeverre die informatie geloofwaardig en betrouwbaar is (en dus kan worden gebruikt).

- 3. Is het gebruikelijk bij de RUD ZL dat een advocaat van een bij een dossier betrokken partij mee discussieert in mailwisselingen over juridische aspecten in een verweerschrift van de RUD ZL en zich niet louter beperkt tot het geven van informatieve feiten? Zo nee, waarom is daar in deze procedure ogenschijnlijk van af geweken? Zo ja, waarom past de RUD ZL deze werkwijze vaker toe?**

Afstemming op het juridische vlak met een advocaat van een betrokken partij kan plaatsvinden om duiding te geven aan bepaalde rechtspraak of het uitwisselen van actuele rechtsontwikkeling. Dat is niet ongebruikelijk met als doel te komen tot een deugdelijke onderbouwde verweerschrift. De ODZL beoordeelt alle input kritisch en neemt uitsluitend over wat juridisch en inhoudelijk juist is, gegeven alle belangen die spelen. Dit blijkt ook uit de overgelegde e-mailwisseling. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud van het verweerschrift ligt bij de ODZL. Indien suggesties van derden zijn overgenomen, is dat gebeurd op basis van eigen afweging en niet uit externe druk.

- 4. Is een dergelijke manier van omgang/contact (de bijgevoegde mailwisselingen) tussen een ambtenaar van de RUD ZL en een advocaat van een bij een dossier betrokken ondernemer staande praktijk binnen de RUD ZL? Zo ja, is ergens vastgelegd binnen de RUD ZL wat de normen zijn waaraan dergelijk contact moet voldoen? Zo ja, kan ik deze richtlijn/code krijgen? Zo nee, op basis waarvan opereren ambtenaren dan richting betrokken partijen, of hebben ze daarin carte blanche?**

De ODZL hanteert een gedragscode die richting geeft aan het contact met externe partijen. Medewerkers hebben daarnaast een eed of belofte afgelegd. De gedragscode alsmede de eed/belofte treft u bijgaand aan. De organisatie geeft verder invulling aan het thema integriteit door het periodiek organiseren van medewerkersbijeenkomsten. Er is daarmee geen sprake van carte blanche; medewerkers opereren binnen duidelijke kaders en kunnen dit bij eventuele twijfel in een specifieke casus altijd intern bespreken. Daarnaast is er een klokkenluidersregeling waarmee mogelijke misstanden aan de orde kunnen worden gesteld.

De gedragscode en de eed of belofte die medewerkers afleggen, borgen dat zij hun werk uitvoeren in het algemeen belang en zonder partijdigheid.

- 5. Hoe borgt de RUD ZL dat de instelling ervoor zorgt dat zij door betrokkenen bij procedures als onafhankelijk overheidsorgaan wordt gezien?**

De ODZL borgt haar onafhankelijkheid via:

- Gedragscode
- De eed of belofte van medewerkers
- Actief organiseren van themasessies over integriteit
- Collegiale toetsing van stukken
- Accordering van stukken door leidinggevenden

- Transparante documentatie en verantwoording cf. de Wet open overheid
- Klokkenluidersregeling

**6. Hoe kijkt de RUD ZL naar de meegestuurde mailconversaties in het licht van de onafhankelijke positie die een overheidsorgaan moet innemen?**

De ODZL heeft begrip voor de vragen en zorgen die in dit verband zijn geuit. Medewerkers van de ODZL verrichten hun werkzaamheden binnen de kaders van zorgvuldigheid, transparantie en onafhankelijkheid. Deze kernwaarden vormen het fundament van een betrouwbare en integere uitvoering van hun taken.

Met name in beroepsprocedures, waarin vaak sprake is van scherp tegengestelde belangen tussen burgers en bedrijven, is het risico op de schijn van partijdigheid reëel. In dergelijke situaties is het van groot belang dat de ODZL niet alleen feitelijk onafhankelijk opereert, maar ook zichtbaar afstand houdt van belangenverstrengeling. Dit vraagt om een zorgvuldige communicatie en een heldere rolverdeling naar alle partijen/betrokkenen.

Tegelijkertijd speelt mee dat de vergunningverlenende instantie en de vergunninghouder in de beroepsfase regelmatig parallelle belangen hebben, terwijl de belangen van de appellant daar juist haaks op staan. Dit kan bij burgers het gevoel oproepen dat overheid en bedrijfsleven gezamenlijk optrekken, waardoor hun vertrouwen in een eerlijke en objectieve behandeling ondermijnd kan worden.

De ODZL is zich bewust van deze dynamiek en streeft er actief naar om in haar handelen en communicatie elke schijn van partijdigheid te vermijden. Tegelijkertijd is communicatie en afstemming met het betrokken bedrijf vaak onvermijdelijk om tot een gedegen verweerschrift te komen. Door transparant te zijn over procedures, motieven en afwegingen, wil de ODZL bijdragen aan een rechtvaardige en evenwichtige besluitvorming waarin alle betrokken partijen zich gehoord en serieus genomen voelen.

Daarbij is het van essentieel belang te benadrukken dat er in beroepsprocedures altijd sprake is van een onafhankelijke toetsing door de rechter. Deze rechterlijke controle waarborgt dat besluiten niet alleen juridisch houdbaar zijn, maar ook dat belangen van alle partijen op een eerlijke en zorgvuldige wijze worden gewogen. Dit vormt een cruciale waarborg voor de rechtsbescherming van burgers en draagt bij aan het vertrouwen in de bestuurlijke besluitvorming.

**7. Door De Limburger geraadpleegde rechtsgeleerden stellen dat door de handelwijze van de RUD ZL in deze mails, de onafhankelijke positie van het overheidsorgaan wordt ondermijnd. Wat is hierop uw commentaar?**

De ODZL neemt dergelijke signalen serieus. Wij staan open voor reflectie en toetsing. Op basis van de stukken in het dossier vinden wij de stelling dat de onafhankelijke positie wordt ondermijnd te verstrekend. De ODZL verzoekt u om de geraadpleegde rechtsgeleerden de eerdergenoemde rechtspraak voor te houden met het verzoek om daar een nadere reflectie op te geven.

**8. Is de RUD ZL van mening dat de mailwisselingen in de bijlages van deze mail op geen enkele wijze de onafhankelijke positie aantasten van de RUD ZL?**

Er is volstrekt geen aanleiding om een aantasting van de onafhankelijke positie van de ODZL te veronderstellen. Uit de e-mailwisseling blijkt duidelijk dat de ODZL zelfstandig en onafhankelijk een verweerschrift heeft opgesteld, dat vervolgens aan de advocaat van vergunninghouder is gestuurd.

Daarbij is expliciet verzocht aan de adviseurs van de vergunninghouder om een nadere toelichting en onderbouwing te geven met betrekking tot de technische onderzoeken die ten grondslag liggen aan het bestreden besluit. Deze toelichting was noodzakelijk om een inhoudelijk gemotiveerd verweer te kunnen opstellen. De aanvullende informatie is ontvangen en, na beoordeling door een onafhankelijke deskundige, verwerkt in het definitieve verweerschrift.

Dat de advocaat van de vergunninghouder van deze gelegenheid gebruik heeft gemaakt om enkele juridische aanvullingen en aanscherpingen aan te dragen — in de vorm van aanvullende jurisprudentie — doet geen afbreuk aan de onafhankelijke positie van de ODZL. Ook deze juridische bijdragen zijn kritisch en onafhankelijk beoordeeld en uitsluitend meegenomen voor zover zij aansluiten bij de reeds ingenomen standpunten van de ODZL. Zij hebben op geen enkele wijze geleid tot een wijziging van deze standpunten.

Tot slot benadrukken wij dat deze e-mailcorrespondentie heeft plaatsgevonden binnen het kader van een lopende beroepsprocedure. Deze procedure is gebaseerd op een bestreden besluit dat tot stand is gekomen na een onafhankelijke en deskundige beoordeling van de aanvraag van de vergunninghouder, waarbij is getoetst aan de geldende wet- en regelgeving.

Het verweerschrift heeft tot doel de inhoud en motivering van het bestreden besluit te verdedigen, met als inzet dat de rechtbank dit besluit in stand laat. Anders dan bij een bezwaarprocedure, vindt er in een beroepsprocedure geen volledige heroverweging van het besluit plaats door het bevoegd gezag. De invloed van de vergunninghouder of diens advocaat is in dit kader dan ook beperkt tot het aandragen van aanvullingen of aanscherpingen die betrekking hebben op de reeds gemaakte afwegingen in het bestreden besluit.

Het uiteindelijke verweerschrift zoals dat wordt ingediend bij de rechtbank is altijd een product waar de ODZL volledig achterstaat. Een product waarop collegiale toetsing heeft plaatsgevonden en dat geaccordeerd is door een leidinggevende binnen de ODZL.

9. **Tot slot: Is de RUD ZL van mening dat in deze casus de betreffende eigen ambtenaar rechtmatig heeft gehandeld door de advocaat van een bij het dossier betrokken ondernemer meerdere malen de kans te geven om commentaar te geven op een verweerschrift van de RUD ZL en opmerkingen van deze advocaat over juridische aspecten aan het verweerschrift – op een enkele uitzondering na – over te nemen?**

Op basis van de betreffende mailwisseling is naar opvatting van de ODZL geen sprake van onrechtmatig handelen in dit dossier.