

Notitie met technische uitleg over (on)mogelijkheden bij bindend adviesrecht en verplichte participatie

Staat de gemeenteraad buitenspel bij initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan?

Inleiding

Het antwoord op bovenstaande vraag is kort: nee. Vanaf 1 januari 2024 geldt de Omgevingswet (hierna: Ow) en zijn er twee mogelijkheden om af te wijken van het omgevingsplan van rechtswege:

1. Via een wijziging van het omgevingsplan waarbij de gemeenteraad het bevoegd gezag is;
2. via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna, afgekort: BOPA) waarbij het college het bevoegd gezag is.

Ondanks dat de gemeenteraad geen bevoegd gezag is bij een BOPA heeft de gemeenteraad verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de BOPA. Deze invloed kan worden uitgeoefend door middel van drie mogelijkheden:

- Mogelijkheid 1: Bindend advies
- Mogelijkheid 2: Verplichting tot participatie
- Mogelijkheid 3: Verwerken in het omgevingsplan

Mogelijkheid 1: Bindend advies

Onder de Ow is de gemeenteraad adviseur voor een aanvraag omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan, maar alleen als de aanvraag ziet op een door de raad aangewezen geval waarover de gemeenteraad wenst te adviseren (artikel 4.21 Omgevingsbesluit). Het advies van de gemeenteraad is bindend voor het college van burgemeester en wethouders. Als de gemeenteraad negatief adviseert, dan zal het college de vergunning moeten weigeren.

Het is belangrijk dat de gemeenteraad voordat de OW in werking treedt een besluit neemt over de gevallen waarin de gemeenteraad advies wil geven. Het huidige raadsbesluit over gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen nodig is (op grond van artikel 6.5, lid 3 Besluit omgevingsrecht), komt namelijk te vervallen. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college de raad niet om advies te vragen. En staat een geval niet op de lijst met gevallen voor bindend adviesrecht en wil de gemeenteraad toch advies geven dan voorziet de Ow niet in een mogelijkheid dat de gemeenteraad alsnog advies kan geven. Vorenstaande geeft aan hoe belangrijk het is dat de gemeenteraad goed nadenkt over de gevallen waar hij invloed op wil uitoefenen.

Zoals gezegd vervalt na invoering van de Ow de verklaring van geen bedenkingen. Maar is een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor 1 januari 2024 en is daar een verklaring van geen bedenkingen voor nodig dan worden deze aanvraag nog volgens het 'oude recht' afgedaan.

Mogelijkheid 2: Verplichting tot participatie

De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een BOPA kan worden ingediend (artikel 16.55 lid 7 Ow). Dit artikellid is bedoeld om burgerparticipatie sterker te verankeren bij de versnelde vergunningverlening en hiermee de balans van beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving beter te waarborgen.

Wanneer een geval niet de door de gemeenteraad is aangewezen als een geval waarvoor verplichte participatie geldt dan is participatie bij een BOPA niet verplicht en gelden de regels voor een gewone omgevingsvergunning. Bij dit instrument moet een initiatiefnemer bij de aanvraag aangeven (artikel 7.4 Omgevingsregeling):

- Of hij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van zijn aanvraag heeft betrokken (let op! Het antwoord mag ook nee zijn en dan moet de aanvraag gewoon in behandeling worden genomen);
- zo ja, hoe en wat de resultaten daarvan zijn (let op! Dit mag bijvoorbeeld ook een tekening van het kind van aanvrager zijn).

Kortom bij gewone omgevingsvergunningen is geen verplichting tot participatie. Die kan de gemeenteraad dus wel opleggen bij gevallen waarin een BOPA noodzakelijk is.

Participatie betekent niet je zin krijgen. Dus als de omgeving tegen het initiatief is, ondanks participatie en het initiatief voldoet aan andere eisen (zoals de instructieregels en een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties') dan is het ontbreken van draagvlak in de buurt geen reden om nee te zeggen tegen de aanvraag.

Omdat het college bevoegd gezag is voor het afdoen van de vergunningaanvraag wordt ook de participatie beoordeeld door het college. De raad heeft hier verder geen directe invloed op, anders dan dat verzekerd wordt dat de omgeving betrokken wordt bij de ontwikkeling van het initiatief.

Mogelijkheid 3: Verwerken in het omgevingsplan

Als er met een BOPA een blijvende verandering wordt aangebracht aan het omgevingsplan, geldt de actualiseringsverplichting. Deze verplichting houdt in dat het omgevingsplan in ieder geval vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende BOPA, met die vergunning in overeenstemming wordt gebracht. Of dit het geval is, moet het gemeentebestuur per geval beoordelen. Dit geldt dus niet voor activiteiten waar een termijn aan is gesteld, zoals vastgelegd in artikel 5.36 Ow.

Het wijzigen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad (artikel 2.4 Ow). De gemeenteraad beslist dan ook op welke manier de blijvende (in de wet 'voortdurende') BOPA wordt ingepast in het omgevingsplan. Het is niet mogelijk om zienswijzen in te dienen tegen een ontwerp omgevingsplan dat een BOPA in het plan verwerkt (artikel 16.31 Ow).

Het doel van de actualiseringsverplichting is dat het omgevingsplan (er is er immers maar één) een integraal en consistent geheel blijft. Dit betekent dat de gemeenteraad bij inpassing van de BOPA moet afwegen op welke manier de activiteit op een goede manier wordt ingepast in dit omgevingsplan. Waarbij ze ook moet toetsen aan beleid, bijvoorbeeld aan de omgevingsvisie.

Voornoemde afweging brengt naar verwachting weinig ruimte voor de gemeenteraad om de invloed te laten gelden. Immers de invloed kan niet zodanig zijn dat de gevolgen van de BOPA kunnen worden teruggedraaid. Die vergunning heeft immers 'formele rechtskracht'. Initiatiefnemer mag ervan uitgaan dat zijn rechten veilig zijn en blijven. Het zou in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (vooral het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel) als de gemeenteraad een besluit deels zou kunnen terugdraaien.

Wat heeft de raad nog voor mogelijkheid als college een BOPA verleend waar de gemeenteraad zich niet in kan vinden?

Dan is het zaak voor de toekomst dat de gemeenteraad de lijst met gevallen als bedoeld in mogelijkheid 1 aanscherpt. In het hier en nu kan de gemeenteraad politieke middelen inzetten (bijvoorbeeld vragen stellen). Ook kunnen gemeenteraadsleden een zienswijze indienen tegen ontwerp BOPA's.

Conclusie

De gemeenteraad kan dus vooral direct invloed uitoefenen op de BOPA door gevallen aan te wijzen waarin hij een bindend adviesrecht heeft. Participatie is vooral een eis voor het proces. En hoewel gemeenteraadsleden participatie altijd heel belangrijk vinden is het geen directe invloed. Ook aan de achterkant kan de gemeenteraad weinig veranderen aan de BOPA.

Aan de andere kant kent het bindend advies ook de nodige uitdagingen:

- De gemeenteraad moet gevallen aan de voorkant aanwijzen. Dat betekent dat als de gemeenteraad een geval niet actief heeft aangewezen voor een bindend advies, de gemeenteraad er niets over heeft te zeggen. Niemand heeft echter een glazen bol. Kan de gemeenteraad altijd voorspellen welke initiatieven voor een BOPA zullen worden ingediend?
- de beslistermijn voor een BOPA is acht weken dit betekent wat voor de werkwijze van de gemeenteraad als deze advies wil uitbrengen. Is dit in de praktijk haalbaar? welke kaders heeft de gemeenteraad om te adviseren op de BOPA.

Mogelijke gevolgen voor de vergunningprocedure indien sprake is van bindend adviesrecht

Maar welke gevolgen kan dit adviesrecht hebben voor de vergunningprocedure?

Voor de aanvraag om de BOPA zelf geldt in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure. Dat betekent dat er binnen acht weken beslist moet worden op de aanvraag, waarbij een eenmalige verlenging van de termijn door het college met zes weken mogelijk is (artikel 16.64 lid 1 en 2 Ow) . Als er sprake is van een aanvraag waarover de gemeenteraad moet adviseren, dan moet dit advies dus ook binnen die acht weken worden afgegeven.

Ergens binnen die acht weken moet de gemeenteraad dus advies uitbrengen. Er staat niet concreet in de Ow hoeveel tijd de gemeenteraad hiervoor moet krijgen. Hiervoor geldt daarom artikel 3:6 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb): het college van burgemeester en wethouders kan aangeven binnen welke termijn het een advies verwacht van de gemeenteraad. Daarbij valt de volgende zin op: "Deze termijn mag niet zodanig kort

zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen". Het college is voornemens de gemeenteraad te vragen om binnen vijf werkdagen na ontvangst van de adviesaanvraag door de gemeenteraad een beslissing te nemen.

Als de gemeenteraad geen aanpassing doet in wat nu veelal gebruikelijk is als werkwijze, dan legt het bindend adviesrecht een grote druk op de procedure en is het sterk de vraag of het wel haalbaar is om binnen acht weken tot een besluit te komen. Immers binnen de gemeente Papendrecht is sprake van een aanlevertermijn voor stukken voor de raadsproces van vier tot vijf weken. Daarnaast is de vergaderfrequentie van de gemeenteraad niet wekelijks en ook niet elke maand waardoor de beslistermijn niet wordt gehaald.

Het tijdig beslissen op een vergunningaanvraag kan dus in gevaar komen als gevolg van het adviesrecht van de gemeenteraad. Het is belangrijk dat de gemeenteraad zich hiervan bewust is.

Dwangsom bij niet tijdig beslissen

Wanneer niet tijdig wordt besloten op een aanvraag omgevingsvergunning, dan kan er onder de Ov geen vergunning van rechtswege ontstaan. Aanvragers kunnen het college van burgemeester en wethouders echter wel in gebreke stellen als niet tijdig wordt besloten op hun aanvraag. Daardoor kan een dwangsom verschuldigd zijn. Als dat vaak voorkomt, kan dit vanuit financieel oogpunt mogelijk een onwenselijke situatie worden. Bovendien kan het imago van de gemeente hierdoor schade oplopen hetgeen weer effect kan hebben op het vertrouwen in de gemeente.

Wel is het voor het college mogelijk om zonder het bindend advies te besluiten op de aanvraag indien de gemeenteraad niet binnen de door het college gestelde termijn adviseert (artikel 3:6 lid 2 Awb: Het enkel ontbreken van een tijdig uitgebracht advies hoeft niet in de weg te staan aan het nemen van een besluit).

Wel is het handig dat het college van burgemeester en wethouders zich vóór het nemen van een besluit afvraagt:

- Was de termijn voor advies echt redelijk? Kon de gemeenteraad zijn adviserende taak goed vervullen? Dit zal afhangen van de omstandigheden van het geval en de aanvraag.
- Weegt het belang van tijdige besluitvorming op tegen het belang van het advies van de gemeenteraad?

Mogelijkheden van de gemeenteraad om de gevolgen voor de vergunningprocedure te beperken

Het tijdig beslissen op een vergunningaanvraag kan dus in gevaar komen als gevolg van het adviesrecht van de gemeenteraad. Het is dan ook belangrijk dat de gemeenteraad een bewuste keuze maakt en hier rekening mee houdt als de gemeenteraad een besluit neemt over de gevallen waarover de raad wenst te adviseren. Dit kan op verschillende manieren:

1. Het college kan besluiten om – in gevallen waarin dat mogelijk is - de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen;
2. De gemeenteraad kan de categorieën waarover door hem geadviseerd moet worden beperken;
3. De gemeenteraad kan zijn werkwijze aanpassen;

4. De gemeenteraad kan de gevolgen van de vertraging accepteren en financiële middelen beschikbaar stellen voor betaling van dwangsommen bij termijnoverschrijdingen.

1. Het college kan besluiten om – in die gevallen waarin dat mogelijk is - de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen

Er kan – in bepaalde gevallen - voor worden gekozen te besluiten de betreffende aanvragen met de uitgebreide voorbereidingsprocedure af te doen. Dit kan alleen als:

- de aangevraagde activiteit aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; **en**
- naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen de activiteit.

Daarbij moet de aanvrager voorafgaand aan het nemen van het besluit over de toe te passen procedure een zienswijze kunnen indienen over het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Belangrijk is wel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om te beslissen of een uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen. De gemeenteraad kan hier geen invloed op uitoefenen. Bovendien is het argument 'om de gemeenteraad meer tijd te geven om te adviseren' geen grondslag om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren.

2. Beperken van de categorieën waarover geadviseerd moet worden

De gemeenteraad kan de keuze maken om niet over alle vergunningaanvragen te adviseren, maar bijvoorbeeld enkel over politiek en/of maatschappelijk gevoelige initiatieven. De invloed van de gemeenteraad op de besluitvorming wordt daardoor ingeperkt, maar dat past goed binnen het doel van de Ow om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen. Daarnaast is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid kan leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden, hetgeen niet wenselijk is ingevolge de doelen van de Ow. Uiteindelijk stelt de raad immers het beleid vast (omgevingsplan) en voert het college het beleid van de raad uit (vergunningverlening). De gemeenteraad controleert tot slot of het beleid juist wordt uitgevoerd (dualisme). Als de raad indirect zijn eigen beleid gaat uitvoeren, wie controleert dan nog of de uitvoering juist is?

3. De gemeenteraad kan zijn werkwijze aanpassen

De gemeenteraad kan er ook voor kiezen om haar werkwijze dusdanig aan te passen dat deze beter geïntegreerd kan worden in de vergunningprocedure. Zo zou de vergaderfrequentie kunnen worden opgevoerd ten behoeve van de advisering over vergunningaanvragen waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan. Ook zou ervoor gekozen kunnen worden om bijvoorbeeld tweewekelijks een extra raadsvergadering in te voeren waar alleen de adviezen voor de vergunningaanvragen worden behandeld en geen

andere onderwerpen. Daarnaast zou de aanlevertermijn voor vergaderstukken kunnen worden verkort.

4. De gemeenteraad kan de gevolgen van de vertraging accepteren en financiële middelen beschikbaar stellen voor betaling van dwangsommen bij termijnoverschrijdingen

Hoewel het haaks staat op het gedachtegoed van de Ow om binnen acht weken een vergunning af te geven, kan de gemeenteraad er voor kiezen om de eventuele financiële gevolgen (dwangsommen) als gevolg van de ingebrekestelling bij termijnoverschrijding te accepteren. Hiervoor kan de gemeenteraad financiële middelen beschikbaar stellen. Naast het nadelige financiële aspect kan dit mogelijk ook het imago van de gemeente schaden waardoor het vertrouwen in de gemeente/ politiek kan verminderen.

Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat het adviesrecht van de gemeenteraad over vergunningaanvragen voor het afwijken van het omgevingsplan tijdige vergunningverlening (of weigering) in gevaar kan brengen. De gemeenteraad heeft echter een aantal mogelijkheden om dit negatieve effect te beperken.

Zijn er mogelijkheden om de beslistermijn op te rekken of anderszins tijd te kopen?

Onder de Wabo is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing op aanvragen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan, als deze niet mogelijk gemaakt kunnen worden door een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid of door de kruimelgevallenregeling (oftewel de kleine buitenplanse afwijking). De uitgebreide voorbereidingsprocedure duurt maximaal 26 weken en kan eenmalig met zes weken worden verlengd. Dit is een termijn van orde. Er kan geen vergunning van rechtswege ontstaan. Er moet een ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd waartegen eenieder zienswijzen kan indienen. Daarna is rechtstreeks beroep bij de rechtbank mogelijk tegen het definitieve besluit.

Onder de Ow wordt dit anders. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen diverse vormen van afwijken van het omgevingsplan. Voor dit soort aanvragen omgevingsvergunning geldt in alle gevallen – behoudens een aantal in de wet benoemde uitzonderingen - de reguliere voorbereidingsprocedure. Dit betekent dat er binnen acht weken een besluit genomen moet worden, waarbij een eenmalige verlenging van de termijn met zes weken mogelijk is. Onder de Ow is dit een termijn van orde. Er kan geen omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan. Na het nemen van het besluit kan daartegen door belanghebbenden bezwaar worden ingediend.

Mogelijkheden voor het bevoegd gezag om de termijn op te rekken of anderszins tijd te kopen?

Het spreekt voor zich dat het moeten behandelen van een aanvraag omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan binnen acht weken, terwijl daar eerst 26 weken voor stonden, een grote uitdaging betekent. Weliswaar betreft dit een termijn van orde, maar dat betekent niet dat er een vrijbrief ontstaat om er langer over te doen. Een aanvrager kan het bevoegd gezag immers in gebreke stellen als het er te lang over doet om een besluit te

nemen. En in het uiterste geval kan de aanvrager via de rechter afdwingen dat er een besluit wordt genomen.

Het betreft hier meestal aanvragen die complex van aard zijn en waar veel verschillende belangen een rol spelen. Dat betekent dat er meerdere disciplines bij de beoordeling betrokken zijn en dat er veel afstemming nodig is. Dit proces zal anders ingestoken moeten worden of flink moeten worden ingekort om de afhandeling binnen acht weken mogelijk te maken.

Er zijn echter mogelijkheden om iets te doen met deze termijn.

1. Het college van burgemeester en wethouders kan – in die gevallen waarin dat mogelijk is - de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren;
2. De aanvrager kan om toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure verzoeken of daarmee instemmen;
3. Het college enthousiasmeert aanvrager om een principeverzoek in te dienen.

Mogelijkheid 1. Het college kan – in die gevallen waarin dat mogelijk is – de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren

De Omgevingswet biedt het bevoegd gezag, zoals in dit stuk al eerder aangegeven, in bepaalde gevallen de mogelijkheid om de uitgebreide voorbereidingsprocedure bij besluit zelf van toepassing te verklaren (artikel 16.65 lid 4 en 5 Ow). Hiervoor is nodig dat:

- De aangevraagde activiteit aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; **en**
- naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen de activiteit.

Daarbij moet de aanvrager voorafgaand aan het nemen van het besluit over de toe te passen procedure een zienswijze kunnen indienen over het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Mogelijkheid 2. De aanvrager kan om toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure verzoeken of daar, na een verzoek door het bevoegd gezag, mee instemmen

De aanvrager kan op grond van de Ow ook zelf om toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure verzoeken of daarmee na een verzoek door het bevoegd gezag mee instemmen (artikel 16.65 lid 1 letter b Ow).

Mogelijkheid 3. Het college enthousiasmeert aanvrager om een principeverzoek in te dienen

In de huidige dagelijkse praktijk wordt veelal gewerkt met principeverzoeken als het gaat om een aanvraag waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt. Dat houdt in dat de ruimtelijk adviseur van de aanvrager, voordat hij de definitieve aanvraag daadwerkelijk indient bij de gemeente, een principeverzoek indient bij de gemeente. Hierbij kan worden beoordeeld of medewerking verleend kan worden aan de aanvraag en kunnen alle relevante stukken (ruimtelijke onderbouwing, onderzoeken, tekeningen, etc.) beoordeeld worden door de gemeente. Eventueel benodigde aanpassingen communiceert de behandeld ambtenaar met de adviseur en deze verwerkt die dan. Desgewenst kan er nog een tweede of derde

controleernde plaatsvinden. Eigenlijk net zo lang totdat akkoord kan worden gegeven op de stukken. Daarna dient de adviseur de definitieve aanvraag in en kan de procedure worden opgestart. Omdat alle stukken al zijn beoordeeld betekent dat dat in de vergunningprocedure minder werk verricht hoeft te worden en het proces sneller gaat.

Deze manier van werken is juridisch nergens vastgelegd, maar werkt in de praktijk wel goed. In feite wordt hiermee aan de voorkant tijd gekocht. Immers er is geen sprake van verplichte afhandelingstermijnen. Hierdoor kan er op een grondige manier naar de stukken gekeken worden en alle belangen kunnen goed tegen elkaar worden afgewogen. Ook is er nog ruimte voor discussie, zonder dat dat juridische consequenties heeft.

Omdat deze werkwijze goed bevalt, willen wij deze lijn onder de Ow voortzetten met behulp van het intake- en omgevingstafelproces. Daarbij is er extra aandacht voor de omgevingsdialog. Om dit proces te enthousiasmeren is het belangrijk dat de gemeente communiceert dat wij op die manier willen werken, zodat dat voor iedereen duidelijk is.

Daarnaast biedt deze manier van werken het voordeel dat met de gemeenteraad kan worden afgesproken dat de aanvraag, indien sprake is van bindend adviesrecht, al in het voortraject naar de raad wordt toegezonden. Op basis van de Ow en het omgevingsbesluit bestaat veel vrijheid bij het vaststellen van het adviesrecht door de gemeenteraad. In het raadsbesluit kan daarom worden opgenomen dat 'het adviesrecht niet is vereist als voorafgaand aan de aanvraag omgevingsvergunning al een positief advies is afgegeven door de raad'. Wanneer deze zin wordt toegevoegd aan het besluit adviesrecht krijgt de gemeenteraad dus de mogelijkheid om in het voortraject al advies te geven en is het knelpunt rond de acht weken termijn opgelost. Uiteraard dient er dan wel het vertrouwen te zijn dat het college slechts afwijkt van het omgevingsplan indien bij de definitieve aanvraag niet in betekenende mate wordt afgeweken van het initiatief zoals besproken in het voortraject.

Helaas kan deze manier van werken niet worden verplicht. Een aanvrager kan besluiten om 'koud' zijn aanvraag in te dienen en dan is de gemeente in beginsel gehouden om de reguliere voorbereidingsprocedure te doorlopen.

Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat het college onder de Ow in beginsel gehouden is om de reguliere voorbereidingsprocedure toe te passen bij aanvragen omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan. Het college van burgemeester en wethouders heeft echter een aantal mogelijkheden tot zijn beschikking om door het volgen van een principeverzoek procedure aan de voorkant meer tijd te kopen. In sommige gevallen kan de uitgebreide voorbereidingsprocedure toch van toepassing worden verklaard worden. Ook de aanvrager kan om toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure vragen. Dit biedt perspectief voor het eventueel onder druk komen staan van de kwaliteit van de besluitvorming rondom aanvragen die complex(er) van aard zijn en grote(re) impact hebben op de omgeving.