

VERTROUWELIJK

Aan de raadsgriffier van de gemeente Losser
T.a.v. de heer H. ten Voorde
Postbus 90
7580 AB LOSSER

Per e-mail : h.tenvoorde@losser.nl

Nijmegen, 4 december 2025

Ons kenmerk
Gemeente Losser / Opvang
Gildehauserweg
20251599 - 4327336/3 - LG/

Telefoonnummer
024 - 382 83 13

E-mail

[REDACTED]

Faxnummer
024 - 382 83 88

Betreft
Advies

Geachte heer Ten Voorde,

U heeft mij gevraagd de gemeenteraad te adviseren over, kort gezegd, de ruimtelijke onderbouwing inzake de aanvraag omgevingsvergunning voor de tijdelijke huisvesting van Oekraïense ontheemden op het terrein aan de Gildehauserweg 25 in Losser. Hierna treft u mijn advies aan.

1. Inleiding en vraagstelling

In verband met de sluiting van een bestaande opvanglocatie voor Oekraïense ontheemden dient de gemeente een alternatieve opvanglocatie voor deze doelgroep te realiseren. De gemeente heeft deze locatie gevonden op het terrein van de voormalige tennisvereniging aan de Gildehauserweg 25 in Losser (hierna: *'het perceel'*). Omdat de opvang niet in overeenstemming is met het geldende omgevingsplan, heeft de gemeente op 16 september 2025 een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor het tijdelijk (in afwijking van het omgevingsplan) gebruiken van het perceel voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Het gaat om de plaatsing van 7 opvangunits en het gebruiken van het voormalige kantinegebouw als gemeenschappelijke ruimte voor de duur van maximaal 5 jaar. Bij de aanvraag is een onderbouwing ingediend waarin is gemotiveerd dat het gebruik in overeenstemming is met het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (hierna: *'de ruimtelijke onderbouwing'*).

Burgemeester en wethouders zijn van plan de omgevingsvergunning te verlenen. Voor de aanvraag geldt op grond van de door de gemeenteraad vastgestelde 'Lijst van gevallen bindend adviesrecht gemeente Losser 2024' de verplichting om de gemeenteraad te vragen om (bindend) advies. Burgemeester en wethouders hebben de gemeenteraad

voorgesteld om een positief advies uit te brengen op de aanvraag zodat de omgevingsvergunning verleend kan worden.

De gemeenteraad vraagt zich af of de motivering van een aantal specifieke onderwerpen in de ruimtelijke onderbouwing volledig is. U heeft mij gevraagd ten aanzien van twee van deze onderwerpen de ruimtelijke onderbouwing te beoordelen. Het gaat, kort gezegd, om het openluchttheater 'Brilmansdennen' en de eerder door de gemeenteraad aangenomen motie 'Parelsnoer door Losser'. Hierna treft u mijn bevindingen aan.

2. Openluchttheater

Op korte afstand van de locatie (ongeveer 60 meter) is het openluchttheater 'Brilmansdennen' (hierna: 'het openluchttheater') gelegen. De gemeenteraad sluit niet uit dat de opvang op het perceel nadelige effecten voor het openluchttheater zal hebben. De gemeenteraad vraagt zich, kort samengevat, af of in de ruimtelijke onderbouwing voldoende is gemotiveerd dat de opvang op het perceel niet tot (onevenredige) belemmeringen voor het openluchttheater leidt.

2.1. Openluchttheater in ruimtelijke onderbouwing

In de ruimtelijke onderbouwing wordt de ligging van de beoogde opvanglocatie naast het openluchttheater expliciet benoemd bij de beschrijving van de huidige situatie. In het overige deel van de ruimtelijke onderbouwing wordt slechts summier ingegaan op het openluchttheater. In de paragraaf over geluid wordt het volgende opgemerkt:

*"Openluchttheater, Gildehauserweg 27, Losser
Een openluchttheater is niet opgenomen in de lijst, wel is de categorie 'Theaters, schouwburgen, concertgebouwen, evenementenhallen' opgenomen. Hiervoor geldt in gemengd gebied een richtafstand van 10 meter. Het openluchttheater ligt op 60 meter afstand van het projectgebied. Aan de richtafstand wordt voldaan. Incidenteel vinden in het openluchttheater optredens plaats. Hiervoor is een ontheffing verleend. Gelet op de incidentele aard van de optredens (in 2025 vonden er vijf plaats) en dat de optredens uiterlijk om 23:30 zijn afgelopen, is er geen sprake van een onaanvaardbare situatie wat betreft geluidsoverlast."*

Het openluchttheater wordt verder nog kort aangestipt in de paragraaf over verkeer:

"Daarnaast is het belangrijk dat het projectgebied bereikbaar blijft, ook wanneer in de omgeving evenementen plaatsvinden bijvoorbeeld bij het openluchttheater. Er worden maatregelen getroffen zodat ook in deze situaties het projectgebied bereikbaar is, bijvoorbeeld door een tijdelijk parkeerverbod of een andere verkeersmaatregel waardoor de in- en uitrit en de parkeerplaatsen bereikbaar blijven".

2.2. Motivering met betrekking tot openluchttheater onvoldoende

Ik stel voorop dat, gelet op de aard van de functie en de korte afstand tot het perceel, in het kader van de toetsing van de aanvraag aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, niet voorbij kan worden gegaan aan de aanwezigheid van het openluchttheater. In het kader van deze toetsing dient een tweeledige beoordeling uitgevoerd te worden. Allereerst dient onderbouwd te worden dat, mede

gelet op het op korte afstand gelegen openluchttheater, ter plaatse van de beoogde opvanglocatie sprake is van een aanvaardbaar 'woon- en leefklimaat'. Daarnaast dient onderbouwd te worden dat de opvang op de locatie niet tot (onevenredige) belemmeringen voor het openluchttheater leidt.

De motivering in de ruimtelijke onderbouwing voldoet naar mijn oordeel op dit punt niet. Wat betreft het aspect geluid, geldt dat de opvangunits op het perceel kwalificeren als geluidgevoelige objecten. De in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: 'het Bkl') vastgelegde geluidnormen voor 'geluid door activiteiten' zijn op grond van artikel 5.55, tweede lid, onder c, van het Bkl niet van toepassing op geluidgevoelige gebouwen die op grond van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten voor een duur van niet meer dan 10 jaar. Dat betekent dat niet aan de (expliciete) geluidnormen uit paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl hoeft te worden getoetst. Artikel 5.59 van het Bkl is echter wel van toepassing. Op grond van dit artikel dient het geluid door een activiteit op een geluidgevoelig object aanvaardbaar te zijn. Dit vereiste volgt overigens ook rechtstreeks uit het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De motivering in de ruimtelijke onderbouwing dat de geluidbelasting als gevolg van het openluchttheater ter plaatse van de opvang op het perceel aanvaardbaar is, is te summier. In de ruimtelijke onderbouwing wordt aangesloten bij de richtafstanden uit de VNG-Brochure die gelden voor 'theaters, schouwburgen, concertgebouwen en evenementenhallen'. De aard en (daarmee) ruimtelijke uitstraling van een openluchttheater is echter wezenlijk verschillend van deze (in pandige) functie 'theaters, schouwburgen, concertgebouwen en evenementenhallen' zodat redelijkerwijs geen aansluiting kan worden gezocht bij de richtafstanden die gelden voor deze functies.

Verder wordt in de ruimtelijke onderbouwing gesteld dat er incidenteel optredens plaats zouden vinden. Die stelling lijkt onjuist. Er vinden, zo maak ik op uit de toegezonden stukken, veelvuldig optredens plaats. De ontheffing die wordt aangehaald, lijkt een in de afgelopen jaren verleende toestemming op grond van de APV te zijn voor incidentele evenementen waarbij niet hoeft te worden voldoen aan de voor het openluchttheater geldende geluidsnormen.¹ Niet kan worden uitgesloten dat als gevolg van de overige evenementen ook geluidseffecten op de locatie kunnen optreden.

Om te kunnen beoordelen of ter plaatse van de opvang op het perceel ook op het moment dat het openluchttheater in gebruik is, sprake is van een aanvaardbare geluidbelasting, zal naar mijn oordeel in ieder geval duidelijk moeten zijn wat die geluidbelasting tijdens het gebruik van het openluchttheater op het perceel is. Zonder dit te weten, kan niet geoordeeld worden of het realiseren van de opvang in overeenstemming is met het criterium van een evenwichtige toedeling van functies. Dat

¹ Volledigheidshalve wijs ik op het volgende. De regeling voor incidentele evenementen is (nog steeds) opgenomen in de APV. Ik constateer dat in deze bepaling wordt verwezen naar de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit. Het Activiteitenbesluit is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 echter niet meer geldend. De regels staan nu in het omgevingsplan.

sprake is van een tijdelijke functie ten behoeve van de opvang van ontheemden, waarvoor het gemeentebestuur ter plaatse (mogelijk) een hoger geluidsniveau aanvaardbaar kan achten, maakt niet dat de geluidbelasting in het geheel niet inzichtelijk hoeft te zijn.

Inzicht in de geluidbelasting is mijns inziens ook vereist om te kunnen bepalen of de opvang op het perceel tot belemmeringen voor het openluchttheater leidt. Het openluchttheater dient te voldoen aan de geluidnormen die voorheen in het Activiteitenbesluit, en op dit moment in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het betreft de normen uit paragraaf 22.3.4 van het omgevingsplan. De geluidnormen gelden echter niet ter plaatse van de opvangunits op het perceel. Op grond van artikel 22.54, tweede lid, onder b, van het omgevingsplan is deze paragraaf namelijk niet van toepassing op geluid door een activiteit op of in een geluidgevoelig gebouw, dat is toegelaten op grond van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor een duur van niet meer dan tien jaar. In zoverre kan de opvang op het perceel, voor wat betreft de geldende geluidnormen uit het omgevingsplan, strikt genomen niet tot beperkingen voor het openluchttheater leiden. Maar het aspect geluid is voor het openluchttheater ook relevant in het kader van bijvoorbeeld de APV. Ik kan niet uitsluiten dat voor (bepaalde) evenementen in het openluchttheater een evenementenvergunning op grond van de APV vereist is. Uit het evenementenbeleid volgt dat er in dat kader ook getoetst moet worden aan geluidnormen. Anders dan de normen in het omgevingsplan, gelden deze normen naar mijn oordeel strikt genomen wel ter plaatse van de opvangunits op het perceel. Verder wijs ik ter illustratie op artikel 4:6 van de APV, op grond waarvan het verboden is buiten een inrichting op een zodanige wijze toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.

Behalve geluid is ook verkeer nog relevant. In de ruimtelijke onderbouwing wordt opgemerkt dat het, om de bereikbaarheid van de opvang op het perceel ook tijdens evenementen in het openluchttheater te garanderen, noodzakelijk is dat maatregelen (zoals een parkeerverbod) worden getroffen. Uit de ruimtelijke onderbouwing volgt niet wat de gevolgen van deze maatregelen voor de exploitatie van het openluchttheater zijn. Daarmee kan niet worden beoordeeld of sprake is van (onevenredige) beperkingen voor het openluchttheater. Ook op dit punt is de motivering in de ruimtelijke onderbouwing naar mijn oordeel nog onvoldoende.

Ik concludeer dat in de ruimtelijke onderbouwing nog onvoldoende is gemotiveerd dat 1) ter plaatse van de opvang op het perceel sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en 2) dat het openluchttheater door de opvang op het perceel niet wordt beperkt in haar exploitatiemogelijkheden. In de conclusie in paragraaf 4 van dit advies, zal ik nader ingaan op de mogelijkheden om de motivering aan te vullen en hoe de gemeenteraad met het raadsvoorstel zou kunnen omgaan.

Hierna zal ik eerst ingaan op de motie 'Parelsnoer door Losser'.

3. Motie

De gemeenteraad heeft op 8 juli 2025 de motie 'Parelsnoer door Losser' (hierna: '*de motie*') aangenomen. In de motie wordt het college opgedragen om:

- Bij de ontwikkeling van de gemeente Losser te onderzoeken hoe de parels ruimtelijk en fysiek met elkaar kunnen worden verbonden, te beginnen bij het centrum van Losser en in later stadium naar andere dorpen. Open staan voor andere mogelijkheden en hier op in spelen.
- In samenspraak met de betrokken organisaties en vrijwilligers te kijken naar mogelijkheden hoe een overkoepelende samenwerking op vrijwillige basis vorm kan krijgen, waarbij de zelfstandigheid van elke organisatie niet ter discussie staat;
- Hierbij nadrukkelijk ruimte te geven aan de inbreng, zorgen en ideeën van de betrokken stichtingen, verenigingen en vrijwilligers;
- De gemeenteraad hierover periodiek te informeren.

De gemeenteraad vraagt zich af wat de juridische betekenis van de motie is en of de afweging tussen de opvangbehoefte en de doelen van de motie voldoende is gemotiveerd.

Over de juridische betekenis van de motie kan ik kort zijn. Een motie is voornamelijk een politiek instrument. Een motie en de vraag of een motie naar behoren is uitgevoerd is volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan ook alleen van betekenis in de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Een motie leidt niet tot een juridische verplichting die het college bij het nemen van een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning in acht dient te nemen.² In zoverre is ook niet vereist dat het college de belangen tussen de opvangbehoefte en de doelen van de motie expliciet afweegt.

Ik heb de inhoud van de motie (gelet op bovenstaande) volledigheidshalve bestudeerd. Op voorhand zie ik niet in dat de opvang op het perceel in strijd zou zijn met de motie. Zeker niet, als alsnog vast zou komen te staan dat de opvang op het perceel niet tot belemmeringen voor het openluchttheater leidt.

4. Conclusie

Ik concludeer dat in de ruimtelijke onderbouwing nog onvoldoende is gemotiveerd dat 1) ter plaatse van de opvang op het perceel sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en 2) dat het openluchttheater door de opvang op het perceel niet wordt beperkt in haar exploitatiemogelijkheden. Ten aanzien van de aspecten geluid en verkeer is een nadere onderbouwing vereist.

Ik meen dat voor het aspect geluid akoestisch onderzoek uitgevoerd moet worden om de geluidbelasting als gevolg van het gebruik van het openluchttheater ter plaatse van de opvangunits inzichtelijk te maken. Op basis van die uitkomsten, en rekening houdend met de frequentie van het gebruik van het openluchttheater, kan een volledige afweging worden gemaakt over de vraag of de opvang op het perceel in overeenstemming is met

² Zie bijvoorbeeld AbRS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:504.

een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ten aanzien van het aspect verkeer dient inzichtelijk gemaakt te worden wat de gevolgen van de noodzakelijke verkeersmaatregelen zijn voor het openluchttheater.

Ik kom tot de conclusie dat de gemeenteraad op basis van de ruimtelijke onderbouwing (nog) niet kan besluiten tot het afgeven van een positief bindend advies. De initiatiefnemer dient strikt genomen wel in de gelegenheid te worden gesteld om de onderbouwing van de aanvraag op dit punt aan te vullen. En dat ligt in dit geval, waarbij de gemeente Losser zelf initiatiefnemer is, al helemaal voor de hand. Van het bieden van gelegenheid de onderbouwing aan te vullen zou enkel af kunnen worden gezien als er andere argumenten (bijvoorbeeld op basis van het gemeentelijk beleid) zijn die sowieso aan het afgeven van een positief bindend advies in de weg staan. In dat geval heeft het aanvullen van de ruimtelijke onderbouwing geen zin. Het zou niet passend zijn de initiatiefnemer daar desondanks om te vragen. Ervan uitgaande dat van dergelijke andere 'weigeringsgronden' geen sprake is, ligt het voor de hand om de besluitvorming over het raadsvoorstel uit te stellen en de gelegenheid te geven om de ruimtelijke onderbouwing en daarmee het raadsvoorstel aan te vullen. Na aanvulling van de ruimtelijke onderbouwing kan dan alsnog over het voorstel besloten worden.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

