



Voorstel aan het college van burgemeester en wethouders

Team	Team Plannen, vergunnen en handhaven	Datum:	23 oktober 2025
Opsteller	B. Swaters L. Meijer	Zaaknummer:	25Z02289
		Documentnummer:	25.0020112
Mee geadviseerd door	• Team plannen, vergunnen en handhaven • Team beheer fysieke ruimte • Team veiligheid • Team communicatie • Kernteam vluchtelingen		
Onderwerp	Het tijdelijk opvangen van ontheemden voor de duur van maximaal vijf (5) jaar, op het terrein van een voormalige tennisvereniging aan de Gildehauserweg 25 in Losser		
Openbaar	Ja		

Portefeuillehouder	M. Lahdo

Collegevergadering: 04-11-2025

Conceptbesluit

- Op basis van artikel 5.1, lid 1 onder a van de Omgevingswet, en onder de voorwaarde dat de gemeenteraad positief adviseert als bedoeld in lid 3, de omgevingsvergunning te verlenen voor de tijdelijke huisvesting van Oekraïense ontheemden op het terrein van de voormalige tennisvereniging aan de Gildehauserweg 25 in Losser, onder de volgende voorwaarden:
 - De vergunning kan worden ingetrokken bij overlast die de openbare orde en veiligheid in gevaar brengt.
 - De vergunning kan worden ingetrokken zodra een andere structurele opvanglocatie is gevonden of als er geen noodzaak tot opvang meer is.
- De gemeenteraad voor te stellen positief advies uit te brengen op de aanvraag omgevingsvergunning als bedoeld onder lid 1

**Samenvatting**

Op 16 september 2025 heeft de gemeente Losser een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor het tijdelijke gebruik van het terrein voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Het gaat om het opvangen van Oekraïners in 7 units en het gebruiken van het voormalige kantinegebouw als gemeenschappelijke ruimte voor een duur van maximaal vijf (5) jaar op het terrein van de voormalige tennisvereniging aan de Gildehauserweg 25 in Losser.

Door de sluiting van een bestaande opvanglocatie en doordat er nog geen zicht is op het beëindigen van de noodzaak om ontheemden op te vangen, dient de gemeente een andere locatie te vinden voor de opvang van deze doelgroep. De verwachting is dat dit, gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de oorlog in Oekraïne, nog wel even gaat duren.

De aanvraag omgevingsvergunning is noodzakelijk omdat het beoogde gebruik in strijd is met het omgevingsplan. Uit de onderbouwing blijkt dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL).

Omdat de aanvraag gaat over de opvang van ontheemden, dient de gemeenteraad om advies gevraagd te worden. Vervolgens besluit het college met inachtneming van het advies van de gemeenteraad op de aanvraag. Het advies van de gemeenteraad is bindend.

B&W besluit dd. 04-11-2025**Akkoord met advies**



Inleiding

De gemeente Losser heeft een aanvraag omgevingsvergunning ingediend om een tijdelijke opvanglocatie voor Oekraïense ontheemden aan de Gildehauserweg 25 in Losser in te richten. Het gaat om de ingebruikname en inrichting van het terrein voor de duur van vijf (5) jaar. De aanvraag voorziet in het plaatsen van maximaal 7 units (chalets) en daarmee de huisvesting van maximaal 42 ontheemden en het gebruiken van het voormalige kantinegebouw als gemeenschappelijke ruimte.

De opvang van ontheemden is noodzakelijk in verband met de instroom van oorlogsvluchtelingen in Nederland. Iedere gemeente dient zijn steentje bij te dragen en opvang te organiseren voor ontheemden. De gemeente Losser heeft hierin de taak om 150 opvangplekken voor Oekraïense ontheemden te bieden. Omdat de oorlog in Oekraïne nog steeds aan de gang is, is er een noodzaak met betrekking tot het opvangen van deze groep ontheemden.

Omdat een opvanglocatie in de gemeente Losser wordt opgeheven (locatie Marktzicht), is een alternatieve locatie nodig. Deze locatie is gevonden aan de Gildehauserweg 25 in Losser, een voormalige tennisvereniging aan de rand van het centrum.

De voorgenomen tijdelijke opvanglocatie past niet binnen het geldende omgevingsplan. Er is sprake van een sportbestemming en binnen de daarbij behorende planregeling is tijdelijke huisvesting van ontheemden niet toegestaan. Wel bestaat de mogelijkheid om met toepassing van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) de opvang alsnog planologisch toe te staan. Om aan te tonen dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, is een ruimtelijke motivering noodzakelijk. Deze ruimtelijke motivering (ruimtelijke onderbouwing) is onderdeel van de aanvraag omgevingsvergunning.

Omdat de aanvraag gaat over de huisvesting van ontheemden moet de gemeenteraad hierover een advies geven. Bij een negatief advies van de gemeenteraad, moet de aanvraag omgevingsvergunning geweigerd worden. Ook geldt voor deze gevallen een verplichting om participatie te organiseren.

Ligging en begrenzing projectgebied

De projectlocatie bevindt zich aan de rand van het centrum van Losser en betreft het voormalige tennisterrein aan de Gildehauserweg 25 in Losser. Het terrein is gelegen in de bebouwde kom van Losser. In het landschap rondom de projectlocatie bevinden zich woningen, een zwembad, voetbalvereniging, openluchttheater, bospercelen en kleinschalige agrarische percelen. Het terrein heeft een inrit aan de Gildehauserweg met parkeerplaatsen.



Figuur 1: uitsnede van de projectlocatie

Geldend omgevingsplan

Het plangebied is gelegen binnen het omgevingsplan 'Losser dorp' van de gemeente Losser. Op het perceel is de Enkelbestemming 'sport' van toepassing.



Figuur 2: uitsnede Omgevingsplan buitengebied

Het gebruik van de locatie voor de tijdelijke opvang van Oekraïense ontheemden past niet binnen de enkelbestemming 'sport', en is daarom in strijd met het omgevingsplan (artikel 5.1). Deze gronden zijn namelijk uitsluitend bestemd voor sportvoorzieningen, niet zijnde gemotoriseerde en gemechaniseerde sporten en sporten met dieren.

Met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) bestaat de mogelijkheid om planologisch af te wijken van het omgevingsplan. Een BOPA moet voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) en de instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Voor de beoordeling van de aanvraag zijn ten aanzien van de BOPA de volgende onderdelen van toepassing:

- a. De regels uit hoofdstuk 5 Bkl;
- b. De op grond van artikel 2.22 van de Omgevingswet gestelde regels over omgevingsplannen; en
- c. De op grond van de artikelen 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet gegeven instructies over omgevingsplannen.

Beoogd effect

Een bijdrage blijven leveren aan onze opgave om Oekraïense ontheemden tijdelijk op te vangen, op een wijze die past binnen de mogelijkheden van de Omgevingswet.

Argumenten

1.1. De voorgenomen ontwikkeling past binnen de Omgevingsvisie gemeente Losser

Het opvangen van Oekraïense ontheemden in de kern Losser past binnen de Omgevingsvisie van de gemeente Losser en het Gebiedskompas 'Kern Losser'. De Omgevingsvisie benadrukt een gastvrije en sociale gemeenschap, waarin zorg voor elkaar en saamhorigheid centraal staan. Daarnaast zet de visie in op maatwerk en flexibiliteit om in te spelen op actuele maatschappelijke opgaven. Het tijdelijk benutten van bestaande locaties voor opvang sluit aan bij deze uitgangspunten en voorkomt extra druk op het buitengebied, dit omdat de tijdelijke opvang nu niet in het buitengebied landt.

Het Gebiedskompas voor de kern Losser legt nadruk op sociale kwaliteit en het versterken van voorzieningen. Het realiseren van opvang draagt bij aan deze doelen en



benut bestaande percelen en bebouwing op een zorgvuldige manier. Daarmee is het initiatief in lijn met de koers en ambities van de gemeente.

1.2. *De locatie aan de Gildehauserweg 25 is uit de locatiestudie als meest geschikt naar voren gekomen*

De gemeente heeft in een locatiestudie vijftien potentiële opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden onderzocht. Elke locatie is beoordeeld op vijf ruimtelijk relevante criteria:

- Beschikbaarheid op korte termijn:
De locatie is direct inzetbaar zonder complexe procedures of bouwkundige aanpassingen.
- Beschikbaarheid gedurende de opvangperiode:
De locatie blijft gedurende minimaal vijf jaar beschikbaar, waardoor continuïteit van opvang gewaarborgd is.
- Voorzieningsniveau in de omgeving:
De locatie ligt op loopafstand van het centrum van Losser, met nabijheid van supermarkten, zorgvoorzieningen en openbaar vervoer. Dit maakt de locatie geschikt voor dagelijkse behoeften van de bewoners.
- Gevoeligheid voor overlast en ruimtelijke inpassing:
De opvang is ruimtelijk goed inpasbaar en veroorzaakt geen onevenredige hinder voor de omgeving. De units beschikken over eigen parkeervoorzieningen, waardoor de parkeerdruk in de wijk niet toeneemt.
- Eigendomssituatie:
De locatie is in eigendom van de gemeente, wat de uitvoerbaarheid vergroot en het proces versnelt doordat geen aankooptraject nodig is.

Op basis van deze criteria concludeert de gemeente dat de locatie aan de Gildehauserweg 25 het meest geschikt is voor tijdelijke opvang van Oekraïense ontheemden.

1.3. *Er is sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)*

De voorgenomen ontwikkeling betreft het tijdelijk gebruik van een sportterrein voor de opvang van Oekraïense ontheemden. De opvang duurt maximaal vijf (5) jaar. Na afloop wordt het terrein in de oorspronkelijke staat hersteld. Het gebruik is daarmee volledig omkeerbaar.

Het huidige omgevingsplan kent een sportbestemming. Voor de afwijking is een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) vereist (artikel 5.1 Omgevingswet). Het college kan deze vergunning verlenen als sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a Besluit kwaliteit leefomgeving).

De opvanglocatie voldoet aan dit criterium, omdat:

- Er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het woon- en leefklimaat:
Het gebruik als opvanglocatie is tijdelijk en omkeerbaar. Er is geen sprake van permanente functiewijziging. De aard van het gebruik leidt niet tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat.
- De tijdelijke opvang zorgt voor een meer gespreid en rustiger gebruik over de dag
In vergelijking met de geldende sportbestemming:
De sportbestemming staat intensiever gebruik toe, dit met de bijbehorende piekdrukke op (training)avonden en weekenden.

De tijdelijke opvang van ontheemden zorgt voor een meer gespreid en rustiger gebruik over de dag. De te verwachten geluid- en verkeersbelasting is lager dan bij



sportactiviteiten- en evenementen. Daarnaast past de gewijzigde parkeerbehoefte (langdurig parkeren) en verkeersbewegingen binnen de aanwezige infrastructuur.

- De plaatsing van tijdelijke units visueel merkbaar, maar niet ingrijpend is. Er vinden voor de plaatsing van de units geen fysieke aanpassingen plaats aan bodem, groenstructuur of infrastructuur. De tijdelijke aard van de bouwwerken maakt dat geen sprake is van een onomkeerbare ruimtelijke ingreep.

Er wordt wel groen toegevoegd, dit ter versterking van de groenstructuren op het perceel en ter afscheiding naar het aangrenzende perceel.

- Milieuaspecten:
Er is geen relevante toename van stikstofdepositie of andere milieubelastende factoren. Ook zijn er geen activiteiten die leiden tot geur-, geluid- of bodemverontreiniging

Gelet op het bovenstaande is de tijdelijke opvang is juridisch toegestaan en ruimtelijk aanvaardbaar. Het initiatief is tijdelijk, omkeerbaar en maatschappelijk noodzakelijk. De fysieke leefomgeving blijft in voldoende mate beschermd.

1.4. *Het aspect sociale veiligheid is als extra beoordelingskader meegenomen*

De mate waarin sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties laat zich veelal beargumenteren door een toelichting te geven op de relevante milieu- en omgevingsaspecten (zoals bodem, geluid, geur, flora en fauna). Met de beoogde huisvesting van Oekraïense ontheemden is daarnaast aandacht besteed aan sociale veiligheid voor de ontheemden en de omwonenden.

De gemeente heeft dit beoordeeld, en leert van ervaringen uit het verleden. In de afgelopen periode heeft er op de andere opvanglocatie (locatie Marktzicht) geen overlast plaatsgevonden. Daar zijn geen extra veiligheidsmaatregelen getroffen en nodig geweest. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat extra maatregelen niet nodig zijn. Mocht dit in een later stadium wel voorkomen, dan kan de gemeente alsnog maatregelen treffen.

1.5. *Het participatietraject met omwonenden is aangeboden*

Voor de komst van de opvang aan de Gildehauserweg 25 in Losser, is een participatietraject opgezet. Er zijn 70 omwonenden uitgenodigd voor een informatieavond. De uitkomsten hiervan zijn meegenomen bij de besluitvorming en de inrichting en werkwijze op de locatie. Als er behoefte is, kan een omwonendenoverleg worden ingericht waarmee met de direct aanwonenden wordt gesproken over de gang van zaken op de locatie. In dit overleg krijgen omwonenden de ruimte om aan te geven of zij overlast ervaren en kunnen zij suggesties doen voor aanpassingen of verbeteringen. Dit aanbod is aan de omwonenden gedaan.

1.6. *De tijdelijke opvang is nodig om te blijven voldoen aan onze taakstelling*

In het kader van de taakstelling voor het opvangen van Oekraïense ontheemden moet de gemeente Losser 150 opvangplekken realiseren. In verband met de sluiting van de opvanglocatie Marktzicht is het nodig nieuwe opvangplekken te realiseren. Met deze tijdelijke opvang blijft Losser, ook na sluiting van Marktzicht, voldoen aan onze taakstelling.

2.1. *De gemeenteraad moet advies uitbrengen over een aanvraag om omgevingsvergunning voor huisvesting van ontheemden*

Dit advies is bindend. Het plan voor de tijdelijke huisvesting van ontheemden op deze locatie is in strijd met het omgevingsplan. In dergelijke gevallen dient een aanvraag omgevingsvergunning voor advies aan de gemeenteraad te worden voorgelegd. Nadat



de raad advies heeft uitgebracht kan definitief op de vergunningsaanvraag worden besloten.

Kanttekeningen

2.1. *De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om een negatief advies uit te brengen, wat resulteert in een verplichte weigering van de vergunningsaanvraag*

Als de gemeenteraad besluit negatief te adviseren over de aanvraag, is het college wettelijk verplicht dit advies op te volgen. Dit betekent dat de vergunning niet wordt verleend. Deze beslissing heeft directe en omvangrijke gevolgen voor de opvang van Oekraïense ontheemden in onze gemeente.

2.2. *Uitval van een locatie in de gemeente Losser heeft impact op de doelgroep*

De groep Oekraïense ontheemden die momenteel in Marktzicht verblijft, woont al geruime tijd in Losser, werkt hier en kinderen gaan hier naar school. Verplaatsing naar een andere gemeente verstoort werk, onderwijs en sociale netwerken, en vergroot de maatschappelijke druk.

2.3. *Bij een negatief advies bestaat het risico op tijdgebrek voor alternatieve opvang*

De tijdelijke opvang in Hotel Marktzicht is verlengd tot 31 maart 2026. Na deze datum is het niet langer mogelijk hier onderdak te bieden aan Oekraïense ontheemden, vanwege de geplande herontwikkeling van het Martinusplein. Voor het realiseren van een alternatieve opvanglocatie zijn onderzoek, besluitvorming, inrichting en vergunningverlening noodzakelijk. Hierdoor bestaat het risico dat de benodigde opvangcapaciteit na 31 maart 2026 niet op tijd gereed zal zijn, waardoor Oekraïense ontheemden tijdelijk zonder huisvesting komen te zitten.

2.4. *Het wegvallen van de huidige opvang vraagt om directe alternatieven*

Onze gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor het opvangen van Oekraïense ontheemden. Als de huidige locatie niet meer beschikbaar is, moet er actief gezocht worden naar alternatieve opvang binnen Losser of eventueel in naburige gemeenten. Als ook daar geen plek is, ligt de opdracht bij de gemeente Losser zelf om een alternatief te ontwikkelen. Dit legt extra druk op de organisatie, verhoogt de kosten en vereist intensieve afstemming, terwijl structurele oplossingen daarmee nog niet gegarandeerd zijn.

2.5. *Er ontstaan bestuurlijke risico's als wettelijke verplichtingen niet worden nagekomen*

Op dit moment voldoet Losser aan haar inspanningsverplichting voor het opvangen van Oekraïense ontheemden. Mocht de gemeente echter niet langer voldoen aan deze wettelijke eisen, loopt gemeente Losser het risico dat het Rijk ingrijpt. Het Rijk kan dan zelf locaties aanwijzen of gemeentelijke taken overnemen, waardoor de lokale autonomie flink onder druk komt te staan. Daarnaast ontstaat er een financieel risico doordat vervangende noodruimte mogelijk extra kosten met zich meebrengt. Tot slot leidt een negatief besluit mogelijk tot negatieve publiciteit.



Financiële dekking van het voorstel

Voor de ontwikkeling van de opvanglocatie aan de Gildehauserweg is een begrotingswijziging van € 108.500, - noodzakelijk. Dit bedrag zal in de begroting van 2026 worden opgenomen.

Participatie

Voor de komst van de opvang heeft een participatietraject plaatsgevonden. Voordat de aanvraag omgevingsvergunning via het Omgevingsloket bij de gemeente is ingediend, zijn omwonenden geïnformeerd tijdens een inloopbijeenkomst. Ze hebben hier informatie gekregen over de voorgestelde opvang, en hebben hun mening kunnen geven. Hiervoor hebben we reactieformulieren beschikbaar gesteld. De geanonimiseerde reactieformulieren zijn bijgevoegd als bijlage bij dit voorstel. De uitkomsten hiervan zijn meegenomen bij de besluitvorming en de inrichting en werkwijze op de locatie. Ook kan een omwonendenoverleg worden ingericht waarbij regelmatig met de directe burens wordt gesproken over de gang van zaken op de locatie.

Communicatie

Dit besluit wordt gedeeld met de pers met een toelichting in het reguliere perscontact. Directe omwonenden zijn al eerder geïnformeerd over deze aanvraag en het besluitvormingsproces. Als een besluit genomen is, zullen omwonenden hier via de mail vanuit Overheid.nl "berichten over uw buurt" of in de "week van Losser" over worden geïnformeerd. Ook actualiseren we de informatie op onze website.

Openbare bekendmaking

De besluitvorming op de aanvraag omgevingsvergunning zal op de daarvoor gebruikelijke wijze plaatsvinden.

Vervolg

Het college vraagt de gemeenteraad advies uit te brengen op de ingediende aanvraag omgevingsvergunning om voor een periode van vijf (5) jaar ontheemden te huisvesten op het terrein aan de Gildehauserweg 25 in Losser. Dit advies is bindend en betekent dat in het geval dat de gemeenteraad het college negatief adviseert de aanvraag geweigerd moet worden. Bij een positief advies zal het college de vergunning verlenen.

De tijdslijn/procedure ziet er globaal als volgt uit:

4 november 2025	Collegebesluit om gemeenteraad advies te vragen
18 november 2025	Beeldvormende vergadering met mogelijkheid om in te spreken
25 november 2025	Oordeelsvormende vergadering
9 december 2025	Definitief besluit op aanvraag verlengen omgevingsvergunning

Bijlage(n) behorende bij dit BW-voorstel:

Datum	Corsa doc. nr.	Omschrijving	Raad
16 september 2025	25.0020115	Raadsvoorstel - Gildehauserweg 25 in Losser	Ja
16 september 2025	25.0020114	Raadsbesluit - Gildehauserweg 25 in Losser	Ja
12 september 2025	25.0019937	Reactieformulieren omwonenden – inloopbijeenkomst	Ja
21 oktober 2025	25.0023223	Ruimtelijke motivering Losser - Gildehauserweg 25 in Losser (21-10-2025)	Ja
15 september 2025	ZS00061500	Verzoek 2025091501366_000pdf	Ja