

Onderwerp**2 – Wonen in kernwinkelgebieden**

Aanleiding

De regeling 'Wonen in kernwinkelgebieden' is de verdere uitwerking van het [voorbereidingsbesluit](#) dat op 13 mei 2025 is genomen door de raad. Onder de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid om via een voorbereidingsbesluit tijdelijk voorbeschermingsregels toe te voegen aan het omgevingsplan. Dit biedt bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen.

In 2020 zijn er centrumactieplannen opgesteld met als doel om de centrumgebieden op de korte en lange termijn aantrekkelijk te houden. Uitgangspunten daarbij zijn het behoud van levendige centra en voldoende voorzieningen in de kernen. Gebleken is dat de bestaande regelgeving onvoldoende aansluit bij deze uitgangspunten. Volgens de regels van het omgevingsplan van rechtswege was het in centrumgebieden rechtstreeks mogelijk om een pand met een commerciële invulling op de begane grond en een woning op de daarboven gelegen verdieping volledig te transformeren tot één woning. De commerciële invulling op de begane grond gaat daardoor verloren. Dit is niet gewenst. Daarom zijn in het voorbereidingsbesluit specifieke 'kernwinkelgebieden' aangewezen waar deze transformatie niet meer is toegestaan.

Op 16 december 2025 heeft de raad besloten om de [voorbeschermingsregels aan te passen](#). Dit is gedaan om wenselijke initiatieven, met name aan de randen van de kernwinkelgebieden, te faciliteren in de omschakeling naar woningbouw of andere functies.

Feitelijke informatie

Centrumgebieden kenmerken zich door een mix van woon- en werkfuncties, zoals kantoren, winkels en horecagelegenheden. Voldoende aanbod van deze commerciële functies draagt bij aan het behoud van levendigheid in de kernen en bevordert de sociale cohesie. In 2020 zijn er centrumactieplannen opgesteld om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het doel is om te komen tot een kwalitatief hoogwaardig winkelaanbod en de bezoekerservaring te verbeteren, door bijvoorbeeld in te zetten op het compact maken van de centrumgebieden en hiervoor kernwinkelgebieden af te bakenen.

Buiten en rondom deze kernwinkelgebieden wordt ruimte geboden voor nieuwe niet-commerciële functies, enerzijds om leegstand te voorkomen en anderzijds om aaneengesloten en compacte kernwinkelgebieden te bewerkstelligen. Dan is het wel belangrijk om juist in de kernwinkelgebieden in te zetten op het behoud van commerciële functies. Met name voor het straatbeeld is het van groot belang om een 'commerciële plint' in leven te houden. Door de huidige woningnood blijkt er een toenemende vraag in kernwinkelgebieden om winkelpanden op de begane grond te betrekken bij de daarboven gesitueerde woning, waardoor er één woning ontstaat in het gehele pand.

Kaders

De kaders voor deze regeling zijn de [Omgevingsvisie](#), [Economische visie 2024 'Samen. Werken. Heusden.'](#), [Centrumactieplannen](#), de Omgevingswet en het Omgevingsplan gemeente Heusden.

Op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet heeft de raad de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen en daarbij te verklaren dat voor een bepaald (werkings)gebied een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid. Een voorbereidingsbesluit voorkomt ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen, tot de komst van een wijziging van het omgevingsplan.

Op 13 mei 2025 heeft de raad een voorbereidingsbesluit genomen dat het verbiedt om in aangewezen kernwinkelgebieden het gebruik van gebouwen waarbinnen 'wonen' is toegestaan, zodanig te wijzigen dat de commerciële functie op de begane grond verdwijnt. Voorafgaand aan dit besluit was het

rechtstreeks mogelijk om de commerciële ruimte op de begane grond bij een daarboven gesitueerde woning te betrekken. Het voorbereidingsbesluit voorkomt dit door een direct verbod op te leggen. De term 'kernwinkelgebieden' is gebruikt om een selectie van centrumgebieden aan te duiden die een specifieke status hebben gekregen binnen het eerder genomen en voorliggend besluit.

Hoewel het belangrijk is dat de commerciële plint in de kernwinkelgebieden behouden blijft, kan het soms toch wenselijk zijn om de transformatie naar wonen in de plint mogelijk te maken. Zo kunnen er initiatieven aan de randen van de kernwinkelgebieden onder omstandigheden wel aanvaardbaar c.q. voorstelbaar zijn, bijvoorbeeld om ruimte te bieden voor nieuwe niet-commerciële functies, enerzijds om leegstand te voorkomen en anderzijds om compacte centra te bewerkstelligen.

De voorbeschermingsregels in het omgevingsplan, die een vertaling zijn van het voorbereidingsbesluit, waren echter zo strikt geformuleerd dat ook wenselijke initiatieven aan de randen van kernwinkelgebieden niet mogelijk waren. De raad heeft daarom op 16 december 2025 besloten om de voorbeschermingsregels tussentijds aan te passen. Hiermee is 'de deur' weer op een kier gezet voor ontwikkelingen die wel wenselijk worden geacht, met name aan de randen van de kernwinkelgebieden.

Vervolg

Met deze regeling in het omgevingsplan wordt het voorbereidingsbesluit omgezet in een regeling in het tijdelijke deel van het omgevingsplan (hoofdstuk 24). Deze regeling overschrijft de onderliggende bestemmingsplannen. Het werkingsgebied van deze regeling komt voort uit de centrumactieplannen en is te typeren als kernwinkelgebied van de volgende centra:

- a. Drunen
- b. Heusden Vesting
- c. Vlijmen
- d. Vliedberg (Vlijmen)



Weergave ligging en begrenzing van het werkingsgebied 'Wonen in kernwinkelgebieden' (blauwe vlakken)

Afweging

De regels in het omgevingsplan van rechtswege bieden ruimte voor de functies 'wonen' en 'woningen' op de begane grond van panden binnen de kernwinkelgebieden. Hierdoor is het zodra het voorbereidingsbesluit verloopt weer rechtstreeks toegestaan om een commerciële functie op de begane grond van een pand te betrekken bij de daarboven gesitueerde woning. Het risico bestaat dat hierdoor commerciële functies verdwijnen uit de kernwinkelgebieden. Dit vinden we ongewenst. Om dit te voorkomen is een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk. Om bescherming te bieden tegen deze ongewenste ruimtelijke ontwikkeling stellen we voor om regels op te nemen in het omgevingsplan voor de locaties hierboven is afgebeeld. Deze regels beperken de mogelijkheden tot wonen op de begane grond. Er wordt in de regeling ook ruimte geboden aan wenselijke initiatieven aan de randen van de kernwinkelgebieden. Onder voorwaarden kan met een binnenplanse omgevingsvergunning worden afgeweken van het algehele verbod. Dit helpt om leegstand te voorkomen en draagt bij aan een compacter en levendiger centrum.

Inzet van middelen

Er zijn naast de kosten voor het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan geen kosten verbonden aan deze regeling. De kosten voor het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan komen ten laste van het reguliere budget voor de actualisatie van omgevingsplannen.

Risico's

Bij deze regeling is er sprake van een verbodsbepaling van een activiteit die voorheen volgens de regels van het omgevingsplan rechtstreeks was toegestaan. Op grond van artikel 15.1 lid 1 onder de Omgevingswet is dit aan te merken als schadebesluit waar mogelijkwerwijs nadeelcompensatie uit kan voortvloeien.