

Samenvatting raadsvoorstel

Onderwerp : Vestigen Voorkeursrecht Stationsomgeving Zaltbommel

Kern van het raadsvoorstel

In de spoorzone van Zaltbommel spelen verschillende ontwikkelideeën, waaronder versterking van de hubfunctie van het station, verbetering van het busstation en de ontsluiting, en mogelijk een evenemententerrein. Hierbij gaat we uit van een integrale aanpak, met prioriteit voor mobiliteit. Om grip te houden op de mogelijke herontwikkeling heeft het college 25 augustus 2026 een voorlopig voorkeursrecht gevestigd voor drie maanden. U wordt voorgesteld dit voorkeursrecht definitief te vestigen, zodat het vijf jaar geldig blijft. In die periode worden de ruimtelijke kaders verder uitgewerkt en wordt een omgevingsprogramma of een herziende Omgevingsvisie die voldoende concreet is voor het behouden van het voorkeursrecht aan u voorgelegd. Door het voorkeursrecht moet de eigenaar en beperkt zakelijk gerechtigde, als deze wensen te verkopen, het eigendom eerst aan de gemeente aanbieden.

Gerelateerde raadsstukken

- *

Raadsvoorstel

Onderwerp	: Vestigen Voorkeursrecht Stationsomgeving Zaltbommel
Zaaknummer	: 1603120
Datum collegevergadering	: 25 augustus 2026
Datum raadsbesluit	: 12 november 2026
Datum raadsvergadering	: 12 november 2026
Portefeuillehouder	: Wethouder Plessius
Inlichtingen bij	: Gemeente Zaltbommel, Team Gebiedsontwikkeling ZBM

Voorstel

1. Een voorkeursrecht te vestigen ingevolge artikel 9.1 lid 1 sub c van de Omgevingswet voor de percelen, zoals op de bij dit besluit behorende lijst (bijlage 1) en zoals aangeduid op de Grondplantekening behorende bij dit besluit (bijlage 2);
2. Daarbij kennis te nemen van de @ zienswijzen die zijn ingebracht naar aanleiding van de terinzagelegging van het concepttraadsvoorstel en van een reactie zijn voorzien in een zienswijzennota en deze te betrekken bij de besluitvorming;
3. De uitvoering van dit besluit (waaronder het informeren van rechthebbenden) op te dragen aan het college van burgemeester en wethouders, met inachtneming van de voorschriften van de Omgevingswet.

Inleiding

In de Spoorzone spelen al langere tijd verschillende ontwikkelideeën. Eerder dit jaar is opdracht verleend aan een studie om de hubfunctie van het stationsgebied te versterken, o.a. door het busstation en de ontsluiting te verbeteren. Daarnaast heeft de gemeenteraad in 2026 de Evenementenvisie vastgesteld, waarin de Spoorzone is aangewezen als mogelijke locatie voor een evenemententerrein. Ook zijn er al langere tijd ideeën om de gronden te ontwikkelen door er ruimte te bieden voor bedrijvigheid. Voor al deze ontwikkelingen is een startnotitie opgesteld, waarin wordt uitgegaan van de noodzaak van een integrale aanpak van de gehele spoorzone, waarbij prioriteit moet worden gegeven aan de belangen ten aanzien van mobiliteit.

De gemeente is voornemens om de aanpak van de spoorzone in de herziening van de Omgevingsvisie in 2027 op te nemen. Deze herziening komt voort uit de te maken ruimtelijke keuzes voor de langere termijn. Hierbij komen de opgaven woningbouwdruk, bereikbaarheid, economische ontwikkeling en behoud van ruimtelijke kwaliteit aan de orde. In de stationsomgeving van Zaltbommel komen deze opgaven allen aan de orde.

Eerder is een startnotitie Spoorzone vastgesteld voor de integrale gebiedsontwikkeling van de spoorzone, waarbij u besloot om de mobiliteitsdoelstellingen prioriteit te geven. In vervolg op dit besluit, stellen wij u in dit voorstel voor om voor de gronden die naar verwachting worden betrokken bij de verbetering van de stationsomgeving (de mobiliteitsopgave) een voorkeursrecht te vestigen. Binnen de Spoorzone betreft dit het deelgebied "stationsomgeving".

De stationsomgeving is langgerekt en krap. In de huidige stationsomgeving komen verschillende functies samen, waaronder fietsparkeren, busvoorzieningen, P&R en voetgangersstromen. De stationsomgeving heeft daarmee een belangrijke rol als mobiliteitsknooppunt, zowel voor de gemeente als de omliggende regio. Daarbij zijn kansen om de ontsluiting van het station te verbeteren

en de bereikbaarheid per fiets, openbaar vervoer en auto te versterken. Een strategische herinrichting van het gebied is daarbij noodzakelijk.

Om de herinrichting van het gebied mogelijk te maken is grond nodig. In de stationsomgeving ligt een woning met bedrijfshal aan de Oude stationsweg 71 en 71a. Deze woning en bedrijfshal grenzen aan het drukke voorplein van het station. Deze ligging van deze objecten maken de ruimtelijke ontwikkeling voor het vergroten van de mobiliteit praktisch onmogelijk. Het verwerven van deze objecten is daardoor noodzakelijk.

Om te komen tot de beoogde ontwikkeling moeten we als gemeente kunnen sturen op programma, fasering, tempo en ruimtelijke indeling. Om dit te kunnen realiseren is het voorstel om op de gronden van de woning en het bedrijf aan de Oude stationsweg 71 en 71a een (voorlopig) voorkeursrecht te vestigen. Daarmee voorkomen we grondspeculatie, prijsopdrijving en verkoop aan marktpartijen die de huidige functie willen voortzetten of uitbreiden en houden we regie op de ruimtelijke invulling, de samenhang en tempo van uitvoering. Het vestigen van het voorkeursrecht sluit ook aan op het beleid van de vernieuwde Nota Grondbeleid. In de Nota wordt uitgegaan van situationeel afgewogen grondbeleid.

Het vestigen van een voorkeursrecht is geen lichtzinnige keuze en vraagt om een zorgvuldige belangenafweging. Het kan grote impact hebben op betrokken en communicatie is daarom een belangrijk onderdeel bij elke stap bij de verdere uitvoering van het voorkeursrecht. Daarnaast brengt het een extra belasting met zich mee voor het ambtelijk apparaat.

Participatie

Het vestigen van een voorkeursrecht raakt alleen de eigenaar en zakelijk gerechtigde, omdat zij bij een eventuele verkoop van de betreffende kadastrale percelen, deze eerst aan de gemeente moet aanbieden. De vestiging van het voorkeursrecht kan enkel effectief zijn zonder dat de eigenaar de zakelijk gerechtigde worden geïnformeerd. Het voorliggende voorstel leent zich daarom niet voor burgerparticipatie.

Argumenten

1.1 De gemeente wenst de mobiliteit in de stationsomgeving te versterken.

De stationsomgeving vormt een belangrijk mobiliteitsknooppunt binnen de gemeente Zaltbommel. De gemeente wil deze locatie toekomstbestendig inrichten, zodat zij kan inspelen op de toenemende mobiliteitsdruk en de groeiende behoefte aan bereikbaarheidsvoorzieningen. Dit wil zij bereiken door de stationsomgeving uit te breiden en opnieuw in te richten.

De locatie Oude stationsweg 71 en 71a lenen zich in grote mate voor de uitbreiding van de stationsomgeving. De ligging tegen het huidige stationsplein maakt dit een logische locatie voor de uitbreiding. In de Ruimtelijke onderbouwing wordt dit nader uitgewerkt en toegelicht.

1.2 Er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten voor de vestiging van een voorkeursrecht.

De gemeente is bevoegd gronden aan te wijzen waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd. Er moet worden voldaan aan twee criteria:

- a. Aan de gronden moet een niet-agrarische functie worden toegedacht of gegeven;
- b. Het huidige gebruik van de gronden moet afwijken van de toegedachte functie.

De beoogde invulling van de objecten aan de Oude stationsweg 71 en 71a te Zaltbommel wijkt af van het huidige gebruik. De huidige functies zijn 'Wonen' en 'Bedrijventerrein', terwijl voor deze locatie de functie 'Verkeer' of vergelijkbaar wordt toegedacht. De objecten moeten namelijk (gedeeltelijk) worden getransformeerd naar infrastructuur voor de ontsluiting van de stationsomgeving. Daarmee is sprake van een afwijkende functie.

1.3 Met het voorkeursrecht wordt de regiepositie van de gemeente versterkt.

Bij de ontwikkeling van het gebied wil de gemeente de regie behouden. Zonder gemeentelijke sturing zal de noodzakelijke herontwikkeling van de mobiliteit in de stationsomgeving naar verwachting niet tot stand komen.

Het voorkeursrecht is gedurende het proces van planontwikkeling een beschermingsinstrument waardoor ongewenste verkopen en (prijz)ontwikkelingen kunnen worden voorkomen dan wel beperkt. Verkopen aan derden die een andere visie hebben op de toekomstige ontwikkeling van de locatie wordt moeilijker gemaakt. We willen voorkomen dat de locatie wordt verkocht aan (een) partij(en) die andere wensen-eisen hebben waardoor de kans om een kwalitatief hoogwaardig gebied te ontwikkelen wordt beperkt dan wel onmogelijk wordt.

1.4 Er heeft een zorgvuldige belangenafweging plaatsgevonden.

Het vestigen van een voorkeursrecht vraagt om een zorgvuldige belangenafweging. Het gaat immers om een beperking van het eigendomsrecht en kan impact hebben op de eigenaar.

Met de eigenaar heeft nog geen gesprek plaatsgevonden. Het voorkeursrecht kan aanleiding zijn om het gesprek over de toekomst van de locatie te openen. De eigenaar is niet verplicht het eigendom te verkopen en hoeft op dit moment ook geen verkoopvoornemen te hebben.

Tegenover het belang van de eigenaar staat het algemeen belang van een goed functionerende stationsomgeving. Inwoners van de gemeente en de omliggende regio maken gebruik van station Zaltbommel. Dit gebruik zal naar verwachting toenemen. Het voorkeursrecht geeft de gemeente meer mogelijkheden om de mobiliteit in de stationsomgeving te versterken en te komen tot een samenhangende en doelmatige inrichting van het gebied.

Daarnaast is het van belang om mogelijke verkopen aan partijen die tot herontwikkeling van bijvoorbeeld een vergelijkbare locatie als ten zuiden van de percelen heeft plaatsgevonden te ontmoedigen.

Gelet op deze omstandigheden weegt het algemeen belang dat de gemeente dient zwaarder dan de beperking die het voorkeursrecht voor de eigenaar meebrengt.

2.1 Voorafgaand aan uw besluit is aan de eigenaar en rechthebbende gelegenheid geboden om zienswijzen in te dienen naar aanleiding van het conceptraadsvoorstel en -besluit.

Op basis van het collegebesluit waarin het voorkeursrecht reeds voorlopig is gevestigd (25 augustus 2026), zijn alle relevante openbare stukken ter inzage gelegd en zijn de eigenaar en zakelijk gerechtigde over het voorkeursrecht geïnformeerd. Tegelijkertijd zijn de eigenaar en de beperkt zakelijk gerechtigde geïnformeerd over de mogelijkheid om hun zienswijzen te geven op het conceptraadsvoorstel en te worden, gehoord alvorens het raadsbesluit wordt genomen.

Naar aanleiding van de terinzagelegging zijn er @ zienswijzen ingediend. Naar aanleiding van de zienswijzen concluderen wij in de zienswijzennota dat de zienswijzen @wel/geen aanleiding geven om het voorstel tot vestiging van het voorkeursrecht te wijzigen. De zienswijzennota is als bijlage bijgevoegd.

Kanttekeningen/risico's

1.1 Het besluit heeft gevolgen voor de eigenaar

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaren om bij een voorgenomen verkoop de betreffende percelen eerst aan de gemeente aan te bieden. De verkoper kan zijn perceel na vestiging van het voorkeursrecht niet vrij verkopen aan een derde. Een notaris mag niet meewerken aan een dergelijke transactie als een voorkeursrecht van toepassing is. Niet zozeer het voorkeursrecht maar de ontwikkeling en de wetenschap van de mogelijke gebiedsontwikkeling heeft invloed op de eigenaren. Het voorkeursrecht op zich heeft echter in de juridische zin geen

gevolgen voor het gebruik van de gronden. Het huidige gebruik wordt niet beperkt door een voorkeursrecht. Pas als de eigenaren willen verkopen, zal het eigendom eerst aan de gemeente aangeboden moeten worden. Er gelden een aantal uitzonderingssituaties op de aanbiedingsplicht. Deze staan in artikel 9.8 en 9.9 Omgevingswet. In de brief aan de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigde zullen wij hen informeren over de gevolgen van het voorkeursrecht.

1.2 Het voorkeursrecht biedt geen garanties

Het voorkeursrecht geeft niet de garantie dat de gemeente ook eigenaar wordt van de gronden. De eigenaren worden immers niet verplicht tot het verkopen aan de gemeente. Het gaat enkel om de verplichting dat de gronden eerst aan de gemeente worden aangeboden voordat deze aan derden kunnen worden verkocht. Als een eigenaar niet tot verkoop over wenst te gaan, en het blijkt dat uitvoering van de ruimtelijke opgave dit vereist, dan zullen andere publiekrechtelijke middelen moeten worden ingezet om de gronden te verkrijgen. Dit is mogelijk door onteigening. Voorliggend besluit gaat uitsluitend over het voorkeursrecht en staat los van eventuele verdere procedures. Dit vraagt in alle gevallen aparte besluiten van de gemeenteraad.

Indien de eigenaren voornemens zijn het eigendom te verkopen, zal uw college een beginselbesluit moeten nemen. Besluit u positief, dan beslist u om in onderhandeling te treden met de eigenaar over aankoop van het eigendom onder de voorwaarden zoals opgenomen in de voorkeursrechtregeling.

1.3 Niet betrokken in de aanwijzing maar wel samenhangend geheel

Het kan zijn dat de eigenaar van de bedrijfshal ook op andere locaties buiten het voorkeursrechtgebied eigendommen heeft die worden gebruikt binnen het bedrijf. De eigenaar kan er dan voor kiezen om ook de eigendommen buiten het voorkeursrechtgebied aan de gemeente aan te bieden, zodat zij elders een nieuw bedrijf kan opstarten. Als er sprake is van een samenhangend geheel, zal de gemeente ook de eigendommen buiten het voorkeursrechtgebied op verzoek van de eigenaar moeten meenemen in de aankooponderhandelingen. Het ligt in dit geval niet voor de hand dat er andere eigendommen zijn die als samenhangend geheel worden aangemerkt.

1.4 Het voorkeursrecht wordt niet gevestigd

Het vestigen van een voorkeursrecht past, gezien de beoogde gebiedsontwikkeling, het beste binnen ons gemeentelijk instrumentarium. Met ander instrumentaria zoals een voorbereidingsbesluit of omgevingsplan met exploitatieregels kunnen kosten en opbrengsten worden verdeeld en kan bepaald worden welk programma en welke functies op welke plek komen. Daarmee wordt echter geen speculatie voorkomen, kunnen de maatschappelijke kosten als gevolg van de speculatie oplopen en is er bovendien geen grip op tempo. Bij inzet van enkel het instrument omgevingsplan kan geen plicht tot uitvoering worden opgelegd terwijl de opgave en samenhang binnen het gebied daar wel om vraagt. Tevens is dan hoogst onzeker of de gemeente de gelegenheid heeft om de percelen te kopen. Besluit u om het voorkeursrecht niet te vestigen, dan zullen wij het voorlopig voorkeursrecht intrekken.

1.5 Een aankoop drukt niet op de exploitatiebegroting van de gemeente, maar brengt wel risico's met zich mee.

Een aankoop drukt niet op de (exploitatie)begroting van de gemeente (de rentelasten van de grond wel). De aankoop moet wel gefinancierd worden en daarnaast loopt de gemeente als eigenaar ook financieel risico. De risico's zijn omschreven in de financiële onderbouwing zoals verwoordt onder het kopje Financiën. Ter dekking van de afwaarderingskosten dient gebruik gemaakt te worden van de algemene reserve van de gemeente Zaltbommel.

1.6 Het inzetten van een voorkeursrecht kost ambtelijke capaciteit.

Het vestigen van een voorkeursrecht zelf zal een extra last betekenen voor het ambtelijk apparaat. Er zijn een aantal eigenaren en belanghebbenden die moeten worden aangeschreven en zorgvuldig handelen is

vereist. Ook na de vestiging lopen de werkzaamheden door, denk daarbij aan mogelijke verwerving, administratieve afhandeling van ontheffingen en beginselbesluiten, beheer en exploitatie van het verworven vastgoed en het blijven informeren van de eigenaren en belanghebbenden in het gebied.

Wanneer een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c Omgevingswet wordt gevestigd, dient er binnen vijf jaar de Omgevingsvisie te worden herzien die voldoende concreet is voor het behouden van het voorkeursrecht of een omgevingsprogramma vastgesteld te worden door de gemeenteraad dan wel het college. Na het vaststellen wordt het voorkeursrecht van rechtswege met vijf jaar verlengd voor het opstellen van het omgevingsplan. Binnen deze vijf jaar moet het omgevingsplan worden vastgesteld, waardoor het voorkeursrecht verlengd wordt met nogmaals vijf jaar.

Inclusie

De beoogde versterking van de stationsomgeving draagt bij aan een beter bereikbare en toegankelijke mobiliteitsvoorziening voor inwoners, reizigers en bezoekers van Zaltbommel en de omliggende regio. Bij de verdere uitwerking van de plannen wordt aandacht besteed aan een veilige, overzichtelijke en gebruiksvriendelijke inrichting voor verschillende groepen gebruikers, waaronder voetgangers, fietsers, automobilisten en reizigers met het openbaar vervoer.

Programma duurzaamheid

Tijdens de verdere gebiedsontwikkeling van de stationsomgeving wordt ingezet op duurzaam ruimtegebruik en het versterken van duurzame mobiliteit. Dit sluit direct aan bij het Werkprogramma Duurzaamheid Zaltbommel 2030, waarin wordt ingezet op bewuste ruimtelijke keuzes en het stimuleren van lopen, fietsen en openbaar vervoer. De stationsomgeving biedt juist kansen om deze modaliteiten beter met elkaar te verbinden en de overstap op openbaar vervoer te faciliteren. Hiermee bieden we een goed alternatief voor de auto.

Het vestigen van het voorkeursrecht draagt hier indirect aan bij, doordat de gemeente hiermee de regie en ontwikkelruimte behoudt om deze duurzame mobiliteitsambities in de toekomstige inrichting van de stationsomgeving mee te nemen. Het programma Duurzaamheid is daarmee relevant voor de toekomstige gebiedsontwikkeling, maar vormt op zichzelf geen grond voor het vestigen van het voorkeursrecht.

Financiën (incl. BTW-effect)

Vooralsnog heeft het vestigen van een voorkeursrecht geen financiële consequenties. Op het moment dat het voorkeursrecht van toepassing is kan de gemeente in onderhandeling treden met de eigenaren. Wel moet de gemeente zich verzekeren dat een vestiging van een voorkeursrecht (en de daaropvolgende gebiedsontwikkeling) niet leidt tot een ongezonde financiële situatie.

De herontwikkeling van de stationsomgeving kent op basis van de huidige prognose een negatief resultaat. Dit negatieve resultaat wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de aankoopprijs van de daar gevestigde woning en bedrijf ten opzichte van de toekomstige functie als infrastructuur. Om tot de toekomstige functie te komen dienen de opstallen te worden gesloopt en afgewaardeerd. Deze afwaardering zal ten laste komen de Algemene reserve. Het voorkeursrecht ondersteunt de gemeente in het geven van een impuls aan de mobiliteit van het stationsgebied.

Nu het gaat om een “openbare” voorziening zullen niet alleen de aankoopkosten, maar ook de herinrichtingskosten en planontwikkelingskosten moeten worden gedragen door de gemeente. Onderdeel van het onderzoek in de startnotitie is het vinden van co-financierders en subsidiemogelijkheden, waardoor de investeringslast van de gemeente beperkt wordt. Duidelijk is dat de gemeente bereid en in staat is om de kosten van deze gebiedsontwikkeling te dragen en dat daardoor de vestiging van het voorkeursrecht een gezonde financiële beslissing is.

In eerste instantie gaat het dus alleen om de aankoop van deze percelen en niet om de ontwikkeling van het gebied. Voor het aanvragen van de middelen voor de ontwikkeling volgt een separaat voorstel in de toekomst.

Wij constateren dat het vestigen van een voorkeursrecht past binnen de gezonde financiële keuzes van de gemeente.

Bedrijfsvoering

Een gebiedsontwikkeling vergt altijd ambtelijke capaciteit. Bij de vestiging van een voorkeursrecht is in korte tijd veel ambtelijke capaciteit nodig. Dat geldt niet alleen voor de voorbereiding van het vestigingsbesluit, maar ook voor het contact met de eigenaren. Daarnaast zal worden gestart met de ruimtelijke invulling. Ook dat kost ambtelijke capaciteit. In de startnotitie is aangegeven dat er voor het planologische traject ambtelijke capaciteit beschikbaar is. Daarnaast zoeken wij ondersteuning van specialisten voor de vestiging en het beheer van het voorkeursrecht en verdere onderhandelingen.

Uitvoering

Planning

Met het voorliggende besluit wordt het voorkeursrecht gevestigd voor de duur van maximaal vijf jaar.

Als de raad positief besluit, ziet de planning er als volgt uit:

- Na vestiging volgt publicatie in het gemeenteblad en inschrijving in de openbare registers van het Kadaster op 13 november 2026, waarna het definitieve voorkeursrecht in werking treedt;
- We informeren de eigenaar zo snel mogelijk na inwerkingtreding van het besluit. We sturen een (aangetekende) brief aan de eigenaar en beperkt zakelijk gerechtigde;
- De eigenaar kan gedurende zes weken bezwaar maken tegen het voorkeursrecht.

Handhaving

Bij een voorkeursrechtbesluit is er geen relatie met handhaving.

Privacy

Overheidsinformatie is in beginsel openbaar, tenzij een wettelijke eis zich daartegen verzet. In het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) heeft de gemeente geen rechtsgrond om de persoonsgegevens van natuurlijke personen in de openbare besluiten weer te geven.

Bij het besluit is een lijst met de namen van de eigenaren en beperkt gerechtigden gevoegd. In de stukken die worden gepubliceerd ter inzage worden gelegd, ook op de gemeentelijke website en iBabs, worden de namen en voorletters van natuurlijke personen in het kader van AVG geanonimiseerd.

Communicatie

Naar aanleiding van uw besluit zullen wij zorgdragen voor publicatie van het besluit in het Gemeenteblad en inschrijving in de openbare registers van het Kadaster. Hierdoor wordt het voor iedereen kenbaar dat een voorkeursrecht geldt. Wij zullen zorgen voor het informeren van de eigenaar en beperkt zakelijk gerechtigde via een (aangetekende) brief. In deze brief worden de eigenaar en beperkt zakelijk gerechtigde geïnformeerd hoe en bij wie ze vragen kunnen stellen en een nadere uitleg kunnen krijgen.

Om te zorgen dat de goede eigenaar is vermeld in het besluit en worden geïnformeerd over het voorkeursrecht zal er enkele dagen voor de besluitvorming door uw raad de eerder uitgevoerde kadastrale recherche en de lijst met onroerende zaken worden gecheckt met de dan geldende kadastrale situatie. Dit kan leiden tot een aanpassing van de lijst. Is dat het geval, dan zullen wij u hierover informeren via een raadsinformatiebrief en zullen wij u verzoeken de nieuwe lijst met onroerende zaken als bijlage bij het raadsbesluit te voegen.

De eigenaar dient gedurende het proces geïnformeerd te worden over de plannen van de gemeente voor de herontwikkeling van de stationsomgeving.

Evaluatie / controle

Niet van toepassing

Nota van wijzigingen

Bijlagen

1. Lijst met onroerende zaken
2. Grondplantekening
3. Concept raadsbesluit
4. Ruimtelijke onderbouwing voorkeursrecht stationsomgeving Zaltbommel
5. Zienswijzennota (PM)