Zienswijzennota
Onteigeningsplan Ontwikkeling Stationsgebied

1. *Inleiding en procedure*

Voor de totstandkoming van de onteigeningsbeschikking is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3:4 Awb) gevolgd. In deze procedure hebben belanghebbenden de mogelijkheid zienswijzen naar voren te brengen over de ontwerponteigeningsbeschikking.

Van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen is gebruik gemaakt door:

1. Railinfratrust B.V., rechthebbende uit hoofde van een kwalitatieve verplichting die rust op het perceel Hoorn D 6604.
2. Ahold Europe Real Estate & Construction B.V. en Albert Heijn B.V., erfpachter van de bij het besluit betrokken percelen respectievelijk exploitant van de op die percelen aanwezige supermarkt.

Belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld te worden gehoord tijdens een hoorzitting. Ahold heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Bij brief van 27 augustus 2026 heeft ProRail B.V. de door haar namens Railinfratrust ingediende zienswijze ingetrokken.

In deze nota van zienswijzen is de door Ahold Europe Real Estate & Construction B.V. en Albert Heijn B.V. ingebrachte zienswijze samengevat en voorzien van een reactie. Tevens is aangegeven of de zienswijze aanleiding geeft tot aanpassingen van de ontwerponteigeningsbeschikking.

Zienswijze Ahold Europe Real Estate & Construction B.V. (Ahold Europe) en Albert Heijn B.V. (AH)

Op 29 juli 2025 heeft de advocaat, tevens gemachtigde van Ahold Europe en AH een pro forma zienswijze ingediend tegelijkertijd met het verzoek een termijn te stellen voor het aanvullen van de gronden. Ahold Europe en AH hebben tot 27 augustus 2025 de tijd gekregen de zienswijze aan te vullen. Op 26 augustus 2025 heeft de advocaat de zienswijze aangevuld. Deze zienswijze is op 15 september 2025 mondeling toegelicht. Ahold Europe en AH kunnen zich zowel inhoudelijk als procedureel niet verenigen met de ontwerponteigeningsbeschikking. Onteigening van de supermarkt is prematuur, ontzegt bewoners een volwaardig supermarktaanbod en is te kostbaar. Ahold Europe en AH verzoeken de onteigeningsbeschikking niet vast te stellen.

Belanghebbendheid

Ahold Europe is erfpachter van de percelen die in de ontwerponteigeningsbeschikking zijn begrepen. Op deze percelen bevindt zich een supermarkt, die door AH (net als Ahold Europe indirect een volle dochter van Koninklijke Ahold Delhaize N.V. en beiden bestuurd door Ahold Delhaize Nederland B.V.) wordt geëxploiteerd. Ahold Europe en AH hebben niet toegelicht hoe hun relatie juridisch is vormgegeven. Nu hun zienswijzen identiek zijn, kan een en ander hier ook in het midden blijven. In het minnelijk overleg is vanwege de nauwe verwevenheid van beide vennootschappen steeds verondersteld dat de erfpacht en exploitatie in één hand zijn. Ahold Europe en AH zullen om deze redenen hierna gezamenlijk worden aangeduid als Ahold.

Inhoud zienswijze

Noodzaak ontbreekt

1. Gemeente wil geen naadloze overgang naar een nieuwe locatie garanderen.

Ahold vindt onafgebroken voortzetting van haar bedrijfsvoering in de gemeente Hoorn het grootste belang. Een naadloze overgang van de supermarkt naar een andere locatie in Hoorn en een onafgebroken bedrijfsvoering zijn op dit moment allerminst geregeld en de gemeente Hoorn lijkt ook niet bereid dit (voldoende) juridisch te borgen. Ahold betreurt het dat de gemeente hier niet aan wil ondanks juridische mogelijkheden hiertoe die Ahold reeds inzichtelijk heeft gemaakt. De beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan 'Stationsgebied' is in volle gang en partijen zijn met onafhankelijk, financieel deskundigen in overleg over de prijs die tegenover een verplaatsing en bijkomende risico's passend zou zijn. Ahold is van mening dat op korte termijn alsnog tot overeenstemming kan worden gekomen. Ahold geeft aan dat het voor de hand ligt dat de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsvergunning (BOPA) voor BuitenStad die ruimte biedt voor het vestigen van een supermarkt aldaar op korte termijn wordt ingediend. Dit zou de verplaatsingsregeling tastbaarder maken.

Ad 1.

De gemeente begrijpt de wens van Ahold om de supermarkt naadloos naar een andere locatie in Hoorn te verplaatsen. Een locatie gelegen binnen het project BuitenStad zou een mogelijkheid kunnen zijn. Daartoe zal nog wel een planologische procedure doorlopen moeten worden, zodat niet zeker is of de door Ahold bedoelde locatie een functie zal verkrijgen die het vestigen en exploiteren van een supermarkt mogelijk maakt. De gemeente heeft bovendien geen grondpositie binnen dat gebied en kan niet garanderen dat de grondeigenaar met Ahold zal willen contracteren.
Ahold heeft recht op een volledige schadeloosstelling in geld; zij heeft geen recht op een vervangende locatie. Dat neemt niet weg dat de gemeente bereid is zich in te spannen een naadloze verplaatsing mogelijk te maken. Maar zoals hiervoor is aangegeven zijn de mogelijkheden om dat te doen beperkt. De juridische mogelijkheden waar Ahold op doelt bestaan uit het verbinden van een voorwaardelijke verplichting aan de beoogde supermarktfunctie in BuitenStad. Die voorwaardelijke verplichting houdt in dat de nieuwe supermarkt pas open mag gaan op het moment dat de supermarkt aan de Van Dedemstraat wordt gesloten en gesloten blijft. Deze verplichting, die is ingegeven door het feit dat in de gemeente Hoorn op dit moment geen marktruimte is voor een extra supermarkt, is opgenomen in de ontwerp-omgevingsvergunning voor de BOPA BuitenStad, die op 6 maart 2026 ter visie is gelegd door het college van B&W. De omgevingsvergunning ligt in september voor goedkeuring voor aan de raad.

Gelet op de grote maatschappelijke en volkshuisvestelijke belangen bij de realisering van de beoogde woningbouw en de verplaatsing van het busstation mag de raad in dit geval een groter gewicht toekennen aan het belang om onder andere te voorzien in de woningbehoefte dan aan het belang van Ahold bij voortzetting van de supermarkt op deze locatie.

2. Gemeente heeft onvoldoende onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor de buurtsuper.

Daarnaast kunnen partijen volgens Ahold verkennen wat de mogelijkheden zijn voor de 'buurtsuper' in het Stationsgebied. Om die reden ontbreekt volgens Ahold de noodzaak tot onteigening.

Ad. 2

De ‘buurtsuper’ die Ahold benoemt, is opgenomen in de tenderprocedure die is gevolgd om een ontwikkelaar voor het stationsgebied te selecteren. De buurtsuper is niet bij recht geregeld in het bestemmingsplan Stationsgebied, maar via een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid. Het is aan De Nieuwe Golf hier verder invulling aan te geven. De gemeente kan Ahold en de winnaar van de tender slechts aan elkaar verbinden om invulling te geven aan de komst van een ‘buurtsuper’.

Overigens maakt Ahold niet duidelijk in welk opzicht (het uitblijven van) de komst van een buurtsuper in het Stationsgebied relevant is voor de onteigeningsbeschikking. Een toelichting ter zake had wel in de rede gelegen, nu Ahold in het minnelijk overleg heeft aangegeven geen belangstelling meer te hebben voor de buurtsuper in de vorm van ‘wisselgeld’ voor de schadeloosstelling. De interesse die Ahold desondanks in de buurtsuper zou hebben, moet volgens haar los worden gezien van de naadloze overgang naar BuitenStad.

3. Geen redelijk bod is gedaan.

Ahold stelt dat de gemeente nog geen redelijk bod heeft gedaan. Ahold is van mening dat de vergoeding voor de overige schade een veelvoud moet zijn van het geboden bedrag. Temeer omdat de termijn waarop de vervangende locatie beschikbaar komt geheel onduidelijk is. Dit zal leiden tot een stagnatie in de bedrijfsvoering die tot een aanzienlijke extra schadepost leidt. Ahold is van mening dat de noodzaak ontbreekt nu het aanbod van de gemeente niet te beschouwen is als een redelijk voorstel om de onroerende zaak op minnelijke wijze te verwerven.

Ad. 3

Zoals ook blijkt uit de zienswijze stelt Ahold een naadloze overgang van de huidige naar een nieuwe locatie binnen de gemeente Hoorn als voorwaarde. Omdat de gemeente niet aan die voorwaarde kan voldoen is er vooralsnog geen zicht op minnelijke overeenstemming. In de intentieovereenkomst vierpartijen spreken Ahold, STED, De Nijs en de gemeente Hoorn de intentie uit zich in te spannen om de naadloze overgang te borgen, dan wel om het risico op stagnatie zoveel mogelijk te beperken. In deze overeenkomst is opgenomen op welke manier partijen zich zullen inspannen om dit gezamenlijke doel te bereiken. Naar verwachting wordt deze overeenkomst op korte termijn ondertekend.

Verder is wat betreft de redelijkheid van het gemeentelijk bod van belang dat Ahold, uitgaande van de door haar gewenste naadloze overgang, een schadeloosstelling verlangt die het aanbod van de gemeente in zeer ruime mate overtreft.

De gemeente heeft zich bij het formuleren van haar aanbod laten adviseren door externe onafhankelijke adviseurs en taxateurs. Zij betwist dat haar aanbod niet te beschouwen is als een redelijk voorstel om de onroerende zaak op minnelijke wijze te verwerven.

De gemeente heeft de onteigeningsprocedure opgestart, zodat – gezien de planning van de ontwikkeling – de gronden op tijd vrij van rechten en lasten ter beschikking komen van de gemeente. Gedurende de procedure blijft de gemeente zich inspannen om minnelijk tot overeenstemming te komen.

4. De gemeente heeft niet gewacht op uitspraak in de planprocedure.

Dit geldt temeer nu het bestemmingsplan Stationsgebied onzeker is gelet op de beroepsprocedure en juist omdat de financiële haalbaarheid van dit plan grotendeels onbekend en onzeker is.

Ad. 4

De financiële haalbaarheid van het bestemmingsplan Stationsgebied staat in deze onteigeningsprocedure niet ter discussie. Hiervoor is een procedure bij de Raad van State aanhangig gemaakt. De Omgevingswet voorziet in een regeling die het mogelijk maakt om de onteigeningsprocedure vooruitlopende op het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan te doorlopen, met dien verstande dat de onteigening pas kan worden geëffectueerd nadat dit het geval is. Door dit laatste is het belang van Ahold om niet nodeloos te worden onteigend geborgd.

Overigens lijkt dit onderdeel van de zienswijze achterhaald te zijn, nu de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 26 augustus 2026 de tegen het bestemmingsplan Stationsgebied ingediende beroepen heeft verworpen, waardoor dit bestemmingsplan (sinds 1 januari 2024 onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan) onherroepelijk is geworden.

<u>Urgentie ontbreekt</u>

5. Nog allerminst is zeker dat het bestemmingsplan Stationsgebied (in huidige vorm) onherroepelijk wordt.

De urgentie ontbreekt, omdat de businesscase van de ontwikkeling van het Stationsgebied onzeker is. Een van de grootste zorgen en bezwaren die Ahold in de beroepsprocedure heeft geuit is de praktische en financieel-economische haalbaarheid van het bestemmingsplan. Volgens Ahold heeft de gemeente de onderbouwing van de financiële haalbaarheid van het bestemmingsplan te rooskleurig gepresenteerd. Ahold heeft in de beroepsprocedure inzichtelijk gemaakt dat de financieel-economische haalbaarheid van het plan onzeker is ingeval van onteigening met bijgaande volledige schadeloosstelling vanwege beëindiging van een rendabele omvangrijke supermarkt.

Volgens Ahold is de businesscase van het bestemmingsplan Stationsgebied al langer voer voor discussie binnen de gemeente. Zo zou de businesscase niet langer sluitend zijn en moet er een financieel haalbaar plan zijn om het bestemmingsplan vast te kunnen stellen. Ook is volgens Ahold in de raadscommissie duidelijk geworden dat sprake is van een ongedekt tekort van 37 miljoen euro. Bij het vaststellen van de grondexploitatie voor het stationsgebied is het tekort teruggebracht naar 12,6 miljoen euro. Ahold geeft ook aan dat kort geleden is gebleken van de financieel-economische haalbaarheid van het bestemmingsplan slechts te realiseren is met hulp van het Rijk vanwege de sterk toegenomen kosten van de traverse. Volgens Ahold is het allerminst zeker dat sprake is van een haalbare businesscase voor het bestemmingsplan Stationsgebied. Het is Ahold onduidelijk of een volledige schadeloosstelling in de grondexploitatie is betrokken terwijl dit een steeds realistischer scenario lijkt. De onteigening zou vermoedelijk leiden tot een financiële strop voor het bestemmingsplan.

Ad 5.

Zoals bij Ad. 4 aangegeven staat de praktische en financieel-economische haalbaarheid van het bestemmingsplan Stationsgebied niet ter discussie in deze procedure.

Bovendien lijkt ook dit onderdeel van de zienswijze achterhaald te zijn, nu de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de tegen het bestemmingsplan Stationsgebied ingediende beroepen heeft verworpen (zie hiervoor sub 4).

6. Zowel de omvang van de aan Ahold toekomende schadeloosstelling als van de saneringskosten maken een tijdig aanvangen van het werk onmogelijk.

Ahold geeft aan dat de hoogte van de schadeloosstelling nog ter discussie staat. De inschatting van de kosten van de financieel deskundigen van beide partijen ligt sterk uiteen. Daarnaast geeft Ahold aan dat de (mogelijk) vereiste bodemsaneringen van de gronden die in erfpacht zijn uitgegeven nog een grote impact hebben op de financiële middelen die de Raad ter beschikking heeft om het bestemmingsplan uit te voeren. Gelet hierop is het uitgesloten dat de gemeente binnen drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin maakt met de verwezenlijking van het beoogde plan, zodat niet aan het urgentiecriterium is voldaan.

Ad. 6

De hoogte van de schadeloosstelling staat niet ter discussie in deze fase van de procedure, maar komt aan de orde in de gerechtelijke procedure over de schadeloosstelling bij de civiele rechter. De discussie over de financiële haalbaarheid van het plan behoort te worden gevoerd in de planprocedure en is daar ook, zoals Ahold in de zienswijze ook aangeeft, door Ahold gestart. Hetgeen in die procedure door Ahold ten aanzien van de financiële haalbaarheid is gesteld komt in hoge mate overeen met hetgeen daarover door Ahold nu in de zienswijze wordt aangevoerd. Wanneer in de planprocedure geoordeeld wordt dat het plan financieel haalbaar is, kan een grotendeels identiek betoog in de onteigeningsprocedure niet leiden tot de conclusie dat de onteigening niet urgent is.

De gemeente blijft gedurende de onteigeningsprocedure minnelijk overleg voeren met Ahold.

Tot op heden is niet gebleken van een vorm van verontreiniging die tot kostbare saneringskosten zou kunnen leiden. De enkele mogelijkheid van een dergelijke verontreiniging kan niet leiden tot de conclusie dat de onteigening niet urgent is.

De percelen van NS Vastgoed B.V. en de gemeente waarop erfpachtrechten van Ahold rusten, zijn in de grondexploitatie Stationsgebied opgenomen op een faseringsverbeelding als fase 3c, 4 en 5. Start bouw fase 3c (gedeeltelijk) staat gepland voor het tweede kwartaal 2030. Het is noodzakelijk dat de gemeente zo snel mogelijk over de gronden beschikt. Op 2 oktober 2025 heeft de gemeente een intentieovereenkomst gesloten met de ontwikkelaar van de woningbouw en voorzieningen in het stationsgebied. Naar verwachting wordt de bijbehorende koopovereenkomst in 2026 gesloten. De start van de bouwwerkzaamheden voor de eerste fase van het projectgebied vindt naar verwachting plaats in het eerste of tweede kwartaal van 2027. Met de ontwikkeling van fases 3c (gedeeltelijk), 4 en 5 zal worden aangevangen zodra de gemeente de vrije beschikking heeft over die gronden. In het minnelijk overleg heeft de gemeente maximale gelegenheid willen bieden aan Ahold om de supermarkt naar een andere locatie te verplaatsen. Hiertoe heeft de gemeente het voortgezet gebruik aangeboden tot maximaal 1 januari 2031, met

uitzondering van een perceelsgedeelte waarover de gemeente per 1 juli 2030 dient te beschikken. In verband hiermee is de planning aangepast, maar de gemeente hoopt dat de grond eerder tot haar beschikking zal komen. Zoals hierboven beargumenteerd vormen de door Ahold aangedragen argumenten met betrekking tot de financiële haalbaarheid geen aanleiding om onze planning bij te stellen.

Vanwege al het voorgaande trekt Ahold ten onrechte de conclusie dat uitgesloten is dat de gemeente binnen drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin maakt met de verwezenlijking van het beoogd plan. Anders dan Ahold stelt is daarom wel degelijk aan het urgentiecriterium in artikel 11.5 aanhef en onder c jo. artikel 11.11 Ow voldaan. Voldoende aannemelijk is immers dat binnen genoemde termijn van drie jaar als bedoeld in artikel 11.11 Omgevingswet na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling.

Gevolgen voor de beschikking tot onteigening

Gelet op al het voorgaande is er geen aanleiding de ontwerponteigeningsbeschikking aan te passen.