

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:4591
Datum uitspraak	5 augustus 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 april 2024 heeft de raad van de gemeente Hoorn het bestemmingsplan "Veegplan 3" vastgesteld. Het bestreden plan is een veegplan voor het gehele grondgebied van de gemeente Hoorn. Vooruitlopend op de Omgevingswet wil de raad met dit plan alle huidige bestemmingsplannen zoveel mogelijk op elkaar afstemmen wat betreft bestemmingen en systematiek. Ook is een aantal verleende omgevingsvergunningen in het plan verwerkt en is een aantal fouten uit de bestemmingplannen gehaald. Aldi is gevestigd aan de Westerblokker 129 in Blokker en wil daar haar supermarkt uitbreiden om hem toekomstbestendig te maken. Zij kan zich niet met het plan verenigen omdat daarin haar uitbreidingsvoornemen niet is meegenomen. Op 8 januari 2024 heeft Aldi een zienswijze ingediend tegen het bestemmingsplan dat nu ter beoordeling staat. Daarin heeft zij de gemeenteraad verzocht zich uit te spreken over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de gewenste uitbreiding van de supermarkt. Deze zienswijze heeft niet geleid tot aanpassing van het bestemmingsplan.

Volledige tekst

202403948/1/R1.

Datum uitspraak: 5 augustus 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Aldi Zoetermeer B.V., gevestigd in Bleiswijk, gemeente Lansingerland,

appellante,

en

de raad van de gemeente Hoorn,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 april 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Veegplan 3" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Aldi beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 april 2026, waar Aldi, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. R. Janssen, advocaat in Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. L.P.E. Frusch, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 8 december 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Inleiding

3. Het bestreden plan is een veegplan voor het gehele grondgebied van de gemeente Hoorn. Vooruitlopend op de Omgevingswet wil de raad met dit plan alle huidige bestemmingsplannen zoveel mogelijk op elkaar afstemmen wat betreft bestemmingen en systematiek. Ook is een aantal verleende omgevingsvergunningen in het plan verwerkt en is een aantal fouten uit de bestemmingplannen gehaald.

4. Aldi is gevestigd aan de Westerblokker 129 in Blokker en wil daar haar supermarkt uitbreiden om hem toekomstbestendig te maken. Zij kan zich niet met het plan verenigen omdat daarin haar uitbreidingsvoornemen niet is meegenomen.

Voorgeschiedenis

5. Aldi heeft op 22 maart 2023 een aanvraag bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hoorn ingediend voor de uitbreiding van haar supermarkt. Bij besluit van 26 juli 2023 heeft het college die aanvraag geweigerd en die weigering bij besluit van 7 februari 2024, met aanvulling van de motivering, in stand gelaten. Aan de afwijzing heeft het college ten grondslag gelegd dat sprake is van strijd met gemeentelijk, regionaal en provinciaal beleid, strijd met de parkeernormennota en dat de locatie in een woonwijk niet geschikt is voor verdere uitbreiding van een supermarkt. Aldi heeft tegen het besluit van 7 februari 2024 beroep ingesteld bij de rechtbank Noord-Holland. Bij uitspraak van 7 augustus 2025 heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard.

6. Op 8 januari 2024 heeft Aldi een zienswijze ingediend tegen het bestemmingsplan dat nu ter beoordeling staat. Daarin heeft zij de raad verzocht zich uit te spreken over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de gewenste uitbreiding van de supermarkt. Deze zienswijze heeft niet geleid tot aanpassing van het bestemmingsplan.

Zorgvuldige voorbereiding en motivering

7. Aldi betoogt dat de raad geen eigen afweging heeft gemaakt over de uitbreiding die zij wenst. Daarover voert zij aan dat haar uitbreidingswens een concreet initiatief is en dat de raad zich bij de vaststelling van het plan over de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan had moeten uitspreken. Uit de nota van zienswijzen blijkt volgens Aldi echter dat de raad zijn besluit volledig heeft gebaseerd op de beoordeling die het college heeft verricht over de afgewezen omgevingsvergunning en uitdrukkelijk geen eigen beoordeling heeft gemaakt. Aldi voert aan dat het besluit van het college over de omgevingsvergunning, de verplichting van de raad onverlet laat om zelfstandig een oordeel te vellen over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een particulier initiatief. In dat verband verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:747](#).

Verder voert Aldi aan dat het ontoereikend is dat de raad heeft volstaan met de verwijzing naar de besluitvorming van het college. Zij wijst erop dat het besluit van het college juist is gebaseerd op de Detailhandelsnota Hoorn 2020-2025 (Detailhandelsnota) die de raad op 21 april 2021 heeft vastgesteld, terwijl zij in haar zienswijze heeft onderbouwd waarom de gezichtspunten die over haar vestiging zijn opgenomen in de Detailhandelsnota niet juist zijn. Daardoor ontstaat de situatie dat het college de aanvraag afwijst onder verwijzing naar besluitvorming van de raad, terwijl de raad op zijn beurt het besluit van het college leidend acht voor zijn beslissing. Het besluit van het college kan daarom niet ter motivering dienen van een besluit van de raad waarin juist de inhoud van dat beleid ter discussie wordt gesteld, aldus Aldi.

7.1. In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan een ruimtelijk instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met een particulier initiatief voor ruimtelijke ontwikkelingen voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid kan worden beoordeeld. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 7 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3627](#), onder 5.1.

7.2. Tussen partijen is niet in geschil dat het initiatief van Aldi om uitbreiding concreet is en tijdig kenbaar is gemaakt. Dit betekent nog niet dat dit concrete initiatief ook in het plan moest worden opgenomen. Weliswaar moet de raad bij de vaststelling van een

bestemmingsplan met een concreet initiatief rekening houden, maar dit houdt in dat de raad moet bezien of het initiatief strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening en, gelet op alle daarbij betrokken belangen, in het bestemmingsplan kan worden opgenomen. Uit deze belangenafweging kan dus ook voortvloeien dat een concreet initiatief juist niet in een bestemmingsplan wordt opgenomen. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2721](#), onder 10.2.

7.3. De raad heeft toegelicht dat hij op de hoogte was van het besluit van het college van 7 februari 2024. In het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan hanteert de raad wat betreft de ruimtelijke aanvaardbaarheid hetzelfde standpunt als het college. Het besluit van het college van 7 februari 2024 bevat een inhoudelijke ruimtelijke afweging over de afwijzing van de aanvraag voor de uitbreiding. Daarin heeft het college ook een standpunt ingenomen over de bezwaren van Aldi over de Detailhandelsnota. De raad heeft zich aangesloten bij het standpunt van het college en dat tot het zijne gemaakt. Dat de raad dit standpunt heeft overgenomen en heeft verwezen naar het besluit van het college, maakt niet dat de raad geen eigen zelfstandige afweging heeft gemaakt over de aanvaardbaarheid van de gewenste uitbreiding en over de wenselijkheid de Detailhandelsnota te wijzigen. Dat de gewenste uitbreiding niet breed in de gemeenteraad is besproken, zoals Aldi ter zitting heeft gesteld, geeft ook geen aanleiding om daar anders over te oordelen. De raad heeft toegelicht dat hij voor de raadsvergadering van 9 april 2024 kennis heeft genomen van alle relevante stukken, waaronder het besluit van het college van 7 februari 2024 en de zienswijze en de daarbij behorende bijlagen van Aldi. Als aanleiding was geweest om de gewenste uitbreiding breed in de gemeenteraad te bespreken, dan zou de raad daartoe over zijn gegaan. Dat is niet gebeurd.

Over de verwijzing van Aldi naar de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021, overweegt de Afdeling dat het daar om een andere situatie gaat. In die zaak had de raad - anders dan in de zaak die hier ter beoordeling staat - bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen rekening gehouden met een concreet initiatief van appellant en stelde de raad zich na de vaststelling van het bestemmingsplan onder verwijzing naar de besluiten van het college op het standpunt dat het op voorhand duidelijk was dat het initiatief ruimtelijk niet aanvaardbaar is. Daarbij had de raad de belangen van appellant niet onderkend en ook niet meegenomen bij het besluit in die zaak. Daarvan is in deze zaak geen sprake. Op het punt dat Aldi betoogt dat de raad heeft nagelaten het belang van Aldi mee te nemen in zijn afweging, verwijst de Afdeling naar wat daarover hierna meer in detail wordt overwogen bij de bespreking van de beroepsgronden van Aldi over de Detailhandelsnota en de belangenafweging.

Het betoog slaagt niet.

Detailhandelsnota 2020-2025 (Detailhandelsnota)

8. Aldi betoogt dat uitbreiding van haar supermarkt niet in strijd is met de Detailhandelsnota. Zij wijst erop dat de Detailhandelsnota gericht is op het zoveel mogelijk concentreren van detailhandel en het niet toestaan van detailhandel op solitaire locaties om verzwakking van de winkelstructuur en een lager voorzieningenniveau voor inwoners tegen te gaan. Volgens Aldi leidt uitbreiding van haar supermarkt niet tot verzwakking van de winkelstructuur, omdat de Aldi-vestiging geen solitaire vestiging is, maar in een winkelgebied is gevestigd. In de onmiddellijke nabijheid zijn immers een juwelier en een kapsalon gevestigd. Weliswaar is de Aldi-vestiging in de Detailhandelsnota aangewezen als solitaire vestiging, maar daarin is volgens Aldi niet toegelicht waarom de afstand van 200 m tussen de Aldi-vestiging en de buurtcentra Blokker-Centrum betekent dat geen sprake is van een ruimtelijk-functionele relatie met deze buurtcentra. Dat geen sprake is van een aaneengesloten winkelgebied is

volgens Aldi onvoldoende om geen ruimtelijk-functionele relatie aan te nemen. De functies bevinden zich namelijk op loopafstand van elkaar en de Aldi-vestiging is complementair aan de DekaMarkt in Blokker-Centrum. Aldi wijst erop dat haar supermarkt een discountsupermarkt is, terwijl de DekaMarkt een fullserviceaanbod heeft. Daarmee opereren beide supermarkten in een verschillend marktsegment, zodat de gezamenlijke aanwezigheid een meerwaarde voor de consument heeft. Verder is de Aldi voor de inwoners van het noordoostelijke gedeelte van de gemeente Hoorn onderdeel van een compleet boodschappenaanbod en is deze de enige discountsupermarkt in dat deel van de gemeente. Tot slot voert Aldi aan dat een uitbreiding niet een lager voorzieningenniveau tot gevolg heeft, maar juist ervoor zorgt dat het huidige voorzieningenniveau op peil blijft. De uitbreiding is namelijk nodig om het duurzame verblijf van haar vestiging mogelijk te maken en is erop gericht om de bestaande klanten van Aldi beter te kunnen bedienen. Zij verwijst hiervoor naar de memo "QS behoefte uitbreiding Aldi Blokker" (Quickscan) van Rho Adviseurs van 16 juni 2023. Het is volgens Aldi niet de bedoeling om een grotere positie in te nemen binnen de detailhandelsstructuur van de gemeente. Dat maakt dat er wel marktruimte is voor de uitbreiding van de supermarkt, zo stelt Aldi.

8.1. De Detailhandelsnota dient als toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen en als uitvoeringsprogramma om de winkelstructuur te versterken. In de Detailhandelsnota is een kaart "Verzorgingsgebieden van de dagelijkse voorzieningen in Hoorn met winkelgebieden en solitaire supermarkten" opgenomen. Daarin is Aldi aangewezen als een solitaire supermarkt. Daarbij staat: "Naast een kleine Aldi (750 m² vvo) is in hetzelfde pand een kapper en een juwelier gevestigd. Dit gebied heeft door de afstand (200 meter) geen ruimtelijk-functionele relatie met Blokker centrum." In paragraaf 3.2 van de Detailhandelsnota wordt ingegaan op de gewenste winkelstructuur. Om de winkelstructuur niet te ondermijnen moet terughoudend worden omgegaan met winkelontwikkelingen (nieuwbouw, uitbreiding) buiten deze structuur. Uitbreiding van bestaande solitaire winkels, die geen deel uitmaken van de gewenste detailhandelsstructuur en/of de verplaatsing van solitaire winkels naar andere solitaire locaties is volgens de Detailhandelsnota ongewenst. Dit laatste acht de Afdeling in zijn algemeenheid geen onredelijk beleidsuitgangspunt.

8.2. Bij de Detailhandelsnota is de kaart "Visie op de detailhandelsstructuur in de gemeente Hoorn" opgenomen. Daarin is ter hoogte van de locatie van de Aldi-vestiging aangegeven "solitaire supermarkt (geen uitbreiding)". In wat Aldi heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Aldi-vestiging geen solitaire vestiging is. De Afdeling stelt vast dat de Aldi-vestiging in een woonwijk ligt en omgeven is door woningen. Dat er in hetzelfde pand een juwelier en een kapsalon zijn gevestigd, maakt nog niet dat Aldi in een winkelgebied ligt. Dat de Aldi-vestiging en de buurtcentra Blokker-Centrum volgens Aldi op loopafstand liggen, betekent op zichzelf niet dat er wel sprake is van een ruimtelijk-functionele relatie. De raad heeft namelijk toegelicht dat de afstand en ligging geen combinatiebezoek tussen de gebieden mogelijk maken. Daarvoor moeten winkels volgens bijlage E van de Detailhandelsnota immers in het zicht en binnen een afstand van 80 m liggen. Daarvan is in dit geval geen sprake. De afstand tussen de Aldi-vestiging en de buurtcentra Blokker-Centrum is meer dan 80 m, wat tussen partijen niet in geschil is. Verder heeft de Afdeling door middel van een geprojecteerde kaart op de zitting onweersproken vastgesteld dat er vanaf de Aldi-vestiging geen zicht is op de buurtcentra Blokker-Centrum. Over de stelling van Aldi ter zitting dat onduidelijk is waar de afstand van 80 m op is gebaseerd en dat deze afwijkt van de acceptabele loopafstanden van 200 m waarvan wordt uitgegaan in de "Parkeernormennota Hoorn" (Parkeernormennota) die de raad op 28 juni 2018 heeft vastgesteld, overweegt de Afdeling als volgt. Uit bijlage E van de Detailhandelsnota

volgt dat het onderzoek dat DTNP heeft uitgevoerd voor de vaststelling van deze nota, laat zien dat het aandeel supermarktbezoekers dat ook andere winkels bezoekt, toeneemt naarmate meer winkels dicht bij de supermarkt liggen. Wanneer de eerste (vijf) winkels niet binnen 80 m van de supermarkt liggen, neemt het aandeel combinatiebezoek al snel af. De Afdeling is van oordeel dat de Parkeernormennota die uitgaat van een acceptabele loopafstand van 200 m voor de functie winkelen in "overige gebieden", hierbij niet van belang is. Die afstand gaat namelijk over de maximaal acceptabele loopafstand van een ruimtelijke ontwikkeling tot de vervangende parkeergelegenheid en niet over een acceptabele afstand voor combinatiebezoek. De stellingen van Aldi dat de Aldi-vestiging en de DekaMarkt in Blokker-Centrum complementair aan elkaar zijn en dat Aldi onderdeel is van een compleet boodschappenaanbod, zijn onvoldoende voor het oordeel dat sprake is van een ruimtelijk-functionele relatie tussen de Aldi-vestiging en de buurtcentra Blokker-Centrum. Uit de Detailhandelsnota volgt dat het deelgebied Hoorn-Noord-oost momenteel een groot supermarktaanbod heeft. Verwijzing naar de Quickscan, waaruit onder andere volgt dat dat inwoners geen compleet boodschappenaanbod meer tot hun beschikking hebben als de Aldi-vestiging wegvalt, leidt dan ook niet tot een ander oordeel. Dat er mogelijk marktruimte is voor de uitbreiding van de supermarkt maakt verder nog niet dat de raad verplicht is een uitzondering op het hierboven genoemde beleidsuitgangspunt te maken. Het betoog slaagt niet.

9. Zoals op de zitting is besproken, valt of staat de zaak met het oordeel over de Detailhandelsnota. Omdat de hiervoor besproken weigeringsgrond het besluit van de raad al kan dragen, ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van de overige beroepsgronden die Aldi heeft aangevoerd over de Omgevingsverordening NH2020, het "Paraplubestemmingsplan parkeren & laden en lossen" en de uitstraling van de omliggende wijk, die de raad ook aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd.

Belangenafweging

10. Aldi betoogt dat de raad heeft nagelaten om haar belang mee te nemen in zijn afweging. Hierover voert zij aan dat de raad niet heeft gemotiveerd waarom het toekomstperspectief van Aldi minder zwaar weegt dan het versterken van de winkelstructuur. Dit, terwijl aan de hand van onder meer de Quickscan is onderbouwd dat dit wel het geval is, aldus Aldi.

10.1. De raad heeft toegelicht dat het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid is ingegeven door het doel om de winkelstructuur te versterken en dat hier een groot belang aan wordt toegekend. Volgens de raad is de uitbreiding van Aldi op deze locatie niet inpasbaar vanwege de aard en omvang van de functie die in een woonwijk ligt. Ook is er een tekort aan het aantal parkeerplaatsen en is het plan vanuit verkeerstechnisch oogpunt negatief beoordeeld. Aan uitbreiding van supermarkten bestaat ook geen behoefte of noodzaak gelet op het huidige aanbod van supermarkten binnen de gemeente Hoorn. Aldi heeft volgens de raad niet aangetoond dat er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het individueel belang van een toekomstbestendig voortbestaan van Aldi op deze locatie zwaarder zou moeten wegen dan het algemene belang bij het vasthouden aan het bestaande bestemmingsplan en het versterken van de winkelstructuur.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het belang van Aldi niet in zijn afweging heeft meegenomen. Dat zelfde geldt voor Aldi's claim dat niet is gemotiveerd waarom het toekomstperspectief van Aldi minder zwaar weegt dan het behoud en versterken van de bestaande winkelstructuur. Daarbij heeft de raad van belang mogen achten dat Aldi onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de vestiging de

beoogde uitbreiding nodig heeft om rendabel te zijn. Verwijzing naar de Quicksan leidt niet tot een ander oordeel. Daarin staat weliswaar dat de huidige winkel per direct niet meer duurzaam te exploiteren is, maar dat is onvoldoende onderbouwd. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

11. Het beroep is ongegrond.

12. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep van Aldi Zoetermeer B.V. ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A. van Helvoort, griffier.

w.g. Verburg

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Helvoort

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 augustus 2026

877