

Aangetekend
Aan de gemeenteraad van de gemeente Zaanstad
Postbus 2000
1500 GA Zaandam

Tevens per e-mail:
raadsgriffie@zaanstad.nl

mr. J.C. van Oosten
prof. mr. T. Barkhuysen
Advocaten

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland

T +31 20546 06 62
M + 31 6 270 971 56
jan.vanoosten@stibbe.com

T +31 20 546 03 90
M +31 6 224 712 63
tom.barkhuysen@stibbe.com
www.stibbe.com

Onze ref.
JvO/TB/AZ/DvdK 1046034-33364220
Uw ref.
9421897
Datum
16 juni 2025

SPOED – BEZWAARSCHRIFT tegen het afwijzend Raadsbesluit ten aanzien van het inleidend referendumverzoek inzake het principebesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' en VERZOEK TOT INTREKKING van het principebesluit en STILLEGGING van de uitvoering ervan gedurende het referendumproces

Geachte Raad,

Hierbij maken wij als advocaten en gemachtigden tijdig bezwaar namens de initiatiefnemers van het Actiecomité 'Hou de Zaanse Schans Open!'¹ (de **Initiatiefnemers**). In **bijlage 1** staat een lijst met alle namen van de Initiatiefnemers met specifieke adresgegevens.

Dit bezwaarschrift is gericht tegen uw besluit d.d. 22 mei 2025 (het **Raadsbesluit**), met kenmerk 9421897, tot afwijzing van het inleidend verzoek van de Initiatiefnemers voor een referendum over het ontwerpbesluit raadsbesluit 'toekomstbestendige Zaanse Schans' (het **Principebesluit**) (**bijlage 2**). Deze brief behelst tevens een verzoek tot intrekking van het hiervoor bedoelde principebesluit en tot stillegging van de uitvoering ervan gedurende het referendumproces.

Hieronder lichten de Initiatiefnemers hun bezwaren en verzoeken nader toe.

¹ De namen van de initiatiefnemers zijn Ko Kraakman, Ingrid Kraakman, Ruud Keinemans, Rob Bakker, Ina Bakker, Frank Bosman en Jing Engels.

1. KERN VAN DE ZAAK: HET ONRECHTMATIGE AFWIJZINGSBESLUIT MOET WORDEN HERROEPEN EN HET REFERENDUMPROCES MOET WORDEN GEFACILITEERD

- (1) Uw Raad heeft het inleidend verzoek voor een referendum over de toekomst van de Zaanse Schans afgewezen, ondanks de expliciete democratische roep van 2413 inwoners van Zaanstad en het unaniem positieve advies van de Referendumcommissie. Dit afwijzende Raadsbesluit vormt niet alleen een ernstige inbreuk op de lokale democratie, maar is daarnaast ook in strijd met uw eigen Referendumverordening Zaanstad 2022 (de **Referendumverordening**) én met fundamentele rechtsbeginselen. Het besluit is daarom onrechtmatig en juridisch onhoudbaar.
- (2) Het meest rechtstatelijke dat uw Raad nu kan én moet doen, is onmiddellijk het afwijzend Raadsbesluit herroepen, de verdere uitvoering van het Principebesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' stilleggen in overeenstemming met artikel 7 van de Referendumverordening, het besluit intrekken, en de democratische procedure voor een definitief referendumverzoek faciliteren. Daarna dient u met inachtneming van het referendum een nieuw besluit te nemen, met inachtneming van de uitkomst. Het cultureel erfgoed van de Zaanse Schans verdient een zorgvuldig en democratisch besluitvormingsproces dat recht doet aan de unieke waarde van dit erfgoed voor de Zaanse identiteit en leefomgeving.
- (3) Hieronder geven initiatiefnemers een beknopte samenvatting van de voornaamste bezwaren tegen het afwijzingsbesluit, die mede worden ondersteund door de jurisprudentie:
 - Het democratisch belang van een referendum over deze ingrijpende verandering voor de toegankelijkheid van de Zaanse Schans weegt juridisch en bestuurlijk aanzienlijk zwaarder dan de door uw Raad aangevoerde bezwaren. De Zaanse Schans is immers als openbaar cultureel erfgoed van onschatbare waarde voor de Zaanse gemeenschap, identiteit en leefomgeving. Daarnaast gaat het om een grootschalig project waarbij vele gemeentelijke middelen (belastinggelden) worden ingezet ten behoeve van bepaalde specifieke doelen, terwijl andere inwoners daarvan mogelijk ook nadeel ondervinden. Een besluit met dergelijke verstreckende gevolgen als hier aan de orde vereist dus een transparant democratisch proces, conform de beginselen van behoorlijk bestuur.
 - Er is voldaan aan de formele vereisten en de referendumcommissie adviseert positief over het inleidend verzoek, hetgeen volgens uw eigen referendumverordening van groot belang zou moeten zijn bij de beoordeling van een inleidend verzoek.
 - Er bestaan fundamentele inhoudelijke beleidsverschillen met de Raad over de uitvoering van het Principebesluit, specifiek wat betreft de vormgeving van de instandhouding van de Zaanse Schans en de publieke toegankelijkheid van dit unieke culturele erfgoed en over de doorgaande fietsroute die alle van essentieel belang zijn voor vele inwoners. De juridische haalbaarheid van het plan is bovendien niet kenbaar onderzocht en onderbouwd. Sterker nog, het college heeft besloten de juridische adviezen

geheim te houden.² Zo is het onduidelijk of het juridisch houdbaar is om inwoners van de ene gemeente wel gratis toegang te geven maar inwoners van andere gemeenten en toeristen niet. Als dit niet mogelijk is, dan hebben inwoners alsnog geen gratis toegang tot de Zaanse Schans. Daarnaast is er onzekerheid of het fietspad (de Kalverringdijk) kan worden omgelegd, omdat daar verschillende juridische drempels voor bestaan. Dit fietspad is voor veel bewoners een essentiële doorgang. Ook gaat het om een grootschalig project waarmee hoge kosten van de gemeente (belastinggelden) gepaard gaan en de opbrengsten daarvan vooral naar specifieke partijen gaat; daarover moeten burgers kunnen meebeslissen en ook daar is de vraag of dit wel rechtmatig kan worden vormgegeven. Tot slot gaat het belang dat de gemeente bij belangrijke besluitvorming het recht en belangen van inwoners voldoende in acht neemt en 'wie wel of niet welkom is' op de Zaanse Schans, bovendien ook iedere inwoner van Zaanstad aan.

- De voorgehouden planning, die ernstig geraakt zou worden door het organiseren van een referendum, is op voorhand al onrealistisch en bovendien juridisch irrelevant. Het argument van schade door vertraging is volgens vaste jurisprudentie (zie o.a. de uitspraak over het Cultuurecluster) onvoldoende om een democratisch instrument als het referendum te blokkeren. Een referendum kan bovendien binnen een relatief kort tijdsbestek worden georganiseerd, wat de gemeente ook de gelegenheid biedt om de geuite kritiekpunten zorgvuldiger te adresseren of toch (nog beter) een andere richting in te gaan. Hier geldt zorgvuldigheid boven snelheid.
- Dat belanghebbende burgers ook rechtsmiddelen kunnen aanwenden tegen het onttrekkingsbesluit en een toekomstig onttrekkingsbesluit niet referendabel is, zijn geen legitieme redenen om geen referendum te organiseren. Met het Principebesluit wordt immers een fundamentele politieke koers vastgelegd waarbij burgerparticipatie essentieel is. Daarnaast is de motivering op dit punt ontoereikend en onnavolgbaar. Mogelijk wijst uw Raad hiermee op de uitzonderingsgrond uit de Referendumverordening waarin staat dat er geen referendum mogelijk is als er al eerder een mogelijkheid voor een referendum is geweest (artikel 3 lid 1 onder i van de Referendumverordening). Of uw Raad hierop doelt, is de Initiatiefnemers niet duidelijk. Mocht uw Raad hierop doelen, dan is dit juist temeer reden om nu een referendum te organiseren, omdat dat in de toekomst bij een onttrekkingsbesluit mogelijk niet meer kan.
- De verwijten over oneigenlijk gebruik van het referenduminstrument en misleidende communicatie zijn feitelijk onjuist, niet onderbouwd en kunnen in geen geval aan initiatiefnemers worden toegerekend. Het plaatsen van betrokken inwoners in een negatief daglicht terwijl zij simpelweg hun democratische rechten uitoefenen, tast daarnaast het vertrouwen in het openbaar bestuur aan en is in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur.

² Zie het besluit 'Geheimhouding juridische adviezen Zaanse Schans', zoals vastgesteld in de vergadering van het college van 27 mei 2025. Te raadplegen via <https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/d425860d-c640-47fe-a9e6-38abf871caab?documentId=e64eee3f-e49f-45b8-abc3-9cc26a43ce27>. Zie ook <https://www.deorkaan.nl/vijf-adviezen/>.

- (4) De afwijzing van het inleidend referendumverzoek is onvoldoende gemotiveerd en zorgvuldig tot stand gekomen in het licht van geldende jurisprudentie en de aangevoerde redenen zijn geen ‘dringende redenen’ volgens de Referendumverordening. Het afwijzend Raadsbesluit moet worden herroepen en de uitvoering van het Raadsbesluit 'toekomstbestendige Zaanse Schans' moeten worden opgeschort.
- (5) Tot slot dringen initiatiefnemers er bij uw Raad op aan niet dezelfde fout te maken als destijds bij het referendum over het Cultuurcluster, waarbij de rechter uw Raad moest terugfluiten.³ Een dergelijk beschamend scenario dreigt zich nu te herhalen. Rechters hebben ook bij andere gemeenten herhaaldelijk bevestigd dat gemeenteraden zeer terughoudend moeten zijn met het afwijzen van referendumverzoeken op de algemene grond en daar niet te lichtvaardig toe moeten overgaan. In dat kader hebben rechters bovendien ook tot stillegging van de activiteiten van de gemeente bevolen om het democratisch besluitvormingsproces nog te kunnen waarborgen – hetgeen ook bij het hier voorliggende besluit goed verdedigbaar is.⁴ Wij verzoeken u daarom dringend om deze keer wél de democratische stem van de Zaanse Schans te honoreren en niet opnieuw rechterlijke interventie uit te lokken.

2. ACHTERGROND

2.1. Het inleidend verzoek

- (6) Op 9 mei 2025 heeft de gemeente op verzoek van burgers uit Zaanstad een formulier verstrekt voor een inleidend verzoek voor het indienen van ondersteuningsverklaringen voor een advise-rend referendum over het ontwerpraadsvoorstel 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' (d.w.z. het Principebesluit). Dit is gedaan op grond van artikel 7 lid 5 van de Referendumverordening. Dit Principebesluit was geagendeerd voor de raadsvergadering van 22 mei 2025.
- (7) Op 16 mei 2025 hebben de Initiatiefnemers van het Actiecomité 'Hou de Zaanse Schans Open!' een inleidend verzoek tot het houden van een referendum over het Principebesluit gedaan.⁵ Op 19 mei 2025 hebben de Initiatiefnemers 2413 ondersteunende handtekeningen overhandigd. De afdeling Burgerzaken heeft op dinsdag 21 mei 2025 vastgesteld dat daarmee de benodigde 500 ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden (op grond van artikel 7 lid 3 Referendumverordening) zijn behaald.⁶ Aan de formele vereisten voor het indienen van het inleidende verzoek is daarmee voldaan.

³ Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154.

⁴ Rb. Noord-Holland 22 juni 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:5641.

⁵ Te raadplegen via <https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/68c3c0e5-f234-4245-9792-4ef859c7ba22>.

⁶ Te raadplegen via <https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/68c3c0e5-f234-4245-9792-4ef859c7ba22>.

2.2. Positief advies referendumcommissie

- (8) Op 20 mei 2025 heeft de Referendumcommissie een advies uitgebracht.⁷ De Referendumcommissie heeft als taak toezicht te houden op het referendumproces en daarover te adviseren. Dit doet zij aan de hand van de Referendumverordening. De Referendumcommissie gaat in het advies van 20 mei 2025 in op artikel 3 lid 1 van de Referendumverordening. Hierin staan verschillende onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. De Referendumcommissie bespreekt twee van deze onderwerpen, namelijk het onderwerp onder i *'die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder dan 3 weken genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden'* en onder k *'waarvan de raad van mening is dat er andere zwaarwegende redenen zijn om er geen referendum over te houden'*.⁸

Bespreking van de 'i-grond': eerder referendabel besluit

- (9) De vraag die de Referendumcommissie behandelt in haar advies is of uw Raad op enig moment een besluit heeft genomen waaruit duidelijk blijkt dat wat was beschreven in het Principebesluit (over de toekomst van de Zaanse Schans), al door uw Raad was behandeld en besloten.⁹ De Referendumcommissie constateert dat uw Raad geregeld is geïnformeerd en dat zij mogelijk zienswijzen gegeven heeft, maar zij geen integrale besluiten heeft genomen over de toekomst van de Zaanse Schans.
- (10) Het advies van de Referendumcommissie luidt dan ook dat er ten aanzien van de 'i-grond' geen belemmering is om een referendum te kunnen houden over het voorliggend voorstel.

Bespreking van de 'k-grond': zwaarwegende redenen

- (11) Vervolgens bespreekt de Referendumcommissie de tweede uitzonderingsgrond.¹⁰ Allereerst merkt de Referendumcommissie op dat uw Raad beoordelingsruimte heeft om te besluiten dat er andere zwaarwegende redenen bestaan om geen referendum te houden. Daarbij dient uw Raad echter wel het volgende in acht te nemen volgens de commissie:

"Wij willen in dit verband echter wel opmerken dat deze 'zwaarwegende redenen' niet alleen daadwerkelijk en aantoonbaar zwaarwegend dienen te zijn, maar tevens bijzonder goed gemotiveerd dienen te worden. Een dergelijke uitzonderingsgrond is in eerdere gevallen door gemeenteraden elders gebruikt om een inleidend referendumverzoek af te wijzen. Tegen dit raadsbesluit bestaat bezwaar en beroep open, en de rechter heeft bij herhaling een gemeenteraad op dit punt in het ongelijk gesteld, in essentie vanwege het te lichtvaardig en/of onvoldoende

⁷ Te raadplegen via <https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/68c3c0e5-f234-4245-9792-4ef859c7ba22>.

⁸ Advies Referendumcommissie d.d. 20 mei 2025, p. 3 e.v.

⁹ Ibid, p. 3.

¹⁰ Ibid, p. 3-5.

gemotiveerd inroepen van deze uitsluitingsgrond."¹¹

- (12) De Referendumcommissie verwijst in dit kader naar verschillende uitspraken waarbij gemeenteraden in het ongelijk zijn gesteld door de rechter vanwege een magere ontoereikende motivering.¹²

Conclusie: de Referendumcommissie adviseert positief over het verzoek

- (13) De Referendumcommissie concludeert dat artikel 3 van de Referendumverordening geen belemmering vormt. Op dit punt adviseert de Referendumcommissie positief over het inleidend referendumverzoek.¹³

2.3. Afwijzing verzoek

- (14) Op 22 mei 2025 heeft uw Raad, ondanks het positieve advies van de Referendumcommissie en de afdeling Burgerzaken, op basis van het amendement 25A52 'afwijzing referendumverzoek Zaanse Schans' (het **Amendement**), via het Raadsbesluit het inleidend verzoek van de Initiatiefnemers afgewezen. Volgens uw Raad zou er sprake zijn van de 'k-grond' uit artikel 3 Referendumverordening. Deze grond behelst zoals gezegd dat er 'zwaarwegende redenen zijn om er geen referendum over te houden'.
- (15) De motivering van het Raadsbesluit is met het Amendement aangepast. Uw Raad heeft de volgende motivering ten grondslag gelegd aan de afwijzing van het inleidende verzoek van de Initiatiefnemers:

- **Het ontbreken van beleidsmatige tegenstellingen.**

Volgens uw Raad zou er geen sprake zijn van tegenstrijdige of conflicterende belangen tussen het gemeentebestuur en de Initiatiefnemers omdat beide het belang van de toegankelijke publieke ruimte onderschrijven met het uitgangspunt dat inwoners van de gemeente Zaanstad kosteloos toegang moeten houden tot de Zaanse Schans. De zorgen van de Initiatiefnemers (over met name het daadwerkelijk borgen van vrije toegang voor inwoners) zouden daarmee geen kwestie zijn van een inhoudelijk beleidsverschil, maar volgens uw Raad een kwestie van vertrouwen in de uitvoerbaarheid. Volgens uw Raad zou daarmee een referendum een weinig passend en disproportioneel middel zijn.

- **De noodzaak tot uitvoering vóór 2026.**

Volgens uw Raad zou het houden van een referendum aanzienlijke vertraging met zich meebrengen. Dit zou ertoe leiden dat de noodzakelijke invoering van het

¹¹ Ibid, p. 3.

¹² Rb. Zutphen 22 juni 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ8972; Rb. Leeuwarden 13 juli 2000, ECLI:NL:RBLEE:2000:AA6492; Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154; Rb. Noord-Holland 22 juni 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:5641.

¹³ Advies Referendumcommissie d.d. 20 mei 2025, p. 5.

entreegebied vóór het toeristenseizoen van 2026 niet meer mogelijk is omdat de businesscase onder druk zou komen te staan, samenwerkingspartners kunnen afhaken en noodzakelijke investeringen mogelijk uitgesteld moeten worden of zelfs geannuleerd. Dit terwijl er een financieel 'ravijnjaar' in het vooruitzicht ligt.

Uw Raad verwijst voor het standpunt dat de geschetste risico's kunnen worden aangemerkt als 'zwaarwegende gronden' naar verschillende rechterlijke uitspraken. Allereerst verwijst uw Raad naar een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant waaruit volgens uw Raad zou volgen dat een gemeenteraad in redelijkheid een referendumverzoek kon afwijzen wegens projectvertraging en de daarmee gepaard gaande risico's voor voortgang en uitvoering.¹⁴ Aan de andere kant wijst uw Raad er ook op dat het ontbreken van een deugdelijke motivering een risico is dat door een rechter kan worden afgestraft, bijvoorbeeld bij een gebrekkige motivering van de spoedeisendheid.¹⁵ Volgens uw Raad zou de spoedeisendheid met het Raadsbesluit voldoende zijn onderbouwd. Daarnaast zouden volgens uw Raad in bijlage 3 bij het Principebesluit de urgentie en noodzaak van tijdige besluitvorming en uitvoering helder zijn beschreven.¹⁶

- **De risico's voor erfgoed, veiligheid en financiën.**

Volgens uw Raad kampt de Zaanse Schans met serieuze leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Dit vraagt volgens uw Raad onmiddellijke actie. Uitstel van de besluitvorming vergroot de risico's op letselschade en aansprakelijkheid voor de gemeente.

- **De twijfel over het zuivere gebruik van het referenduminstrument.**

Uw Raad geeft ook aan dat het verzoek mogelijk mede is geïnitieerd en ondersteund door commerciële partijen met direct financieel belang bij het behouden van gratis toegang. In publieke communicatie zouden bovendien onjuiste of misleidende beweringen zijn gedaan, zoals dat bewoners zouden moeten betalen om hun woning te bereiken of dat het gehele gebied wordt afgesloten voor iedereen zonder kaartje. Hoewel dit op zichzelf geen formele uitsluitingsgrond is, draagt dit volgens uw Raad bij aan de overweging dat het referendumverzoek niet zuiver voortkomt uit algemeen maatschappelijk belang.

- **Samenhang principebesluit en onttrekkingsbesluit.**

Uw Raad merkt in de motivering van het Raadsbesluit tot slot op dat de uitvoering van het raadsvoorstel mede afhankelijk is van een toekomstig verkeersbesluit tot onttrekking van een deel van het gebied aan de openbaarheid, een besluit dat openstaat voor rechtsbescherming. Dit zou volgens uw Raad de daadwerkelijke invloed op het referendum beperken en de bestuurlijke onzekerheid vergroten. Daarnaast merkt uw

¹⁴ Rb. Oost-Brabant 30 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3494.

¹⁵ Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154.

¹⁶ Te raadplegen via <https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/68c3c0e5-f234-4245-9792-4ef859c7ba22>.

Raad nog op dat het Principebesluit zou voortkomen uit een intensief participatietraject.

- (16) De conclusie van uw Raad is, gelet op het bovenstaande, dat er voldoende redenen zouden bestaan om het inleidende verzoek af te wijzen op grond van artikel 3 lid 1 onder k van de Referendumverordening.

3. BEZWAREN INITIATIEFNEMERS TEGEN AFWIJZING INLEIDEND REFERENDUMVERZOEK

3.1. Inleiding

- (17) De Initiatiefnemers kunnen zich met de afwijzing en de daar bijbehorende onderbouwing van uw Raad niet verenigen. Zij lichten dit hieronder nader toe.
- (18) Initiatiefnemers stellen voorop dat het referendum over de toekomst van de Zaanse Schans van wezenlijk democratisch belang is voor alle inwoners van Zaanstad en voor een goede besluitvorming (paragraaf 3.2). Ook willen Initiatiefnemers vooropstellen dat uw Raad te lichtvaardig is overgegaan tot het inzetten van de k-grond en ten onrechte voorbij is gegaan aan dat voldaan is aan alle vereisten en er sprake is van een positief advies van de Referendumcommissie (paragraaf 3.3).
- (19) De Initiatiefnemers reageren in de daaropvolgende paragrafen stapsgewijs op de argumenten die uw Raad aan het Raadsbesluit ten grondslag heeft gelegd en waarom deze motivering van de Raad niet opgaat en niet toereikend is. Eerst bespreken de Initiatiefnemers dat er wel sprake is van verschillende zienswijzen ten overstaan van het politieke voornemen om de Zaanse Schans van de openbaarheid af te sluiten en het exploitatieproject op te zetten (paragraaf 3.4). Daarna gaan de Initiatiefnemers in op het argument dat vertraging geen zwaarwegende reden is om het referendum niet te houden (paragraaf 3.5). Vervolgens bespreken Initiatiefnemers dat het referenduminstrument door de Initiatiefnemers voor de juiste doelen is ingezet en zij onstemd zijn over het zeer belastende frame van de gemeenteraad (paragraaf 3.6). Tot slot bespreken de Initiatiefnemers dat de procedure van het onttrekkingsbesluit niet aan het houden van een referendum in de weg staat (paragraaf 3.7).
- (20) Kortom, er is dus geen sprake van zwaarwegende redenen zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 onder k Referendumverordening en het Raadsbesluit is ondemocratisch, onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd.

3.2. Een referendum over de toekomst van de Zaanse Schans is van wezenlijk democratisch belang voor alle inwoners en een goede besluitvorming

- (21) Initiatiefnemers willen vooropstellen dat het afwijzen van het inleidende verzoek om een referendum een dieptepunt is voor de democratie in Zaanstad. Het Actiecomité stelt dat alle burgers van Zaanstad, waaronder inwoners, ondernemers, werknemers en vrijwilligers in de Zaanstreek, een stem moeten hebben in dit belangrijke en historische besluit. De Zaanse Schans is van alle Zaankanters.

- (22) Door het Principebesluit om de Zaanse Schans aan de openbaarheid te onttrekken en een exploitatieplan te introduceren, committeert de gemeente zich aan een grootschalig project dat grote gevolgen heeft voor vele inwoners én bezoekers van Zaanstad. De aard en toegankelijkheid van dit dierbare, openbare erfgoed van de Zaanse Schans zal daarmee voorgoed worden veranderd. Het heffen van een toegangsprijs tast het levendige en vrije karakter van de Zaanse Schans aan en maakt het tot een attractie voor een selecte groep inwoners in plaats van een historische beleving voor een breed publiek. Hierbij is het ook de vraag hoe zal worden omgegaan met de visite van inwoners. Daarnaast is het niet zeker of het beoogde doel van het Principebesluit om alleen inwoners van de gemeente Zaanstad en Wormerland vrije toegang te verlenen, wel kan worden bereikt nu dit in strijd is met Europees recht.¹⁷ Daarmee komt de toegankelijkheid van de inwoners onder druk; nu de vraag is of de gemeente dan niet toch entreekosten bij eenieder zal gaan heffen als de rechter oordeelt dat het huidige systeem niet is toegestaan. Daarnaast zou erfgoed als de Zaanse Schans juist laagdrempelig en voor iedereen toegankelijk moeten blijven, in lijn met de doelen van het Rijk.¹⁸ Cultureel erfgoed geeft immers betekenis aan onze leefomgeving, beïnvloedt de manier waarop we onze levens inrichten en is verweven met de Zaanse én Nederlandse identiteit. Initiatiefnemers zijn in dat kader trots op de Zaanse Schans en willen in dat kader dus juist ook dat de Zaanse Schans voor eenieder openbaar toegankelijk blijft (waaronder dus ook voor toeristen). Wie wel of niet welkom is op de Zaanse Schans is al met al een Zaanse aangelegenheid en er zijn ook nog andere aspecten van het Principebesluit waarover inwoners zouden moeten meebeslissen (zie in dat kader ook paragraaf 3.4).
- (23) Het is bovendien duidelijk dat dit specifieke onderwerp sterk leeft onder de Zaanse bevolking: in slechts één week werden 2413 handtekeningen van inwoners van Zaanstad verzameld. Vele burgers van Zaanstad vinden dus dat precies voor zulke ingrijpende besluiten als nu voorligt bij de Zaanse Schans, de mogelijkheid tot het organiseren van een referendum in Zaanstad in het leven is geroepen. Initiatiefnemers valt daarbij op dat in het afwijzend Raadsbesluit vooral wordt gefocust op de negatieve aspecten van het organiseren van een referendum (die Initiatiefnemers hierna betwisten), terwijl een eerlijke volksraadpleging rond het Principebesluit over de Toekomstbestendige Zaanse Schans juist ook goed kan zijn om de betrokkenheid van burgers te vergroten, de transparantie in de besluitvorming te bevorderen én een steviger draagvlak te ontwikkelen voor de uiteindelijke plannen – vooral als tegemoet wordt gekomen aan de zorgen van inwoners.
- (24) Al met al, menen Initiatiefnemers dus dat het goedkeuren van het verzoek van wezenlijk belang is voor het goed functioneren van de democratie in Zaanstad en het waarborgen van daadwerkelijke inspraak op het belangrijke principebesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans'.
- 3.3. Het te lichtvaardig inzetten van de k-grond en ten onrechte voorbijgaan aan het positieve advies van de Referendumcommissie, is in strijd met uw eigen verordening en de algemene**

¹⁷ Vrije toegang van alleen de inwoners uit een bepaalde gemeente is problematisch in het licht van het discriminatiebeginsel en het vrije verkeer van diensten zoals neergelegd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Zie HvJ EU 16 januari 2003, ECLI:EU:C:2003:30.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/2018, 32 820, nr. 248, brief 'Erfgoed Telt; de betekenis van erfgoed voor de samenleving'.

beginselen van behoorlijk bestuur

- (25) De Initiatiefnemers willen vooropstellen dat zij verbijsterd zijn over het inzetten van de k-grond van de Referendumverordening en het voorbijgaan aan het positieve advies van de Referendumcommissie, terwijl de kwestie 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' zoals gezegd van zeer groot belang is voor alle inwoners en aan alle formele vereisten was voldaan. Opnieuw: er zijn 2413 handtekeningen verzameld voor het inleidende verzoek binnen één week.
- (26) Hoewel uw Raad in beginsel zelf dient te beoordelen of sprake is van 'gewichtige redenen' en uw Raad daarbij beoordelingsruimte heeft,¹⁹ wijzen de Initiatiefnemers erop dat deze grond niet lichtvaardig mag worden ingezet. Dit is in strijd met uw eigen verordening en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.
- (27) Nota bene uit uw eigen toelichting blijkt dat zeer zorgvuldig met de k-grond moet worden omgegaan en op uw Raad een aanzienlijke bewijslast rust. In de hiernavolgende paragrafen bespreken Initiatiefnemers waarom daaraan niet is voldaan. De toelichting bij de Referendumverordening bij de uitzonderingsgrond van artikel 3 aanhef onder k van de Referendumverordening is als volgt:

"Bij gebruikmaking van de algemene uitzonderingsgrond is de motivering van de kant van de raad bijzonder belangrijk en heeft die gemeenteraad een aanzienlijke argumentatie- of 'bewijslast'. De referendumcommissie heeft overigens een belangrijke rol bij de advisering over de toepassing van met name deze uitzonderingsgrond. Omdat de raad beoordelingsvrijheid heeft, toetst de rechter terughoudend (zie ABRvS 23-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1402). Zie verder voor de toepassing van een vergelijkbare maar ruimere uitzonderingsgrond Rb Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2016:3494 (asielzoekerscentrum Den Bosch): de raad kon in redelijkheid tot het oordeel komen dat het inleidend verzoek moest worden afgewezen. In Rb Noord-Holland ECLI:NL:RBNHO:2017:11154 oordeelde de rechter dat de raad niet afdoende had gemotiveerd dat er dringende redenen waren als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder k, van de Referendumverordening Zaanstad (dezelfde uitzonderingsgrond als in artikel 2, tweede lid, onder j). Ook in Rb Zutphen 22-06-2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ8972, had de raad niet afdoende gemotiveerd waarom er zwaarwegende redenen waren om geen referendum te houden. De rechter overwoog bovendien dat het simpele ontbreken van politieke bereidheid om een referendum te houden zich niet verhoudt met de aard van het referendum."

- (28) Zoals ook blijkt uit de voornoemde toelichting, hebben rechters ten aanzien van zowel Zaanstad als andere gemeenten herhaaldelijk gemeenteraden op de vingers moeten tikken vanwege het te lichtvaardig afwijzen van referendumverzoeken op de algemene grond.

- Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154, r.o. 6.6-6.7:

"De redenen die de raad aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd zien immers op de gevolgen van het definitief niet doorgaan van het Cultuurcluster. Maar dat

¹⁹ ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1402, r.o. 6.1; Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154, r.o. 6.4.

is in deze fase van de besluitvorming over het houden van een referendum nog niet aan de orde (...) Voor zover de raad heeft willen betogen dat het houden van een referendum onaanvaardbare vertraging oplevert voor het nemen van het kredietbesluit, is dit onvoldoende onderbouwd."

- Rb. Zutphen 22 juni 2011, ECLI:NL:2011:BQ8971, r.o. 2.5:

"Voor zover verweerder heeft betoogd dat snelle besluitvorming voor de bij het initiatief betrokken partijen van belang is, overweegt de rechtbank dat dit belang verder niet is onderbouwd en dat ook niet inzichtelijk is gemaakt op grond waarvan dit een zwaarwegend argument oplevert tegen het houden van een referendum (...) Het nog naar voren gebrachte argument dat, zo begrijpt de rechtbank, bij verweerder geen politieke bereidheid bestaat om een referendum te houden, kan evenmin doorslaggevend zijn (...)."

- Rb. Leeuwarden 13 juli 2000, ECLI:NL:RBLEE:2000:AA6492, r.o. 2:

"Ook de door verweerder gehanteerde grond dat de problematiek van de opvang van asielzoekers urgent is, is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende concreet om reeds op grond daarvan aan te nemen dat sprake is van een dringende reden als bedoeld in art. 3 lid f van de referendumverordening."

- Rb. Noord-Holland 22 juni 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:5641, r.o. 10.2.

"De voorzieningenrechter is met verzoekers van oordeel dat verweerder onvoldoende heeft onderbouwd dat er dringende redenen zijn die het afzien van het houden van een referendum rechtvaardigen. De redenen om het houden van een referendum niet af te kunnen wachten, moeten een dringend karakter hebben. Hoewel de voorzieningenrechter er begrip voor heeft dat verweerder de parkeerproblematiek snel wil aanpakken, rechtvaardigt dat op zichzelf nog niet het afzien van een referendum over de Nota."

- (29) Tot slot willen initiatiefnemers in deze paragraaf erbij stilstaan dat uw Raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het positieve advies van de Referendumcommissie niet is gevolgd. Sterker nog; uw Raad wijdt daaraan geen enkel woord in het Raadsbesluit. Dit terwijl aan het oordeel van de Referendumcommissie een groot gewicht toekomt (zie opnieuw randnummer (27)). Dit kan niet anders dan onbehoorlijk en onzorgvuldig zijn.
- (30) De Initiatiefnemers reageren in de volgende paragrafen stapsgewijs op de specifieke argumenten die uw Raad aan het Raadsbesluit ten grondslag heeft gelegd en waarom deze ontoereikend zijn als motivering voor het bestaan van 'zwaarwegende belangen' om geen referendum te houden.
- 3.4. **Er bestaan wel degelijk bezwaren en verschillende zienswijzen ten overstaan van het politieke voornemen om de Zaanse Schans van de openbaarheid af te sluiten**

- (31) Er bestaan tegen het politieke voornemen om de Zaanse Schans van de openbaarheid af te sluiten verschillende bezwaren en verschillende zienswijzen. Volgens uw Raad willen zowel uw Raad als de Initiatiefnemers kosteloze toegang voor de inwoners van de gemeente Zaanstad. Daarmee zou het voornaamste bezwaarpunt tegen het Principebesluit zijn afgedekt en zouden er geen beleidstegenstellingen meer bestaan (zie randnummer (15)). De Initiatiefnemers kunnen zich met dit standpunt van uw Raad niet verenigen.
- (32) Met het afwijzen van het referendumverzoek vanwege het ontbreken van beleidsmatige tegenstellingen eigent de Raad zich onterecht de bevoegdheid toe om te beoordelen of er wel of niet sprake is van een legitiem verschil van mening met haar inwoners. In een vrije democratische samenleving bepalen burgers echter zelf of zij het – al dan niet op juiste gronden – met de overheid en hun gekozen vertegenwoordigers eens zijn. Dat is geen oordeel dat de overheid c.q. de gemeenteraad toekomt. Het is dan ook geen reden op grond waarvan een referendumverzoek kan worden afgewezen.
- (33) Los van dat het niet bestaan van beleidsmatige tegenstellingen géén criterium is op basis waarvan een inleidend verzoek mag worden afgewezen, zijn er bovendien wel degelijk verschillende inhoudelijke bezwaren tegen het Principebesluit volgens de Initiatiefnemers. Die zien onder meer op de volgende punten:
- De Initiatiefnemers hebben principieel bezwaar tegen het onttrekken van de Zaanse Schans aan de openbaarheid. Initiatiefnemers vinden het van belang dat eenieder op de Zaanse Schans welkom is. De Zaanse Schans is bewust opgezet als een actieve woon- en werkbuilt met een openbaar karakter. De oprichters kozen nadrukkelijk niet voor een museale setting of een themapark, maar creëerden een open gebied dat deel uitmaakt van de stad en in een open relatie staat met zijn omgeving. Het feit dat er op de Zaanse Schans nog echt gewoond en wordt is direct het gevolg van de visie van Jaap Schipper en wordt door iedereen gezien als een kwaliteit, een unicum. Door het onttrekken van de Zaanse Schans aan de openbaarheid en het invoeren van een entreeticket gaat dit unieke karakter verloren. De Initiatiefnemers zijn het dus oneens met het principe dat in het principebesluit is vastgelegd en zijn bang dat de Zaanse Schans niet meer vrij toegankelijk blijft voor bewoners, ondernemers en bezoekers uit binnen- en buitenland.²⁰
 - Daarnaast zijn er serieuze twijfels over de vormgeving, financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de plannen zoals neergelegd in het Principebesluit 'toekomstbestendige Zaanse Schans'. Deze twijfels vormen een terechte aanleiding voor een referendumverzoek en kunnen een reden zijn om het besluit te herroepen. Inwoners hebben belang bij een rechtmatige en efficiënte overheid die goed met de publieke middelen omgaat en waarbij projecten daadwerkelijk (kunnen) worden gerealiseerd. Dit gaat zeker op wanneer het grootschalige initiatieven betreft die van grote invloed zijn op Zaanse gemeenschap, identiteit en leefomgeving en waarbij de uiteindelijke kosten

²⁰ Wij verwijzen ter illustratie ook naar <https://www.deorkaan.nl/referendum-en-demonstratie-tegen-afsluiting-zaanse-schans/>; <https://zaanstad.nieuws.nl/gemeente/initiatief-inwoners-voor-referendum-over-openbare-zaanse-schans>.

bij de Zaanse burgers en bedrijven kunnen worden gelegd. In dit kader noemen Initiatiefnemers onder meer:

- Vrije toegang van alleen de inwoners uit een bepaalde gemeente is strijdig met het non-discriminatiebeginsel en het vrije verkeer van diensten zoals neergelegd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.²¹ Het is daarom onaannemelijk dat het beoogde doel van het Principebesluit om alle inwoners van de gemeente Zaanstad vrije toegang te verlenen, wel kan worden bereikt. In dat geval hebben inwoners alsnog geen gratis toegang tot de Zaanse Schans. Uw Raad heeft niet onderbouwd in hoeverre deze vrije toegang juridisch houdbaar is. Zelfs als toegang voor alleen inwoners juridisch houdbaar zou zijn, is een referendum eens te meer aangewezen gelet op het principe (zie ook hiervoor). Wie wel en niet welkom is op het unieke erfgoed in de eigen achtertuin, gaat immers iedere Zaankanter aan.
- Op dit moment is volstrekt onduidelijk is hoe uw Raad praktisch de gratis toegang tot de Zaanse Schans voor bepaalde categorieën vorm wil geven. Inwoners hebben de vraag of hun vrienden, kennissen en familie dan wel nog welkom zijn, of voor hen ook een kaartje moet worden gekocht.
- Het Principebesluit bevat onder meer het politieke voornemen om het fietspad dat door de Zaanse Schans loopt (de Kalverringdijk) aan de openbaarheid te onttrekken. Onduidelijk is of het fietspad omgelegd kan worden. Voor veel bewoners van de gemeente Zaanstad is dit fietspad essentieel om bijvoorbeeld van en naar werk en/of school te komen. Er bestaat veel onzekerheid of het fietspad omgelegd kan worden, dit houdt onder meer verband met verschillende juridische drempels zoals eigendomsrechten en de stikstofproblematiek.
- De Initiatiefnemers en andere inwoners vrezen dat de plannen van uw Raad het erfgoed juist onder druk zetten. Op dit moment hebben moleneigenaren zelf de controle over de toegang tot de molen. Als er een generiek toegangsticket komt is de kans groot dat dit zal leiden tot overvolle molens omdat de verwachting is dat dan veel meer toeristen de molens gaan bezoeken. Toeristen betalen dan immers voor één ticket waar ook toegang tot de molens bij inbegrepen is.
- Het afsluiten van de Zaanse Schans en het introduceren van het exploitatiemodel met de juiste governance zal met aanzienlijke investeringen gepaard gaan. Het is aannemelijk is dat deze kosten groter zijn dan voorgespiegeld. Onduidelijk is hoe die kosten dan moeten worden terugverdiend. Het is niet onaannemelijk dat die kosten dan bij de Zaanse burgers en bedrijven zullen worden neergelegd.
- Er is nog steeds veel onduidelijkheid over de heffing van de entreekosten en

²¹ HvJ EU 16 januari 2003, ECLI:EU:C:2003:30.

de gevolgen daarvan. Wat gebeurt er als er toch een tekort aan inkomsten is omdat de bezoekersaantallen te veel terugzakken (*moet de gemeente dan als-nog bijbetalen?*) en wat gebeurt er als er een overschot is (*komt dit dan alleen ten goede aan de erfgoedpartijen, of alle Zaankanters?*). Hierover zouden alle inwoners moeten meebeslissen.

- Ook komt daarbij dat uw Raad voornemens is de regulering van het gebied over te laten aan een private partij en daarvoor behoorlijke kosten worden gemaakt die aan hen ten goede komen. De gemeente geeft hiermee de controle over het gebied uit handen, maar onduidelijk is aan wie, hoe de controle over deze private partij wordt vormgegeven en hoe publieke belangen worden gewaarborgd. Daar zouden inwoners over moeten meebeslissen.
 - Tot slot komt anders dan uw Raad lijkt te veronderstellen wel degelijk politiek gewicht toe aan hoe met ondernemers wordt omgegaan. Ondernemerschap is een belangrijk onderdeel van de lokale economie. Zaanstad is een gebied met een rijke ondernemende historie, dat wordt zelfs door de erfgoedpartijen erkend en uitgedragen.²² De Initiatiefnemers merken in dit verband ook alvast op dat ook ondernemers die wonen in de gemeente Zaanstad het recht hebben om democratische invloed uit te oefenen. In die zin zien de Initiatiefnemers geen bezwaren in de stelling van uw Raad dat mogelijk ook ondernemersbelangen een rol spelen bij het houden van een referendum. Ook ondernemers die wonen in de gemeente Zaanstad mogen hun stem uitbrengen en democratische invloed uitoefenen op het politieke voornemen uit het Principebesluit. De gemeente Zaanstad is niet alleen gebaat bij een goed woon- en leefklimaat, maar ook bij een goed ondernemersklimaat dat bijdraagt aan bijvoorbeeld welvaart binnen de gemeente. Daarmee gaat het ook inwoners van Zaanstad aan hoe met ondernemers wordt omgegaan.
- (34) Gelet op het voorgaande hebben de Initiatiefnemers (en de inwoners van de gemeente Zaanstad) er juist groot belang bij dat er een referendum wordt gehouden. Het democratisch belang is groot. Hierbij is relevant te noemen dat het eerdere participatietraject zoals aangevoerd in het afwijzend Raadsbesluit eveneens geen reden vormt om het referendum niet te houden. Een referendum geeft inwoners een veel concretere kans om hun stem te laten horen over het concrete voorstel zoals dat nu voorligt (voor of tegen). Dit voorstel lag niet voor ten tijde van het participatietraject. Bovendien heeft het participatietraject gedurende de periode vóór het Principebesluit onvoldoende de zorgen van de Initiatiefnemers weggenomen, nu de zorgen niet voldoende zijn meegewogen en de meerderheid van de raad deze zorgen kennelijk ook onjuist heeft vertaald, zo is met dit Raadsbesluit gebleken.
- (35) Kortom, dat het voornaamste bezwaar via het Principebesluit zou zijn afgedekt en er geen beleidstegenstellingen meer zouden zijn, is onjuist en dit is bovendien niet aan de Raad om te beoordelen. Het politieke voornemen om de Zaanse Schans af te sluiten voor het publiek is een ingrijpend besluit en is bovendien onvoldoende uitgedacht. De Initiatiefnemers willen dat

²² Bijvoorbeeld in de radio-uitzending 'BNR Zakendoen' van 4 juni 2025, waar Marieke Verweij van het Zaanse Museum namens de erfgoedpartijen te gast was.

zijzelf en andere inwoners van de stad hierop invloed kunnen uitoefenen via het referenduminstrument.

3.5. **Het argument van vertraging gaat niet op en is bovendien geen zwaarwegende reden voor het niet houden van het referendum**

- (36) Het argument van vertraging kan geen zwaarwegende reden zijn voor het niet houden van het referendum, zo volgt uit jurisprudentie en de omstandigheden die verderop in deze paragraaf aan de orde komen.
- (37) Volgens uw Raad is een belangrijke reden om het referendum niet te houden dat er aanzienlijke vertraging kan ontstaan door het houden van het referendum. Dit leidt er volgens uw Raad toe dat de noodzakelijke invoering van het entreegebied vóór het toeristenseizoen van 2026 niet meer mogelijk is omdat de *businesscase* onder druk komt te staan, samenwerkingspartners kunnen afhaken en noodzakelijke investeringen mogelijk moeten worden uitgesteld of zelfs geannuleerd (zie ook randnummer (15)).
- (38) Voor dit standpunt wijst uw Raad op een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant.²³ Volgens uw Raad kon de gemeenteraad in die zaak in redelijkheid een referendumverzoek afwijzen wegens projectvertraging en de daarmee gepaard gaande risico's voor voortgang en uitvoering.
- (39) De Initiatiefnemers wijzen erop dat de juridische duiding en uitleg ten aanzien van de vertraging en de genoemde uitspraak onjuist is. De voorliggende situatie vertoont belangrijke verschillen met de uitspraak waarnaar wordt verwezen door uw Raad. Bij de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant ging het om een afwijzing van een inleidend verzoek dat werd ingediend tegen een initiatiefvoorstel dat strekte tot het *terugdraaien* van een eerder genomen raadsbesluit. Het inleidend voorstel zag daarmee op een referendum over een eerder genomen besluit waarover al een referendum gehouden kon worden. Alleen in die situatie overwoog de rechtbank dat de gemeenteraad bij de afwijzing mocht betrekken dat het de slagvaardigheid niet ten goede zou komen als wordt aanvaard dat, wanneer bij totstandkoming van een raadsbesluit niet om een referendum is gevraagd, op een later moment, als de uitvoering al in gang is gezet, alsnog via een 'omweg' een referendum plaatsvindt.²⁴ Die situatie is hier niet aan de orde, het gaat hier om een besluit waarover niet eerder een referendum *kon* worden gehouden. Het gaat hier zelfs om een verzoek naar aanleiding van een *ontwerpraadsbesluit* (met toepassing van artikel 7 Referendumverordening, en dus niet artikel 8 Referendumverordening). Juist het Principebesluit is een bij uitstek geschikt moment voor een referendum.
- (40) Bovendien merken Initiatiefnemers op dat in wél vergelijkbare gevallen in de rechtspraak, waaronder nota bene over het referendum over het Cultuurcluster Zaanstad, het argument dat bij het houden van het referendum vertraging optreedt bij de rechter juist *niét* standhoudt (zie ook randnummers (5) en (28)).²⁵ Eventuele vertraging zou dan ook geen rol mogen spelen in

²³ Rb. Oost-Brabant 30 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3494.

²⁴ Ibid, r.o. 3.5.

²⁵ Rb. Leeuwarden 13 juli 2000, ECLI:NL:RBLEE:2000:AA6492, r.o. 2; Rb. Zutphen 22 juni 2011, ECLI:NL:2011:BQ8971, r.o. 2.5; Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154, r.o. 6.6-6.7; Rb. Noord-Holland 22 juni 2023,

uw besluitvorming op het verzoek tot het houden van een referendum. Daar komt bij dat uw Raad niet verder heeft onderbouwd waarom het referendum, mede gelet op de duur daarvan, specifiek tot vertragingen zou leiden. Volgens initiatiefnemers kan op korte termijn wel een referendum worden georganiseerd.

- (41) Uw Raad motiveert de afwijzing bovendien met het argument dat vertraging ertoe kan leiden dat de afsluiting van de Zaanse Schans, onder meer vanwege financiële redenen mogelijk niet door kan gaan. In de zaak over het Cultuurcluster, heeft de rechter al geoordeeld dat de eventuele uitkomst geen dringende reden kan opleveren om een referendum niet te houden omdat het referendum een democratisch instrument is:

*"Uit het amendement blijkt dat de dringende redenen er volgens de raad in zijn gelegen dat het definitief niet doorgaan van het Cultuurcluster financiële risico's en tegenvallers voor de gemeente meebrengt. Het niet doorgaan kan daarbij worden opgevat als het in gebreke blijven bij een vaststellingsovereenkomst waar de gemeente bij is betrokken (...) De redenen die de raad aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd zien immers op de gevolgen van het definitief niet doorgaan van het Cultuurcluster. Maar dat is in deze fase van de besluitvorming over het houden van een referendum nog niet aan de orde. Omdat het referendum een democratisch instrument is, kan de eventuele uitkomst ("een mogelijk nee als uitkomst") geen dringende reden opleveren om een referendum niet te houden."*²⁶

- (42) Daarnaast menen Initiatiefnemers, anders dan uw Raad, dat de urgentie en noodzaak van tijdige besluitvorming en uitvoering, geenszins helder zijn beschreven in bijlage 3 bij het Principebesluit.²⁷

- Vooropgesteld; de deadline van 2026 wordt in bijlage 3 niet genoemd, alleen daarom al kan dit document geen goede onderbouwing vormen voor het weigeren van het referendum omdat het plan met ingang van 2026 moet zijn uitgevoerd.
- In bijlage 3 staat wel dat zonder onderhoud het erfgoed op termijn (d.w.z. binnen 5 tot 7 jaar) verloren gaat en dat de stichting en de gemeente voor dit onderhoud over onvoldoende middelen beschikken. Dit is verder niet onderbouwd. Daarnaast is onduidelijk waarom dit eraan in de weg zou staan om nu binnen korte termijn een referendum over dit onderwerp te houden; dat hoeft geen 5 tot 7 jaar te duren. De Initiatiefnemers merken hierbij nog op dat ook zij belang hebben bij het behoud van het erfgoed en juist willen dat dit op een goede en prudente manier wordt gewaarborgd. Het houden van een referendum is daarbij geen bedreiging, maar vormt juist een kans voor betere besluitvorming.
- Bijlage 3 wijst verder naar verkeersonveilige situaties. Maar waarom het dan gaat en waarom hier direct actie voor moet worden genomen wordt niet onderbouwd. Zo is er

ECLI:NL:RBNHO:2023:5641, r.o. 10.2.

²⁶ Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154, r.o. 6.2, 6.6.

²⁷ Te raadplegen via <https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/68c3c0e5-f234-4245-9792-4ef859c7ba22>.

bijvoorbeeld geen onderbouwing via een deskundigenrapport over de verkeersonveiligheid in het gebied.

- Tot slot wijst uw Raad erop dat de Zaanse Schans kampt met serieuze leefbaarheids- en veiligheidsproblemen wat volgens uw Raad onmiddellijke actie vergt. Uitstel zou leiden tot risico's op letselschade en aansprakelijkheid en verdere overlast. Uw Raad heeft deze stelling echter opnieuw onvoldoende onderbouwd. Onduidelijk is in hoeverre er sprake is van deze risico's als wordt gekeken naar alternatieven voor de Zaanse Schans en bovendien waarom het houden van het referendum deze risico's vergroot. Ook dit is niet onderbouwd via een (deskundigen)rapport.

- (43) Ook is in het Raadsbesluit zelf expliciet opgenomen dat het besluit niet spoedeisend is, onder het kopje '(Correctief) referendum bij raadsbesluiten':

"Het raadsbesluit is niet spoedeisend en daarmee wordt dit raadsbesluit niet eerder uitgevoerd/verder behandeld dan drie weken nadat de Raad het besluit heeft genomen. In artikel 8 van de referendumverordening is namelijk een 'correctief referendum' mogelijk gemaakt."

- (44) Bovendien, heeft uw Raad het amendement 25A46 aangenomen met de titel 'Neem de tijd voor onttrekking openbaarheid Zaanse Schans', waarmee de invoering van de plannen eventueel ook later dan in 2026 kan plaatsvinden:

"...verplichte kaartverkoop mogelijk te maken door voorbereiden onttrekkingsbesluit om de openbare paden en wegen per start toeristenseizoen 2026, of zoveel later als noodzakelijk is, te onttrekken aan de openbaarheid."

- (45) Ook hieruit blijkt dat het aangevoerde spoedeisend belang betrekkelijk en geen steekhoudend argument is.

- (46) Tot slot is het daarnaast ook de vraag of de voorgenomen planning die uw Raad voor ogen heeft in het Raadsbesluit realistisch is. Ook om die reden gaat uw onderbouwing niet op. Bij een wel realistische planning kan zoals gezegd makkelijk een referendum worden georganiseerd (waarbij herhaald zij dat een 'planning' geen valide argument is om een referendumverzoek af te wijzen). Uw Raad stelt immers dat u van plan bent de Zaanse Schans te onttrekken aan de openbaarheid vanaf het toeristenseizoen van 2026. Dat zou betekenen dat voor die tijd een onttrekkingsbesluit moet zijn genomen (waar vervolgens bezwaar en (hoger) beroep tegen openstaat), dat het fietspad moet zijn omgelegd (dit is een noodzakelijke voorwaarde²⁸ voor het nemen van het onttrekkingsbesluit) en dat financieel alles rond moet zijn (hetgeen ook de nodige tijd kost, nu u immers prudent wilt omgaan met de gemeentelijke middelen). Het is de vraag of dit een haalbaar scenario is. Daarbij komt dat veel touroperators voor het toeristenseizoen van 2026 hun kaartjes al verkocht hebben met het idee dat de Zaanse Schans tegen die tijd nog gratis toegankelijk zou zijn – het sluiten van de schans op deze termijn is ook voor hen disproportioneel en leidt tot aansprakelijkheidsrisico's voor uw gemeente. Uw Raad erkent de risico's op vertraging in de planning bij de uitvoering van het Principebesluit ook in de eigen toelichting

²⁸ Bijlage 5 bij het Principebesluit, p. 3.

daarvan:²⁹

Risico's

- **Vertraging van de uitvoering van de plannen door:**
 - Statutenwijzigingen bij de erfgoedpartijen die nodig zijn voor het vormen van een werkorganisatie kunnen door bezwaren vertraging oplopen;
 - Vergunningen voor o.a. realisatie van het ruimtelijk plan en de nieuwe doorfietsroute zijn voor bezwaar en beroep vatbaar;
 - Onttrekking openbare wegen en paden op de Zaanse Schans is een raadsbesluit waar bezwaar en beroep tegen openstaat.
- **Vertraging tijdens de grondverwerving voor de fietsroute met als gevolg dat er langer op een veilige oplossing moet worden gewacht, waardoor het verleggen en onttrekken van de doorfietsroute enkele jaren kan duren en niet snel wordt gerealiseerd.**
- **Bij het verleggen van de doorfietsroute Kalverringdijk moet rekening worden gehouden met de regelgeving (natuurdoelstellingen in relatie tot de ligging van de Zaanse Schans, het Natuurnetwerk Nederland (NNN-gebied) en het Natura2000 gebied) geldend voor de omliggende natuurgebieden met mogelijke natuurcompensatiemaatregelen.**

- (47) Kortom, de Initiatiefnemers vinden dat het argument van vertraging en de daaraan verwante redenen om geen referendum te houden, mede gelet op de jurisprudentie en omstandigheden, geen rol kunnen spelen in het oordeel om geen referendum te houden. Daar komt nog bij dat de planning waar uw Raad naar verwijst niet realistisch en ook niet strikt noodzakelijk is.

3.6. Het referenduminstrument is voor de juiste doelen door de Initiatiefnemers ingezet

- (48) De Initiatiefnemers merken op dat het referenduminstrument voor de juiste doelen is ingezet en zij het onbehoorlijk vinden dat hun anders wordt verweten. Uw Raad geeft aan dat het verzoek mogelijk mede geïnitieerd is vanuit commerciële belangen en dat de publieke communicatie onjuiste of misleidende beweringen zou bevatten. Los van dat uw Raad in de motivering zelf al onderkent dit niet valt onder een formele uitsluitingsgrond en het verzoek daarom niet op deze grond geweigerd zou mogen worden, zetten Initiatiefnemers hierna bovenal uiteen waarom het feit dat zij opkomen voor zowel de belangen van Zaanse Schans als ondernemers, niet aan hen mag worden tegengeworpen en de verwijten van de Raad onjuist zijn.
- (49) Allereerst willen initiatiefnemers benadrukken dat zij bestaan uit een groep betrokken inwoners, waaronder ook ondernemers en dat deze ondernemers, net als andere inwoners, het democratische recht hebben om invloed uit te oefenen op lokale besluiten. De Initiatiefnemers zien daarom geen bezwaar tegen de stelling van uw Raad dat mogelijk mede ondernemersbelangen een rol spelen bij het verzoek tot een referendum. De Initiatiefnemers verwijzen in dit verband naar randnummer (33) van dit bezwaar, waarin diverse bezwaren en opvattingen zijn genoemd die hen aangaan - zowel in hun hoedanigheid als inwoner als (in sommige gevallen) ondernemer. Het referendumverzoek van Initiatiefnemers heeft slechts tot doel om dit veelbesproken onderwerp met alle verschillende belangen aan de inwoners van Zaanstad voor te leggen. Juist is gebleken dat vele inwoners dit verzoek steunen. Nogmaals; binnen één week zijn al 2413 handtekeningen verzameld. Zowel het inleidende als het definitieve referendumverzoek kan

²⁹ Het Principebesluit, p. 13.

alleen slagen wanneer Initiatiefnemers voldoende ondersteuningsverklaringen verzamelen en vervolgens een meerderheid van de kiesgerechtigde inwoners ervan overtuigd is dat sprake is van een maatschappelijke aangelegenheid waarover zij willen stemmen. Als het referendum doorgang vindt, is het vervolgens ook aan de kiesgerechtigde inwoners om bij het referendum 'voor' of 'tegen' te stemmen.

- (50) Ten tweede willen Initiatiefnemers benadrukken dat de publieke communicatie over het referendum geen onjuiste of misleidende beweringen bevat of geenszins aan Initiatiefnemers kunnen worden toegerekend. Initiatiefnemers hebben nooit gecommuniceerd dat bewoners van de Zaanse Schans zouden moeten gaan betalen om te komen bij hun eigen huis. Ook hebben Initiatiefnemers nooit de wens miskend van de gemeente om het gebied open te houden voor inwoners, maar hebben zij wél terecht de vraag opgeworpen of dit juridisch houdbaar is.³⁰ Ook de andere geuite zorgen zijn volgens Initiatiefnemers zeer valide – en hebben zij altijd openlijk over gecommuniceerd.³¹ Initiatiefnemers verwijzen in dit kader wederom naar randnummer (33) van dit bezwaar. Kennelijk zou volgens de Raad ook het gebruik van de slogan 'Hou de Zaanse Schans Open!' misleidend zijn, omdat deze slogan de intentie van de gemeente zou miskennen om de Zaanse Schans gratis toegankelijk te houden voor inwoners, en de suggestie zou wekken dat de Zaanse Schans fysiek volledig wordt afgesloten. Initiatiefnemers betwisten echter dat deze slogan misleidend zou zijn. Het gebruik van korte slogans is heel normaal in het publieke debat. Bovendien is de slogan waarheidsgetrouw. Het hanteren van uitsluitend vrije toegang voor inwoners van Zaanstad en Wormerland betekent wel degelijk dat de Zaanse Schans niet langer voor eenieder 'open' is, maar in feite 'besloten' wordt. De slogan “Hou de Zaanse Schans Open!” blijft daarmee dus onverminderd van kracht. Als de slogan een rol heeft gespeeld bij het afwijzen van het referendumverzoek, betreuren Initiatiefnemers dit ten eerste en beschouwen zij dit zelfs als strijdig met het recht op vrijheid van meningsuiting. Uitingen in het publieke debat – zeker met als doel een publiek debat te organiseren - komen juist een ruime bescherming toe.³²
- (51) Kortom, de motivering die uw Raad aandraagt over het zuivere gebruik van het referenduminstrument kunnen niet de conclusie dragen dat er zwaarwegende redenen zijn zodat geen referendum hoeft te worden gehouden.

3.7. Het onttrekkingsbesluit staat niet in de weg aan het houden van een referendum

- (52) Tot slot is de procedure voor het onttrekkingsbesluit geen reden om van het houden van een referendum af te zien. De Initiatiefnemers merken op dat het onttrekkingsbesluit een apart traject is. Dat hier rechtsbescherming tegen openstaat is geen weigeringsgrond in de Referendumverordening en betekent niet dat de Initiatiefnemers geen redenen meer hebben om een referendum te houden ten aanzien van de besluitvorming van het politieke voornemen tot afsluiting van de Zaanse Schans en het invoeren van een exploitatiemodel. Met dit politieke voornemen wordt immers de beslissing genomen door uw Raad om het project in gang te zetten met alles

³⁰ Zie www.houdezaanseschansopen.nl.

³¹ Zie ook <https://zaanstad.nieuws.nl/gemeente/initiatief-inwoners-voor-referendum-over-openbare-zaanse-schans>.

³² EHRM 8 juli 1986, no. 9815/82 (*Lingens v. Austria*), r.o. 41.

wat daarbij komt kijken.

- (53) Daarnaast overweegt uw Raad dat een toekomstig onttrekkingsbesluit niet referendabel is, wat verwarring kan veroorzaken over de inhoud van het referendum. Het is onduidelijk waar dit oordeel van uw Raad op is gebaseerd. Uw Raad heeft dit verder niet gemotiveerd. Mogelijk wijst uw Raad hiermee op de uitzonderingsgrond uit de Referendumverordening waarin staat dat er geen referendum mogelijk is als er al eerder een mogelijkheid voor een referendum is geweest (artikel 3 lid 1 onder i van de Referendumverordening). Of uw Raad hierop doelt, is de Initiatiefnemers niet duidelijk. Mocht uw Raad hierop doelen, dan is dit juist temeer reden om nu een referendum te organiseren, omdat dat in de toekomst bij een onttrekkingsbesluit mogelijk niet meer kan.
- (54) Kortom, uw Raad heeft onvoldoende gemotiveerd waarom de procedure voor het onttrekkingsbesluit eraan in de weg staat dat een referendum wordt gehouden.

4. CONCLUSIE

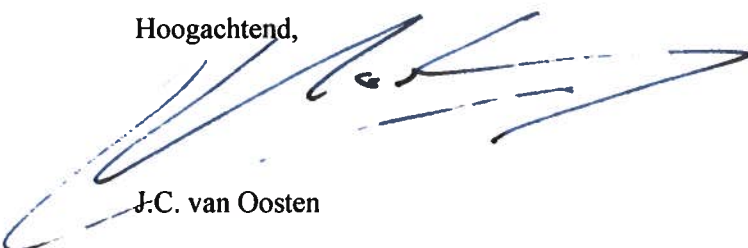
Gelet op het voorgaande kunnen Initiatiefnemers niet anders dan concluderen dat het Raadsbesluit niet in lijn is met uw eigen verordening en de algemene rechtsbeginselen.

Gelet op het vorenstaande verzoeken wij u namens de Initiatiefnemers om:

- dit bezwaar gegrond te verklaren;
- uw Raadsbesluit d.d. 22 mei 2025 te herroepen en het inleidend verzoek van de Initiatiefnemers goed te keuren;
- de uitvoering van het Raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' op te schorten gedurende het referendumproces gelet op artikel 7 Referendumverordening en daarna zo nodig een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitkomst;
- de in de bezwaarprocedure gemaakte kosten en nog te maken kosten in verband met de behandeling van dit bezwaar ex artikel 7:15 Awb te vergoeden.

De Initiatiefnemers zijn graag bereid om het bezwaar nader toe te lichten tijdens een hoorzitting. Voor het plannen van een hoorzitting, verzoeken wij u vriendelijk om contact met ons op te nemen zodat wij de verhinderdata van de Initiatiefnemers aan u kunnen doorgeven.

Hoogachtend,



J.C. van Oosten



T. Barkhuysen

Bijlagen

1. Lijst met namen en adresgegevens van de Initiatiefnemers.
2. Raadsbesluit tot afwijzing inleidend verzoek voor een referendum over het ontwerpbesluit raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans'.

Bijlage 1

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased by 1.5 million, from 2.5 million in 1980 to 4 million in 1995 (Department of Health 1996).

There is a growing emphasis on the need to improve the efficiency of the public sector, and to ensure that the public sector is able to deliver the services that are required by the public. This has led to a number of initiatives, including the introduction of competition, the restructuring of public sector organisations, and the introduction of new management practices. The aim of these initiatives is to improve the efficiency of the public sector, and to ensure that the public sector is able to deliver the services that are required by the public.

One of the key challenges facing the public sector is the need to improve the efficiency of the public sector. This is a complex task, and it requires a number of different approaches. One approach is to introduce competition, which can help to improve the efficiency of the public sector by forcing public sector organisations to compete with private sector organisations.

Another approach is to restructure public sector organisations, which can help to improve the efficiency of the public sector by reducing the number of public sector organisations, and by ensuring that the public sector is able to deliver the services that are required by the public.

A third approach is to introduce new management practices, which can help to improve the efficiency of the public sector by ensuring that public sector organisations are able to deliver the services that are required by the public in a more efficient manner.

There are a number of other initiatives that are being implemented in the public sector, and it is likely that these initiatives will continue to be implemented in the future. The aim of these initiatives is to improve the efficiency of the public sector, and to ensure that the public sector is able to deliver the services that are required by the public.

One of the key challenges facing the public sector is the need to improve the efficiency of the public sector. This is a complex task, and it requires a number of different approaches. One approach is to introduce competition, which can help to improve the efficiency of the public sector by forcing public sector organisations to compete with private sector organisations.

Another approach is to restructure public sector organisations, which can help to improve the efficiency of the public sector by reducing the number of public sector organisations, and by ensuring that the public sector is able to deliver the services that are required by the public.

A third approach is to introduce new management practices, which can help to improve the efficiency of the public sector by ensuring that public sector organisations are able to deliver the services that are required by the public in a more efficient manner.

There are a number of other initiatives that are being implemented in the public sector, and it is likely that these initiatives will continue to be implemented in the future. The aim of these initiatives is to improve the efficiency of the public sector, and to ensure that the public sector is able to deliver the services that are required by the public.

One of the key challenges facing the public sector is the need to improve the efficiency of the public sector. This is a complex task, and it requires a number of different approaches. One approach is to introduce competition, which can help to improve the efficiency of the public sector by forcing public sector organisations to compete with private sector organisations.

Another approach is to restructure public sector organisations, which can help to improve the efficiency of the public sector by reducing the number of public sector organisations, and by ensuring that the public sector is able to deliver the services that are required by the public.

Bijlage 1 - namen en adresgegevens van de Initiatiefnemers

- Ko Kraakman, woonachtig op Zeilenmakerspad 5, 1509BZ Zaandam.
- Ingrid Kraakman, woonachtig op Zeilenmakerspad 5, 1509BZ Zaandam.
- Ruud Keinemans, woonachtig op Kalverringdijk 10, 1509 BT Zaandam.
- Rob Bakker, woonachtig op Kalverringdijk 8, 1509 BT Zaandam.
- Ina Bakker, woonachtig op Kalverringdijk 8, 1509 BT Zaandam.
- Frank Bosman, woonachtig op Zonnewijzerspad 8, 1509 BW Zaandam.
- Jing Engels woonachtig op Middel 127, 1551ST Westzaan.

Bijlage 2

the 1990s, the number of people in the UK who are aged 65 and over has increased by 1.5 million, and the number of people aged 75 and over has increased by 1 million (Office of National Statistics 1999).

There is a growing awareness of the need to address the needs of older people in the community. The Department of Health (1999) has published a strategy for older people, which sets out a vision for the future of older people's health and social care. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people.

The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people.

The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people.

The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people.

The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people.

The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people. The strategy is based on the principle of 'active ageing', which is the process of optimising the health and well-being of older people.

Raadsvoorstel en besluitnota

Onderwerp

Inleidend verzoek tot het houden van een adviserend referendum over het ontwerp raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans.

Gevraagd besluit

Op basis van de verordening op het Referendum Zaanstad 2022 een van de volgende varianten genoemd onder 1 of 2 vast te stellen; wat niet van toepassing is, zal worden doorgehaald:

1. Het inleidend verzoek voor een referendum over het ontwerp raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' wel in te willigen.
2. Het inleidend verzoek voor een referendum over het ontwerpbesluit raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans niet in te willigen.

Gehelmhouding op grond van de Gemeentewet

Openbaar

(Correctief) referendum bij raadsbesluiten

Voorliggend besluit over het inleidend verzoek voor een referendum betreft een besluit dat de Referendumverordening zelf betreft en is daardoor niet (ook) referendabel (zie art. 3 Verordening op het Referendum).

Kernverhaal

Als inwoner van Zaanstad kan je het initiatief nemen om een referendum aan te vragen over een ontwerp besluit dat de gemeenteraad geagendeerd heeft. Door middel van een referendum krijgen alle kiesgerechtigde inwoners de kans om de raad door stemming een advies mee te geven. In Zaanstad bestaat – net als in veel andere gemeenten – de mogelijkheid om een raadgevend referendum aan te vragen.

Een referendum is een ingrijpend instrument van inwoners naar hun volksvertegenwoordigers en moet aan diverse vereisten voldoen, voordat er daadwerkelijk een referendum gehouden kan worden. In de Verordening op het Referendum Zaanstad 2022 (de Verordening) staat hoe dit binnen de gemeente Zaanstad werkt.

De Verordening bepaalt dat, nadat kiesgerechtigden een inleidend verzoek vergezeld van ten minste 500 geldige ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden hebben ingediend, de raad besluit of over het betreffende (ontwerp) raadsbesluit al dan niet een referendum gehouden kan worden.

Aanleiding

Door inwoners van Zaanstad is een inleidend verzoek ingediend tot het houden van een referendum over het ontwerp raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans. Het inleidend verzoek moet ten minste 5 dagen vóór de raadsvergadering waarvoor het besluit is geagendeerd bij de voorzitter van de raad schriftelijk worden ingediend. Het inleidend verzoek gaat vergezeld van ten minste 500 geldige ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden. De initiatiefnemers voor het inleidend verzoek hebben ten minste 500 geldige ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden opgehaald.

Beoogd resultaat

Het beoogd resultaat van dit besluit is om te bepalen of het ingediende inleidend verzoek tot het houden van een referendum over het ontwerp raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans wel of niet wordt ingewilligd.

Kader

Verordening op het Referendum Zaanstad 2022

Argumenten en afwegingen

Dit raadsvoorstel over inleidend verzoek tot het houden van een referendum bevat een neutraal dictum met twee varianten: optie 1 waarbij het inleidend verzoek wel wordt ingewilligd en optie 2 waarbij het inleidend verzoek tot het houden van een referendum niet wordt ingewilligd. De variant uit het dictum dat niet van toepassing is, dient te worden doorgehaald. Indien optie 2 wordt gekozen, dan dient de motivering hiervoor te worden opgenomen via een amendement.

OPTIE A:

Indien dictum optie 1 wordt gekozen:

Op het geagendeerde ontwerp raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans is een inleidend verzoek tot referendum ingediend door inwoners. Dit is ondersteund met ten minste 500 handtekeningen, zoals de Verordening voorschrijft in artikel 7. Het proces-verbaal van de voorzitter van de raad dat er ten minste 500 geldige ondersteuningsverklaringen zijn ingeleverd, is bijgevoegd.

Specifiek voor dit voorstel is het ontwerp raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans Zaanstad het onderwerp van discussie. Zoals in artikel 4 van de Verordening staat, heeft de raad een referendumcommissie benoemd. Een taak van de referendumcommissie is om gevraagd of ongevraagd de raad te adviseren over de ontvankelijkheid van een inleidend verzoek tot referendum, de toelaatbaarheid van het onderwerp en over de eventuele toepasselijkheid van de uitsluitingsgronden uit artikel 3 van de Verordening. De referendumcommissie heeft over het voorliggende inleidende verzoek geadviseerd: "De referendumcommissie stelt vast dat artikel 3 van de Referendumverordening Zaanstad 2022 geen belemmering vormt. Wij adviseren op dit punt dan ook positief over het inleidend referendumverzoek." Het volledige advies van de referendumcommissie is als bijlage opgenomen bij dit raadsvoorstel.

De Verordening bepaalt dat de raad een besluit neemt op het wel of niet inwilligen van het inleidend verzoek tot referendum. Een oordeel over de inhoud van het Ontwerpbesluit Zaanse Schans wordt niet gevraagd. Indien de raad besluit dat een referendum kan worden gehouden over het Ontwerpbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans, dan wordt zoals omschreven in artikel 7 lid 8 van de Verordening het ontwerp raadsbesluit waarop het verzoek zich richt door de raad behandeld. Deze behandeling resulteert in een definitief ontwerp raadsbesluit, zoals dat luidt na verwerking van eventuele aangenomen amendementen. Mochten er moties worden ingediend tijdens het plenaire debat, dan volgt uit het reglement van orde dat daarover wordt gestemd na de stemming over de amendementen en voordat er over ontwerp raadsbesluit wordt gestemd (Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en Zaans beraad, artikel 31, lid 1). Het al dan niet aannemen van een motie kan voor kiesgerechtigde inwoners van belang zijn bij hun afweging of zij wel of niet het definitieve referendumverzoek ondersteunen. Het Ontwerpbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans wordt vervolgens niet ter stemming gebracht maar aangehouden tot de eerstvolgende vergadering na de dag waarop de uitslag van het referendum is bekendgemaakt, tenzij eerder negatief over de ontvankelijkheid van het referendumverzoek wordt beslist.

OPTIE B:

Indien de tweede variant uit het dictum, optie 2, wordt gekozen, dan dient door middel van een amendement te worden gemotiveerd waarom het verzoek niet wordt ingewilligd. In de motivering moet gebruik gemaakt worden van de uitzonderingsgronden uit artikel 3 van de Verordening.

Draagvlak

Uit het feit dat er een inleidend verzoek tot referendum is ingediend (en dat er op 13 mei en 15 mei 2025 30 inwoners hebben ingesproken) over het Ontwerpbesluit Zaanse Schans geeft

een indicatie dat het onderwerp over de toekomst van de Zaanse schans leeft onder de inwoners van Zaanstad. Ook uit het feit dat er in korte tijd ten minste 500 geldige ondersteuningsverklaringen zijn opgehaald door de initiatiefnemers laat zien dat het onderwerp leeft. Indien het inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt ingewilligd, moet nog blijken of er voldoende draagvlak is om een definitief verzoek te ondersteunen. Volgens de Verordening is sprake van voldoende draagvlak voor een definitief verzoek tot het houden van een referendum over het Ontwerpbesluit Zaanse Schans als ten minste 4% van de kiesgerechtigden ondersteuningsverklaringen afgeven.

Aansluiting externe ontwikkelingen

Nvt

Financiële consequenties

Voorliggend besluit betreft een besluit over een inleidend verzoek voor een referendum. Dit besluit over een inleidend verzoek heeft geen financiële consequenties. Na het inleidend verzoek zal een definitief verzoek moeten worden gedaan waar de raad dan vervolgens een besluit over moet nemen. Als dan wordt besloten tot een referendum, stelt de raad onmiddellijk na dit besluit een budget vast voor de organisatie van en de voorlichting over het referendum (stempassen, stembiljetten, stembureaus, etc.).

Juridische consequenties

Indien de raad besluit dat een referendum kan worden gehouden over het Ontwerpbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans dan wordt zoals omschreven in artikel 7 lid 8 van de Verordening het ontwerp raadsbesluit waarop het verzoek zich richt door de raad behandeld. Deze behandeling resulteert in een definitief ontwerp raadsbesluit, zoals dat luidt na verwerking van eventuele aangenomen amendementen. Mochten er moties worden ingediend tijdens het plenaire debat dan volgt uit uw reglement van orde dat daarover wordt gestemd na de stemming over de amendementen en voordat er over het ontwerp raadsvoorstel wordt gestemd (Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en Zaans beraad, artikel 31, lid 1). Het al dan niet aannemen van een motie kan voor kiesgerechtigde inwoners van belang zijn bij hun afweging of zij wel of niet het definitieve referendumverzoek ondersteunen.

Het Ontwerpbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans wordt vervolgens aangehouden tot de eerstvolgende vergadering na de dag waarop de uitslag van het referendum is bekendgemaakt, tenzij eerder negatief over de ontvankelijkheid van het referendumverzoek wordt beslist.

Het besluit van de raad op het inleidend verzoek is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiertegen staat bezwaar en beroep open zoals omschreven in de Awb. Onder aan dit besluit staat hoe bezwaar kan worden ingediend.

Communicatie/vervolgtraject

Als de raad besluit dat het inleidend verzoek tot het houden over een referendum over het ontwerp besluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' wordt ingewilligd, dan hebben de initiatiefnemers volgens artikel 9 lid 2 van de Verordening op het Referendum Zaanstad 2022 zes weken de tijd om een definitief verzoek voor een referendum in te dienen met ondersteunende en geldige handtekeningen van ten minste 4% van de kiesgerechtigden. Deze termijn begint te lopen vanaf de dag na de raadsvergadering dat dit besluit wordt genomen. Op deze dag wordt tevens het aantal inwoners dat kiesgerechtigd is op basis van de verordening bepaald. Indien het aantal benodigde ondersteunende en geldige verklaringen is behaald, dan neemt de raad het besluit over de doorgang van het referendum.

Indien de raad besluit dat het inleidend verzoek kan worden ingewilligd zal de raad overgaan tot inhoudelijke behandeling van het Ontwerpbesluit Zaanse Schans. Vervolgens wordt dit Ontwerpbesluit Zaanse Schans na verwerking van eventuele aangenomen amendementen aangehouden tot de eerstvolgende vergadering na de dag waarop de uitslag van het

referendum is bekendgemaakt, tenzij eerder negatief over de ontvankelijkheid van het referendumverzoek wordt beslist.

Bijlagen

Aanbiedingsbrief gemeenteraad

Advies Referendumcommissie

Proces-verbaal controle ondersteuningsverklaringen voor het verzoek tot het houden van het referendum

Inleidend verzoek tot een referendum zoals ingediend door initiatiefnemers.

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Zaanstad,

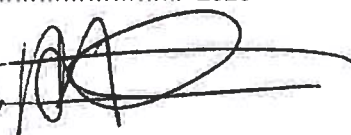
Besluit:

Op basis van de verordening op het Referendum Zaanstad 2022 een van de volgende varianten genoemd onder 1 of 2 vast te stellen, wat niet van toepassing is zal worden doorgehaald:

1. ~~Het inleidend verzoek voor een referendum over het ontwerp raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' wel in te willigen.~~
2. Het inleidend verzoek voor een referendum over het ontwerpbesluit raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' niet in te willigen.

In de vergadering van 22 - mei - 2025

Met inachtneming van het
aangenomen amendement.

Raadsgriffier, 

Conform de machtiging tekenbevoegdheid raadstukken is dit besluit alleen ondertekend door griffier.

Niet eens met het besluit?

Bezwaar

Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u bezwaar maken bij de raad. Dat moet u doen binnen 6 weken na de dag waarop dit besluit aan u is bekendgemaakt. U kunt digitaal bezwaar maken. Ga naar www.zaanstad.nl en tik als zoekterm in 'bezwaar tegen besluit indienen'. Om het bezwaar vervolgens in te dienen, heeft u uw DigiD-inlogcode nodig.

Schrijft u liever een brief? Stuur uw brief dan naar:

Gemeente Zaanstad
Postbus 2000
1500 GA Zaandam

Zet in uw bezwaar in ieder geval:

- het kenmerk van dit besluit, waar u bezwaar tegen wilt maken
- de datum van uw bezwaar
- uw naam
- uw adres
- de reden(en) waarom u het niet eens bent met het besluit

Vergeet niet het bezwaar te ondertekenen. Stuur ook een kopie van dit besluit mee, dan kunnen wij uw bezwaarschrift sneller behandelen.

Wij kunnen u eerst bellen over uw bezwaar

We willen bezwaren tegen besluiten graag op informele wijze behandelen. Als uw bezwaar in aanmerking komt voor deze informele behandeling nemen wij op korte termijn telefonisch contact met u op. Wilt u in uw bezwaarschrift ook uw telefoonnummer noemen waarop wij u overdag kunnen bereiken?

Lees meer in de brochure 'Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid'
Deze kunt u gratis downloaden op www.rijksoverheid.nl

Het indienen van een bezwaarschrift schort de werking van dit besluit niet op. Als er spoed is, kan tijdens de bezwaarschriftprocedure een voorlopige voorziening worden gevraagd aan de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland, locatie Haarlem, sector bestuursrecht, Postbus 1621, 2003 BR Haarlem. U kunt ook digitaal het verzoekschrift indienen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden. Voor het behandelen van het verzoek wordt griffierecht geheven.



25A52 Amendement: Afwijzing referendumverzoek Zaanse Schans

De gemeenteraad van Zaanstad, in vergadering bijeen op 22 mei 2025, behandelende het raadsvoorstel inzake het inleidend verzoek tot het houden van een adviserend referendum over het ontwerp-raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans'.

Overwegende dat:

- Er geen sprake is van contrabelangen tussen de initiatiefnemers van het referendum en het raadsvoorstel, aangezien beide uitgaan van kosteloze toegang voor inwoners van Zaanstad en bepaalde doelgroepen;
- het raadsvoorstel expliciet voorziet in gratis toegang voor inwoners van Zaanstad, wat het belangrijkste bezwaar van de initiatiefnemers adresseert. Er is daarmee eerder sprake van een verschil in vertrouwen dan een fundamenteel beleidsverschil. Dat maakt het referendum een weinig passend middel.
- Er aanwijzingen zijn dat het referendumverzoek in overwegende mate is geïnitieerd vanuit andere belangen, waarbij misleidende informatie is gebruikt om steun te verkrijgen, en daarmee sprake is van oneigenlijk gebruik van het referenduminstrument, dat bedoeld is voor het algemeen belang;
- Het houden van een referendum zal leiden tot aanzienlijke vertraging in de besluitvorming, waardoor de gemeente het toeristenseizoen van 2026 niet meer kan benutten, met als gevolg het mislopen van substantiële inkomsten die noodzakelijk zijn voor erfgoedbehoud, uitvoering van het mobiliteitsplan en het opzetten van een bewoners- en ondernemersfonds;
- Vertraging direct negatieve financiële consequenties heeft voor de businesscase, mede gezien de stijgende kosten bij uitstel, het afhaken van samenwerkingspartners en het risico dat het hele project niet meer realiseerbaar is;
- Deze vertraging is extra risicovol gezien de financieel zware periode die voor ons ligt, waarin de financiële ruimte van gemeenten aanzienlijk wordt beperkt en kostenstijgingen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.
- De maatschappelijke en economische schade van vertraging onevenredig groot is ten opzichte van de toegevoegde waarde van een adviserend referendum;
- Een toekomstig uit te voeren onttrekkingsbesluit niet referendabel is, maar de onduidelijkheid hierover in het referendumproces kan leiden tot verwarring bij inwoners over waarover zij zich precies uitspreken, wat de democratische zuiverheid ondermijnt;

Besluit:

Het raadsvoorstel als volgt te wijzigen:

In het besluit:

De variant:

"1. Het inleidend verzoek voor een referendum over het ontwerp raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' wel in te willigen."

te schrappen.

De variant:

"2. Het inleidend verzoek voor een referendum over het ontwerp raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' niet in te willigen."

te vervangen door:

"2. Het inleidend verzoek voor een referendum over het ontwerp raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' niet in te willigen, op grond van artikel 3, eerste lid, onder k, van de Referendumverordening Zaanstad 2022, wegens zwaarwegende belangen die onaanvaardbare vertraging, financiële risico's en maatschappelijke schade opleveren. Daarnaast geldt dat een



toekomstig te nemen besluit tot onttrekking van openbare ruimte – noodzakelijk voor de uitvoering van het raadsvoorstel – niet referendabel is.”

En voorts aan het raadsbesluit toe te voegen:

Namens de indienende partijen merken wij op dat er in deze kwestie geen sprake is van tegenstrijdige of conflicterende belangen tussen het gemeentebestuur en de initiatiefnemers van het referendumverzoek. Zowel de initiatiefnemers als de indieners van dit amendement erkennen het belang van toegankelijke publieke ruimte en onderschrijven het uitgangspunt dat inwoners van Zaanstad kosteloos toegang moeten houden tot de Zaanse Schans.

Er is geen sprake van contrasterende belangen tussen de initiatiefnemers van het referendum en het raadsvoorstel. Beide gaan expliciet uit van kosteloze toegang voor inwoners van Zaanstad en bepaalde doelgroepen. Het raadsvoorstel adresseert dit uitgangspunt bovendien rechtstreeks door te voorzien in gratis toegang voor deze groepen.

De zorgen van de initiatiefnemers – met name over het daadwerkelijk borgen van vrije toegang voor inwoners – zijn daarmee geen kwestie van inhoudelijk beleidsverschil, maar veeleer een kwestie van vertrouwen in de uitvoerbaarheid. Juist omdat het uitgangspunt wordt gedeeld, is het houden van een referendum een weinig passend en disproportioneel middel.

Tegen deze achtergrond zijn er bovendien zwaarwegende juridische en praktische bezwaren tegen het houden van een referendum over het ontwerpbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans. Deze rechtvaardigen, in lijn met artikel 3, eerste lid, onder k van de Referendumverordening Zaanstad 2022, dat het inleidend verzoek niet wordt ingewilligd.

Allereerst brengt het houden van een referendum aanzienlijke vertraging met zich mee. Die vertraging leidt ertoe dat de noodzakelijke invoering van het entreebeleid vóór het toeristenseizoen 2026 niet meer mogelijk is. Het gevolg is dat substantiële inkomsten uit kaartverkoop uitblijven, terwijl die inkomsten essentieel zijn voor het onderhoud van cultureel erfgoed, het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid, en de financiering van bewoners- en ondernemersfondsen. Deze vertraging betekent dat de businesscase onder druk komt te staan, samenwerkingspartners kunnen afhaken, en noodzakelijke investeringen mogelijk moeten worden uitgesteld of zelfs geannuleerd. De kosten nemen toe, terwijl een financieel "ravijnjaar" in het vooruitzicht ligt. De belangen van bewoners en erfgoed worden daarmee rechtstreeks geraakt.

De jurisprudentie ondersteunt het standpunt dat de geschetste risico's kunnen worden aangemerkt als zwaarwegende gronden in de zin van artikel 3, eerste lid, onder k van de Referendumverordening Zaanstad 2022. Zo oordeelde de rechtbank Oost-Brabant in ECLI:NL:RBOBR:2016:3494 dat de raad in redelijkheid een referendumverzoek kon afwijzen wegens projectvertraging en de daarmee gepaard gaande risico's voor voortgang en uitvoering. In Rb Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154 leidde het ontbreken van een deugdelijke motivering tot vernietiging van het raadsbesluit – een risico dat de indieners met dit amendement expliciet willen voorkomen. De uitspraak van de rechtbank Zutphen (ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ8972) onderstreept bovendien dat een beroep op spoedeisendheid zorgvuldig en concreet moet worden onderbouwd. Dat is in dit geval gewaarborgd via onderliggende stukken, waaronder Bijlage 3 bij het raadsvoorstel, waarin de urgentie en noodzaak van tijdige besluitvorming en uitvoering helder zijn beschreven.

Daarbij komt dat de uitvoering van het raadsvoorstel mede afhankelijk is van een toekomstig verkeersbesluit tot onttrekking van een deel van het gebied aan de openbaarheid. Een dergelijk besluit is juridisch aanvechtbaar via bezwaar en beroep. Dit beperkt de daadwerkelijke invloed van een referendum op het geheel van het voorstel en vergroot de bestuurlijke onzekerheid.

Daar komt bij dat de Zaanse Schans kampt met serieuze leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Structurele verkeersdruk, gevaarlijke situaties op bruggen en paden, en overlast voor bewoners vragen om onmiddellijke actie. Uitstel van besluitvorming vergroot de risico's op letselschade en aansprakelijkheid voor de gemeente.

Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat het ontwerpbesluit voortkomt uit een intensief participatietraject. De democratische legitimiteit van het besluit is stevig verankerd.



Tot slot is er reden tot zorg over het zuivere gebruik van het referenduminstrument. Er zijn aanwijzingen dat het verzoek mede is geïnitieerd en ondersteund door commerciële partijen met direct financieel belang bij het behouden van gratis toegang. In publieke communicatie zijn bovendien onjuiste of misleidende beweringen gedaan, zoals dat bewoners zouden moeten betalen om hun woning te bereiken of dat het gehele gebied wordt afgesloten voor iedereen zonder kaartje. Zulke uitspraken wekken onterechte angst en vertekenen het beeld van het voorstel. Hoewel dit op zichzelf geen formele uitsluitingsgrond is, draagt het bij aan de overweging dat het referendumverzoek niet zuiver voortkomt uit algemeen maatschappelijk belang.

Gezien de combinatie van:

- het ontbreken van beleidsmatige tegenstellingen,
- de noodzaak tot uitvoering vóór 2026,
- de risico's voor erfgoed, veiligheid en financiën,
- én de twijfel over het zuivere gebruik van het referenduminstrument,

komen wij als indienende partijen tot de conclusie dat het inleidend verzoek tot het houden van een referendum dient te worden afgewezen op grond van artikel 3, eerste lid, onder k van de Referendumverordening Zaanstad 2022.

Namens PvdA Zaanstad, Eylem Köseoglu

Namens GroenLinks Zaanstad, Natascha Stroo

Namens POV Zaanstad, Jaap Keijser

Namens ROSA, Hans Kuyper

Namens CDA, Julie van t Veer

Namens VVD, Fidel Lopes

Namens PvdD, Melchior Mattens

Namens SP, Anna de Groot

