



Dossier : Zaanse Schans raadsbesluit referendum
Aan : Gemeente Zaanstad, M. Catsburg - Reurslag
Van : SWDV Advocaten, [REDACTED]
Datum : 20 november 2025

Inleiding

1. Op 16 mei 2025 is er een inleidend verzoek gedaan tot het houden van een referendum over het ontwerp raadsbesluit "Toekomstbestendige Zaanse Schans". De gemeenteraad van de gemeente Zaanstad heeft tijdens de raadsvergadering van 22 mei 2025 het inleidend verzoek afgewezen en genoemd ontwerp raadsbesluit aangenomen. Tegen de afwijzing is bezwaar gemaakt door de initiatiefnemers, die bijgestaan worden door advocaten van Stibbe. De externe hoor- en adviescommissie van bezwaarschriften heeft op 6 oktober 2025 advies uitgebracht inhoudende dat (samenvattend) het bezwaar gegrond moet worden verklaard en het inleidend verzoek tot het houden van een referendum ingewilligd moeten worden. De raad dient hierover nu een besluit te nemen (beslissing op bezwaar). In het raadsvoorstel over de te nemen beslissing op bezwaar is in punt 2 van het dictum het volgende vermeld:

"Het raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans te schorsen (niet verder uit te voeren) tot de raad hierover nader besluit."

Vragen

2. Wat houdt het schorsen van het raadsbesluit "Toekomstbestendige Zaanse Schans" exact in? Betreft het hier de onomkeerbaarheid van besluiten en/of ook onderdelen die in eerdere besluiten al genomen zijn? Een voorbeeld hierin is het aanleggen van het fietspad, de onttrekking uit de openbaarheid en het verdienmodel. Zijn er type handelingen te benoemen die nog wel mogen?

Advies

3. Het inwilligen van het inleidend verzoek dient op grond van de bepalingen opgenomen in de Verordening op het Referendum Zaanstad 2022, hierna referendumverordening, plaats te vinden. Het inleidend verzoek ziet op een (destijds) nog te nemen besluit, zodat naar onze mening de bepaling omtrent een ontwerp besluit relevant zijn, meer in het bijzonder artikel 7, lid 7 en 8:

7. De raad beslist of het inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt ingewilligd.



8. Als het verzoek wordt ingewilligd, behandelt de raad het ontwerp raadsbesluit waarop het verzoek zich richt. Het ontwerp raadsbesluit zoals dat luidt na verwerking van eventuele aangenomen amendementen 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.

4. Voor de volledigheid wijzen wij erop dat als sprake is van een inleidend verzoek op een besluit (niet een ontwerpbesluit en geen besluit met spoedeisend belang) artikel 10 van de referendumverordening een soortgelijke bepaling bevat. Het raadsbesluit waarover een inleidend verzoek is ingediend wordt dan niet bekend gemaakt en treedt dan ook niet in werking tot het moment dat afwijzend op verzoek is beslist.
5. Als een verzoek tot het houden van een referendum wordt ingewilligd dan leidt dat er toe dat het ontwerpbesluit wordt aangehouden. In de toelichting wordt erop gewezen dat de stemming van een ontwerpbesluit wordt aangehouden.
6. De referendumverordening heeft, voor zover wij zien, geen bepalingen die zien op de situatie dat het inleidend verzoek is afgewezen en het ontwerpbesluit reeds is aangenomen waarna in bezwaar tot een ander standpunt wordt gekomen. Gezien de bepalingen van de referendumverordening over ontwerpbesluit (artikel 7) en definitief besluit (artikel 10) gaan wij er vooralsnog vanuit dat de gemeenteraad als uitgangspunt hanteert dat er geen gevolg aan het besluit wordt gegeven totdat er een referendum heeft plaatsgevonden. Zie ook de toelichting bij artikel 10 van de referendumverordening:

“Een genomen raadsbesluit treedt doorgaans in werking nadat het gepubliceerd is. Dit zal meestal kort na de raadvergadering plaatsvinden afhankelijk van de juridische vereisten. Door de keus om een referendum mogelijk te maken over genomen raadsbesluiten moet de inwerkingtreding van raadsbesluiten uitgesteld worden. Het is immers mogelijk dat het raadsbesluit door de burgers wordt 'gecorrigeerd' via een referendum en door de raad - als dit advies wordt gevolgd - wordt ingetrokken.”

7. De referendumverordening is onlangs gewijzigd maar voor zover wij zien niet ten aanzien van bovengenoemde bepalingen.
8. Concluderend geldt dat op grond van de referendumverordening er in beginsel geen gevolg aan het (gehele) raadsbesluit wordt gegeven totdat het referendum is gehouden en de gemeenteraad met inachtneming van die uitslag wel of niet verder gaat met het raadsbesluit.



Raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans

9. Het raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans kent een vijftal onderdelen, waarbij op vier onderdelen een akkoord is gevraagd en gekregen van de gemeenteraad. Het betreffen de volgende onderdelen:
 2. Akkoord te gaan met het principebesluit om uitvoering te geven aan het scenario Duurzaam exploitatiemodel Ontwikkelstrategie, waartoe behoort verplichtte kaartverkoop, het voorbereiden van een onttrekkingsbesluit en het voorbereiden van het verleggen van de regionale doorfietsroute.
 3. Akkoord te gaan met het duurzaam exploitatiemodel door inkomsten te gaan generen.
 4. Akkoord te gaan met het Mobiliteitsplan Zaanse Schans en omgeving, bestaande uit maatregelen om de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en andere mobiliteitsvraagstukken te verbeteren.
 5. Akkoord te gaan met het voornemen om de aanloop- en transitiekosten voor te financieren. Hierbij worden allerlei posten genoemd.
10. De referendumcommissie heeft zich uitgelaten over het inleidend verzoek in haar advies van 20 mei 2025. Hierin is ook aan de orde geweest of een en ander al in eerdere besluitvorming aan de orde is geweest, pagina 3 van het advies:

“Over de toekomst van de Zaanse Schans is de raad in de afgelopen jaren op verschillende momenten geïnformeerd. Bijlage 2, Tijdslijn 8955808, van het raadsvoorstel maakt dit inzichtelijk. De vraag ligt dan voor of de raad op enig moment een besluit heeft genomen waaruit duidelijk blijkt dat wat nu is beschreven in het raadsvoorstel Toekomstbestendig Zaanse Schans al door de raad is behandeld en besloten.

Uit de tijdslijn blijkt weliswaar dat de raad geregeld is geïnformeerd en dat zij mogelijk zienswijzen heeft gegeven, maar dat zij geen integrale besluiten heeft genomen over de toekomst van de Zaanse Schans.

Het advies van de referendumcommissie luidt dan ook dat er ten aanzien van uitzonderingsgrond i geen belemmering is om een referendum te kunnen houden over voorliggend voorstel.”
11. De raad heeft vervolgens in de motivering om het inleidend verzoek af te wijzen ook niet de i-grond gebruikt dan wel aangegeven dat er reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden over (bijvoorbeeld) de verlegging van het fietspad of het beschikbaar stellen van financiële middelen.

12. Het is gezien voorgaande lastig te betogen dat er reeds eerder besluitvorming heeft plaatsgevonden over bepaalde onderwerpen van het besluit, zodat gevolg aan die onderdelen gegeven kan worden op grond van eerdere besluitvorming en daarover dan eerder een referendum had kunnen worden gehouden. Een referendum over een gemeentelijke begroting kan niet worden gehouden en in die zin is dit het besluit waarin de raad een concreet bedrag beschikbaar stelt en waarover een referendum kan worden gehouden.
13. Wij verwijzen in dit verband ook naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland van 21 december 2017¹ (het cultuurcluster). Hierin is ter zitting betoogd dat er reeds eerdere besluitvorming heeft plaatsgevonden over het cultuurcluster maar dat is afgewezen met de overweging dat de door de raad ingeschakelde deskundigen hebben geconcludeerd dat niet is gebleken dat het kredietbesluit zijn grondslag vindt in eerder genomen beslissing waarover een referendum kon worden gehouden.
14. Voor de volledigheid merken wij op dat normaliter tegen een kredietbesluit geen bezwaar en beroep openstaat (geen besluit in de zin van 1:3 Awb) maar gelet op de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 21 december 2017² (het cultuurcluster) kan hierover wel een referendum worden gehouden. Het is dus een onderdeel van het besluit waarover een referendum kan worden gehouden.
15. Gezien het advies van de referendumcommissie en het primaire besluit tot afwijzing van het inleidend verzoek zien wij vooralsnog geen aanknopingspunten om aan te nemen dat er reeds eerder concrete besluitvorming heeft plaatsgevonden waarover ook een referendum gevraagd had kunnen worden.
16. Indien er voor bepaalde onderdelen wel eerdere besluitvorming heeft plaatsgevonden, dan dient dit zo concreet mogelijk inzichtelijk te worden gemaakt en inzichtelijk te zijn dat hierover dus ook eerder een referendum gevraagd had kunnen worden. Een en ander dient dan gemotiveerd meegenomen te worden in de beslissing op bezwaar.
17. Het raadsbesluit Toekomstbestendig Zaanse Schans bevat een akkoord van de gemeenteraad om bepaalde besluiten nader voor te bereiden, zoals het voorbereiden van een onttrekkingsbesluit en het voorbereiden van een traject voor het verleggen van de regionale fietsroute. Hoewel die onderdelen in beginsel worden geschorst, menen wij wel dat verkennende gespreken met erfgoedpartijen, ondernemers of

¹ Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154.

² Rb. Noord-Holland 21 december 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:11154.



bewoners over de toekomst van de Zaanse Schans doorgang kunnen vinden en daarmee ook het in kaart brengen van de diverse deelbelangen. Normaliter worden dergelijke gesprekken ook niet stopgezet als een besluit wordt geschorst. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad of hij dat ook zo ziet en daarmee samenhangend wat wel en niet onder het begrip “voorbereiding” valt zoals opgenomen in het raadsbesluit.

18. Tot slot merken wij op dat als een besluit uit meerdere onderdelen bestaat het normaliter mogelijk is dat niet het gehele besluit wordt geschorst maar bepaalde onderdelen. De referendumverordening lijkt daar niet expliciet ruimte voor te bieden. Evenwel is het voor te stellen dat bepaalde onderdelen ook doorgang kunnen hebben omdat op basis van de stukken van de bezwaarmakers – die ook bezwaar hebben gemaakt tegen het ontwerpbesluit als zodanig – het beeld naar voren komt dat zij zich met name verzetten tegen het onttrekken van de Zaanse Schans uit het openbaar gebied en daarmee samenhangend het invoeren van een ticket systeem / duurzaam exploitatiemodel. Het verleggen van het fietspad wordt in het bezwaar alleen genoemd als punt waarover onduidelijkheid bestaat terwijl dit nodig is om het gebied aan de openbaarheid te kunnen onttrekken. Gelet daarop kan mogelijk worden betoogd dat bijvoorbeeld het referendum niet op die onderdelen van het besluit ziet, zoals het mobiliteitsplan en verleggen van het fietspad. Tegelijkertijd geldt dat deze onderdelen nauw samenhangen met de financiering, omdat, als wij het goed begrijpen, er enkel budget is voor verplaatsing van het fietspad als integraal onderdeel van het project Zaanse Schans (waaronder de onttrekking van de openbaarheid).
19. Voorgaande vergt dat het inleidend verzoek tot het houden van een referendum eng wordt opgevat, dat wil zeggen dat uit het bezwaarschrift wordt afgeleid waar initiatiefnemers zich tegen verzetten en niet zozeer uit het inleidend verzoek zelf. Dat laatste – het inleidend verzoek - is namelijk sec gericht tegen het gehele besluit. Het is in die zin juridisch risicovoller om het besluit gedeeltelijk te schorsen. De gemeenteraad zal een dergelijke gedeeltelijke schorsing dan ook goed moeten motiveren in de beslissing op bezwaar, waarbij wij erop wijzen dat initiatiefnemers de mogelijkheid hebben om daar rechtsmiddelen tegen in te stellen en wij erop wijzen dat de referendumverordening die mogelijkheid niet omschrijft.

Conclusie

20. Gelet op de referendumverordening is het uitgangspunt dat er geen gevolg wordt gegeven aan het gehele raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans. Wij zien voornamelijk ook geen aanknopingspunten dat er sprake is geweest van eerdere besluitvorming, op grond waarvan (eventueel ten aanzien van onderdelen van het



raadsbesluit) geen referendum meer plaats zou kunnen vinden en er dus geen schorsing plaats hoeft te vinden.

21. Voorgaande laat naar onze mening onverlet dat gesprekken met bijvoorbeeld bewoners en ondernemers doorgang kunnen blijven vinden.
22. Uit het bezwaar blijkt dat initiatiefnemers zich met name verzetten tegen de onttrekking uit de openbaarheid en het invoeren van een ticketsysteem / duurzaam exploitatiemodel en niet tegen het mobiliteitsplan en het verplaatsen van het fietspad. Normaal gesproken kan een besluit ook op onderdelen geschorst worden. De referendumverordening biedt die mogelijkheid echter niet en het vergt een interpretatie van het gedane verzoek, aangezien het verzoek zich richt tot het gehele besluit. Daar komt nog bij dat het mobiliteitsplan en de verlegging van het fietspad samenhangen met het onderdeel van het besluit dat ziet op de financiën. Wij zien dan ook het risico dat de initiatiefnemers met succes rechtsmiddelen richten tegen de beslissing op bezwaar als het raadsbesluit Toekomstbestendige Zaanse Schans slechts op onderdelen geschorst zou gaan worden.

