

EXTERNE HOOR- EN ADVIESCOMMISSIE VOOR DE BEHANDELING VAN BEZWAARSCHRIFTEN IN DE GEMEENTE ZAANSTAD

Advies van de externe hoor- en adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Zaanstad (hierna: de commissie) over een bezwaarschrift van de heer mr. J.C. van Oosten en de heer prof. mr. T. Barkhuysen van Stibbe advocaten en Notarissen (hierna: gemachtigden) namens acht initiatiefnemers van het Actiecomité Hou de Zaanse Schans Open! (hierna: bezwaarmakers).

Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van 22 mei 2025 waarin uw raad een inleidend verzoek voor een referendum heeft afgewezen.

6 oktober 2025

Aan de gemeenteraad van Zaanstad,

Advies:

De commissie adviseert uw raad:

1. bezwaarmakers ontvankelijk te verklaren in hun bezwaar;
2. het bestreden besluit te herroepen en het inleidend verzoek tot het houden van een referendum over het ontwerp raadsbesluit "Toekomstbestendige Zaanse Schans" in te willigen;
3. het verzoek om een vergoeding van proceskosten toe te wijzen.

Hieronder leest u hoe de commissie tot dit advies is gekomen.

Wat voorafging

Op 16 mei 2025 dienden bezwaarmakers een inleidend verzoek tot een referendum in bij uw gemeenteraad. Het verzoek gaat over het houden van een referendum over het ontwerp raadsbesluit "Toekomstbestendige Zaanse Schans".

Op 19 mei 2025 overhandigden bezwaarmakers 2413 ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden.

Op 20 mei 2025 stelde de referendumcommissie vast dat de uitzonderingsgronden uit artikel 3 van de Referendumverordening Zaanstad 2022 geen belemmering vormen om het verzoek in te willigen. De referendumcommissie adviseerde positief over het inleidend referendumverzoek.

Op 21 mei 2025 heeft de afdeling Burgerzaken de ingediende ondersteuningsverklaringen gecontroleerd. Het tellen is gestaakt bij het behalen van 500 geldige en 71 ongeldige ondersteuningsverklaringen.

Op 22 mei 2025 heeft uw raad besloten om het inleidend verzoek tot een referendum niet in te willigen.

Op 16 juni 2025 diende gemachtigden namens bezwaarmakers een bezwaarschrift in tegen het raadsbesluit.

In het bezwaarschrift wordt tevens om intrekking van het principebesluit en om stillegging van de uitvoering ervan gedurende het referendumproces verzocht.

Ontvankelijkheid

Voor het indienen van een bezwaarschrift staat een termijn van zes weken nadat een besluit is bekendgemaakt.

De commissie stelt vast dat het bezwaarschrift op tijd is ingediend en voor het overige ook voldoet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daaraan stelt.

Bezwaarmakers zijn belanghebbenden bij het besluit nu zij het inleidend verzoek tot een referendum hebben ingediend en de afwijzing van dit verzoek aan hen is gericht.

Dit betekent dat bezwaarmakers ontvankelijk zijn in hun bezwaar en dat de commissie het bezwaarschrift inhoudelijk heeft behandeld.

Hoorzitting

Op 11 september 2025 vond een hoorzitting bij de commissie plaats in het stadhuis in Zaandam.

Bezwaarmakers en hun gemachtigden hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt hun standpunten mondeling toe te lichten.

Uw vertegenwoordigers waren ook bij de hoorzitting aanwezig.

Een zakelijk verslag van de hoorzitting en de spreekantekeningen van gemachtigden treft u als bijlage bij dit advies aan.

Inhoud bezwaren

1. Het democratisch belang van een referendum over een dergelijke ingrijpende verandering weegt juridisch en bestuurlijk aanzienlijk zwaarder dan de door de raad aangevoerde bezwaren. De Zaanse Schans is als openbaar cultureel erfgoed van onschatbare waarde voor de Zaanse gemeenschap, identiteit en leefomgeving. Het gaat om een grootschalig project waarbij belastinggelden worden ingezet ten behoeve van bepaalde specifieke doelen, terwijl andere inwoners daarvan mogelijk ook nadeel ondervinden. Een besluit met dergelijke verstrekende gevolgen vereist een transparant democratisch proces, conform de beginselen van behoorlijk bestuur;
2. Er is voldaan aan de formele vereisten. De referendumcommissie heeft positief geadviseerd. Volgens de referendumverordening is dit van groot belang bij de beoordeling van een inleidend verzoek;
3. Er bestaan fundamentele inhoudelijke beleidsverschillen met de raad over de uitvoering van het principebesluit. De juridische haalbaarheid van het plan is bovendien niet kenbaar onderzocht en onderbouwd. De gemeente moet bij belangrijke besluitvorming het recht en belangen van inwoners in acht nemen. Wie wel of niet welkom is op de Zaanse Schans, gaat elke inwoner van Zaanstad aan;
4. De voorgehouden planning is onrealistisch en juridisch irrelevant. Het argument van schade door vertraging is volgens vaste jurisprudentie onvoldoende om het referendum te blokkeren. Een referendum kan binnen een relatief kort tijdsbestek worden georganiseerd. Dit biedt de gemeente ook de gelegenheid kritiekpunten zorgvuldiger te adresseren;
5. Dat er rechtsmiddelen aangewend kunnen worden tegen het onttrekkingsbesluit en dat een toekomstig besluit niet referendabel is, zijn geen legitieme redenen om geen referendum te houden. Met het principebesluit wordt een fundamentele politieke koers vastgelegd waarbij burgerparticipatie essentieel is. De motivering is op dit punt ontoereikend en onnavolgbaar;
6. Verwijten over oneigenlijk gebruik van het referenduminstrument en misleidende communicatie zijn feitelijk onjuist, niet onderbouwd en kunnen in geen geval aan initiatiefnemers worden toegerekend.

Reactie gemeenteraad op het bezwaar/verweerschrift

Voor een reactie op de bezwaargronden verwijst de commissie korthedshalve naar het verweerschrift dat is ingediend namens uw raad.

Wettelijk kader

Het wettelijk kader is opgenomen in bijlage I bij dit advies.

Overwegingen commissie

De commissie heeft kennis genomen van het ontwerpbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' van 22 mei 2025 (hierna: het ontwerpbesluit), waarin uw raad met inachtneming van ingediende amendementen, instemt met het voorstel voor een toekomstbestendig exploitatiemodel voor de Zaanse Schans.

Het model beoogt duurzame financiering van onderhoud en erfgoed, verbetering van mobiliteit en veiligheid en invoering van een entreebeleid voor toeristen/niet-inwoners, waarbij opgemerkt wordt dat Zaanse Schans en bepaalde doelgroepen gratis toegang tot het gebied behouden.

De commissie stelt vast dat het actiecomité '*Hou de Zaanse Schans Open!*' een referendum wil over dit besluit. Het comité vindt dat het plan ingrijpende gevolgen heeft voor de openbaarheid, de toegankelijkheid en het erfgoedkarakter van de Zaanse Schans.

De commissie stelt vast dat op grond van artikel 7 van de 'Verordening op het referendum Zaanstad 2022' (hierna: de verordening) een zogenoemd inleidend verzoek door kiesgerechtigden kan worden gedaan bij een ontwerpbesluit van de gemeenteraad.

Uw raad heeft besloten het verzoek van het actiecomité niet in te willigen.

De commissie merkt allereerst op dat zij zich in deze procedure alleen buigt over de vraag of uw gemeenteraad terecht en op de juiste gronden het inleidend verzoek om een referendum te houden, heeft afgewezen. Over de inhoud van het ontwerpbesluit geeft de commissie geen oordeel.

De commissie overweegt of uw gemeenteraad zich op juiste gronden beroept op zwaarwegende redenen, in het licht van de jurisprudentie, het advies van de referendumcommissie en het amendement van de raad waarin aanvullende voorwaarden zijn opgenomen.

Beoordeling bezwaargronden

Bezwaargrond 1 Democratisch belang

Bezwaargrond 4 Urgentie

Bezwaargrond 6 Misleidende communicatie

De commissie kan het standpunt van bezwaarmakers volgen dat een dergelijk besluit een transparant en democratisch proces vergt.

De commissie constateert dat er in één week meer dan 2400 handtekeningen zijn verzameld en dat er tijdens een raadsvergadering is ingesproken door meerdere inwoners. Voor de commissie blijkt hieruit dat het onderwerp leeft onder de inwoners van Zaanstad.

Op grond van artikel 149 Gemeentewet maakt de raad verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Er bestaat geen landelijke wet die gemeenten verplicht om referenda te organiseren. Oftewel, gemeenten kunnen zelf bepalen of en hoe ze referenda willen toestaan.

Wanneer een gemeente ervoor kiest om een referendumverordening vast te stellen, zoals in Zaanstad het geval is, schept zij daarmee volgens de commissie niet alleen de mogelijkheid tot het houden van referenda, maar ook een juridische en bestuurlijke verwachting dat, als aan alle voorwaarden uit de referendumverordening wordt voldaan, dit instrument daadwerkelijk door de raad wordt benut.

Door het vaststellen van een referendumverordening, erkent een gemeenteraad het belang van directe democratie en burgerparticipatie. Een referendum biedt een extra democratisch instrument naast verkiezingen en inspraakprocedures.

Een referendumverordening is een bindend kader dat de raad verplicht om verzoeken om een referendum te houden serieus en zorgvuldig te behandelen, en alleen af te wijzen op grond van zwaarwegende, toetsbare redenen.

Het bestaan van een referendumverordening impliceert een bestuurlijke verantwoordelijkheid om het instrument niet slechts formeel, maar ook functioneel beschikbaar te stellen aan inwoners.

De commissie stelt vast dat artikel 3, onder k, van de verordening de gemeenteraad de mogelijkheid biedt om een referendumverzoek af te wijzen indien er sprake is van “andere zwaarwegende redenen”.

Artikel 3, onder k, geeft de gemeenteraad beoordelingsvrijheid om een verzoek tot het houden van een referendum te weigeren, zelfs als het onderwerp niet onder de andere expliciete uitzonderingen valt die zijn genoemd in artikel 3, onder a tot en met j, van deze verordening.

De commissie overweegt dat het in artikel 3, onder k, gaat om een restcategorie van situaties die niet vooraf te voorzien zijn, maar waarin een referendum toch onwenselijk of onverantwoord zou zijn.

In dit kader overweegt de commissie mogelijke voorbeelden van zwaarwegende redenen om een verzoek tot het houden van een referendum af te wijzen.

De commissie denkt hierbij aan een besluit dat dusdanig gevoelige gegevens bevat, bijvoorbeeld over veiligheid of privacy, dat dit niet publiekelijk gedeeld kan worden. Een ander voorbeeld is dreiging van maatschappelijke ontwrichting.

Ook bij een onderwerp dat juridisch zo complex is dat een referendum met een ja/nee-vraag daarover misleidend zou zijn, is er naar de mening van de commissie sprake van een zwaarwegend belang. Verder kan een besluit voortvloeien uit verdragen of afspraken die niet ter discussie kunnen worden gesteld.

De commissie is van oordeel dat artikel 3, onder k, geen generieke afwijzingsgrond is. Bij afwijzing op grond van artikel 3, onder k, is een concrete en toetsbare belangenafweging vereist.

De commissie neemt hierbij in ogenschouw dat deze afwijzingsgrond ruimte biedt voor interpretatie. Het is echter niet de bedoeling om de k-grond toe te passen als een mogelijkheid om (ongewenste) referenda te blokkeren.

De commissie is daarom van mening dat de raad een duidelijke en concrete motivering moet geven, rekening moet houden met het democratisch belang van inspraak en tot slot de proportionaliteit van de afwijzing dient te toetsen.

Amendement tot afwijzing van verzoek

De commissie heeft zich op de hoogte gesteld van de inhoud van het amendement tot afwijzing van het referendumverzoek. Het amendement werd gesteund door een meerderheid van uw raad.

Samengevat houdt het amendement in dat:

- Er geen sprake is van contrabelangen, zowel het raadsvoorstel als het referendumverzoek gaan uit van gratis toegang voor Zaankanters. Er zijn geen fundamentele beleidsverschillen, dat maakt een referendum geen passend middel.
- Er sprake is van zwaarwegende bestuurlijke belangen. Uw raad acht het onwenselijk om het besluit maandenlang te vertragen door het referendum. Daardoor zou de gemeente inkomsten uit toerisme in 2026 missen. Deze zijn nodig voor erfgoedbehoud en mobiliteitsmaatregelen. In een financieel kwetsbare periode is dit onverantwoord.
- De initiatiefnemers steun hebben geworven op basis van onjuiste of suggestieve informatie. Het verzoek is opgezet met financiële steun van een kleine groep ondernemers, die hun eigen commerciële belangen willen verdedigen. Dit ondermijnt de legitimiteit van hun verzoek.

Geen fundamentele beleidsverschillen

Er is een amendement aangenomen waarmee expliciet is vastgelegd dat er géén hek komt om de Zaanse Schans en dat gratis toegang voor Zaankanters een randvoorwaarde is.

Hoewel de commissie vindt dat hiermee mogelijk enigszins de zorgen over toegankelijkheid en erfgoedbehoud worden weggenomen, ziet de commissie niet dat er hiermee geen sprake meer zou zijn van een verschil van mening.

Wat daar ook van zij, de commissie stelt zich op het standpunt dat het niet aan de indieners van een amendement is om te beoordelen of er al dan niet sprake is van fundamentele beleidsverschillen.

Zwaarwegende belangen

De commissie kan bezwaarmakers volgen in de stelling dat het argument van schade door vertraging volgens vaste jurisprudentie onvoldoende is om een verzoek tot het houden van een referendum af te wijzen.

De commissie zal zich, zoals gezegd, buigen over de vraag of er aan het besluit tot afwijzing van het inleidend verzoek een zorgvuldige, transparante en toetsbare motivering ten grondslag ligt. Om willekeur te voorkomen en om transparantie te waarborgen, moet uw raad gemotiveerd aangeven waarom een zwaarwegende reden van toepassing is.

De commissie kan uit het bestreden besluit niet opmaken dat daarin objectieve risicoanalyses, harde deadlines of een tijdspad zijn opgenomen die de door uw raad gestelde urgentie rechtvaardigen.

Hoe de planning er exact uit ziet, hoelang het duurt om een referendum te houden en een duiding van daadwerkelijke, concrete en onaanvaardbare schade wanneer het project vertraging oploopt, leest de commissie niet terug in het bestreden besluit.

De commissie wenst hierbij op te merken dat uw raad bij het ontwerpbesluit het amendement van CDA, VVD, D66 en ChristenUnie heeft aangenomen waarin staat: "...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."

De commissie meent dat deze formulering ruimte biedt om maatregelen later door te voeren, en niet per se vóór 2026, afhankelijk van de juridische en praktische haalbaarheid.

De commissie kan daarnaast uit het bestreden besluit niet opmaken hoe het erfgoed of de veiligheid (ter plaatse) direct in het geding zijn. Uw raad heeft naar het oordeel van de commissie onvoldoende onderbouwd wat de directe gevolgen zijn voor het erfgoed en de veiligheid wanneer het project vertraagd wordt door het houden van een referendum.

Onjuiste informatie

Van concreet bewijs dat het referendumverzoek is gestuurd door commerciële belangen en dat er signalen zijn dat de steunverklaringen onder valse voorwendselen zijn verzameld, is de commissie niet gebleken. Uw raad heeft zijn stelling hierover naar de mening van de commissie niet aannemelijk gemaakt.

Bezwaargrond 2. Advies referendumcommissie / overige formele vereisten

De commissie stelt vast dat de referendumcommissie als taak heeft te adviseren over de vraag of het ontwerpbesluit al dan niet uitgezonderd is van de onderwerpen waarover een referendum kan worden gehouden. De commissie leest in de toelichting dat de referendumcommissie een belangrijke rol heeft bij de advisering over de toepassing van de uitzonderingsgronden.

De commissie stelt vast dat de referendumcommissie in haar advies twee uitzonderingsgronden heeft besproken: de uitzonderingsgronden van artikel 3, onder i en k, van de referendumverordening.

Artikel 3, onder i: is er sprake van een eerder referendabel besluit?

De commissie stelt vast dat de referendumcommissie heeft onderzocht of uw raad op enig moment een besluit heeft genomen waaruit duidelijk blijkt dat wat was beschreven in het principebesluit al door uw raad was behandeld en besloten. De referendumcommissie stelde vast dat uw raad geen integrale besluiten heeft genomen over de toekomst van de Zaanse Schans.

De referendumcommissie heeft dan ook geadviseerd dat de inhoud van artikel 3, onder i, geen belemmering vormt om het inleidend verzoek tot het houden van een referendum over het voorstel in te willigen.

Artikel 3, onder k: is er sprake van andere zwaarwegende redenen?

De referendumcommissie heeft - net als de commissie eerder in dit advies - opgemerkt dat uw raad beoordelingsruimte heeft om te besluiten dat er andere zwaarwegende redenen bestaan om het inleidend verzoek tot het houden van een referendum niet in te willigen. Daarbij dient uw raad wel in acht te nemen dat deze zwaarwegende redenen niet alleen daadwerkelijk en aantoonbaar zwaarwegend dienen te zijn, maar tevens bijzonder goed gemotiveerd dienen te worden.

De commissie maakt uit de toelichting bij de verordening op dat bij gebruikmaking van de algemene uitzonderingsgrond de motivering van de kant van de raad bijzonder belangrijk is en dat de raad een aanzienlijke argumentatie- of 'bewijslast' heeft. In deze toelichting worden diverse gevallen genoemd waar de rechter oordeelde dat de raad niet afdoende had gemotiveerd dat er dringende redenen waren als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder k, van de verordening en dat er redenen waren om het inleidend verzoek tot het houden van een referendum niet in te willigen.

Net als gemachtigden in hun bezwaarschrift ook opmerken, heeft ook de referendumcommissie er op gewezen dat in andere gevallen de rechter bij herhaling een gemeenteraad op dit punt in het ongelijk gesteld, vanwege het te lichtvaardig en/of onvoldoende gemotiveerd toepassen van deze uitzonderingsgrond.

De referendumcommissie heeft geconcludeerd dat er geen sprake is van de uitzonderingsgronden uit artikel 3 van de verordening en heeft positief geadviseerd over het inleidend referendumverzoek.

De commissie stelt vast dat de referendumcommissie inhoudelijk geen oordeel velt of er al dan niet sprake is van zwaarwegende belangen. Het advies van de referendumcommissie ging overigens vooraf aan het definitieve ontwerpbesluit waarbij aanvullende amendementen zijn aangenomen. Uw raad heeft het positieve advies van de referendumcommissie naast zich neergelegd.

Overige formele vereisten

De commissie stelt zich op de hoogte van de formele vereisten waar een inleidend verzoek op grond van de verordening aan moet voldoen en benoemt deze zorgvuldigheidshalve hieronder:

- Het verzoek is uiterlijk 7 dagen vóór de raadsvergadering waarin het ontwerpbesluit wordt besproken ingediend;
- Het verzoek is ondersteund door minimaal 500 kiesgerechtigde inwoners van Zaanstad (in dit geval is het verzoek ondersteund door 2413 kiesgerechtigden);
- De ondersteuningsverklaringen bevatten handtekening, naam, adres, woonplaats en geboortedatum;
- Er is gebruik gemaakt van het officiële formulier zoals verstrekt door uw raad.

De commissie komt tot de conclusie dat aan deze vereisten is voldaan.

Bezwaargrond 3. Beleidsverschillen en juridische haalbaarheid

Zoals de commissie eerder in dit advies heeft overwogen, zal zij zich alleen buigen over de vraag of uw gemeenteraad terecht en op de juiste gronden het inleidend verzoek om een referendum te houden, heeft afgewezen.

In de voorliggende procedure kunnen noch de inhoud van het ontwerpbesluit, noch de inhoudelijke beleidsverschillen met de raad over de uitvoering van het besluit, noch de juridische haalbaarheid van het plan aan de orde komen.

Wat daar ook van zij, de commissie wijst erop dat er een zorgvuldig, transparant en democratisch proces vooraf dient te gaan aan een dergelijk ontwerpbesluit. De commissie dient immers te adviseren over het al dan niet gerechtvaardigd zijn van de afwijzing van het verzoek.

De commissie heeft onder bezwaargrond 1 al overwogen dat zij het gegeven dat er door de indienende partijen van het amendement wordt gesteld dat er géén fundamenteel verschil van inzicht bestaat tussen de raad en de initiatiefnemers van het referendum, niet geheel juist acht.

De commissie merkt aanvullend op dat het ontwerpbesluit substantiële beleidskeuzes bevat, zoals invoering van entreegeld, beperking van toegankelijkheid en herinrichting van het gebied. Het besluit raakt naar het oordeel van de commissie aan fundamentele publieke belangen zoals vrije toegang tot cultureel erfgoed, ruimtelijke ordening en toeristisch beleid.

De commissie ziet niet dat uw raad zonder meer kan stellen dat er geen fundamentele beleidsverschillen zijn omdat partijen het erover eens zijn dat er geen entreegeld zal worden geheven voor Zaanse Schans en andere doelgroepen.

Bezwaargrond 5

De commissie kan gemachtigden volgen in de stelling dat het gegeven dat er rechtsmiddelen aangewend kunnen worden tegen het onttrekkingsbesluit en dat een toekomstig onttrekkingsbesluit niet referendabel is, geen legitieme redenen zijn om geen referendum te organiseren.

De commissie vindt de motivering hierover in het bestreden besluit niet toereikend. De commissie concludeert dat er in deze geen sprake is van een weigeringsgrond op grond van de verordening.

Conclusie

Alles overziend is de commissie van oordeel dat uw raad niet voldoende overtuigend heeft aangetoond en onderbouwd dat er zwaarwegende redenen zijn om geen referendum te houden over het ontwerpbesluit "Toekomstbestendige Zaanse Schans".

Samengevat vindt de commissie dat uw raad onvoldoende heeft onderbouwd waarom een referendum in dit geval zou leiden tot onevenredige vertraging of kosten, noch waarom het maatschappelijk debat over het onderwerp als afdoende zou zijn afgerond. Ook is er geen concrete voorstelling van zaken gegeven waaruit blijkt dat de veiligheid en de staat van het erfgoed ernstig in gevaar komt.

Uw raad stelt dat het houden van een referendum prematuur is omdat zaken nog niet uitgekristalliseerd zijn. De commissie is van mening dat er voldoende concrete aanknopingspunten - over entreegeld en onttrekking - zijn om een concrete vraag dan wel vragen voor te leggen aan de inwoners van Zaanstad.

De commissie adviseert het bezwaar gegrond te verklaren, het besluit tot afwijzing van het inleidend referendumverzoek te herroepen en in het licht van transparantie en democratische participatie alsnog het inleidend verzoek tot het houden een referendum over het ontwerpbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans', conform de bepalingen van de referendumverordening, in te willigen.

externe hoor- en adviescommissie voor de behandeling van
bezwaarschriften in de gemeente Zaanstad

De commissie merkt nog op dat een breed gedragen besluit via een referendum het beleid sterker kan maken en weerstand kan verminderen.

De commissie is zich er van bewust dat er nog (nader) onderzoek gedaan moet worden, maar merkt ook op dat aan bezwaarmakers in een later stadium tegengeworpen kan worden dat zij eerder een kans hadden om een inleidend verzoek tot het houden van een referendum in te dienen en dat deze nu voorbij is.

Tot slot merkt de commissie op dat zij begrip heeft voor de zorgen van de raad over de vertraging, het tijdspad en de kosten. Dat maakt echter niet dat er op grond van die factoren, in dit geval, sprake is van zwaarwegende omstandigheden.

Vastgesteld door de heer mr. A.P. Diermanse, voorzitter, mevrouw mr. A.A.H.M. Neijtzell-de Wilde-Van Eerd en de heer mr. R.A.J. de Jong, leden.

Hoogachtend,

de externe hoor- en adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften,

mr. A.P. Diermanse,



voorzitter

I.J. Feltz.



secretaris

Bijlage I wettelijk kader

Verordening op het Referendum Zaanstad 2022 (hierna: de verordening)

Artikel 3. Uitzonderingen

1. Onderwerp van een referendum is een ontwerp raadsbesluit of een genomen raadsbesluit met uitzondering van besluiten:
 - a. in bezwaar- en beroepsprocedures en besluiten tot het voeren van rechtsgedingen;
 - b. over individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen, schenkingen;
 - c. over de vaststelling, wijziging of intrekking van de arbeidsvoorwaardenregeling en daaruit voortvloeiende besluiten met betrekking tot de griffier en de medewerkers van de griffie;
 - d. over rechtspositionele regelingen, en besluiten over geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers, en hun nabestaanden;
 - e. over de vaststelling van de gemeentelijke begroting en de rekening;
 - f. over het voor kennisgeving aannemen van notities en rapporten;
 - g. in het kader van deze verordening;
 - h. over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen;
 - 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;
 - j. ter uitvoering van een besluit van het Rijk of de provincie waarbij de raad geen beleidsvrijheid heeft;
 - k. waarvan de raad van mening is dat er andere zwaarwegende redenen zijn om er geen referendum over te houden.

Artikel 5. Taken en vergaderingen referendumcommissie

1. De referendumcommissie heeft tot taak:
 - a. de raad te adviseren over:
 - 1° de toelaatbaarheid van een onderwerp waarover is voorgesteld of verzocht een referendum te houden (...)

Artikel 7. Initiatief van kiesgerechtigden bij een ontwerp raadsbesluit, stap 1: inleidend verzoek

1. Kiesgerechtigd voor het inleidend verzoek zijn ingezetenen van de gemeente Zaanstad van zestien jaar en ouder die met uitzondering van hun leeftijd voldoen aan de vereisten van het kiesrecht voor leden van de gemeenteraad op de dag dat het formulier als bedoeld in het vijfde lid wordt verstrekt.
2. Kiesgerechtigden kunnen middels een inleidend verzoek schriftelijk aangeven dat zij een initiatief willen nemen tot een referendum over een ontwerp raadsbesluit.
3. 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.
4. Een ondersteuningsverklaring bestaat uit een handtekening met bijbehorende naam, adres, woonplaats en geboortedatum.
5. Ondersteuningsverklaringen worden geplaatst op een daartoe door de voorzitter van de raad verstrekt formulier waarop de titel van het ontwerp raadsbesluit is opgenomen plus eventueel een beknopte beschrijving van het onderwerp, de datum waarop het formulier is verstrekt en uitleg wie kiesgerechtigd is.
6. De voorzitter van de raad controleert de ondersteuningsverklaringen op kiesgerechtigdheid aan de hand van naam, adres, woonplaats en geboortedatum.
7. De raad beslist of het inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt ingewilligd.