De Crisis- en herstelwet en de gevolgen voor de Onteigeningswet, of wat ervan over is

*mr. J.A.M.A. Sluysmans en mr. W.J. Bosma**

1.Inleiding

Op 31 maart 2010 is de veel besproken – en welhaast nog meer bekritiseerde – 'Crisis- en herstelwet'[1], in werking getreden.[2] Deze wet is gericht op de versnelling van projecten in het ruimtelijke domein, om zo de economische crisis en haar gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen. Om deze doelstelling te bereiken voorziet deze wet in zowel tijdelijke als permanente maatregelen. In Hoofdstuk 1 staan de tijdelijke maatregelen voor 70 projecten met betrekking tot duurzame energie, infrastructuur, stedelijke ontwikkeling en kustverdediging, en voor 20 categorieën van ruimtelijke en infrastructurele besluiten opgesomd. Hoofdstuk 2 bevat bijzondere voorzieningen, zoals de mogelijkheid om bij wijze van experiment milieuontwikkelingsgebieden aan te wijzen, waar tijdelijk van milieuwetgeving kan worden afgeweken, de mogelijkheid om bij wijze van experiment ten behoeve van innovatieve ontwikkelingen af te wijken van wetgeving op het gebied van wonen, milieu en ruimtelijke ordening en een verruiming van de mogelijkheden voor complexgewijze renovatie van huurwoningen. Deze maatregelen en voorzieningen zijn tijdelijk van aard en zullen per 1 januari 2014 weer komen te vervallen.[3]

Hoofdstuk 3 bevat wetswijzigingen die gelden voor *alle* projecten in het ruimtelijke domein. Hoewel dit niet helemaal duidelijk uit de wet blijkt, zijn deze wijzigingen permanent van aard, zodat deze hun werking ook na 1 januari 2014 behouden.[4] Een van de wetten die als gevolg van de Crisis- en herstelwet is gewijzigd is de Onteigeningswet. Gezien het doel en de strekking van deze bijdrage zullen in het navolgende uitsluitend de gevolgen van de Crisis- en herstelwet voor laatstgenoemde wet worden besproken.[5]

Het voorstel om de Onteigeningswet over de boeg van de Crisis- en herstelwet te wijzigen, is volledig ingegeven door de wens om de procedure voor bestemmingsplan- en bouwplanonteigeningen te versnellen en concentreert zich aldus op Titel IV van deze wet, waarin deze onteigeningen worden geregeld. De aanpassingen van de Onteigeningswet die in dit verband zijn beoogd zijn tweeledig. Op de eerste plaats is voorgesteld om de procedure voor dergelijke onteigeningen aan te passen, in die zin dat deze gelijk wordt gesteld met de procedure die geldt voor onteigeningen die worden geregeld in titels II tot en met IIc van de Onteigeningswet. Ten tweede is voorgesteld om een ontkoppeling van de onteigenings- en de planologische procedure te bewerkstelligen. Niet alle aanvankelijk beoogde wijzigingen hebben uiteindelijk de eindstreep gehaald. In het navolgende zal dit nader worden toegelicht.

2.Aanpassing procedure

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet diende een bestemmings- of bouwplanonteigening te worden ingeleid door een besluit van de gemeenteraad, welk besluit vervolgens de goedkeuring van de Kroon behoefde. Sinds 1 juli 2005 was op dit besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, zodat het raadsbesluit tot onteigening eerst als ontwerp ter inzage moest worden gelegd, naar aanleiding waarvan zienswijzen naar voren konden worden gebracht. Degenen die hun zienswijzen kenbaar hadden gemaakt en degenen die redelijkerwijs niet kon worden verweten dit niet te hebben gedaan, konden vervolgens hun bedenkingen bij de Kroon naar voren brengen, nadat de raad het onteigeningsbesluit had genomen en ter goedkeuring aan de Kroon had toegezonden.

Op grond van het huidige – gewijzigde – art. 78 Onteigeningswet is het niet langer de raad die omtrent de onteigening beslist, maar de Kroon, nadat de raad een daartoe strekkend verzoek heeft gedaan. De procedure van Titel IV van de Onteigeningswet is daarmee op een lijn komen te staan met de procedure die is beschreven in Titel II tot en met IIc van de Onteigeningswet. Ook bij deze titels is het de Kroon die in eerste en enige instantie omtrent een onteige-

---

* De auteurs zijn beide werkzaam als advocaat bij Van der Feltz Advocaten te Den Haag.

1. Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet), *Stb.*2010, 135.
2. Besluit van 24 maart 2010, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet, *Stb.* 2010, 137.
3. Vgl. art. 5.10 Chw.
4. Uit een eerste lezing van art. 5.10, lid 1 Chw lijkt te volgen dat de volledige wet per 1 januari 2014 komt te vervallen, dus ook de artikelen uit hoofdstuk 3 van de wet die bewerkstelligen dat enkele bestaande wetten worden gewijzigd. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat deze wijzigingen per 1 januari 1014 weer ongedaan zouden worden gemaakt, doch uit de parlementaire geschiedenis blijkt zonder twijfel dat deze wijzigingen ook na die datum hun werking blijven houden en dus permanent van aard zijn (vgl. o.a. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 104).
5. Zie voor een uitgebreide bespreking van alle gevolgen van de Crisis- en herstelwet de januari-editie van het Tijdschrift voor Bouwrecht (*TBR* 2010/1-12).

ning beslist, nadat bij haar een daartoe strekkend verzoek is binnengekomen. Op het indienen van een verzoek aan de Kroon tot het nemen van een onteigeningsbesluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing. Dit brengt mee dat er niet eerst een ontwerp ter inzage moet worden gelegd, naar aanleiding waarvan door belanghebbenden zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, maar er direct een verzoek kan worden ingediend bij de Kroon. Eerst bij de Kroon kunnen belanghebbenden derhalve hun zienswijzen naar aanleiding van de voorgenomen onteigening naar voren brengen.[6]

Ten opzichte van de hiervoor beschreven procedure, die voor 31 maart 2010 van kracht was, zou daarmee dus enige tijdswinst kunnen worden geboekt. Daarbij dient echter wel te worden opgemerkt, dat het ook toen al mogelijk was om de zienswijzenfase in het kader van de onteigeningsprocedure als het ware 'over te slaan', door deze te incorporeren in de bestemmingsplanprocedure. Hiervoor kon het instrument van de versnelde onteigening, sinds 1 juli 2008 geregeld in art. 3.4 Wro, worden toegepast. In zoverre hoeven de aanpassingen in de Onteigeningswet die de Crisis- en herstelwet tot gevolg heeft, niet zonder meer tot een versnelling van de procedure te leiden. Een vergelijkbare mogelijkheid bestond immers al onder het voorheen geldende regime.

Waarmee wel zonder meer tijdswinst zal worden geboekt ten opzichte van de voorheen geldende procedure, is het nieuwe art. 78, lid 6 van de Onteigeningswet. Op grond van dit artikel dient de Kroon binnen zes maanden na afloop van de termijn waarin het Kroonbesluit tot onteigening met bijbehorende stukken als ontwerp ter visie is gelegd (voor het naar voren brengen van zienswijzen), te beslissen op het verzoek om onteigening. Onder het voormalige wettelijke regime diende het besluit van de Kroon omtrent (de goedkeuring van) de onteigening eerst negen maanden na het verstrijken van deze termijn te worden genomen. Dat levert dus een voordeel in tijd op van drie maanden.

Weliswaar zal met de hierboven beschreven aanpassingen in de procedure van de Titel IV-onteigeningen dus een versnelling in de procedure (kunnen) worden bereikt, de keerzijde van de medaille is echter dat de werkdruk bij de Kroon fors zal stijgen. De vraag lijkt gerechtvaardigd of dit de kwaliteit van de besluitvorming van de Kroon ten goede komt. Bovendien wordt het onteigeningsinstrument ten behoeve van bestemmings- en bouwplannen als gevolg van de wijzigingen in Titel IV gecentraliseerd. Onder het huidige recht is het immers niet langer de gemeenteraad, maar de Kroon die in eerste en enige instantie omtrent de onteigening besluit. Niet alleen de juridische, maar ook de politieke verantwoordelijk over een onteigeningsbesluit is daarmee dus bij een ander orgaan komen te liggen. Dit zal ongetwijfeld van invloed zijn op de politieke wil om tot onteigening over te gaan. Het is immers niet op voorhand uit te sluiten dat de gewijzigde verantwoordelijkheid ten aanzien van onteigeningsbesluiten voor sommige gemeenten een (politieke) belemmering zal zijn om een onteigeningsprocedure in te zetten, met name de gemeenten die geen of minder ervaring met het onteigeningsinstrument hebben.[7]

3.Ontkoppeling onteigenings- en planologische procedure

3.1. De ontkoppeling in de administratieve procedure

Naast de hiervoor besproken wijziging van de procedure die is beschreven in Titel IV van de Onteigeningswet, werd met de Crisis- en herstelwet tevens beoogd om de planologische procedure los te koppelen van de onteigeningsprocedure. Met deze ontkoppeling werd op de eerste plaats nagestreefd dat de Kroon reeds in een zeer vroeg stadium van het proces tot onteigening zou kunnen besluiten, zelfs indien er op dat moment nog geen bestemmingsplan zou zijn vastgesteld of ander planologisch besluit zou zijn genomen, dat ten grondslag zou kunnen worden gelegd aan de onteigening. In de parlementaire geschiedenis werd dit nadrukkelijk gepresenteerd als een *keuzemogelijkheid* voor het overheidslichaam dat op de voet van Titel IV van de Onteigeningswet tot onteigening zou willen overgaan.[8] Dit betekent dat het dit orgaan dus ook vrij zou staan om met het indienen van het verzoek aan de Kroon te wachten totdat het planologische besluit, dat aan de onteigening ten grondslag zou worden gelegd, zou zijn genomen.

Indien het overheidslichaam wel gebruik zou maken van de mogelijkheid om de onteigeningsprocedure los te koppelen van de planologische procedure – door het verzoek al bij de Kroon in te dienen voordat de planologische onderlegger zou zijn vastgesteld – is dat niet volstrekt vormvrij. Vanzelfsprekend zouden er ook bij zo'n 'kaal' verzoek al enkele voorwaarden gelden. De belangrijkste hiervan is dat ten tijde van het Kroonbesluit al (definitieve) duidelijkheid zou moeten bestaan over de planologische invulling van het gebied waarop dit besluit betrekking heeft. De Kroon moet immers steeds in staat worden gesteld om te beoordelen of – en zo ja, in hoeverre – de voorgenomen plannen en werken voldoende concreet zijn, er voldoende financiële middelen zijn om de plannen en werken te realiseren en er binnen een redelijke termijn nadat het Koninklijk Besluit wordt genomen, een aanvang zal worden gemaakt met de uitvoering hiervan.[9] Daarenboven dient de Kroon de gelegenheid te hebben om te toetsen of de door de gemeente gewenste onteigening

6. Overigens is denkbaar dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure facultatief wordt toegepast op de totstandkoming van het verzoek aan de Kroon om tot onteigening te besluiten, zodat ook bij de raad zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht in verband met de voorgenomen onteigening. Art. 3.10, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht laat daartoe immers uitdrukkelijk de ruimte.
7. Zie in dit kader eveneens: J.A.M.A. Sluysmans, 'Wijzigingen in de Onteigeningswet, over symboolwetgeving, politiek onvermogen en het menselijk tekort', *TBR* 2010/7, p. 50.
8. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 35.
9. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 35.

wel noodzakelijk is.[10] Het instrument van de onteigening is en blijft immers een ultimum remedium. Dit brengt ook mee dat de planologie, nadat het Koninklijk Besluit inzake de onteigening door de Kroon is genomen, bij de vaststelling daarvan geen (ingrijpende) wijzigingen meer mag ondergaan voor wat betreft de plandelen waarop het onteigeningsbesluit betrekking heeft. Dit zou er immers toe leiden dat de Kroon zich geen zelfstandig oordeel kan vormen over de vraag of onteigening – ook na wijziging van het plan – nog noodzakelijk is, zulks onder meer in verband met eventuele zelfrealisatieverweren.

De keerzijde van de mogelijkheid om de onteigeningsprocedure los te koppelen van de planologische procedure, is dus de inflexibiliteit die hiermee samenhangt. In die gevallen waarin de planologische invulling van een gebied nog niet geheel zeker is, zou het voor een gemeente dan ook beter zijn om niet van de ontkoppelingsmogelijkheid gebruik te maken, maar te wachten met het verzoek aan de Kroon om tot onteigening te besluiten tot het moment waarop wel zeker is hoe de invulling van het plangebied zal worden vormgegeven (bijvoorbeeld direct na het moment van tervisielegging van het ontwerp), teneinde te voorkomen dat de onteigeningsprocedure (gedeeltelijk) moet worden overgedaan.

Hoewel de hiervoor beschreven ontkoppeling betrekkelijk weinig stof heeft doen opwaaien in het parlementaire debat – daarin is met name de (hierna te bespreken) ontkoppeling tussen het planologische besluit en het moment van eigendomsoverdracht aan bod gekomen – heeft deze ontkoppeling uiteindelijk de eindstreep niet gehaald.[11] Dit volgt althans uit de Circulaire van VROM die naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet is uitgebracht. Hierin worden gemeenten en provincies uitdrukkelijk verzocht om hun verzoeken om onteigening te baseren op reeds vastgestelde plannen, overeenkomstig het voorheen geldende kroonbeleid.[12] Het is op dit moment nog onduidelijk hoe de Kroon zal omgaan met verzoeken die niet gebaseerd zijn op vastgestelde plannen. Nu art. 3.36b Wro is geschrapt, staat de wet er in ieder geval niet aan in de weg dat dergelijke verzoeken door de Kroon worden gehonoreerd. Evenmin lijkt de bedoeling van de wetgever hieraan in de weg te staan, gezien het standpunt dat is ingenomen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel.[13]

3.2. De ontkoppeling in de gerechtelijke procedure

Nadat de Kroon omtrent de onteigening heeft beslist en is gebleken dat de onroerende zaken die ter onteigening zijn aangewezen niet langs minnelijke weg kunnen worden verworven (vgl. art. 17 Ow), kan de gerechtelijke procedure worden geëntameerd, door het laten betekenen van de dagvaarding. Hoewel het gezien de hiervoor besproken Circulaire van VROM voor de hand ligt dat er ten tijde van het indienen van het verzoek aan de Kroon om over de onteigening te beslissen al een vastgesteld planologisch besluit voorhanden is, dient daarvan in ieder geval sprake te zijn op het moment dat de dagvaardig wordt uitgebracht. Dit wordt bewerkstelligd door in het Koninklijk besluit inzake de onteigening de voorwaarde op te nemen dat niet eerder kan worden gedagvaard, dan nadat het bestemmingsplan is vastgesteld.[14] In zoverre brengt de Crisis- en herstelwet ook hier geen veranderingen teweeg ten opzichte van de praktijk die sinds 1 juli 2008 van kracht was. Sindsdien bepaalde art. 3.36b, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening, welk artikel met de invoering van de Crisis- en herstelwet is komen te vervallen[15], immers uitdrukkelijk dat met dagvaarden moet worden gewacht totdat de planologische grondslag – bestemmings-, inpassingsplan of projectbesluit – was vastgesteld.

De overgang van de eigendom tenslotte – door inschrijving van het vonnis in de openbare registers – kan eerst plaatsvinden nadat het planologisch besluit onherroepelijk is geworden. Dit is – wederom - een breuk met de oorspronkelijke uitgangspunten van de Crisis- en herstelwet. In het wetsvoorstel werd aanvankelijk namelijk beoogd om de inschrijving van het vonnis in de openbare registers al mogelijk te maken, alvorens het planologische besluit dat aan de onteigening ten grondslag wordt gelegd, onherroepelijk zou zijn geworden.[16] Het gewijzigde art. 61 van de Onteigeningswet zou vervolgens voorzien in de mogelijkheid om de onteigende onroerende zaken terug te vorderen, indien het planologische besluit de eindstreep niet zou halen. Op deze systematiek is forse kritiek geleverd, niet in de minste plaats vanwege de gevolgen hiervan voor de rechtspositie van de onteigende.[17] Bovendien kan sterk worden betwijfeld of deze systematiek daadwerkelijk tot tijdswinst zou hebben kunnen leiden. De praktijk leert immers dat over het algemeen niet eerder met de uitvoering van een project wordt begonnen, dan nadat het planologische besluit dat ten behoeve hiervan wordt genomen, onherroepelijk is geworden, onder meer omdat het – zeker in deze tijd – niet of nauwelijks mogelijk is om de financiering van dit project rond te krijgen voordat het planologische besluit in rechte onaantastbaar wordt.[18] Dit alles heeft de regering er uiteindelijk toe bewogen om dit systeem weer los te laten.

---

10. In de literatuur is om deze reden overigens ook wel het standpunt ingenomen dat er helemaal geen Kroonbesluit zou kunnen worden genomen alvorens het bestemmingsplan zou zijn vastgesteld dan wel het projectbesluit zou zijn genomen. Vgl. mr. J.F. de Groot en mr. A. de Snoo, 'Onteigening in crisis. De voorstellen tot versnelling van onteigening (II)', *BR* 2010, p. 490 e.v.
11. Dit is opmerkelijk, nu tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 16 maart 2010 – en dus circa twee weken voor de inwerkingtreding van de wet – na vragen uit de Kamer, nog door de Minister van Justitie werd opgemerkt dat het de bedoeling is dat het Koninklijk Besluit tot stand zal komen voordat het bestemmingsplan is vastgesteld (*Handelingen I* 16 maart 2010, nr. 22, p. 963).
12. Zie hiervoor de Circulaire van VROM 'Wijziging van de onteigeningswet', te raadplegen via: http://www.vrom.nl/Docs/publicaties/w1335.pdf.
13. Zie noot 12.
14. *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, nr. H., p. 3.
15. Het vervallen van art. 3.36b Wro houdt verband met de ontkoppeling uit de Crisis- en herstelwet, vgl. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3. p. 101.
16. *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 33 e.v.
17. Zie het hiervoor, onder 8, genoemde artikel van Sluysmans (*TBR* 2010, 1, p. 50), het advies van de Raad van State (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 46 e.v.) en het verslag van de hoorzitting die op 25 februari 2010 heeft plaatsgevonden in verband met de openbare raadpleging van deskundigen (*Kamerstukken I*2009/10, 32 127, nr. F).
18. Hierop is ook gewezen tijdens de hiervoor genoemde hoorzitting, vgl. *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, nr. F, p. 34.

In zijn brief van 4 maart 2010 stelde de (demissionaire) minister-president in dit verband voor om in het Koninklijk Besluit, naast de (hierboven besproken) voorwaarde dat niet eerder kan worden gedagvaard dan nadat het bestemmings- of inpassingsplan is vastgesteld dan wel het projectbesluit is genomen, de voorwaarde op te nemen dat de rechter wordt gevraagd een voorwaardelijk vonnis te wijzen. Concreet zou dit betekenen dat de rechter de onteigening zou uitspreken, onder de voorwaarde van het onherroepelijk worden van het planologische besluit dat is genomen ten behoeve van het werk waarvoor wordt onteigend.[19] Nog los van de vraag of de rechter – gezien de scheiding der machten – zich iets gelegen zou moeten laten liggen van een dergelijke voorwaarde in het Koninklijk Besluit, en het maar de vraag is of het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering het wijzen van een dergelijk voorwaardelijk vonnis wel toestaat, kan bovendien sterk worden betwijfeld of deze systematiek daadwerkelijk tot een versnelling van de uitvoering van een project zal leiden, en wel om de redenen die in de vorige alinea zijn genoemd.

Het wekt dan ook geen verbazing dat ook dit voorstel van de minister-president geen lang leven was beschoren. Kort voor de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet, tijdens de beraadslaging in de Eerste Kamer die op 16 maart 2010 plaatsvond, gaf de (demissionaire) Minister van Justitie namelijk aan meer te voelen voor een systeem waarin de inschrijving van het vonnis in de openbare registers eerst mogelijk zou zijn, nadat het vonnis in rechte onaantastbaar is geworden.[20] Dit zal worden bewerkstelligd door in het Koninklijk Besluit als voorwaarde op te nemen dat in de dagvaarding, waarmee de gerechtelijke procedure een aanvang neemt, moet worden gevorderd dat het onteigeningsvonnis eerst kan worden ingeschreven in de openbare registers, nadat het planologische besluit onherroepelijk tot stand is gekomen.[21] Dit betekent in feite een herleving van de situatie zoals die per 1 juli 2008 gold. Art. 3.36b, tweede lid Wro bepaalde vanaf dat moment immers dat het vonnis van de rechtbank niet eerder in de openbare registers kan worden ingeschreven dan nadat het bestemmingsplan, het inpassingsplan of het projectbesluit onherroepelijk is geworden. En juist dit artikel is kort daarna – naar aanleiding van het amendement Van Heugten c.s.[22] – nota bene met terugwerkende kracht weer gewijzigd, onder meer in verband met de rechtszekerheid van de onteigende (!).[23] Met het voorstel van de Minister van Justitie zoals dat er nu ligt, lijken we dan ook grotendeels terug bij af te zijn.

Daarenboven mag worden verwacht dat dit voorstel, dat ervan uitgaat dat in het Koninklijk Besluit de voorwaarde wordt opgenomen dat in de dagvaarding moet worden gevorderd dat het vonnis niet eerder kan worden ingeschreven in de openbare registers dan nadat het planologische besluit onherroepelijk is geworden, tot veel problemen zal leiden in de praktijk. Als hoofdregel geldt tegenwoordig immers dat de *vervroegde* onteigening wordt gevorderd, overeenkomstig Afdeling 2 van Hoofdstuk IIIA van de Onteigeningswet.[24] Bij het vonnis, waarin de vervroegde onteigening wordt uitgesproken, dient de rechtbank tevens deskundigen te benoemen en een datum te bepalen voor de descente (vgl. art. 54j van de Onteigeningswet). Ingevolge art. 54m van de Onteigeningswet, kan het vonnis waarin de vervroegde onteigening is uitgesproken vervolgens slechts binnen een tijdvak van twee maanden na de opneming door deskundigen worden ingeschreven. Na deze termijn is dat niet meer mogelijk, althans dat zou in strijd komen met de Onteigeningswet. Voor het verstrijken van deze termijn zou inschrijving in de openbare registers in de meeste gevallen echter evenmin mogelijk zijn, nu daaraan de hierboven besproken voorwaarde in het Koninklijk Besluit in de weg zal staan. Het ligt immers in de rede dat er in de meeste gevallen waarin de vervroegde onteigening wordt gevorderd, gedurende de termijn van twee maanden van art. 54j van de Onteigeningswet, nog geen onherroepelijk planologisch besluit voorhanden is, zodat inschrijving van het vonnis in de openbare registers op dat moment simpelweg is uitgesloten. Onder het huidige recht kan immers eerst gedagvaard worden zodra dit planologische besluit is vastgesteld, zodat verwacht mag worden dat het vonnis waarin de vervroegde onteigening wordt uitgesproken (veel) eerder voorhanden zal zijn dan het onherroepelijke planologische besluit.[25] Inschrijving van het vonnis in de openbare registers – en daarmee ook de eigendomsoverdracht en in navolging daarvan, de realisatie van het werk waarvoor onteigend is - zou daarmee in feite onmogelijk worden.

De systematiek van de Crisis- en herstelwet zou in zoverre dan ook eerder tot een vertraging en/of beperking leiden dan een bespoediging (en verbetering) van de onteigeningsprocedure tot gevolg hebben.[26] In ieder geval lijkt het voorstel van de regering om de hierboven besproken voorwaarde in

---

19. *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, nr. H, p. 3.
20. *Handelingen I* 16 maart 2010, nr. 22, p. 963 en 985.
21. Dit voorstel is, zo gaf de (demissionaire) Minister van Justitie aan, gebaseerd op de hoorzitting van deskundigen die op 25 februari 2010 heeft plaatsgevonden, waarin mr. J.F. de Groot namens de Vereniging van Onteigeningsadvocaten (waartoe de auteurs dezes ook behoren) een dergelijk voorstel zou hebben gedaan. Niets is echter minder waar, zoals duidelijk blijkt uit het verslag van deze hoorzitting: *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, nr. F, p. 32 e.v.
22. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 750, nr. 11.
23. Vgl. art. XIII, onderdeel Ka van de Wet van 25 juni 2009 tot wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard, *Stb.* 2009, 297.
24. Zie voor een uitzondering op deze hoofdregel HR 9 januari 2009, *LJN* BG4337. In deze kwestie werd aanvankelijk de reguliere onteigening (die thans eerder als uitzondering dan als hoofdregel heeft te gelden) gevorderd, doch werd vervolgens een procedure aanhangig gemaakt waarin alsnog de onteigening bij vervroegde uitspraak werd gevorderd. Hoewel de rechtbank dit accepteerde, werd dit door de Hoge Raad niet getolereerd.
25. Daarbij dient overigens wel opgemerkt te worden dat de bestuursrechter ingevolge art. 1.6, lid 4 Chw gehouden is om binnen zes maanden na het verstrijken van de beroepstermijn uitspraak te doen, indien het beroep betrekking heeft op een project waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing is.
26. Dit klemt te meer nu ook de mogelijkheden voor het laten plaatsvinden van een vervroegde opname door deskundigen zijn beperkt. Zie daarover het in noot 11 genoemde artikel van De Groot en De Snoo in *BR* 2010, p. 490 e.v., alsmede: B.S. ten Kate, 'Onteigenen in crisistijd', *TBR* 2010/82, p. 428.

het Koninklijk Besluit op te laten nemen weinig doordacht, evenals de aanvankelijk genoemde mogelijkheid om de eigendomsoverdracht al voor het onherroepelijk worden van het planologische besluit te laten plaatsvinden.

4.Overgangsrecht

Voor de (hierboven beschreven) wijzigingen in de Onteigeningswet is overgangsrecht in het leven geroepen. Dit overgangsrecht, dat is opgenomen in art. 5.4 Chw, laat zich als volgt omschrijven. Op grond van het eerste lid van art. 5.4 Chw wordt een onteigeningsprocedure, waarvan het besluit ter visie is gelegd onder de vigeur van de voormalige Onteigeningswet, overeenkomstig die wet afgerond. Dit betekent dat indien het ontwerp van een onteigeningsbesluit voor 31 maart 2010 ter inzage is gelegd, dit besluit nog door de raad moet worden genomen en vervolgens ter goedkeuring aan de Kroon moet worden gezonden, die dan binnen negen maanden omtrent de goedkeuring dient te beslissen. Voor onteigeningsprocedures die kort voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet zijn geïnitieerd, zou het dan ook de moeite kunnen lonen om te bezien of het staken en het opnieuw doen aanvangen van de onteigeningsprocedure tijdswinst kan opleveren. Als gevolg van het opnieuw doen aanvangen van de onteigeningsprocedure zal hierop immers de – door de Crisis- en herstelwet – gewijzigde Onteigeningswet van toepassing zijn, en dus ook de (iets) snellere doorlooptijd van de onteigeningsprocedure. Dit zou onder omstandigheden tijdswinst (hebben) kunnen opleveren ten opzichte van de situatie waarin de onteigeningsprocedure overeenkomstig het voormalige wettelijke regime wordt afgerond.

Het tweede lid van art. 5.4 Chw voorziet in de gelijkschakeling van Koninklijke Besluiten omtrent de goedkeuring van onteigeningsbesluiten die zijn genomen voor de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet, met Koninklijke Besluiten tot onteigening die na dat tijdstip (op grond van art. 78 van de huidige Onteigeningswet) zijn genomen. Een Koninklijk besluit tot goedkeuring van een onteigening – dat is genomen voor de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet – kan derhalve, hoewel deze rechtsfiguur niet langer is terug te vinden in de Onteigeningswet als zodanig, nog altijd dienen als grondslag voor (de gerechtelijke procedure van) een onteigening.

5.Conclusie

Hoewel de bedoelingen van de Crisis- en herstelwet goed zijn, kan sterk worden betwijfeld of de Crisis- en herstelwet daadwerkelijk tot een bespoediging – en verbetering – van de onteigeningsprocedure zal leiden, nu immers uitsluitend de gewijzigde (verkorte) termijn waarbinnen het Koninklijk Besluit inzake de onteigening moet worden genomen, aan dit doel lijkt te kunnen bijdragen. Daar staat echter tegenover dat door deze verkorte termijn de workload bij de Kroon aanzienlijk zal toenemen. Het is zeker niet ondenkbaar dat dit ten koste zal gaan van de kwaliteit van deze besluiten.

Voor wat betreft het moment waarop het vonnis in de openbare registers kan worden ingeschreven – waardoor de eigendom van de onteigende onroerende zaken wordt overgedragen – lijkt de Crisis- en herstelwet zijn doel zelfs volledig voorbij te schieten. De systematiek die de Minister van Justitie laatstelijk heeft voorgesteld, waarbij het uitgangspunt is dat in het Koninklijk Besluit inzake de onteigening de voorwaarde wordt gesteld dat de dagvaarding moet inhouden dat het vonnis niet eerder wordt ingeschreven, dan wanneer het planologische besluit onherroepelijk is geworden, lijkt immers op gespannen voet te staan met de procedure waarin de onteigening bij vervroegd vonnis wordt uitgesproken. Bovendien brengt dit ons in feite terug bij af, nu deze systematiek vanaf 1 juli 2008 uitdrukkelijk in de Wet was opgenomen en met de wetswijziging van 15 juli 2009 – nota bene met terugwerkende kracht tot 1 juli 2008 – weer werd aangepast.

Al met al kan dus sterk worden betwijfeld of de wijzigingen van de Crisis- en herstelwet die uiteindelijk de eindstreep hebben gehaald noodzakelijk – of zelfs ook maar nuttig – zijn. Dit klemt te meer aangezien de systematiek zoals die tot 31 maart 2010 van kracht was naar behoren werkte, althans er zijn ons geen geluiden bekend waaruit een andere conclusie volgt.[27] Het is nu aan de praktijk om met de gewijzigde systematiek aan de slag te gaan en te bezien of er daadwerkelijk sprake is van enige verbetering, dan wel of er juist weer behoefte is aan een wijziging van de systematiek. Deze wijziging zal zich op korte termijn overigens alweer aandienen, aangezien het kabinet, naar aanleiding van de behandeling van de Crisis- en herstelwet in de Eerste Kamer der Staten-Generaal, heeft toegezegd een afzonderlijke wetswijziging in procedure te brengen waarbij de koppeling tussen planologie en onteigening weer zal worden hersteld.

27. In de memorie van toelichting wordt weliswaar gesteld dat de voor 31 maart 2010 geldende systematiek als 'knellend' wordt ervaren, maar waar dit standpunt op is gebaseerd, blijft in het duister (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, p. 30 e.v.). Zie in dit kader ook het hiervoor, onder 7, genoemde artikel van Sluysmans in *TBR* 2010/7, p. 50.