

**Art. 1:1, 1:3Awb; art. 4 Huisv; art. 11, 13 Besluit Beheer Sociale Huursector.**

**[Essentie] Klachtencommissie. Bestuursorgaan. Besluit. Beslisbevoegdheid urgentieverklaring huurwoning. Privaatrechtelijke overeenkomst. (Aalsmeer e.a.)**

De rechtbank stelt op grond van het vorenstaande vast dat de gemeente Haarlemmermeer de bevoegdheden betreffende het nemen van beslissingen over urgentieaanvragen bij een privaatrechtelijke overeenkomst heeft overgedragen aan een woningcorporatie. Verweerder is bij deze privaatrechtelijke overeenkomst als klachtencommissie ingesteld en is als zodanig bevoegd een bindend advies uit te brengen. In de gemeente Haarlemmermeer is geen huisvestingsverordening (meer) van kracht. Naar het oordeel van de rechtbank volgt hieruit dat verweerder niet kan worden beschouwd als een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld en evenmin als een college dat met enig openbaar gezag is bekleed. Verweerder is derhalve geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, Awb. Dit houdt in dat het bindend advies van verweerder van 22 december 2004 dan ook geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, waartegen bezwaar of beroep op grond van de Awb kan worden ingesteld. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat de rechtbank niet bevoegd is van het geschil kennis te nemen. Een inhoudelijke beoordeling zal daarom niet plaatsvinden. De rechtbank overweegt voorts nog, onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 8:71 Awb, dat, nu er voor eiseres geen bestuursrechtelijke weg openstaat, zij uitsluitend een vordering kan instellen bij de burgerlijke rechter.

[Tekst] Uitspraak in de zaak van:

[eiseres],

wonende te [woonplaats],

eiseres,

gemachtigde: mr. A. Khan, advocaat te Hoofddorp,

tegen:

De Geschillencommissie Woonruimteverdeling Amstel-Meerlanden, verweerder.

*1 Ontstaan en loop van het geding*

Op 29 september 2004 heeft de directeur van 'Het vierde huis' besloten het verzoek van eiseres om urgentie ten behoeve van andere woonruimte af te wijzen.

Eiseres heeft bij brief van 6 oktober 2004 een bezwaarschrift ingediend bij verweerder.

Bij besluit van 22 december 2004 heeft verweerder beslist dat de klacht ongegrond is.

Tegen dit besluit heeft eiseres bij brief van 17 januari 2005, aangevuld bij brief van 15 februari 2005, beroep ingesteld.

Verweerder heeft op de zaak betrekking hebbende stukken ingezonden en een verweerschrift ingediend.

Het beroep is behandeld ter zitting van 1 juni 2005. Eiseres en haar gemachtigde zijn, met bericht van afwezigheid, niet ter zitting verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M.F.A. Dankbaar, advocaat te Haarlem en A.G.E. van Meeteren, voorzitter.

*2 Overwegingen*

2.1 Verweerder heeft eiseres in haar bindend advies van 22 december 2004 bericht het door haar tegen de afwijzing van haar urgentieaanvraag ingediende bezwaar ongegrond te hebben verklaard. Onder aan dit advies heeft verweerder vermeld dat eiseres op grond van de Algemene wet bestuursrecht terecht kan bij de bestuurskamer van de rechtbank. Het beroep van eiseres richt zich tegen deze ongegrondverklaring. Eiseres meent dat haar verzoek om verlening van een urgentieverklaring, gelet op haar feitelijke situatie en met name ook de belangen van haar minderjarige kind, ten onrechte is afgewezen. In het verweerschrift gaat verweerder er van uit dat haar bindend advies moet worden gezien als een bestuursrechtelijk besluit waartegen in beroep kan worden gegaan bij de bestuursrechter. Verweerder motiveert dit standpunt door te stellen dat deze rechtsgang de beste rechtsbescherming biedt. Ter zitting geeft verweerder aan primair van oordeel te zijn dat, anders dan in het verweerschrift verwoord, eiseres in haar beroep niet ontvankelijk is. Verweerder is thans de mening toegedaan geen bestuursorgaan te zijn in de zin van artikel 1:1, lid 1, Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2.2 De rechtbank overweegt naar aanleiding hiervan het volgende.

In artikel 8:1, eerste lid, Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de rechtbank.

In artikel 1:3, eerste lid, Awb wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 1:1, eerste lid, Awb verstaat onder bestuursorgaan:

a een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

b een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

2.3 Ingevolge artikel 2 Huisvestingswet stelt de gemeenteraad, indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is regelen te stellen met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van woonruimte (...) een huisvestingsverordening vast. Artikel 4 Huisvestingswet biedt een gemeente de mogelijkheid om met een eigenaar van woonruimte een overeenkomst af te sluiten over het in gebruik geven daarvan. In dit artikel is tevens bepaald dat een gemeente, indien zij een of meer overeenkomsten sluit, er zorg voor draagt dat een belanghebbende bij een besluit ter uitvoering van zodanige overeenkomst daarover zijn beklag kan doen bij een daartoe ingestelde commissie, die haar taak onafhankelijk van de gemeente en van de betrokken eigenaar of eigenaren van woonruimte verricht. Een overeenkomst als hier bedoeld dient een bepaling te bevatten die ertoe strekt dat de uitspraken van die commissie, voor zover betrekking hebbend op de uitvoering van die overeenkomst, partijen bij de overeenkomst tot bindend advies strekken.

2.4 De gemeente heeft, zo blijkt uit de overgelegde stukken, op grond van onder meer artikel 4, eerste lid, Huisvestingswet en artikel 11, juncto 13, Besluit Beheer Sociale Huursector met de Woonmaatschappij (destijds Stichting Binnen de Ringvaart) een convenant woonruimteverdeling gesloten. Deze overeenkomst is op 16 oktober 1995 tot stand gekomen. De overeenkomst werd aangegaan voor de periode van 1 oktober 1995 tot en met 31 december 2000 en is stilzwijgend verlengd. Artikel 6 van de overeenkomst regelt de mogelijkheid tot het verlenen van een urgentieverklaring. De Woonmaatschappij heeft daartoe met WoningNet Marktdiensten BV de Overeenkomst urgentiebeoordeling Amstel-Meerlanden gesloten. De reikwijdte van deze overeenkomst is dat de beoordeling van urgentieaanvragen voor woonruimte plaatsvindt door WoningNet Marktdiensten. Voor de uitvoering van deze overeenkomst maakt WoningNet gebruik van de diensten van 'Het vierde huis'.

In de overeenkomst is verder voorzien in de mogelijkheid voor een woningzoekende om zijn beklag te doen bij een klachtencommissie. In artikel 9 is de instelling en het functioneren van een klachtencommissie vastgelegd. Artikel 9.1 bepaalt dat er een klachtencommissie wordt ingesteld, waarbij een ieder die door een besluit ter uitvoering van deze overeenkomst rechtstreeks in zijn belang is getroffen, zijn beklag kan doen. In artikel 9.2 staat dat de commissie haar taak onafhankelijk van de gemeente en de corporaties verricht. Ingevolge artikel 9.3 strekken uitspraken van de klachtencommissie, voor zover zij betrekking hebben op de uitvoering van dit convenant, de partijen bij dit convenant tot bindend advies.

2.5 De klachtencommissie als hier bedoeld is verweerder. In artikel 1, eerste lid, Reglement van de Geschillencommissie woonruimteverdeling Amstel-Meerlanden staat dat de commissie is ingesteld door de gemeenten Aalsmeer, Haarlemmermeer en Uithoorn op grond van de tussen de gemeenten en de corporaties afgesloten overeenkomsten inzake de woonruimteverdeling. Per 1 januari 2000 hebben ook de gemeenten Amstelveen en Ouder-Amstel zich aangesloten. Blijkens artikel 1, vijfde lid, heeft de commissie tot taak bindende uitspraken te doen over klachten inzake de toewijzing van huurwoningen en standplaatsen van een ieder die door een besluit ter uitvoering van (een van) de overeenkomsten tussen de gemeenten en de corporaties rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen, tenzij op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar kan worden gemaakt bij het college van burgemeester en wethouders van een van de gemeenten.

2.6 De rechtbank stelt op grond van het vorenstaande vast dat de gemeente Haarlemmermeer de bevoegdheden betreffende het nemen van beslissingen over urgentieaanvragen bij een privaatrechtelijke overeenkomst heeft overgedragen aan een woningcorporatie. Verweerder is bij deze privaatrechtelijke overeenkomst als klachtencommissie ingesteld en is als zodanig bevoegd een bindend advies uit te brengen. In de gemeente Haarlemmermeer is geen huisvestingsverordening (meer) van kracht.

2.7 Naar het oordeel van de rechtbank volgt hieruit dat verweerder niet kan worden beschouwd als een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld en evenmin als een college dat met enig openbaar gezag is bekleed. Verweerder is derhalve geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, Awb. Dit houdt in dat het bindend advies van verweerder van 22 december 2004 dan ook geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, waartegen bezwaar of beroep op grond van de Awb kan worden ingesteld.

2.8 Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat de rechtbank niet bevoegd is van het geschil kennis te nemen. Een inhoudelijke beoordeling zal daarom niet plaatsvinden.

2.9 De rechtbank overweegt voorts nog, onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 8:71 Awb, dat, nu er voor eiseres geen bestuursrechtelijke weg openstaat, zij uitsluitend een vordering kan instellen bij de burgerlijke rechter.

2.10 De rechtbank acht voorts, vanwege de onjuiste rechtsmiddelenverwijzing, termen aanwezig verweerder te veroordelen in de kosten die eiseres in verband met de behandeling van haar beroep bij de rechtbank redelijkerwijs heeft moeten maken. De rechtbank kent ter zake van de verrichte proceshandelingen (indienen beroepschrift) een punt toe met een waarde van € 322,- en bepaalt het gewicht van de zaak op gemiddeld. Het te vergoeden bedrag voor verleende rechtsbijstand bedraagt € 322,-.

2.11 Ook zal de rechtbank verweerder gelasten het door eiseres betaalde griffierecht aan haar te vergoeden.

### 3 Beslissing

De rechtbank:

- 3.1. verklaart zich onbevoegd;
- 3.2. bepaalt dat ter zake van het bestreden besluit uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kan worden ingesteld;
- 3.3. veroordeelt verweerder in de proceskosten, aan de zijde van eiseres begroot op € 322,- te betalen door de gemeente Haarlemmermeer aan eiseres;
- 3.4. draagt de gemeente Haarlemmermeer op het door eiseres betaalde griffierecht van € 136,- aan haar te vergoeden.

#### **Naschrift:**

Recht is voor een woningzoekende niet altijd gemakkelijk te vinden. Art. 2 Huisvestingswet (Huisvw) scheidt de basis voor een - facultatieve - huisvestingsverordening, waarin de gemeenteraad regels kan stellen voor het in gebruik nemen of geven van woonruimte, waaronder bijvoorbeeld een systeem voor toewijzing van goedkopere woonruimte. Aan zo'n systeem zal in de praktijk altijd de mogelijkheid worden gekoppeld om bijzondere gevallen met voorrang te behandelen op basis van een urgentieverklaring; de mogelijkheid daartoe is uitdrukkelijk geopend in art. 11 lid 1 Huisvw. Beslissingen daarover zijn, als zij door of namens B&W worden genomen, besluiten die aan in de verordening gestelde regels en op basis daarvan geformuleerd beleid getoetst kunnen worden door de bestuursrechter; zie bijvoorbeeld Pres. Rb. Zwolle, 3 oktober 1997, KG 1998, 88.

Een gemeente kan er echter op basis van art. 4 Huisvw ook voor kiezen om met eigenaren van woningen, bijvoorbeeld een in de gemeente actieve woningstichting, een overeenkomst te sluiten over het in gebruik geven van woonruimte aan derden. Die bevat dan door de woningstichting in aanmerking te nemen regels, aan de hand waarvan deze haar woonruimte toewijst aan inwoners. Ook die regels zullen in de praktijk de mogelijkheid open laten om urgente gevallen met voorrang te behandelen. Het is dan echter de woningstichting die beslist - aan de hand van de daaromtrent in de overeenkomst door de gemeente voorgeschreven regels - of iemand een urgent geval is of niet. Art. 4 lid 2 Huisvw schrijft voor dat zo'n overeenkomst voorziet in een commissie, waar een woningzoekende zijn beklag kan doen over een besluit van de woningstichting ter uitvoering van die overeenkomst. De uitspraken van die commissie hebben in de relatie tussen gemeente en woningstichting de status van bindend advies, aldus art. 4 lid 2 laatste volzin Huisvw.

Maar welke status hebben die uitspraken in de relatie tot de woningzoekende? Welke rechter kan hij te hulp roepen, als hij het met de uitspraak van de beklagcommissie niet eens is?

Niet de bestuursrechter, zo leren bovenstaande uitspraken. Het gaat immers om een beslissing van een beklagcommissie die haar bevoegdheid ontleent aan een overeenkomst en die derhalve niet kwalificeert als bestuursorgaan in de zin van 1:3 Awb. Dit is - zo blijkt uit de in de Amsterdamse uitspraak aangehaalde citaten uit de wetsgeschiedenis - ook zo bedoeld door de wetgever. De mogelijkheid van een ongetwijfeld in de praktijk te hoogdrempelige rechtsgang naar de burgerlijke rechter daargelaten, staat de woningzoekende die ook nog rechtsbescherming wil dus in de kou.

Het hangt van toevalligheden aan elkaar of de weg naar de bestuursrechter in een concreet geval werkelijk afgesloten is. Zo is het goed mogelijk dat via een contract de verdeling van slechts een deel van de goedkope woningvoorraad wordt weggecontracteerd, t.w. de woningvoorraad die aan de lokale woningstichting toebehoort. Voor woningen die toebehoren aan anderen blijft dan een eventuele huisvestingsverordening gelden; dit heeft als consequentie dat voor de toewijzing van die woningen B&W bevoegd blijven om een urgentieverklaring te geven en dat een beslissing daarover wel als Awb-besluit heeft te gelden.

Anderzijds is ook denkbaar dat er in het geheel geen huisvestingsverordening meer geldt naast het privaatrechtelijk stelsel; dit was kennelijk aan de orde in het geval dat aan de Rechtbank Haarlem werd voorgelegd. Vanzelfsprekend zal dan bij woningtoewijzing van een Awb-besluit geen sprake zijn. Voorzover is gekozen voor een privaatrechtelijk stelsel van woonruimteverdeling, zijn B&W immers niet meer bevoegd om te beslissen over toewijzing van onder dat stelsel vallende woningen. Tot die conclusie kwam de Afdeling bijvoorbeeld al in haar uitspraak van 18 februari 1999, AB 1999, 249.

Daarnaast is denkbaar dat er wel een huisvestingsverordening is, maar dat deze voorziet in de mogelijkheid voor B&W om bevoegdheden, bijvoorbeeld die tot afgifte van een urgentieverklaring, te mandateren. De verordening inzake Ouder-Amstel die in de Amsterdamse uitspraak een rol speelde voorzag in de mogelijkheid om dergelijke bevoegdheden te mandateren aan de directie van de betrokken woningstichting. Zou daarvan gebruik zijn gemaakt, dan zou een beslissing van de directie van de woningstichting plotseling een - in mandaat genomen - Awb-besluit zijn, waartegen de bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat: het reglement van de onderhavige beklagcommissie onderkende die mogelijkheid, waar het als taak van de commissie omschreef de behandeling van klachten, tenzij op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar kon worden gemaakt bij het college.

Tenslotte is denkbaar dat de beklagcommissie zelf toch een bestuursorgaan is. Een voorbeeld daarvan is te vinden in een uitspraak van de Rechtbank Arnhem van 24 december 2003, LJV AO1222. Deze commissie was in het leven geroepen bij een (regionale) huisvestingsverordening en functioneerde o.m. in een gemeente die geen enkele overeenkomst in de zin van art. 4 Huisvw had gesloten. Ingevolge de desbetreffende verordening diende men zich met klachten over toepassing ervan tot die commissie te wenden. Op grond daarvan oordeelde de rechter dat de commissie als administratief beroepsorgaan moest worden aangemerkt.

Al met al een aardige doolhof, waarin de woningzoekende gemakkelijk de weg verliest.

J.C. Binnerts

Na het in productie gaan van deze uitspraken bereikte de redactie een uitspraak van de Afdeling die het hier gepubliceerde oordeel van de rechtbanken ondersteunt: ABRvS 20 juli 2005, nr. 200410372/1, LJN AT9644. Deze uitspraak zal binnenkort in de Gemeentestem worden gepubliceerd en besproken.

Red.