

De minister voor Wonen en Rijksdienst  
De staatssecretaris van VWS

Bezoekadres:  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag  
T 070 340 79 11  
F 070 340 78 34  
www.rijksoverheid.nl

**Kenmerk**

**Bijlage(n)**

1

*Correspondentie uitsluitend  
richten aan het retouradres  
met vermelding van de datum  
en het kenmerk van deze  
brief.*

Datum

Betreft Advies over het protocol uitbreiding garantiestructuur  
sociale woningbouw

Geachte minister Blok en staatssecretaris van Rijn,

Als voorzitter van het Aanjaagteam langer zelfstandig wonen (AJT) bied ik u mede namens mijn collega's van het AJT het advies over het protocol uitbreiding garantiestructuur sociale woningbouw (hierna: het protocol) en woningcorporatie Stichting Ouderenhuisvesting Rotterdam (SOR) aan. Dit naar aanleiding van onderstaande toezegging van staatssecretaris van Rijn tijdens debat op 6 november 2014 in de Tweede Kamer over langer zelfstandig wonen:

"Er is discussie over de vraag wie een sluitingsbeslissing neemt en wat dit precies betekent. Kortgeleden is er overleg gevoerd met de SOR. De SOR heeft aandacht willen vragen voor de problematiek van de klimeningen. Daarover lopen overleggen en het is een van de onderwerpen die in het aanjaagteam aan de orde komen. In de media is gezegd dat er een beroep op het protocol is gedaan, maar dat heeft de SOR nog niet gedaan. Wij wachten af of het overleg goed loopt".

Naar aanleiding van deze toezegging is het AJT aan de slag gegaan met dit vraagstuk. Wij zijn in het najaar van 2014 gestart met de vormgeving van het proces en hebben gesprekken<sup>1</sup> gevoerd met de betrokken partijen (de ondertekenaars van het protocol en de SOR): het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna: het WSW), Aedes, de ministeries van VWS en BZK (hierna: het Rijk), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) en de SOR. Tevens vonden het wij het noodzakelijk om juridisch advies in te winnen bij een onafhankelijke derde. Advocatenbureau Boekel de Nerée heeft dit juridisch advies voor ons opgesteld.

Onderstaand treft u een weergave van deze gespreksronde aan, vervolgens de conclusies van Boekel de Nerée, om tot slot te komen tot ons advies over het Protocol/de casus SOR, conform de toezegging in het debat van november 2014.

---

<sup>1</sup> Deze gesprekken zijn in vertrouwen gevoerd en er zijn geen gespreksverslagen opgesteld. Wel is in overleg met en goedkeuring van de gesprekpartners een citaat, op basis van het gevoerde gesprek, opgenomen in dit advies.

## Gesprekken met partijen

Allereerst heeft het AJT begin 2015 gesproken met woningcorporatie SOR. Zij geven aan van mening te zijn recht te hebben op een financiële compensatie zoals bedoeld in het Protocol. De SOR heeft daarbij aangegeven dat:

‘In “het Protocol” is afgesproken dat de overheid garant staat voor eventuele schade i.v.m. sluitingen van verzorgingshuizen. Dit betreft de verzorgingshuizen die woningcorporaties eind jaren '90 overnamen van zorgaanbieders. Het gaat erom dat de overheid verantwoordelijk is voor de schade die zij heeft veroorzaakt; het beleid van de overheid leidt tot de sluiting van verzorgingshuizen. Het Protocol en ook een daarna verschenen Ministeriele regeling waarin afspraken uit Protocol zijn bevestigd, zijn nooit ingetrokken. Het Protocol is daarmee dus feitelijk nog van kracht.’

Door de SOR is ook aangegeven dat “de sluitingen waar de SOR nu mee te maken krijgt onder de garantiestelling van het Protocol vallen en dat deze zienswijze is bevestigd door juristen. In het Protocol is opgenomen dat als het Protocol wordt opgeheven er een vervangende regeling moet worden ingevoerd. De schade is nu nog niet te bepalen, dat zal pas over een aantal jaren verder duidelijk worden. Binnen bestaande regelgeving hebben zorginstellingen de mogelijkheid gekregen vervroegd af te schrijven. Voor huur/verhuur situaties was dat niet mogelijk, waardoor corporaties met veel zorgvastgoed in een afwijkende situatie zijn terecht gekomen.”

Vervolgens heeft het AJT gesproken met de stakeholders die het Protocol ondertekend hebben. Het betreft de ministeries van BZK en VWS, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Aedes en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Onderstaand zijn de bevindingen van de gesprekspartners weergegeven:

Het Rijk gaf met betrekking tot de geldigheid en de werkingskracht van het Protocol het volgende aan:

“Het Protocol is weliswaar formeel nog rechtsgeldig (het is nooit opgezegd of ingetrokken), maar het heeft geen materiële uitwerking meer. Het protocol is enkel van toepassing als wetgeving van kracht zou zijn op grond waarvan het mogelijk is om een individuele instelling te sluiten. Dit is sinds de intrekking van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (Wzv) niet meer van toepassing. Sindsdien beslist de staat niet meer over de bouw of sluiting van verzorging-, verpleeg-, of ziekenhuizen. De extramuralisering houdt niet in dat de overheid besluit over het sluiten en bouwen van verzorgingshuizen, maar is een beleidsmatige koerswijziging”.

Na het gesprek met het Rijk is gesproken met Aedes. Zij hebben aangegeven de SOR te steunen in hun opvattingen:

‘Wij gaat er vanuit dat het garantieprotocol rechtskracht heeft en het protocol een rechtvaardiging voor corporaties, zoals de SOR, is om handelend in de geest van het protocol hier in redelijkheid aanspraak op te maken’.

Daarna is gesproken met het WSW. Zij nemen een neutrale positie in met betrekking tot de geldigheid van het Protocol, maar zolang deze formeel nog van

kracht is gebruikt het WSW gebruikt deze wel in saneringsituaties, zo bleek uit het gesprek:

Het protocol is gerelateerd aan de mogelijkheid om als WSW ook zorgvastgoed te kunnen borgen (vastgelegd in afspraken met de achtervang en in Reglement van Deelneming). Het protocol biedt een zekerstelling voor WSW voor het geval door wijziging regelgeving met betrekking tot zorgvastgoed het risico voor de borg toeneemt. Dit betekent dat, wanneer een woningcorporatie met zorgvastgoed, in financiële problemen geraakt het protocol als serieuze optie wordt gezien als onderdeel van de oplossing, voordat sanering (bijdrage van andere corporaties) in beeld komt. Opzegging van het Protocol kan alleen met goedvinden van al de partijen die getekend hebben, rekening houdend met het belang van dit Protocol van iedere ondertekenaar.

Tot slot is gesproken met de VNG. Zij hebben het volgende aangegeven:

"Wij vinden dat het Protocol formeel nog van kracht is, maar materieel geen werkingskracht meer heeft. De extramuralisering betreft een maatschappelijke beweging die jaren geleden al is gestart en komt niet enkel voort uit gewijzigd overheidsbeleid".

### **Advies Boekel de Nerée**

Het AJT heeft extern advies ingewonnen bij Boekel de Nerée. Aan dit advocatenkantoor is verzocht om een juridisch advies op te stellen over (1) de formele rechtsgeldigheid van het protocol en (2) de materiële uitwerking van het protocol. Deze vraagstelling heeft geleid tot het volgende advies<sup>2</sup>.

#### *Formele rechtsgeldigheid*

Met betrekking tot de formele rechtsgeldigheid is Boekel de Nerée tot de conclusie gekomen dat protocol nog van kracht is, aangezien het protocol nooit is opgezegd. Dit komt mede door het privaatrechtelijk karakter. Boekel de Nerée trekt de volgende conclusie:

"Kortom, gelet op het feit dat het Protocol en de bijbehorende saneringsregeling voor verzorgingshuizen 1999 zijn aan te merken als een louter privaatrechtelijke overeenkomst en door geen der partijen lijkt te zijn opgezegd, dient te worden aangenomen dat het Protocol en de bijbehorende saneringsregeling voor verzorgingshuizen 1999 nog formele rechtsgeldigheid bezitten".

#### *Materiële uitwerkingskracht*

Met betrekking tot de materiële geldigheid is de conclusie dat het protocol geen werkingskracht meer heeft, aangezien er geen wetgeving meer van kracht is waarmee het Rijk kan besluiten over de sluiting van een individuele instelling. Het juridisch advies luidt:

"Ten tijde van de ondertekening van het Protocol gold de Overgangswet verzorgingshuizen, die niet voorzag in een bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het nemen van een beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering zoals eerder gold onder de Wet bejaardenoorden. Evenwel was ten tijde van de ondertekening, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Overgangswet,

---

<sup>2</sup> Bijlage 1 – Advies Boekel de Nerée

duidelijk dat verzorgingshuizen onder de reikwijdte moesten gaan vallen van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (Wzv). Op 1 januari 2001 zijn de verzorgingshuizen daadwerkelijk onder de reikwijdte van de Wzv gebracht. De Wzv kende in vergelijking tot de Wbo een soortgelijke bevoegdheid tot het nemen van beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering, namelijk: omwille van kwantitatieve overwegingen kon de minister van VWS wegens de scheve verhouding tussen behoefte en (bestaande) capaciteit besluiten tot sluiting of capaciteitsvermindering van een verzorgingshuis. Ons inziens zou dus voorzichtig kunnen worden geconcludeerd dat partijen met de tekst van het protocol hebben bedoeld aan te sluiten bij de sluiting- en reductiebevoegdheden zoals die golden op grond van de Wzv. Echter, met de inwerkingtreding van de Wet toelating zorginstellingen (Wtzi) is de Wzv ingetrokken. Er bestaat geen wettelijke grondslag meer voor het nemen van een beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering”.

### **Bevindingen**

Het AJT komt op basis van de gevoerde gesprekken en het extern juridisch advies tot de volgende bevindingen:

1. Het is niet gebleken dat, naast de SOR, nog andere partijen aanspraak maken op de afspraken uit het protocol;
2. Er is sprake van een privaatrechtelijke overeenkomst (het protocol), welke in 1999 is ondertekend door de ministeries van VROM en VWS, het WSW, Aedes en de VNG. De SOR meent recht te hebben op een vergoeding, zo hebben zij aan het AJT kenbaar gemaakt;
3. De overeenkomst (het protocol) is formeel nog steeds rechtsgeldig, zoals is aangegeven door alle partijen waarmee is gesproken en is geconcludeerd door Boekel de Nerée. De overeenkomst is nooit opgezegd of beëindigd door één of meerdere partijen die hebben ondertekend. Het AJT constateert dat hierover geen verschil van opvatting bestaat tussen de partijen onderling en/of het advies van Boekel de Nerée;
4. Over de materiële werking van het protocol bestaat verschil van inzicht tussen de partijen, zo heeft het AJT geconstateerd. Het Rijk is van mening dat het protocol geen materiële werking meer heeft, aangezien er geen wetgeving meer van kracht is welke het mogelijk maakt om individuele instellingen te sluiten. Het WSW doet geen uitspraken over de materiële werking van het protocol, maar zolang de overeenkomst niet is beëindigd of opgezegd gebruikt zal het WSW het protocol blijven hanteren als instrument om sanering te voorkomen. Aedes en de SOR vinden dat het protocol nog wel (materiële) werkingskracht heeft, en zijn van mening dat het Rijk over dient te gaan tot financiële compensatie;
5. Boekel de Nerée heeft geconcludeerd dat het protocol, gezien het afschaffen van de Wbo en de Wzv, geen materiële werking meer heeft. De minister van VWS heeft geen wettelijk instrumentarium meer voorhanden om een individuele instelling te sluiten.

## **Conclusie**

Het AJT komt, gegeven de opvattingen en het advies van Boekel de Nerée, tot de conclusie dat er sprake is van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen welke nog steeds van kracht is, maar dat het protocol geen materiële werking meer lijkt te hebben.

## **Advies**

Alles gehoord hebbende adviseert het AJT u beiden om op korte termijn het initiatief te nemen het protocol, in goed overleg met de betrokken partijen of eenzijdig ten einde helderheid te verkrijgen, te beëindigen. Naar mening van het AJT zorgt dit voor duidelijkheid bij de betrokken partijen en het voorkomt dat betrokken partijen in de toekomst nogmaals met dit vraagstuk te maken krijgen. Tevens adviseert het AJT om de afspraken uit het protocol, welke nog wel van kracht zijn, onder te brengen in andere bestaande afspraken.

Ten tweede constateert het AJT dat woningcorporaties met een grote hoeveelheid zorgvastgoed (zogenaamde categorale ouderenhuisvesters) extra aandacht behoeven om de transformatieopgave mogelijk te maken. De waardering van het vastgoed t.b.v. ouderenhuisvesting zal gaan wijzigen. Voor een categorale ouderenhuisvester heeft dit verdergaande consequenties voor de balans en de jaarrekening dan voor andere woningcorporaties. Maatwerk zou hiervoor een oplossing zijn. Het initiatief hiertoe ligt bij de betrokken partijen, zoals de SOR. Het AJT is bereid om hierin mee te denken als deze partijen dit gewenst vinden.

Hiermee denken wij voldoende invulling te hebben gegeven aan uw verzoek en gaan ervan uit dat u de Tweede Kamer zal informeren over deze uitkomst.

Hoogachtend,  
Mede namens de heren Streppel en Corsten,

Dhr. M. Norder  
Voorzitter Aanjaagteam langer zelfstandig wonen



# Advies Protocol uitbreiding garantiestructuur sociale woningbouw

17 april 2015



**BOEKEL**

**NOTITIE**

Aan : Aanjaagteam langer zelfstandig wonen  
Van : BOEKEL

Inzake : Protocol uitbreiding garantiestructuur sociale woningbouw aangaande verzorgingshuizen in verband met de Regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen

Referentie : 2734092  
Datum : 17 april 2015



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING, VRAAGSTELLING EN PLAN VAN AANPAK .....</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Vraagstelling.....	3
1.3	Uitgevoerde werkzaamheden .....	3
<b>2</b>	<b>VERKORTE CONCLUSIES.....</b>	<b>4</b>
2.1	Bezitten het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 nog formele rechtsgeldigheid? .....	4
2.2	Bezitten de bepalingen III.5 en VIII van het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 nog materiële rechtsgeldigheid en zo ja, kan de SOR (dan wel een andere woningcorporatie) een beroep doen op de schadeloosstelling als bedoeld in het Protocol en de uitwerking daarvan in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999? .....	4
<b>3</b>	<b>BEANTWOORDING VRAAGSTELLING .....</b>	<b>5</b>
3.1	Formele rechtsgeldigheid Protocol .....	5
3.1.1	<i>Grondslag Protocol en schadeloosstellingsregeling .....</i>	<i>5</i>
3.1.2	<i>Partijen Protocol: vertegenwoordigingsbevoegdheid .....</i>	<i>6</i>
3.1.3	<i>Kwalificatie Protocol: type overeenkomst .....</i>	<i>6</i>
3.1.4	<i>Opzegging Protocol en schadeloosstellingsregeling.....</i>	<i>7</i>
3.2	Materiële rechtsgeldigheid Protocol.....	7
3.2.1	<i>Uitgangspunten.....</i>	<i>7</i>
3.2.2	<i>Uitleg schadeloosstellingsregeling .....</i>	<i>7</i>
3.2.3	<i>Kan de SOR een beroep doen op de schadeloosstellingsregeling? .....</i>	<i>13</i>
	<b>BIJLAGE 1: WETTELIJK KADER.....</b>	<b>16</b>
	Publiekrechtelijk kader.....	16
	➤ <i>Wet op de bejaardenoorden (vervallen op 1 januari 1997).....</i>	<i>16</i>
	➤ <i>Wet Ziekenhuisvoorzieningen (vervallen per 1 januari 2006).....</i>	<i>16</i>
	➤ <i>Wet toelating zorginstellingen (geldend vanaf 1 januari 2006) .....</i>	<i>16</i>
	➤ <i>Besluit financiering sanering ziekenhuisvoorzieningen .....</i>	<i>17</i>
	➤ <i>Besluit woninggebonden subsidies 1995.....</i>	<i>17</i>
	➤ <i>Algemene Wet Bestuursrecht.....</i>	<i>17</i>
	➤ <i>Regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen (vervallen per 23 december 2004) .....</i>	<i>18</i>
	➤ <i>VROM intrekingsregeling 2004 (geldend per 23 december 2004).....</i>	<i>19</i>
	Privaatrechtelijk kader .....	19
	➤ <i>Protocol uitbreiding garantiestructuur sociale woningbouw aangaande verzorgingshuizen in verband met de regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen (overeenkomst van 2 juni 1999 tussen het WSW, het Rijk, Aedes en de VNG.....</i>	<i>19</i>

## 1 INLEIDING, VRAAGSTELLING EN PLAN VAN AANPAK

### 1.1 Aanleiding

Het Aanjaagteam langer zelfstandig thuis wonen ('AJT') heeft BOEKEL verzocht haar te adviseren met betrekking tot de geldigheid van het Protocol uitbreiding garantiestructuur sociale woningbouw aangaande verzorgingshuizen in verband met de Regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen ('Protocol'). Aanleiding daarvoor is de stelling van De Stichting Ouderenhuisvesting Rotterdam ('SOR') dat zij, gelet op het gewijzigde overheidsbeleid in de zorgsector (o.a. de extramuralisering van lichte zorgzwaartepakketten), op basis van het Protocol aanspraak maakt op compensatie door het Rijk. De SOR stelt als gevolg van het gewijzigde beleid EUR 25-50 miljoen verlies te lijden op tien van haar verzorgingshuizen.<sup>1</sup>

Het Protocol is op 2 juni 1999 gesloten tussen het Rijk<sup>2</sup>, de Vereniging Nederlandse Gemeenten ('VNG'), het Waarborgfonds Sociale Woningbouw ('WSW') en Aedes. In het Protocol is – kort samengevat – opgenomen dat het WSW bereid is de risico's voor verzorgingshuizen van het Rijk en de gemeenten over te nemen en nieuwe borgstellingen af te geven voor de financiering van verzorgingshuizen, onder de voorwaarde dat de toegelaten instellingen (zijnde de woningcorporaties) schadeloos worden gesteld bij gehele of gedeeltelijke door de minister goedgekeurde (planmatige) of van overheidswege opgelegde sluiting van het verzorgingshuis dat in eigendom is van die woningcorporatie en wordt verhuurd aan een zorginstelling. De schadeloosstellingsregeling is uitgewerkt in de bijlage 'Wijze van vaststelling van de saneringsvergoeding ten aanzien van het onroerend goed van verzorgingshuizen in eigendom van toegelaten instellingen en verhuurd aan een zorginstelling' ('Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999') en maakt onlosmakelijk deel uit van het Protocol.

### 1.2 Vraagstelling

In dit advies worden de volgende twee vragen van het AJT beantwoord:

1. *Bezitten het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 nog formele rechtsgeldigheid?*
2. *Bezitten de bepalingen III.5 en VIII van het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 nog materiële rechtsgeldigheid en zo ja, kan de SOR (dan wel een andere woningcorporatie) een beroep doen op de schadeloosstelling als bedoeld in het Protocol en de uitwerking daarvan in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999?*

### 1.3 Uitgevoerde werkzaamheden

Om voorgaande vragen te beantwoorden zijn de volgende werkzaamheden verricht.

De door het AJT toegezonden stukken zijn bestudeerd en er is onderzoek gedaan naar openbaar toegankelijke stukken met betrekking tot het Protocol en Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999. Daarnaast heeft een technisch gesprek plaatsgevonden met een drietal medewerkers van de ministeries van VWS en BZK om een aantal zaken te verduidelijken.

Een concept van dit advies is op 23 maart 2015 gepresenteerd aan het AJT. Naar aanleiding van die presentatie is het advies gefinaliseerd.

<sup>1</sup> Zie het artikel 'Corporatie claimt miljoenen bij overheid', dagblad Trouw, 14 mei 2014.

<sup>2</sup> Ondertekening door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Directeur-Generaal Welzijn en Sport namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

## 2 VERKORTE CONCLUSIES

### 2.1 Bezitten het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 nog formele rechtsgeldigheid?

Het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 zijn aan te merken als privaatrechtelijke overeenkomst en zijn voor onbepaalde tijd aangegaan. Geen van de partijen heeft die overeenkomst tot op heden opgezegd (en of ingetrokken). Gelet daarop bezitten het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling voor verzorgingshuizen 1999 nog formele rechtsgeldigheid.

### 2.2 Bezitten de bepalingen III.5 en VIII van het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 nog materiële rechtsgeldigheid en zo ja, kan de SOR (dan wel een andere woningcorporatie) een beroep doen op de schadeloosstelling als bedoeld in het Protocol en de uitwerking daarvan in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999?

Voor de beantwoording van deze vraag is het noodzakelijk de reikwijdte van het Protocol en bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 te bepalen mede op basis van de bedoeling van partijen. Daarbij is het verder relevant om te kijken naar de wettelijke situatie ten tijde van ondertekening van het Protocol.

Ten tijde van ondertekening van het Protocol gold de Overgangswet verzorgingshuizen, die niet voorzag in een bevoegdheid tot sluiting of capaciteitsvermindering van verzorgingshuizen zoals eerder gold onder de Wet op de Bejaardenoorden ('WBO'). Ten tijde van ondertekening was voor partijen echter duidelijk dat verzorgingshuizen onder de reikwijdte moesten gaan vallen van de Wet ziekenhuisvoorzieningen ('WZV'). Dat is vanaf 1 januari 2001 het geval.

De WZV kende in vergelijking tot de WBO een soortgelijke bevoegdheid tot sluiting of capaciteitsvermindering. Omwille van kwantitatieve overwegingen kon de minister wegens een scheve verhouding tussen behoefte en (bestaande) capaciteit zoals volgde uit een plan, besluiten tot sluiting of capaciteitsvermindering. Daarnaast kon omwille van kwalitatieve redenen zoals volgde uit normen die gesteld waren bij de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, van overheidswege worden besloten tot sluiting of capaciteitsvermindering van een verzorgingshuis. Met de inwerkingtreding van de Wet toelating zorginstellingen ('WTZi') op 1 januari 2006 is de WZV ingetrokken. In de WTZi is niet voorzien in een bevoegdheid tot sluiting of capaciteitsvermindering van een verzorgingshuis, zoals bedoeld in de WZV.

Ons inziens kan de conclusie worden getrokken dat partijen met de tekst van artikelen III.5 en VIII van het Protocol hebben willen aansluiten bij gevallen waarbij sluitings- en capaciteitsverminderingmogelijkheden zoals in de WZV vastgelegd aan de orde is.

Het beroep van de SOR (dan wel een andere woningcorporatie) op het Protocol en Saneringsregeling voor verzorgingshuizen 1999 naar aanleiding van de algemene beleidswijziging in de zorgsector slaagt, gelet op het voorgaande, niet. Dat neemt uiteraard niet weg dat de SOR daarover wel een procedure aanhangig kan maken bij de rechtbank.

### 3 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING

#### 3.1 Formele rechtsgeldigheid Protocol

##### 3.1.1 Grondslag Protocol en schadeloosstellingsregeling

Op 29 oktober 1998 is de ministeriële regeling 'Regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen' (hierna: 'Regeling') op grond van artikel 33 lid 1 Besluit woninggebonden subsidies 1995 in werking getreden.<sup>3</sup> De Regeling, die is komen te vervallen op 23 december 2004<sup>4</sup>, is aan te merken als een subsidieregeling in de zin van artikel 4:23 lid 1 Awb.

Achtergrond van de Regeling is het overheidsbeleid van de jaren '90. Dit beleid was gericht op beëindiging van de financiële banden van de rijksoverheid met volkshuisvestingsinstellingen en andere organisaties die werkzaam zijn op het terrein van volkshuisvesting.<sup>5</sup> Uit het 'Risicoprofiel van niet-winstbeogende instellingen' van 7 maart 1997 (Kamerstukken II 1996-1997, 24 333, nr. 27) is gebleken dat de financiële positie van niet-winstbeogende instellingen destijds niet erg sterk was.<sup>6</sup>

De Regeling had ten eerste tot doel de financiering van het Rijk jegens niet-winstbeogende instellingen te beëindigen. Deze beëindiging werd gestimuleerd door het verstrekken van subsidie (afkoopsubsidie), waarmee als het ware de wederzijdse rechten en verplichtingen krachtens DKP-regelingen werden afgekocht.<sup>7</sup> Ten tweede had de Regeling tot doel de overname van woningen en woongebouwen (vaak verzorgingshuizen) van niet-winstbeogende instellingen door toegelaten instellingen (zijnde woningcorporaties) te bevorderen.<sup>8</sup>

Volgens de toelichting op de Regeling kon de vrijwaring worden gegeven door het WSW. De vrijwaring volgt aldus niet uit de Regeling zelf. Refererend aan het Protocol herziening garantiestructuur sociale woningbouw van 16 november 1993<sup>9</sup> zijn daarom bij het Protocol nadere afspraken gemaakt. Enerzijds over de vrijwaring door het WSW van het Rijk en de gemeenten van aanspraken voortvloeiend uit contragaranties respectievelijk garanties op kapitaalmarktleningen met betrekking tot het door een toegelaten instelling van een niet-winstbeogende instelling overgenomen woningbezit, anderzijds over de verstrekking van borgstellingen op vervolfinancieringen van herfinanciering van de betrokken leningen alsook over de borgstelling van eventuele gemeenteleningen.

Kort gezegd zijn die nadere afspraken dus te omschrijven als de overname van de risico's voor verzorgingshuizen van het Rijk en de gemeenten door het WSW en het verstrekken van nieuwe

<sup>3</sup> De Regeling houdende regels ter zake van subsidies met betrekking tot niet-winstbeogende instellingen (Regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen) van 9 oktober 1998, nr. MJZ98088941, *Stcrt.* 1998, 205, p. 10.

<sup>4</sup> *Stcrt.* 2004, 246, p. 38 (VROM intrekkingregeling 2004).

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 1997-1998, 26 003, nr. 5, p. 3.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 1997-1998, 24 333, nr. 39, p. 6-7.

<sup>7</sup> Met DKP-regelingen worden bedoeld de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975, de Regeling geldelijke steun huurwoningen in proefgemeenten normkostensysteem 1986 en de Regeling geldelijke steun huurwoningen normkostensysteem 1988 (artikel 1 onder a Regeling).

<sup>8</sup> Onder een toegelaten instelling wordt verstaan een instelling als bedoeld in artikel 70 lid 1 Woningwet: "Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen bij koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam." Een woningcorporatie zoals de SOR is daarom aan te merken als een toegelaten instelling.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II* 1993-1994, 23 400 XI, nr. 55, p. 1 en 5.

borgstellingen voor de financiering van verzorgingshuizen door het WSW. In ruil daarvoor is overeengekomen dat het Rijk een schadeloosstelling (c.q. saneringsvergoeding) verleent aan de toegelaten instellingen, indien verzorgingshuizen die aan hen zijn overgedragen op grond van de Regeling moeten sluiten door een de minister goedgekeurde (planmatige) sluiting of door een van overheidswege opgelegde sluiting (artikel III.5 en artikel VIII Protocol). De schadeloosstellingsregeling is nader uitgewerkt in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 en maakt een onlosmakelijk deel uit van het Protocol (artikel VIII Protocol).

De Regeling voorziet op grond van artikel 19 enkel in een saneringsvergoeding met betrekking tot onroerend goed ingeval van sluiting of capaciteitsvermindering bij verzorgingshuizen in eigendom van niet-toegelaten instellingen. De Regeling voorziet niet in de situatie waarbij verzorgingshuizen in eigendom zijn of zullen komen van toegelaten instellingen, waarbij de verzorgingshuizen vervolgens verhuurd worden aan een zorginstelling. In de toelichting op artikel 19 Regeling wordt expliciet vermeld dat geen saneringsvergoeding wordt verstrekt aan toegelaten instellingen. De schadeloosstellingsregeling voorziet in de situatie dat een huur-verhuursituatie wordt gewijzigd bij sluiting of capaciteitsreductie van een verzorgingshuis. In dat geval ontstaan er saneringslasten en -baten bij de zorginstelling zelf, maar ook bij de verhuurder/eigenaar van het onroerend goed.

### 3.1.2 *Partijen Protocol: vertegenwoordigingsbevoegdheid*

Het Protocol is op 2 juni 1999 gesloten tussen het Rijk<sup>10</sup>, de VNG, het WSW en Aedes. Met betrekking tot de vraag of het Protocol formele rechtskracht heeft en dus of de SOR zich kan beroepen op de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999, dient het Protocol een bindende werking te hebben voor de SOR. Opgemerkt wordt dat het Protocol door Aedes is ondertekend en dus niet door haar leden.

Aedes is een vereniging van woningcorporaties en heeft tot doel als brancheorganisatie het behartigen van de belangen van de aangesloten organisaties, die werkzaam zijn op het terrein van wonen (artikel 3 Akte van statutenwijziging 2014 Aedes vereniging van woningcorporaties).

In overleg met het AJT wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat Aedes namens haar leden het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 rechtsgeldig heeft ondertekend. Indien dat niet het geval is kan een beroep van de SOR (en/of andere woningcorporatie) om die reden reeds niet slagen.

### 3.1.3 *Kwalificatie Protocol: type overeenkomst*

Het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 zijn geen publiekrechtelijke regeling en voorts niet aan te merken als subsidie-uitvoeringsovereenkomst in de zin van artikel 4:36 Awb. Ter toelichting daarop het volgende. De Regeling is zoals gezegd aan te merken als een subsidieregeling en de uitkering van een saneringsvergoeding is een uitwerking daarvan. Echter, in de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb wordt expliciet vermeld dat een door het bestuursorgaan betaalde schadevergoeding of schadeloosstelling, ongeacht de rechtsgrond, niet kan worden aangemerkt als een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb. De verlening ervan geschiedt namelijk niet met het oog op activiteiten van de ontvanger, maar eerder op schadetoebrengende activiteiten van het bestuursorgaan.<sup>11</sup>

Gelet op het voorgaande en hetgeen onder 3.1.1 is opgemerkt kan worden geconcludeerd dat het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 louter zijn aan te merken als privaatrechtelijke overeenkomst.

<sup>10</sup> Ondertekening door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Directeur-Generaal Welzijn en Sport namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 1993-1994, 23 700, nr. 3, p. 35.*

### 3.1.4 *Opzegging Protocol en schadeloosstellingsregeling*

De criteria om een privaatrechtelijke overeenkomst eenzijdig op te zeggen zijn, bij afwezigheid van een contractuele regeling tot opzegging en met inachtneming van de redelijkheid en billijkheid:

1. het bestaan van een goede reden;
2. die tijdig wordt medegedeeld;
3. waarbij een redelijke opzegtermijn in acht wordt genomen.<sup>12</sup>

Ons zijn geen stukken bekend op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat het Protocol op grond van voornoemde criteria is opgezegd door een der partijen. Daarmee is de conclusie te rechtvaardigen dat het Protocol formeel gezien nog rechtsgeldig is.

Kortom, gelet op het feit dat het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 zijn aan te merken als privaatrechtelijke overeenkomst en door geen der partijen lijkt te zijn opgezegd, dient te worden aangenomen dat het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 nog formele rechtsgeldigheid bezitten.

## 3.2 **Materiële rechtsgeldigheid Protocol**

### 3.2.1 *Uitgangspunten*

Gelet op het voorgaande wordt er in het navolgende van uitgegaan dat het Protocol louter een privaatrechtelijke overeenkomst is, waarbij de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 een onlosmakelijk deel van het Protocol vormt. Het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 zijn op basis van de ons ter beschikking staande gegevens door geen der partijen opgezegd en zijn formeel nog rechtsgeldig.

Ervan uitgaande dat de SOR vertegenwoordigd werd door Aedes en Aedes daartoe bevoegd was, moet worden gezien of de SOR als gevolg van het huidige overheidsbeleid, waarbij de lichte zorgzwaartepakketten worden geëxtramuraliseerd, een beroep kan doen op de schadeloosstellingsregeling. Om te beoordelen of de SOR aanspraak kan maken op de saneringsvergoeding c.q. schadeloosstelling als bedoeld in de artikelen III.5 en VIII Protocol jo. Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999, dient te worden onderzocht of het Protocol en in het bijzonder de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 naast de formele rechtsgeldigheid tevens materiële rechtsgeldigheid heeft.

### 3.2.2 *Uitleg schadeloosstellingsregeling*

Om een oordeel te kunnen vellen over de materiële rechtsgeldigheid van overeenkomsten wordt gekeken naar de letterlijke tekst van de overeenkomst alsmede de uitleg van de overeenkomst en haar bepalingen. Hierbij vindt, naast de toepassing van een zuiver taalkundige uitleg, tevens de toepassing van het *Haviltex*-criterium plaats zoals ontwikkeld in de jurisprudentie van de Hoge Raad. De toepassing van dit criterium ziet ook op de vraag wat partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan de bepalingen mochten toekennen en op hetgeen zij op basis daarvan redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> HR 14 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ4163, (*Auping/Beverlaap*).

<sup>13</sup> HR 13 maart 1981, NJ 1981/635 (*Haviltex*). De toepassing van het *Haviltex*-criterium vindt ook plaats in het geval waarbij de overheid partij bij de overeenkomst is. Zie daarover annotatie P.J. Huisman bij HR 22 januari 2010, AB 2012/10, onder punt 3.

De schadeloosstellingsregeling van artikel III.5 en VIII Protocol, conform de bij het Protocol behorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999, is bedoeld om te voorzien in een saneringsvergoeding bij huur-verhuursituaties van verzorgingshuizen tussen zorginstellingen en toegelaten instellingen (woningcorporaties), inhoudende dat de toegelaten instelling schadeloos wordt gesteld bij een gehele of gedeeltelijke door de minister goedgekeurde (planmatige) of van overheidswege opgelegde sluiting van het verzorgingshuis (artikel III.5 en VIII van het Protocol). In de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 is ten aanzien van het begrip sluiting of capaciteitsvermindering in het kader van verzorgingshuizen in eigendom van toegelaten instellingen verstaan:

“Het opzeggen van een huurovereenkomst of het aanpassen van de financiële of termijnafspraken in de huurovereenkomst in verband met een wijziging van bestemming, beëindiging van de zorgfunctie, vermindering van de verzorgingscapaciteit of goedgekeurde vervangende nieuwbouw van “overheidswege”, voordat de overeengekomen exploitatieduur van het onroerend goed waarop de huurovereenkomst gebaseerd was (meestal 50 jaar) verstreken is.”<sup>14</sup>

Ten aanzien van de in de artikelen III.5 en VIII van het Protocol opgenomen begrippen ‘sluiting of capaciteitsvermindering’ wordt volgens de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 verstaan:

1. opzegging van de huurovereenkomst in verband met een wijziging van de bestemming, beëindiging van de zorgfunctie, vermindering van de verzorgingscapaciteit of goedgekeurde vervangende nieuwbouw van ‘overheidswege’ voordat de overeengekomen exploitatieduur is verstreken; of,
2. het aanpassen van de financiële of termijnafspraken in de huurovereenkomst in verband met een wijziging van de bestemming, beëindiging van de zorgfunctie, vermindering van de verzorgingscapaciteit of goedgekeurde vervangende nieuwbouw van ‘overheidswege’ voordat de overeengekomen exploitatieduur is verstreken.

Wat in dit kader onder een goedgekeurde (planmatige) dan wel van overheidswege opgelegde sluiting moet worden verstaan en dus wat partijen daarmee bedoeld hebben, volgt niet direct uit het Protocol en bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999. Dit kan wel volgen uit de interpretatie op grond van het wettelijk kader, en de daaruit volgende systematiek van bevoegdheden ten tijde van ondertekening van het Protocol in 1999 (inclusief onderliggende kamerstukken).

#### *1963-1997: Wet op de Bejaardenoorden (WBO)*

Op de exploitatie van verzorgingshuizen was van 1963 tot 1997 de WBO van toepassing. Bij het wetsvoorstel van 23 november 1983 tot ‘Wijziging van de Wet op de bejaardenoorden in verband met de directe financiering en beheersing van de kosten’ werden nadere regels gesteld ten aanzien van de inhoud van de planning, waaronder algemene richtlijnen ter zake van de maximumcapaciteit van bejaardenoorden, en voor sluiting en sanering van bejaardenoorden en de financiële gevolgen daarvan.<sup>15</sup> In het bijzonder was bepaald dat provinciale staten een plan vaststelden waarin de maximumcapaciteit werd bepaald van het totale aantal bejaardenoorden dat mocht worden opgericht en de spreiding daarvan over de provincie.<sup>16</sup> Deze provinciale plannen dienden op centraal niveau te worden goedgekeurd door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Sport.<sup>17</sup> Het

<sup>14</sup> Saneringsregeling voor verzorgingshuizen 1999, p. 64.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1983-1984, 18 170, nr. 3, p. 1.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 1983-1984, 18 170, nr. 3, p. 7.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 1983-1984, 18 170, nr. 3, p. 8.

provinciale plan diende te voorzien in capaciteitsreductie, indien en voor zover de feitelijke capaciteit de planningsnorm overtrof. In dat opzicht achtte de formele wetgever het gewenst om gedeputeerde staten, naast de bevoegdheid tot de afgifte van verklaringen van geen bezwaar voor renovatie en nieuwbouw van bejaardenoorden, ook een sluitingsbevoegdheid toe te kennen. Zonder dit instrument achtte de formele wetgever correctie van een te hoge capaciteit namelijk nauwelijks mogelijk.<sup>18</sup> De sluitingsbevoegdheid was om die reden uit planningsoverweging bedoeld voor het realiseren van de eventueel noodzakelijke reductie van het aantal verzorgingsplaatsen alsmede de effectuering van de in het plan neergelegde gewenste spreiding.<sup>19</sup>

Overigens zij opgemerkt dat de WBO voor de voornoemde wetswijziging al voorzag in een sluitingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten. Deze bevoegdheid was geënt op het nemen van maatregelen ten aanzien van kwalitatief slechte bejaardenoorden en diende dan ook niet ter realisering van capaciteitsdoelen, maar ter beëindiging van een situatie van slechte verzorging of huisvesting. Het toepassen van een dergelijke sluitingsbevoegdheid werd gezien als een ultimum remedium.<sup>20</sup>

In het wetsvoorstel tot wijziging van de WBO werd voorts voorzien in waarborgen tegen ongewenste sociale gevolgen voor bewoners, personeel en houder ten gevolge van sluiting van bejaardenoorden, zoals de opvang van financiële gevolgen van sluiting.<sup>21</sup> Bij brief aan de Tweede Kamer van 26 september 1984 is door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur alsmede de staatssecretaris van VROM de sluitingsbevoegdheid en de daarbij behorende financiële risico's van eigenaren niet zijnde de houder van het bejaardenoord (bijvoorbeeld woningcorporaties) nader toegelicht.<sup>22</sup> Indien voor een eigenaar niet zijnde de houder (bijvoorbeeld een woningcorporatie) uit de sluiting financiële gevolgen zouden voortvloeien, konden deze gevolgen ten laste worden gebracht van het provinciale budget. Een bijdrage aan dit budget werd door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de provincie uitgekeerd ten aanzien van de kosten van gehele of gedeeltelijke sluiting van bejaardenoorden ter uitvoering van het provinciaal plan als bedoeld in de WBO.<sup>23</sup>

Volgens Woonzorg Nederland voorzag de WBO niet in een regeling voor saneringsvergoeding ten aanzien van financiële gevolgen bij sluiting of capaciteitsvermindering in de situatie waarbij het verzorgingshuis in eigendom was van de toegelaten instelling en verhuurd aan de zorginstelling. Volgens Woonzorg Nederland is daarom ten aanzien van die situatie in 1991 een Intentieverklaring getekend door de minister van VWS, de minister van VROM en het Interprovinciaal Overleg ('IPO') op grond waarvan de eigenaar van een verzorgingshuis, niet zijnde de exploitant, eveneens voor saneringsvergoeding c.q. schadeloosstelling in aanmerking zou komen.<sup>24</sup> Daarnaast wordt in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 verwezen naar een Intentieverklaring uit 1990 (getekend door de minister van VWS, het IPO en het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting), waarin afspraken gemaakt zouden zijn over de saneringsvergoeding voor toegelaten instellingen. Wij zijn met de inhoud van beide genoemde intentieverklaringen niet bekend. Ons is derhalve niet duidelijk of daadwerkelijk werd voorzien in een saneringsvergoedingsregeling voor de eigenaar van een

<sup>18</sup> *Kamerstukken II 1983-1984*, 18 170, nr. 3, p. 9.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II 1983-1984*, 18 170, nr. 3, p. 31.

<sup>20</sup> *Kamerstukken II 1961-1962*, 6621, nr. 3, p. 7.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II 1983-1984*, 18 170, nr. 3, p. 31.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II 1984-1985*, 18 170, nr. 87.

<sup>23</sup> Het wetsvoorstel tot wijziging van de WBO geeft voldoende aanknopingspunten over de invulling van de systematiek en bevoegdheden ten aanzien van de WBO. Overigens is ons niet bekend of dit wetsvoorstel tot wijziging van de WBO in werking is getreden.

<sup>24</sup> Brief Woonzorg Nederland van 1 september 2005.



verzorgingshuis, niet zijnde de houder ervan, en of de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 bedoeld is om deze Intentieverklaring op te volgen. Ten aanzien van het laatstgenoemde kan een aanknopingspunt gevonden worden in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999:

“De doelstelling van de saneringsregeling voor verzorgingshuizen (de basis daarvan) in eigendom van de zorginstelling wordt uitgelegd in paragraaf 3. De daar beschreven benadering was eveneens de basis voor de intentieverklaring uit 1990, waarin indertijd afspraken gemaakt zijn over de saneringsvergoeding voor toegelaten instellingen.

Deze intentieverklaring kan echter niet meer onverkort toegepast worden, omdat enerzijds de Wet Bejaardenoorden niet meer van kracht is en anderzijds omdat de boekhoudkundige regels, wijze van financiering en de bedrijfsvoering bij toegelaten instellingen, mede in verband met de verzelfstandiging, gewijzigd zijn.”<sup>25</sup>

#### *1997-2001: Overgangswet verzorgingshuizen*

Op 1 januari 1997 is de Overgangswet verzorgingshuizen (**‘Overgangswet’**) in werking getreden waarbij de WBO is ingetrokken (ingevolge artikel 25 Overgangswet).<sup>26</sup> Ten tijde van de ondertekening van het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 was dus de Overgangswet van toepassing als opvolgende wet voor de WBO. Uit de memorie van toelichting bij de Overgangswet blijkt dat met de wet is beoogd te voorzien in een tijdelijke regeling c.q. een overgangperiode.<sup>27</sup> Na de overgangperiode is beoogd om de verzorgingshuizen onder de reikwijdte te laten vallen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (**‘AWBZ’**) alsmede de WZV. De memorie van toelichting zegt over dat laatste het volgende:

“Op basis van de Wbo worden er in 1996 door de provincies, de vier grote steden en de Minister van VWS plannen opgesteld voor de bejaardenoorden 1997-2000. In de overgangperiode is uitgangspunt dat deze plannen worden uitgevoerd. Daarom is in het wetsvoorstel bepaald dat alleen de bejaardenoorden die in een plan zijn opgenomen, in aanmerking komen voor subsidiëring door de Ziekenfondsraad. In dit geheel spelen de in het plan opgenomen capaciteit, de voorgenomen gehele of gedeeltelijke sluiting of verlaging van de capaciteit een rol.

[...]

De plannen worden door de minister getoetst. Deze toets heeft betrekking op de naleving van de financiële randvoorwaarde bij de planvorming. Immers, de Wbo – het wettelijk kader waarbinnen de plannen voor de periode 1997 tot en met 2000 moeten worden opgesteld – geeft aan, dat de plannen moeten passen binnen de meerjarencijfers op de rijksbegroting.”

[...]

Op zijn laatst per 1 januari 2001 zal de Wzv ook voor de bejaardenoorden gelden.<sup>28</sup>

“Anders dan in de Wbo het geval is, zijn er geen afzonderlijke bepalingen inzake de sluiting van bejaardenoorden opgenomen. De Ziekenfondsraad heeft de bevoegdheid tot sluiting niet nodig, omdat zij de verstrekking van subsidies kan staken. De bevoegdheid tot sluiting was daarnaast in de Wbo opgenomen vanuit kwaliteitsoverwegingen. Kwaliteitsaspecten zullen evenwel bestreken worden door Kwaliteitswet zorginstellingen.”<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999, p. 6.

<sup>26</sup> Stb. 1996, 478 (Overgangswet verzorgingshuizen).

<sup>27</sup> Kamerstukken II 1995-1996, 24 606, nr. 3, p. 2. Overigens spreekt de memorie van toelichting van ‘Overgangswet bejaardenoorden’ in plaats van ‘Overgangswet verzorgingshuizen’.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 1995-1996, 24 606, nr. 3, p. 4-5.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 1995-1996, 24 606, nr. 3, p. 5.

Ten aanzien van het voorgaande moet dus worden opgemerkt dat de formele wetgever bij het wetsvoorstel van de Overgangswet in 1994-1995 voor ogen had om de verzorgingshuizen als bedoeld in de WBO na de overgangperiode onder de reikwijdte van de WZV te brengen.

De WZV was van toepassing op de exploitatie van ziekenhuisvoorzieningen en niet op verzorgingshuizen.<sup>30</sup> Een verzorgingshuis viel tot 1 januari 2001 niet onder de reikwijdte van het Besluit aanwijzing inrichtingen Wet ziekenhuisvoorzieningen.<sup>31</sup> Hierdoor bestond ten tijde van de Overgangswet geen bevoegdheid tot sluiting of capaciteitsvermindering zoals onder de oude WBO.

#### *2001-2006: Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV)*

Van 1971 tot en met 2005 was de WZV van toepassing op de exploitatie van ziekenhuisvoorzieningen. De WZV kende een soortgelijke planprocedure en daaruit voortvloeiende bevoegdheid tot sluiting en capaciteitsvermindering in het geval van ziekenhuisvoorzieningen. Aanvankelijk hield die procedure de totstandkoming in van 'een (landelijk) ziekenhuisplan', waarin zowel de toekomstige behoefte aan ziekenhuisvoorzieningen alsmede alle categorieën van inrichtingen van de gezondheidszorg over het gehele land werden vastgesteld.<sup>32</sup> Een zo veelomvattend plan zou noodzaken tot het nemen van een zeer groot aantal moeilijk te overziene beslissingen op een moment waarvan de formele wetgever vond dat dit op zichzelf praktisch niet te verwezenlijken was.<sup>33</sup> Om die reden werd de mogelijkheid geopend om plannen tot stand te brengen voor een bepaalde categorie van ziekenhuisvoorzieningen in het gehele land dan wel voor alle ziekenhuisvoorzieningen in een bepaald gedeelte van het land; zo nodig waren varianten hierop ook mogelijk, bijvoorbeeld een plan voor één categorie van voorzieningen in één regio.<sup>34</sup>

De voorgenomen bouw van een ziekenhuisvoorziening diende te passen binnen het ziekenhuisplan. Het plan diende daarom voldoende basis te leveren voor de beoordeling van alle aanvragen om verklaringen van geen bedenkingen, zowel voor de nieuwbouw, uitbreiding en ingebruikneming als voor verbouwing en vervanging van ziekenhuisvoorzieningen en wijzigingen in hun bestemming.<sup>35</sup> Een eventueel uit dit plan blijkend teveel aan voorzieningen of functies dan wel een slechte spreiding hiervan kon tevens de basis vormen voor toepassing van de sluitingsbevoegdheid van de minister. Concreet betekende dat, in het geval de behoefte aan ziekenhuisvoorzieningen geringer was dan de bestaande situatie, het nodig kon zijn om ziekenhuisvoorzieningen of afdelingen hiervan te sluiten. De beslissing tot sluiting kon daarom een uitvloeisel zijn van de planprocedure.<sup>36</sup> Daarnaast werd tevens voorzien in een sluitingsbevoegdheid ter wille van een verantwoorde en doelmatige medische dienstverrichting in het kader van de normen die gesteld waren bij de Ziekenfondswet en de AWBZ.<sup>37</sup>

De exploitant van een ziekenhuisvoorziening die te maken kreeg met een onherroepelijke sluitingsbeschikking van de minister ingevolge artikel 18a WZV, kon op grond van artikel 18b WZV jo. artikel 2 Besluit financiering sanering Ziekenhuisvoorzieningen aanspraak maken op een

<sup>30</sup> Als ziekenhuisvoorziening werden aangemerkt de bij Besluit aanwijzing inrichtingen Wet ziekenhuisvoorzieningen aangewezen categorieën van inrichtingen op grond van artikel 1 lid 1 WZV.

<sup>31</sup> *Stcrt.* 18 december 2000, nr. 245/10 (Aanwijzing verzorgingshuizen als instellingen voor gezondheidszorg en wijziging beleidsregels ex artikel 3 WZV). Per 1 januari 2001 vielen verzorgingshuizen onder de reikwijdte van het Besluit aanwijzing inrichtingen Wet ziekenhuisvoorzieningen.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II* 1967-1968, 9717, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken II* 1975-1976, 13 796, nrs. 1-4, p. 13.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13 796, nrs. 1-4, p. 13.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13 796, nrs. 1-4, p. 15.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13 796, nrs. 1-4, p. 16.

<sup>36</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13 796, nrs. 1-4, p. 18.

<sup>37</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13 796, nrs. 1-4, p. 18.

saneringsvergoeding.<sup>38</sup> Het Besluit financiering sanering Ziekenhuisvoorzieningen regelde welke kosten als kosten van sanering konden worden beschouwd. Hoewel de beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering met het brengen van verzorgingshuizen onder de reikwijdte van de WZV in 2001 een bevoegd besluit was op grond van artikel 18a WZV, lijkt het erop dat de saneringsvergoeding ingevolge artikel 18b WZV jo. artikel 2 Besluit financiering sanering Ziekenhuisvoorzieningen niet voorzag in de situatie waarbij het verzorgingshuis in eigendom is van de toegelaten instellingen en is verhuurd aan de zorginstelling. Bij het onder de reikwijdte van de WZV brengen van verzorgingshuizen heeft de formele wetgever verzuimd te verwijzen naar het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999.

Het is dus enerzijds niet met zekerheid te stellen dat een beroep kon worden gedaan op een saneringsvergoeding als bedoeld in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 door een toegelaten instelling, indien de toegelaten instelling nadelige financiële gevolgen leed door een beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering ingevolge artikel 18a WZV.

Anderzijds blijkt uit de samenvatting opgenomen in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 dat partijen analoog aan het Besluit financiering sanering Ziekenhuisvoorzieningen een zelfde soort saneringsregeling beoogden.<sup>39</sup> Het Besluit financiering sanering Ziekenhuisvoorzieningen voorzag niet in de huur-verhuursituaties tussen zorginstellingen en toegelaten instellingen, de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 voorziet daarentegen wel in die situatie.<sup>40</sup>

#### *2006-heden: Wet toelating zorginstellingen (WTZi)*

Met de inwerkingtreding van de WTZi op 1 januari 2006 is de WZV ingetrokken (ingevolge artikel 42 WTZi).<sup>41</sup> Onder de WTZi is de bevoegdheid tot sluiting of capaciteitsvermindering van overheidswege niet teruggekeerd. Dit mede ten gevolge van de voorgenomen en per 1 januari 2009 geëffectueerde afschaffing van het bouwregime.<sup>42</sup> De instellingen mogen thans zelf beslissen tot sluiting of capaciteitsvermindering.

#### **Kortom:**

- ten tijde van ondertekening van het Protocol gold de Overgangswet verzorgingshuizen, die niet voorzag in een bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het nemen van een beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering zoals eerder gold onder de WBO;
- evenwel was ten tijde van ondertekening, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Overgangswet, duidelijk dat verzorgingshuizen onder de reikwijdte moesten gaan vallen van de WZV;
- op 1 januari 2001 zijn verzorgingshuizen daadwerkelijk onder de reikwijdte van de WZV gebracht;
- de WZV kende in vergelijking tot de WBO een soortgelijke bevoegdheid tot het nemen van een beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering, namelijk: omwille van kwantitatieve overwegingen kon de minister wegens een scheve verhouding tussen behoefte en (bestaande) capaciteit besluiten tot sluiting of capaciteitsvermindering en omwille van kwalitatieve redenen kon van overheidswege worden besloten tot sluiting of capaciteitsvermindering van een verzorgingshuis;
- ons inziens kan op basis van de thans aanwezige informatie geconcludeerd worden dat

<sup>38</sup> Van 1981 tot 2000 voorzag het Besluit financiering sanering Ziekenhuisvoorzieningen in een dergelijke regeling.

<sup>39</sup> Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999, p. 2.

<sup>40</sup> Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999, p. 2.

<sup>41</sup> *Stb.* 2005, 571 (Wet toelating zorginstellingen).

<sup>42</sup> *Kamerstukken II* 2000-2001, 27 659, nr. 3, p. 4-5 en 7.

partijen met de tekst van artikelen III.5 en VIII van het Protocol hebben bedoeld aan te sluiten bij sluitings- en reductiebevoegdheden zoals die golden op grond van de WZV;

- echter, met de inwerkingtreding van de WTZi is de WZV ingetrokken;
- er bestaat thans geen wettelijke grondslag meer voor het nemen van een beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering.

### 3.2.3 Kan de SOR een beroep doen op de schadeloosstellingsregeling?

De sluiting of capaciteitsvermindering als bedoeld in de artikelen III.5 en VIII van het Protocol en uitgewerkt in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 ziet op de volgende gevallen, namelijk:

- ‘[...] op grond van planbeslissingen geheel of gedeeltelijk moeten worden gesloten’;
- ‘[...] gehele of gedeeltelijke door de minister goedgekeurde (planmatige) [...] sluiting van het verzorgingshuis.’;
- ‘[...] van overheidswege opgelegde sluiting van het verzorgingshuis.’

Ten aanzien van de vaststelling van de saneringsbaten en -lasten met betrekking tot het onroerend goed in eigendom van een toegelaten instelling bij sluiting of capaciteitsvermindering van een verzorgingshuis, is in paragraaf 8 van de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 een aantal algemene regels opgenomen. Uitgangspunt bij deze sluitingsregeling is:

“[...] dat de per saldo directe kosten van sluiting of capaciteitsvermindering vergoed zullen worden, gerelateerd aan de gepleegde investeringen in dat verzorgingshuis. Onder gepleegde investeringen wordt daarbij verstaan:

- investeringen t.b.v. bouw of verbetering van het tehuis (middels aangetrokken kapitaalmarktleningen danwel middels interne financiering) en eventuele installaties en inventaris.
- “tijdelijke” verliesdekking voortvloeiend uit de overeengekomen exploitatie- en subsidiemethodiek (bijvoorbeeld “liquiditeitsstekorten” in de DKP-systematiek, leidend tot de zogeheten klim in de DKP-lening).

[...]

Daarnaast kunnen directe, werkelijke “personele” kosten (afvloeiingsregelingen, herscholing e.d.) vergoed worden, wanneer aantoonbaar is dat personeel belast met het onroerend goed beheer niet intern binnen de toegelaten instelling inzetbaar is.”<sup>43</sup>

Een ander uitgangspunt volgens de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 voor de sluitingsregeling is:

“[...] dat de rijksoverheid in het verleden voorgeschreven heeft dat exploitatie van verzorgingshuizen (het onroerend goed) en de daarin overeengekomen huurprijs en huurprijsontwikkeling (c.q. vergoeding voor kapitaalslasten en overige exploitatielasten) gebaseerd zou zijn op een 50-jarige exploitatie van het onroerend goed op basis van de daarbij overeengekomen financieringswijzen (lineair, annuïtair of klim). Indien derhalve voor de 50-jarige periode (dan wel een verlengde periode in geval van gedane extra investeringen boven groot onderhoud) er een verandering van de bestemming zou plaatsvinden, sluiting of capaciteitsvermindering met gevolgen voor het huurcontract, zal er een vergoedingsregeling gehanteerd worden voor geleden schade samenhangend met de optredende desinvestering.”

<sup>43</sup> Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999, p. 9.

Om tot een beantwoording te komen van de vraag of de SOR een beroep kan doen op de schadeloosstellingsregeling, is het noodzakelijk de reikwijdte van het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 te bepalen mede op basis van de bedoeling van partijen. In het navolgende volgt daarvan (i) onze interpretatie en (ii) een beoordeling van het standpunt van de SOR.

*(i) Interpretatie BOEKEL*

Gelet op 3.2.2, waarin de wettelijke situatie ten tijde van ondertekening van het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 uiteen is gezet, is het aannemelijk dat partijen met de schadeloosstellingsregeling bedoeld hebben om aan te sluiten bij de op dat moment geldende Overgangswet verzorgingshuizen waarin werd beoogd om verzorgingshuizen onder de reikwijdte van de WZV te brengen. Op grond van de WZV was een specifieke beschikking benodigd voor de sluiting of capaciteitsvermindering.

Allereerst kon een beschikking tot sluiting of capaciteitsvermindering worden gegeven op grond van een kwalitatieve reden, dat wil zeggen vanuit planningsoverweging. Gedeputeerde staten stelden op grond van de WZV een plan vast inzake de behoefte aan ziekenhuisvoorzieningen (waaronder verzorgingshuizen). Indien de behoefte vraag lager lag dan de beschikbare capaciteit kon door de minister op grond van artikel 18a WZV worden besloten om over te gaan tot sluiting of capaciteitsvermindering van een verzorgingshuis. Bij letterlijke lezing van de tekst van het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 lijken partijen aansluiting te hebben gezocht bij de wettelijke systematiek van de WZV en voorheen de WBO. In dat geval was steeds een specifieke beschikking benodigd inhoudende een sluiting of capaciteitsreductie als bedoeld in de WZV.

Daarnaast kon op grond van een kwalitatieve reden tot sluiting worden besloten wegens het niet voldoen aan vereisten/normen zoals gesteld bij de Ziekenfondswet en de AWBZ. In dat geval was het verzorgingshuis kwalitatief gezien onvoldoende. Bij letterlijke lezing van de tekst van het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999, lijken partijen niet bedoeld te hebben om in een saneringsvergoeding te voorzien bij een beschikking inhoudende sluiting wegens kwalitatieve normen.

Op grond van het voorgaande is het gewijzigd overheidsbeleid, dat is gericht op extramuralisering van de lichte zorgzwaartepakketten, strikt genomen niet aan te merken als een beschikking om over te gaan tot sluiting dan wel capaciteitsvermindering ten gevolge van een kwantitatieve reden. Hierdoor kan het standpunt ingenomen worden dat het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 materieel niet van toepassing is en de SOR geen beroep kan doen op de schadeloosstellingsregeling en de daaruit voortvloeiende saneringsvergoeding. Temeer omdat voor de bevoegdheid tot het nemen van een beschikking inhoudende een sluiting of capaciteitsvermindering sinds de inwerkingtreding van de WTZi op 1 januari 2006 geen wettelijke grondslag meer bestaat, zoals eerder onder 3.2.2 is geconcludeerd.

*(ii) Beoordeling standpunt SOR*

De SOR beroept zich op de schadeloosstellingsregeling van het Protocol en de bijbehorende Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 wegens gewijzigd overheidsbeleid dat is gericht op extramuralisering van de lichte zorgzwaartepakketten, hetgeen tot gevolg heeft dat verzorgingshuizen die bij haar in eigendom zijn, zullen sluiten. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, volgt uit een letterlijke lezing van het Protocol en de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999 niet dat partijen bedoeld hebben die algemene beleidswijziging te laten vallen onder de beschikking inhoudende een sluiting of capaciteitsvermindering.

Gesteld kan worden dat de SOR de schadeloosstellingsregeling kennelijk ruimer wil opvatten. Vooral nog delen wij die mening niet. Er zijn voldoende aanknopingspunten, mede op basis van de wettelijke situatie ten tijde van de ondertekening van het Protocol, dat partijen hebben willen aansluiten bij het wettelijk kader als bedoeld in de WZV en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden. Die sluiten niet aan bij de thans doorgevoerde algemene beleidswijziging.

**Kortom:**

- gelet op de conclusie onder 3.2.2 en het voorgaande is sprake van een beperkte reikwijdte van de schadeloosstellingsregeling van het Protocol (artikelen III.5 en VIII en de uitwerking daarvan in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999);
- dat wil zeggen: de reikwijdte van voornoemde schadeloosstellingsregeling strekt zich niet uit tot een wijziging van overheidsbeleid zoals hier aan de orde;
- althans, ons inziens hebben partijen met sluiting of capaciteitsvermindering bedoeld aan te sluiten bij de bevoegdheden uit de inmiddels ingetrokken WZV;
- voor de uitvoering van die bevoegdheden bestaat thans geen wettelijke grondslag meer;
- het standpunt kan worden ingenomen dat op de schadeloosstellingsregeling van het Protocol (artikelen III.5 en VIII en de uitwerking daarvan in de Saneringsregeling verzorgingshuizen 1999) materieel geen beroep meer kan worden gedaan door de SOR.

## BIJLAGE 1: WETTELIJK KADER

### Publiekrechtelijk kader

- *Wet op de bejaardenoorden (vervallen op 1 januari 1997)*

De wettekst zoals die geldend was op 31 december 1996, is niet beschikbaar.

- *Wet Ziekenhuisvoorzieningen (vervallen per 1 januari 2006)*

#### § 5. Sluiting en vermindering van de capaciteit van ziekenhuisvoorzieningen

##### Artikel 18a

1. Onze Minister kan bepalen:

- a. dat een ziekenhuisvoorziening moet worden gesloten;
- b. dat het aantal bedden of plaatsen in een ziekenhuisvoorziening moet worden verminderd met een door hem aan te geven aantal;
- c. dat de uitoefening van door hem aan te geven medische specialismen in een ziekenhuisvoorziening moet worden verminderd met een door hem aan te geven aantal functie-eenheden dan wel dient te worden beëindigd, indien een en ander niet past in een plan voor ziekenhuisvoorzieningen.

2. Alvorens hiertoe over te gaan, hoort Onze Minister het College bouw en gedeputeerde staten van de provincie waarin de ziekenhuisvoorziening zich bevindt; gedeputeerde staten geven aan het bestuur van de gemeente, waarin de voorziening zich bevindt, en aan bestuur en medewerkers van de betrokken ziekenhuisvoorziening de gelegenheid om binnen een door Onze Minister te bepalen termijn hun opmerkingen omtrent dit voornemen aan hen kenbaar te maken.

3. Onze minister handelt bij toepassing van de voorgaande leden in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met betrekking tot academische ziekenhuizen, met Onze Minister van Defensie met betrekking tot militaire ziekenhuizen en met Onze Minister van Justitie met betrekking tot ziekenhuisvoorzieningen waar uitsluitend of overwegend patiënten worden opgenomen onder diens verantwoordelijkheid in het kader van de uitvoering van een rechterlijke uitspraak

4. De werking van de beschikking krachtens het eerste lid, wordt opgeschort tot drie maanden na het verstrijken van de beroepstermijn of, indien beroep is ingesteld, tot drie maanden nadat op het beroep is beslist, tenzij Onze Minister, gezien de aard van de maatregel, anders bepaalt. Onze Minister kan desgevraagd de termijn verlengen.

5. Het is verboden een ziekenhuisvoorziening te exploiteren in strijd met een beschikking krachtens het eerste lid.

- *Wet toelating zorginstellingen (geldend vanaf 1 januari 2006)*

##### Artikel 14

1. Onze Minister kan op grond van de beleidsregels, bedoeld in artikel 4:

- a. een toelating onder beperkingen verlenen;
- b. aan een verleende toelating alsnog beperkingen stellen;
- c. beperkingen wijzigen of intrekken;
- d. een toelating intrekken.

2. Alvorens over te gaan tot een maatregel als bedoeld in het eerste lid, onder b of d, stelt Onze

Minister de zorgverzekeraars in de zin van artikel 1, onderdeel b, van de Zorgverzekeringswet, waarmee de instelling een overeenkomst heeft gesloten, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de instelling zich bevindt, en het bestuur en medewerkers van de betrokken instelling de gelegenheid om binnen een door Onze Minister te bepalen termijn hun opmerkingen omtrent dit voornemen aan hem kenbaar te maken.

3. Onze Minister doet van een beslissing tot beperking of intrekking van een toelating op grond van het eerste lid, onder b of d, mededeling in de Staatscourant en zendt een afschrift van deze beschikking aan het College sanering en aan de beheerder van het register van zorgaanbieders, bedoeld in artikel 14 van de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg alsmede, indien het een beslissing tot beperking of intrekking van een toelating van een instelling met artsen of psychotherapeuten betreft, de beheerder van de autorisatielijst van jeugdzorgaanbieders, bedoeld in artikel 2y van de Wet op de jeugdzorg.

➤ *Besluit financiering sanering ziekenhuisvoorzieningen*

**Artikel 2**

1. Onder financiële gevolgen van sanering als bedoeld in artikel 18b. eerste lid, van de Wet wordt verstaan het saldo van activa en passiva, na afsluiting van de liquidatierekening. De Commissie stelt dit saldo vast, met inachtneming van het gestelde in artikel 3 onder e. Bij het vaststellen van bovengenoemd saldo gaat de Commissie uit van:

a. de onderbezettingsverliezen, die een onmiddellijk gevolg zijn van een voorgenomen sluiting van de betrokken ziekenhuisvoorziening of een deel daarvan, voor zover in deze kosten) niet is voorzien middels een tarief dat door het Centraal orgaan Ziekenhuistarieven is goedgekeurd dan wel waarover door het Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven een advies is uitgebracht overeenkomstig de artikelen 3-6 van de Wet ziekenhuistarieven (Stb. 1965.190);

b. de financiële consequenties verbonden aan de afvloeiing van werknemers waaronder begrepen directieleden werkzaam ten behoeve van de te sluiten ziekenhuisvoorziening, voor zover deze afvloeiing plaats vindt conform de bepalingen van de C.A.O. ziekenhuiswezen of een verbindend verklaarde rechtspositieregeling, of het Rijksambtenaren reglement.

c. de naar het oordeel van de Commissie noodzakelijke kosten welke worden gemaakt ten behoeve van de sanering. Onder deze kosten kunnen tevens worden begrepen de financiële middelen welke de Commissie nodig acht ter voorkoming van het direct opeisbaar worden van bepaalde schulden van de te saneren ziekenhuisvoorziening, zulks vooruitlopend op de uiteindelijke beslissing inzake uitkering. De voor de toepassing van dit lid benodigde financiële middelen worden op een daartoe strekkend verzoek van de Commissie uit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten bij wijze van voorschot ter beschikking gesteld;

d. overige kosten welke voor een goed verloop van de sanering nodig zijn.

➤ *Besluit woninggebonden subsidies 1995*

**Artikel 33**

1. Onze Minister kan, volgens bij ministeriële regeling te stellen regels, geldelijke steun verlenen voor andere doeleinden, de volkshuisvesting betreffende, dan de doeleinden waarvoor op voet van hoofdstuk III van dit besluit geldelijke steun wordt verleend.

➤ *Algemene Wet Bestuursrecht*

**Artikel 4:23 lid 1**



1. Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

**Artikel 8:3 lid 1 onder a**

1. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:  
a. inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel,

**Artikel 10:1**

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

**Artikel 10:3 lid 1**

Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaat verlening verzet.

➤ *Regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen (vervallen per 23 december 2004)*

**Artikel 19**

1. De minister kan op aanvraag van een instelling als bedoeld in het tweede lid een eenmalige subsidie vaststellen ter sanering van de exploitatie van een verzorgingshuis.

2. Voor subsidie komt in aanmerking een instelling:

a. die op 1 januari 1997 nog rechten ontleende aan een beschikking krachtens een DKP-regeling of ten gunste waarvan een gemeente op 1 januari 1997 nog rechten ontleende aan een beschikking krachtens de Regeling geldelijke steun huurwoningen normkostensysteem 1988, voorzover die rechten:

1°. betrekking hebben op een verzorgingshuis;

2°. niet op of na die datum aan een andere instelling zijn overgedragen, en

3°. niet voortvloeien uit een beschikking die overeenkomstig artikel 2 van de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting in aanmerking dient te worden genomen voor de vaststelling van de in dat artikel bedoelde som;

b. waaraan van overheidswege een garantie is verstrekt voor een door haar aangetrokken kapitaalmarktlening ten behoeve van de bouw of de verbetering van een verzorgingshuis mits die garantie op 1 januari 1998 nog geldt, en

c. die geen toegelaten instelling is als bedoeld in artikel 70 van de Woningwet.

3. Voor subsidie komt tevens in aanmerking een instelling:

a. waaraan op of na 1 januari 1997 de op een verzorgingshuis betrekking hebbende rechten, verbonden aan een beschikking krachtens een DKP-regeling, als bedoeld in het tweede lid, onder a, of de op een verzorgingshuis betrekking hebbende rechten, verbonden aan een beschikking van een gemeente, die voortvloeit uit een beschikking krachtens de Regeling geldelijke steun huurwoningen normkosten systeem 1998, als bedoeld in het tweede lid, onder a, zijn overgedragen, voorzover die rechten niet voortvloeien uit een beschikking die overeenkomstig artikel 2 van de Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting in aanmerking dient te worden genomen voor de vaststelling van de in dat artikel bedoelde som;

b. waaraan van overheidswege een garantie als bedoeld in het tweede lid, onder b, is verstrekt dan wel de rechten en verplichtingen, verbonden aan een garantie als bedoeld in het tweede lid, onder b, zijn overgedragen, mits die garantie op 1 januari 1998 nog geldt, en

c. die geen toegelaten instelling is als bedoeld in artikel 70 van de Woningwet.

4. De artikelen 14, 17, eerste en derde tot en met zevende lid, en 18 zijn van overeenkomstige toepassing.

➤ *VROM intrekingsregeling 2004 (geldend per 23 december 2004)*

**Artikel 1**

Op het gebied van Wonen worden de volgende regeling en beschikkingen ingetrokken:

[...]

F. Op grond van de Woningwet:

[...]

3°. Regeling eenmalige subsidie niet-winstbeogende instellingen;

[...]

**Artikel 4**

1. Voorzover er ter zake nog sprake is van enige bestuursrechtelijke afdoening, met inbegrip van bezwaar- en beroeps-procedures, vindt deze overeenkomstig de regelingen, genoemd in de artikelen 1 tot en met 3 plaats.

2. Bestaande aanspraken en verplichting bij, op grond of in het kader van de regelingen, genoemd in de artikelen 1 tot en met 3, blijven in stand.

**Privaatrechtelijk kader**

➤ *Protocol uitbreiding garantiestructuur sociale woningbouw aangaande verzorgingshuizen in verband met de regeling eenmalige subsidies niet-winstbeogende instellingen (overeenkomst van 2 juni 1999 tussen het WSW, het Rijk, Aedes en de VNG)*

**III      Uitwerking**

[...]

5. Het Waarborgfonds is bij overdracht (al dan niet door middel van fusie) van verzorgingshuizen van niet-winstbeogende instellingen aan toegelaten instellingen, bereid over te gaan tot de onder 2, 3 en 4 bedoelde vrijwaring c.q. borgstelling onder de voorwaarde dat de schadeloosstellingsregeling, conform de aan het onderhavige Protocol gehechte bijlage, welk daarvan een onlosmakelijk deel uitmaakt, geldt voor alle verzorgingshuizen die eigendom zijn van toegelaten instellingen, dat wil zeggen de verzorgingshuizen die nu reeds eigendom zijn van toegelaten instellingen cq. straks van niet-winstbeogende instellingen nog zullen worden overgenomen en die op grond van planbeslissingen geheel of gedeeltelijk moeten worden gesloten.

[...]

**VIII      Uitwerking schadeloosstellingsregeling**

Conform het gestelde onder punt III en IV is het Waarborgfonds bereid de risico's van verzorgingshuizen van het Rijk en de gemeente over te nemen en nieuwe borgstellingen af te geven voor de financiering van verzorgingshuizen onder de voorwaarden dat de toegelaten instelling schadeloos wordt gesteld bij gehele of gedeeltelijke door de minister goedgekeurde (planmatige) of van overheidswege opgelegde sluiting van het verzorgingshuis.

De schadeloosstellingsregeling is uitgewerkt in de bijlage 'Wijze van vaststelling van de saneringsvergoeding ten aanzien van het onroerend goed van verzorgingshuizen in eigendom van toegelaten instellingen en verhuurd aan een zorginstelling', welke een onlosmakelijk deel uitmaakt van het onderhavige Protocol.