

Vergaderjaar 2006–2007

29 453

Woningcorporaties

Nr. 58

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 20 november 2006

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 11 oktober 2006 overleg gevoerd met minister Winsemius van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **de brief van de minister van VROM d.d. 29 augustus 2006 over de motie-Depla c.s. inzake fusies bij woningcorporaties (29 453, nr. 54).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Depla** (PvdA) merkt op dat verdergaande schaalvergroting geen goede invloed heeft op het functioneren van de woningcorporaties. Vandaar dat de motie-Depla c.s. (29 453, nr. 54) is ingediend met daarin de norm dat de beheerslast niet boven de 10 000 woningen mag stijgen. Overigens is niet zozeer de groeiende beheerslast, maar de toenemende afstand tot de bewoners, de verminderde betrokkenheid en de slechtere service het probleem. Buurten en bewoners worden beter van een goede samenwerking tussen woningcorporatie, gemeente en bewoners. Schaalvergroting doorbreekt dit evenwicht echter met een vergrote afstand. Er worden callcentra ingevoerd. Huurders worden te woord gestaan door mensen die de buurt en de bewoners niet kennen. Huurders met ideeën of klachten worden van het kastje naar de muur gestuurd. De grote woningcorporaties kunnen bovendien besluiten meer aandacht te besteden aan huurders in een gemeente die minder kritisch is. Het is dan ook tijd om de lessen toe te passen die getrokken zijn uit de doorgeschoten schaalvergroting bij onderwijs en zorg, inclusief de uitblijvende kwaliteitssprong. Klanttevredenheidsonderzoek laat immers zien dat de beste zorgverzekeraars de kleinste zijn. Ander onderzoek toont aan dat kleine ziekenhuizen beter scoren op efficiëntie en kwaliteit.

De leer van de schaalvergroting kent een aantal uitgangspunten. Ten eerste leidt schaalvergroting bij corporaties tot meer efficiency. Onderzoek van het Centraal Fonds Volkshuisvesting toont echter aan dat de overhead in de eerste drie jaren na een fusie toeneemt. Ten tweede geven schaalvergroting en fusies de corporaties meer financiële armslag voor het investeren in nieuwbouw en het opknappen van buurten. Voor het

¹ Samenstelling:

Leden: Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Koopmans (CDA), Gerken (SP), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (PvdA), ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD), Lenards (VVD) en Krähe (PvdA).

Plv. leden: Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Knops (CDA), Vendrik (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD), Van der Sande (VVD) en Crone (PvdA).

inzetten van overreserves door een woningcorporatie bij een andere woningcorporatie met minder geld en een grote investeringsopgave is echter geen fusie nodig. Volgens de sector zijn er slimmere manieren om tot matching te komen. Ten derde leidt schaalvergroting tot innovatie. De belangrijkste vernieuwingen in de laatste jaren, het Te Woon-concept, het aanbodmodel en het landelijk aanvaarde KWH-label (Kwaliteitscentrum woningcorporaties Huursector) zijn door de kleinere corporaties bedacht. Ten vierde leidt schaalvergroting, één eigenaar voor één buurt, tot meer slagvaardigheid bij renovatie. Hierbij worden de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam als voorbeeld genoemd. Dat komt echter neer op het vervangen van het overleg tussen meerdere corporaties door bureaucratisch overleg binnen een corporatie. Gemeenten hebben liever te maken met meerdere spelers.

De heer Depla kent grote corporaties die het prima doen. De winst van fusies van woningcorporaties is echter kleiner dan het verlies. Het functioneren van grote organisaties is sterk afhankelijk van een goede directeur. Het voorbeeld van Portaal laat zien tot welke problemen dit kan leiden als de juiste opvolger ontbreekt. De fusiedrift lijkt ook iets met de ego's van corporatiedirecteuren te maken te hebben. Als die uitgekeken zijn op hun werk, proberen zij van hun FC Elinkwijk alsnog een FC Barcelona te maken.

De heer Depla roept de minister op het nee, tenzij-principe bij het goedkeuren van fusies van woningcorporaties ter hand te nemen en daarbij de norm van 10 000 woningen toe te passen. Hoeveel vragen tot goedkeuring van fusies liggen er bij het ministerie? Met twintig corporaties zou de minister gesprekken aangaan over de te hoge beloning van bestuurders. Wat leveren die gesprekken op en welke stappen onderneemt de minister? Zijn de salarissen naar beneden bijgesteld?

Mevrouw **Gerkena** (SP) is van mening dat de minister bij het beoordelen van een fusie een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met het oog op het publieke belang. De interpretatie door de minister van de motie van de heer Depla leidt ertoe dat de schaalvergroting gewoon doorgaat. De voorganger van de minister dacht dat verzwaring van de fusiestukken de oplossing biedt, die inzicht moeten geven in het effect op efficiency, bedrijfslast, overhead en bezoldiging corporatietop. De beoordeling hiervan vindt echter plaats door de raden van toezicht van de betrokken corporaties die een hoog ons kent ons-gehalte hebben en die bovendien vinden dat de eigen beloning omhoog kan.

De minister moet criteria formuleren om een fusie tegen te houden. Zo moeten de bedrijfslasten per woning minstens met 5% dalen. Een onafhankelijke fusietoets is niet meer dan logisch. Is de minister bereid, mee te werken aan aanscherping van de fusiecriteria?

De voorganger van de minister liet in augustus weten zeer te hechten aan het advies van betrokken gemeenten en huurdersorganisaties bij een fusievoorstel. Dat is iets anders dan het automatisch opvolgen van dit advies. De geschiedenis laat immers zien dat het er bij fusies vaak hard aan toegaat en dat de grotendeels door de woningcorporaties gefinancierde huurdersorganisaties onder druk worden gezet om in te stemmen. Is het niet verstandig om deze financiering op een andere leest te schoeien?

Mevrouw Gerkena wijst erop dat de voorganger van de minister op vragen over monopolisten en bijna-monopolisten antwoordde dat er in 2004 in 71 gemeenten nog maar één corporatie actief was. Met alle megafusies zal het aantal monopolisten en bijna-monopolisten alleen maar toenemen. Fusies die ertoe leiden dat het aantal monopoliegemeenten toeneemt, moeten sowieso verboden worden. Private monopolies leiden immers tot arrogantie, afstand tot de huurders en ondermaatse prestaties. Is de minister bereid om dit criterium toe te voegen aan de nieuwe fusie-circulaire? De minister moet de nee, tenzij-motie uitvoeren en fusies naar

corporaties met meer dan 10 000 eenheden moeten de uitzondering worden in plaats van de regel.

Mevrouw **Veenendaal** (VVD) heeft tegen de motie-Depla gestemd. De schriftelijke antwoorden van de minister vallen in goede aarde.

De heer **Van Bochove** (CDA) onderschrijft voor een belangrijk deel de inbreng van de heer Depla. Van belang daarbij is de kan-bepaling. De motie-Depla kon indertijd niet op steun van de CDA-fractie rekenen omdat de norm van 10 000 woningen volstrekt willekeurig is. Soms kan 5000 al te veel zijn, terwijl op andere plekken tot 15 000 woningen gekomen kan worden. Het gaat om een zorgvuldige en brede afweging van de lokale omstandigheden waarin de belangen van alle stakeholders tot hun recht komen. Tegenmacht en tegenspel vormen daarbij een van de elementen. De afweging moet breder zijn dan het criteria van 10 000 woningen en efficiënter werken.

De minister wordt opgeroepen om zorgvuldig na te denken over de bij de beoordeling van fusies van woningcorporaties te gebruiken criteria. Het gevaar van de motie-Depla is dat alle fusies beneden de 10 000 woningen automatisch goedgekeurd worden. Desgevraagd wordt matching een goed alternatief genoemd om kleinschalig te blijven opereren. Geld benodigd voor investeringen is dus niet automatisch een argument voor fusie. Er moet dan ook gewerkt worden met een aantal inhoudelijke criteria in plaats van met één getal.

Antwoord van de minister

De **minister** erkent de kritiek op het fuseren van woningcorporaties. De stijgende beheerslast leidt soms tot minder efficiency, er is soms verlies van focus en de menselijke maat wordt soms uit het oog verloren. In de brief van de voorganger van de minister valt dan ook te lezen dat er bij elk fusievoornemen vooraf een bewijslast ligt wat betreft de efficiency. Een en ander wordt opgenomen in een fusiecirculaire.

De stelling groot is slecht kan niet volledig onderschreven worden. Er zijn voorbeelden van het tegendeel. De sector is ook gemakkelijker aan te spreken. Grote corporaties krijgen een grote herstructurering gemakkelijker voor elkaar, zie het Pact op Zuid in Rotterdam. De afhankelijkheid van goede bestuurders is een kwetsbaar punt. Met de (te) hoge salarissen kunnen echter mensen met kwaliteiten aangetrokken worden die niet voor de kleine corporaties zijn weggelegd.

De grens van 10 000 woningen is min of meer afhankelijk van de gepleegde analyse. De aantallen woningen vormen ook niet het hoofdpunt. De grote corporaties werken bijvoorbeeld vaak in moeilijke, dus stedelijke gebieden, waar de aantallen woningen vaak hoog liggen. Belangrijker is dat fusies kunnen afleiden van het eigenlijke werk en kunnen leiden tot afstand tot de buurt en de bewoners. Het onderzoek van Cebeon laat zien dat niet de grootte van de organisatie, maar vorm en cultuur van belang zijn. Grote, goede woningcorporaties werken bijvoorbeeld met veel buurtconciërges, zoals in Schiedam. De grootte is niet meer dan een zorgpunt. Aandachtspunt is het behouden van de menselijke maat.

De minister merkt op dat de praktijk reeds een zwaarwegend advies kent van gemeenten en van de huurders. Tot nu toe is de minister nog nooit afgeweken van het meestal positieve advies. Dat is niet vreemd, omdat gemeenten en huurders goed kijken naar prestaties, tevredenheid en de hoogte van de huren. Een proefhuwelijk is geen verbetering in dit opzicht. Wel is een systeem met waarborgen voorstelbaar waarin na een of twee jaar na een fusie de prestaties goed bekeken worden. De corporaties kunnen in hun gedragsregels opnemen om na een of twee jaar te onderzoeken of de gemeenten en huurders tevreden zijn. De Stuurgroep Experi-

menten Volkshuisvesting (SEV) is reeds bezig met visitaties als proef. Na een fusie is extra aandacht en dus zeker een visitatie aan de orde. Als de visitatie uitwijst dat de kernprestaties (de bewijslast): efficiency, focus en tevredenheid, serieus achterblijven, moet er een correctie komen, het liefst door de betrokken corporatie of de sector. Dat is iets anders dan het blokkeren van een fusie. Groot is niet synoniem met slecht, mits er sprake is van goed toezicht en goed management. De raden van toezicht en de raden van commissarissen vormen indien nodig het aangrijpingspunt voor een minister. De minister zal dit punt aan de agenda toevoegen van het komende gesprek met Aedes en de woningcorporaties. De Kamer zal binnen drie maanden een notitie ontvangen over de stand van zaken. In de afgelopen tien jaar zijn er door fusies 43 grote corporaties ontstaan met meer dan 10 000 woningen, 6 daarvan met meer dan 20 000 woningen. Op het ministerie liggen zeven verzoeken voor op stapel staande fusies. Naar verwachting zal dit aantal niet afnemen. De vraag is hoe deze tendens te begeleiden is naar een maximale kans van slagen op de gewenste doelen.

De minister merkt op dat Aedes binnenkort de Izeboudcode vaststelt, die aangeeft dat verhoging van salarissen goed uitgelegd moet worden. De tegendruk bij te hoge salarissen moet idealiter vanuit de lokale gemeenschap plaatsvinden. Daar zitten immers de contacten en de aangrijpingspunten. De lokale politiek en media zijn daar pittig genoeg voor. VROM kan daarbij helpen door een overzicht te registreren en te waarschuwen waar het niet goed gaat.

Desgevraagd geeft de minister aan de toezegging van zijn voorganger om met twintig corporaties te spreken en zo nodig actie te ondernemen gestand te doen. De Kamer ontvangt dan ook een brief met de stand van zaken op dit vlak. Naar aanleiding van dat overzicht vangt het denken van de minister aan over eventueel ingrijpen. Het radicale middel van aanwijzingen moet niet worden geschuwd, maar er moet ook aandacht komen voor instrumentering van het tegenspel in de regio. De minister zegt toe in de bedoelde brief in te gaan op het spanningsveld tussen aanwijzing en contractvrijheid. Naming and shaming kan in het algemeen overigens heel effectief zijn, zelfs voordat de publiciteit wordt gezocht.

De minister merkt op dat het niet aan het ministerie is om bij monopolievorming in te grijpen. De aangewezen instantie daarvoor is de NMa, die reeds in Eindhoven onderzoek heeft verricht. Het ministerie streeft natuurlijk niet naar grote corporaties of naar monopolievorming op regionale markten. Ook hier kan de voorgestelde visitatie- en correctieroute met Aedes uitkomst bieden. Slechtere prestaties, verlies aan focus en grotere ontevredenheid van bewoners zouden immers naar voren moeten komen in geval van fat cat-monopolievorming. Dat grote corporaties op zich niet altijd slecht hoeven te zijn, laat de verhuurder van de Paperclip in Rotterdam zien, die fantastisch werk doet met een noodwijk en de deelgemeente.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Depla** (PvdA) ziet het liefst dat de door de minister voorgestelde en waardevolle methodiek van visitaties voor alle corporaties geldt, los van een eventuele fusie. Er moet immers gepresteerd worden naar vermogen op het lokale niveau. Ook moet de organisatie van bewoners en die van de gemeente versterkt worden met het oog op de tegenmacht. Bij de schaalvergroting moeten de lessen van onderwijs en zorg toegepast worden in de vorm van het nee, tenzij-principe. Het visitatieplusvoorstel van de minister komt dan ook niet tegemoet aan de kern van de motie-Depla: schaalvergroting als gevaar voor de menselijke maat.

De minister wordt verzocht de motie-Depla alsnog uit te voeren. De norm van 10 000 woningen is daarbij wellicht geen harde grens, maar toch een goede richtwaarde. De minister moet aangeven hoe hij de criteria van

focus, menselijke maat en efficiency gaat hanteren bij het al dan niet goedkeuren van een fusie. Totdat daarover duidelijkheid is verkregen, moeten er geen fusies worden toegestaan waardoor een corporatie ontstaat met meer dan 10 000 woningen. Misschien kunnen de ervaringen in de zorg met fusies van ziekenhuizen bij de toepassing van de criteria van pas komen.

Het langzame maar zorgvuldige traject over de te hoge salarissen dat vorig jaar met de voorganger van de minister is afgesproken moet niet ter discussie gesteld worden. Dit driestappenplan: inventariseren, aanspreken en als het moet actie ondernemen, moet uitgevoerd worden.

Mevrouw **Gerkens** (SP) is het eens met de minister over de analyse van het probleem. De oplossing van de minister is echter niet de goede. Een tevredenheidstoets is dan ook geen garantie voor de langere termijn. De norm van 10 000 is misschien niet altijd de goede, vandaar dat er ook sprake is van het nee, tenzij-principe. Dat betekent dat de maatschappelijke meerwaarde van een fusie gekwantificeerd moet kunnen worden. De fusiecriteria moeten aangescherpt worden, onder meer door het aantal monopoliegemeenten niet toe te laten nemen, inclusief onafhankelijke toetsing door de SEV. De minister verwacht te veel van de visitaties, die bovendien niet meer zijn dan een correctie achteraf. Voorkomen is echter beter dan genezen. Bovendien blijft het risico aanwezig dat er dingen fout gaan bij fusies van grote corporaties en bij monopolievorming. Mevrouw Gerkens vraagt de minister om bij de Aedesroute de suggesties van de Kamer mee te nemen. Tot de toegezegde stand van zaken de Kamer bereikt, moet er een moratorium afgekondigd worden op fusies van corporaties met meer dan 10 000 woningen.

Mevrouw **Veenendaal** (VVD) is tevreden met het antwoord van de minister. Het criterium van 10 000 woningen is geen alternatief voor het genuanceerd beoordelen van fusies.

Bij de salariskwestie moet opgemerkt worden dat de raad van commissarissen hierover vaak de beslissing neemt. Het versterken van intern toezicht is dan ook nodig. Dergelijke raden moeten geprofessionaliseerd worden naar bedrijfsmatige units. Ook hieraan moet aandacht besteed worden in de komende gesprekken van de minister met Aedes.

De heer **Van Bochove** (CDA) vindt dat bij het behouden van de menselijke maat vooral de gemeenten en corporaties hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Problemen op dit vlak moeten niet pas bij een visitatie blijken, maar reeds als gemeenten en bewoners daarover de mond open doen. In de corporatiebrief van de minister staat al de mogelijkheid vermeld dat gemeenten andere corporaties uitnodigen om actief te worden als andere corporaties het werk laten zitten.

Het betoog van de minister wordt in grote lijnen onderschreven. Ontbrekend element is dat correctie achteraf betekent dat daarvoor reeds dingen verkeerd zijn gegaan. In sommige gevallen moet de minister kunnen constateren dat fusies van corporaties met in totaal wellicht 5000 of 6000 woningen niet wenselijk zijn. Er moeten dan ook criteria ontwikkeld worden zodat tot een zorgvuldige beoordeling van fusieaanvragen vooraf kan worden gekomen.

De heer Van Bochove weet niet of een moratorium gewenst is. Voorkomen moet worden dat een vacuüm ontstaat waarin corporaties snel nog wat zaken regelen voordat de Kamer zich ermee gaat bemoeien.

De **minister** onderschrijft de intenties van de Kamer, zoals dat voorkomen beter is dan genezen. Een eventueel vacuüm levert geen problemen op omdat het doel is om de Kamer binnen drie maanden te berichten over het onderwerp van de fusies. Het is wellicht aardig om de nieuw gekozen Kamer zorgpunten aan te laten dragen voor het overleg met Aedes. Dat

overleg kent reeds onderwerpen zoals Brussel, NMa, woningproductie en buurten. De versterking van de raden van toezicht zal eveneens worden geagendeerd.

Over het hanteren van de criteria neemt de minister contact op met de SEV en Aedes. De SEV ontwikkelt een visitatiesystematiek voor controle achteraf. De daarbij ontwikkelde criteria kunnen wellicht ook gebruikt worden bij beoordeling van fusies vooraf of kort daarna. De SEV komt waarschijnlijk in februari 2007 met de nieuwe systematiek. Wellicht kan het ministerie meedenken over de criteria daarbij.

De minister vindt een moratorium onverstandig. Fusies zijn zoals bekend langlopende processen die niet zomaar versneld en binnen drie maanden afgerond kunnen worden. Bij de zeven aanvragen die bij het ministerie liggen, zullen de zorgen van de Kamer bekend zijn. De minister zal de betrokken corporaties zeker op de door hem gedeelde zorgen van de Kamer wijzen. Als corporaties onverhoopt versneld fuseren en de zaak vastloopt, moet dat over twee jaar blijken bij de visitaties. Overigens is een aantal van de voorliggende fusies bijzonder zinvol. Bij de afweging vooraf over de fusies zal de minister overigens zeker de verschillende elementen van de motie betrekken: efficiency, prestaties, focus en menselijke maat. Over drie maanden hoopt de minister met de sector tot verbeterde voorstellen te komen.

Toezeggingen

- De minister zegt toe de Kamer over drie maanden schriftelijk te informeren over het extra accent dat de beoordeling van een corporatie na fusie krijgt binnen de visitatie. Bij onvoldoende prestaties volgt begeleiding.
- De minister bevestigt de eerdere toezegging dat de Kamer een overzicht van de salarissen van directeuren van woningcorporaties, de aanpak van te hoge salarissen en de gevolgtrekkingen ontvangt. In de brief wordt ook ingegaan op de spanning tussen aanwijzing en contracteervrijheid.
- De minister zegt toe bij beoordeling vooraf van fusies van woningcorporaties, ook bij de reeds voorliggende fusieverzoeken, efficiency, prestaties, focus en de menselijke maat te betrekken en over de nieuwe criteria de Kamer te informeren.
- De minister zegt toe de Kamer te informeren over verschillende onderwerpen in het corporatiedossier, na overleg hierover met de sector.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Van der Leeden