

Vergaderjaar 2005–2006

29 453

Woningcorporaties

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2006

1. Inleiding

In een Algemeen Overleg op 28 september 2005 (kamerstuk 29 453, nr. 27) en in mijn brief «Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties» d.d. 12 december 2005¹ heb ik u een onderzoek toegezegd naar de maatschappelijke effecten van fusies van woningcorporaties. In dit onderzoek zou worden ingegaan op verschillen tussen corporaties qua omvang. De onderzoeksresultaten zouden de basis vormen voor een heroverweging van de thans toegepaste criteria waaraan fusievoornemens worden getoetst (zoals thans vastgelegd in de circulaire MG 2002-18 van mijn ministerie).

Bijgaand treft u het onderzoeksrapport, opgesteld door onderzoeksbureau Cebeon, aan.² Het rapport bevat een zelfstandig leesbare samenvatting.

2. Uitkomsten onderzoek

Cebeon heeft ten eerste een kwantitatief beeld gegeven van de kenmerken van gefuseerde corporaties op basis van cijfermatige gegevens van VROM en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Aansluitend heeft Cebeon een kwalitatieve analyse uitgevoerd van de maatschappelijke effecten van fusies door hierover in gesprek te gaan met de woningcorporaties zelf, maar ook met de betrokken gemeenten en bewonersorganisaties. Op deze wijze konden de eigen indrukken van de woningcorporaties worden gespiegeld aan de indrukken van de meest betrokken belanghouders. Om te voorkomen dat de analyse zou plaatsvinden in een periode waarin het stof van de fusie nog niet was neergedaald, is gekozen voor fusiecorporaties die reeds enkele jaren geleden het fusieproces hebben afgerond.

In die gesprekken is ingegaan op de betekenis van de fusie voor het maken van prestatieafspraken, de lokale en regionale binding, de effecten voor huurders, investeringen in leefbaarheid, productdifferentiatie, de investeringskracht en tenslotte de beheerslasten en de efficiency.

¹ TK 2005–2006, 29 453, nr. 30.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gezien de mogelijkheden binnen dit onderzoek is geen vergelijking gemaakt met fusies in andere maatschappelijke sectoren.

Cebeon heeft getracht de effecten van fusies te onderscheiden van die van ontwikkelingen in de maatschappij in het algemeen en de volkshuisvesting in het bijzonder in de periode rond de fusie. Dit onderscheid blijkt niet altijd aan te geven. In sommige gevallen kunnen bepaalde effecten aan de fusie worden toegeschreven, in andere gevallen wordt geconstateerd dat de fusie ontwikkelingen niet heeft belemmerd.

Uit het onderzoek blijkt onder andere dat fusies een bijdrage leveren aan de algemene tendens van professionalisering, specialisatie en taakverbreiding van corporaties. Dit geldt in versterkte mate voor kleine corporaties, die hebben aangegeven dat ze zonder fusie niet de professionaliseringsslag zouden hebben gemaakt en minder projecten en taken zouden hebben uitgevoerd dan na de fusie het geval is. De in het onderzoek onderzochte gefuseerde corporaties hebben veel meer plannen met betrekking tot nieuwbouw, sloop en verkoop dan de niet gefuseerde corporaties. De investeringskracht is bij alle onderzochte fusiecorporaties vergroot als direct gevolg van de fusie. Dat geldt niet alleen voor fusies van «arm» met «rijk», maar ook bij fusies van financieel gelijkwaardige corporaties. Zowel de omvang van de financiële middelen, de schaal als de deskundigheid hebben bijgedragen tot vergroting van de investeringskracht, leidend tot een hoger investeringsniveau en meer initiatieven. Wat betreft de invloed op de inzet ten behoeve van de leefbaarheid constateert Cebeon dat de algemene ontwikkelingen in de periode waarin de fusie plaatsvond hebben geleid tot meer inzet voor de leefbaarheid. Daar waar corporaties lokaal zijn gefuseerd is echter wel waarneembaar dat door de grotere financiële draagkracht na fusie de inzet voor leefbaarheid is bevorderd. Een zelfde soort constatering is er ten aanzien van de productverbreding bij corporaties.

Tussen de ontwikkeling van de huurprijzen en het plaatsvinden van fusies bestaat geen eenduidig verband.

De in dit onderzoek bevroegde huurdersorganisaties delen veelal de visie van de gefuseerde corporaties en de betrokken gemeenten wat betreft de maatschappelijke effecten van de fusies.

De betrokkenheid van de onderzochte corporaties bij formulering en uitvoering van gemeentelijk beleid is vergroot en de corporaties zijn na de fusie ook beter in staat tot de uitvoering van de (eventuele) prestatieafspraken en van overig gemeentelijk beleid. Gemeenten bevestigen dat. Ook wordt, doordat het aantal corporaties kleiner wordt, het proces van afstemming, samenwerking en afspraken bevorderd.

Het onderzoek wijst niettemin ook op een aantal aandachtspunten.

Bij bovenregionale fusiecorporaties die na een fusie een centraal organisatiemodel kiezen wordt door dat gekozen organisatiemodel de besluitvorming over lokale aangelegenheden vertraagd en neemt de aanspreekbaarheid voor lokale belanghouders, zoals de gemeente, af. Ook is bij met name bovenregionale fusies in kleinere gemeenten de fysieke bereikbaarheid van de fusiecorporatie voor huurders afgenomen ten gevolge van sluiting van loketten. Dat is veelal door telefonische en elektronische bereikbaarheid vervangen. De relatie tussen verhuurder en huurders is daardoor vooral in kleinere gemeenten anoniemer geworden. Cebeon merkt op dat bij een aantal onderzochte fusiecorporaties een huurderstatuut een nuttig instrument is gebleken. Een dergelijk statuut wordt in het kader van een voorgenomen fusie opgesteld en bevat afspraken omtrent het te volgen fusietraject en de advisering door huurders daarin, de samenwerkingsvorm na de fusie, de rechten en bevoegd-

heden van de huurdersorganisatie na de fusie en de klantgerichtheid van de nieuwe fusiecorporatie.

Onderzoeksbureau Cebeon constateert dat laatstgenoemd aandachtspunt, evenals het punt van de lokale binding en aanspreekbaarheid, samenhangen met het gekozen organisatiemodel na fusie, niet met de fusie zelf. Niet de omvang van de corporatie die na fusie ontstaat is bepalend voor de wijze waarop de gemeente en de huurders de corporatie kunnen aanspreken of de wijze waarop ze met elkaar omgaan, maar het organisatiemodel van de nieuwe organisatie. Daar waar sprake is van een centraal aansturingsmodel, waarbij de beleidsbeslissingen door het hoofdkantoor elders worden genomen, is sprake van een vermindering van de lokale binding en aanspreekbaarheid.

Tenslotte is ten aanzien van de beheerslasten geconstateerd dat deze bij de meeste onderzochte corporaties zijn toegenomen. Deze toename heeft (naast algemene kostenstijgingen) te maken met uitbreiding van taken en specialisatie, toename van het aantal projecten in uitvoering en uitbreiding van het aanbod (producten, diensten, keuzemogelijkheden). Deze toename van activiteiten is mogelijk geworden door de fusie en vormt de voornaamste oorzaak van geconstateerde hogere beheerslasten. Het meten van efficiency vergt operationalisatie en meting van prestaties, die tegenover de ingezette middelen kunnen worden gezet. Een dergelijk efficiencyonderzoek vormt geen onderdeel van het onderhavige onderzoek. Binnen het bestek van dit onderzoek kunnen slechts de volgende bevindingen worden opgetekend:

- waar bij gelijkblijvende beheerslasten meer taken worden uitgevoerd, is sprake van efficiencyverbetering. Dit heeft zich voorgedaan bij lokale fusies
- bij landelijke fusies is de aanwezigheid van gescheiden woningmarkten (zowel fysieke als beleidsinhoudelijke afstand) een nadelige factor voor het bereiken van efficiency.

Op dit moment voert het CFV een onderzoek uit naar de achtergronden van sterk gestegen of hoge bedrijfslasten bij woningcorporaties. In het bestek van dat onderzoek zal dieper kunnen worden ingezoomd op de oorzaken van dergelijke hoge of snel stijgende bedrijfslasten. Ik heb uw Kamer toegezegd dit onderzoek in de loop van het voorjaar toe te zenden.

3. Betekenis voor toetsing fusievoornemens

Corporaties zijn private zelfstandige rechtspersonen die zichzelf hebben opgericht. Dat maakt dat een keuze omtrent het samengaan met één of meer andere corporaties in beginsel een keuze is van de corporatie zelf. Fusies zijn echter geen doel op zich. Ze zouden moeten bijdragen aan het beter kunnen dienen van de publieke zaak, welk doel corporaties immers op grond van hun statuten en op grond van hun toelating willen en moeten dienen.

In de afgelopen jaren hebben veel corporaties besloten een fusie aan te gaan met als doel hiermee de complexer wordende opgaven in steden en dorpen te kunnen aanpakken. Corporaties verwachten door het boeken van schaalvoordelen effectiever te kunnen opereren en meer investeringspotentieel te kunnen samenballen in een nieuwe organisatie. Indien fusies daaraan bijdragen beschouw ik dat als een goede ontwikkeling. Blijkens de uitkomsten van het onderzoek dragen fusies in veel van de onderzochte gevallen inderdaad bij aan het belang van de volkshuisvesting. Wel zijn ook in het onderzoek enkele aandachtspunten benoemd.

Om vooraf te kunnen beoordelen of een voorgenomen fusie in het belang is van de volkshuisvesting zijn in het Besluit beheer sociale-huursector

(BBSH) procesvoorschriften opgenomen en zijn in een circulaire (MG 2002-18) inhoudelijke toetspunten vastgelegd.

Corporaties die voornemen te fuseren stellen een fusievoorstel op en geven in de toelichting daarop de redenen voor de fusie, de verwachte gevolgen voor de werkzaamheden en een toelichting uit juridisch, economisch en sociaal oogpunt. Dit omvat ook de voor huurders relevante onderwerpen.

Het BBSH schrijft voor dat de gemeenten waarin de fusiecorporatie bezit heeft hun zienswijze moeten geven over de fusie. In de MG 2002-18 is aangegeven dat corporaties die zienswijze ook zelf kunnen vragen. In de Wet op het overleg huurders verhuurder is niet voorgeschreven dat over fusies advies kan worden gegeven door de huurdersorganisaties. In mijn reactie op het advies van de commissie Leemhuis, die heeft geadviseerd het informatieadviesrecht voor huurders(organisaties) ook toe te passen op fusievoornemens, die u dit voorjaar zal worden aangeboden, zal ik hierop ingaan.

In de MG 2002-18 is wel aangegeven dat het verstandig is als de corporatie ook de zienswijze vraagt van de betrokken huurdersorganisatie(s), op een zodanig tijdstip dat dit nog van belang kan zijn voor de uiteindelijk te nemen beslissingen. Indien bij de fusievoornemens die ik ontvang geen visie van de betrokken huurdersorganisaties is gevoegd, vraag ik die zelf op. Hiermee is de betrokkenheid van huurdersorganisatie bij fusievoornemens reeds gewaarborgd.

De gemeenten en huurdersorganisaties beoordelen daarmee primair of een fusie in het belang van de volkshuisvesting is. Bij een negatief oordeel kan de corporatie haar zienswijze daar tegenover stellen en kan ik zelf een uiteindelijk oordeel vellen.

Indien de gemeente en de huurdersorganisaties hebben aangegeven geen bezwaren tegen de fusie te zien, heeft mijn toets op de fusievoornemens een «licht» karakter. Bij een negatief advies zal ik zelf de voorgenomen fusie zelf nadrukkelijker beoordelen en de verschillende belangen afwegen.

De thans toegepaste toetspunten bij fusievoornemens, zoals vastgelegd in de circulaire MG 2002-18, vormen een invulling van het beginsel dat een fusie in het belang van de volkshuisvesting moet zijn. Deze toetspunten zijn:

- wat zijn de gevolgen van de fusie voor de huurontwikkeling (prijs-kwaliteitverhouding)
- blijft de lokale binding behouden, waaronder in ieder geval wordt verstaan de aanwezigheid van een lokaal aanspreekpunt in die gemeenten waar de gefuseerde corporatie 100 of meer huurwoningen heeft, welk aanspreekpunt minimaal de zelfstandige bevoegdheid heeft om klachten van huurders af te handelen en als aanspreekpunt voor de gemeente fungeert
- wordt de investeringscapaciteit van de gefuseerde corporatie ingezet ten behoeve na de lokale en/of regionale behoeften, zodanig dat de huurdersorganisaties en de gemeenten de corporatie daarop, ook in de jaren na de fusie, kunnen aanspreken
- verbetert de professionaliteit en de doelmatigheid van de organisatie enerzijds en de kwaliteit van de dienstverlening aan de huurders anderzijds
- is er sprake van matching van middelen tussen «rijke» en «arme» corporaties.

De MG 2002-18 geeft ook aan dat als uit signalen van gemeenten en/of huurdersorganisaties mocht blijken dat de gefuseerde corporatie zich later, na het totstandkomen van de fusie, niet (voldoende) aan de hiervoor genoemde voornemens qua lokale binding, investeringscapaciteit etc.

houdt, ik niet zal aarzelen om het bestuur van de corporatie terzake aan te spreken.

Ik constateer dat de uitkomsten van het onderzoek van Cebeon, zoals samengevat in paragraaf 2, thans geen aanleiding geven om de hier genoemde toetspunten te wijzigen. Er zijn uit het onderzoek geen knelpunten gebleken die niet reeds onderdeel zijn van de toetsing vooraf van fusievoornemens.

Wel vragen enkele uit het onderzoek gebleken punten aandacht. Dit betreft de efficiency bij landelijke fusies en de lokale binding en aanspreekbaarheid bij bovenregionale fusies met een centrale aansturing. Dit zijn weliswaar thans reeds toetspunten (zie het 2e toetspunt en de doelmatigheid als bedoeld in het 4e toetspunt), maar bij enkele in dit onderzoek onderzochte gevallen is er geen sprake van onverdeelde tevredenheid over de resultaten tot nu toe. In het onderzoek is gebleken dat de gekozen organisatie en aansturing van de corporatie hierbij bepalend zijn.

Ik vind dat primair de taak ligt bij de corporaties om hun inrichting en aansturing zodanig te bepalen dat aan deze toetspunten recht kan worden gedaan. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen daarbij behulpzaam zijn. Ik zal deze uitkomsten daarom ook bespreken met Aedes. Ik zal Aedes verzoeken om in, of in het kader van, de gewijzigde Aedescode beginselen op te nemen over de inrichting en aansturing van een corporatie die recht doet aan de doelstellingen van behoud van een goede lokale binding en aanspreekbaarheid, en aan het verbeteren van de efficiency. Ik zal de wenselijkheid onderstrepen dat corporaties met fusievoornemens, waarbij de lokale binding onder druk kan komen te staan, uitdrukkelijk met de betrokken gemeenten en huurdersorganisaties spreken over de waarborgen waarmee de lokale binding kan worden verzekerd, en mij hierover bij een fusieverzoek informeren.

Ook de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) zal ik terzake informeren.

Daarnaast zal ik Aedes vragen de opgedane ervaringen met het instrument van een huurdersstatuut te verspreiden.

Lopende dit onderzoek heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen medewerkers van mijn ministerie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). In het onderzoek is geen aandacht besteed aan concentratievorming op de markt zoals de NMa die toetst. Dat lag buiten de scope van dit onderzoek. Kernvraag was immers of fusies goed zijn voor de maatschappelijke prestaties in het belang van de volkshuisvesting. De invalshoek van de NMa is een andere.

De NMa toetst fusieverzoeken van woningcorporaties op het criterium of als gevolg van de fusie een economische machtspositie kan ontstaan of wordt versterkt die tot gevolg heeft dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd (waardoor een dergelijke fusie nadelig kan zijn voor de huurders). Tot voor kort is bij de aan de NMa voorgelegde fusievoornemens een dergelijke situatie niet gebleken. Ik wijs er in dit verband overigens op dat ik in mijn brief «Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties» d.d. 12 december 2005 heb aangegeven hoe ik het «level playing field» tussen corporaties wil bevorderen door het in principe openstellen van landelijke toelating voor iedere corporatie.

Onlangs heeft de NMa terzake een fusieverzoek van twee corporaties uit Eindhoven geconstateerd dat nader onderzoek nodig is om te bepalen of in de Eindhovense huurwoningmarkt als gevolg van die (voorgenomen) fusie een dergelijke economische machtspositie kan ontstaan of wordt versterkt.

De komende maanden zal in overleg met de NMa worden gezien op welke wijze er een procesmatige stroomlijning kan plaatsvinden van de toetsing van verzoeken tot fusies. Ook zullen de inhoudelijke toetspunten van VROM en de toetspunten van de NMa naast elkaar worden gelegd om te bezien of en zo ja op welke wijze deze met elkaar samenhangen. Ik zal op basis van de uitkomsten van die gesprekken bezien welke betekenis hieruit voortvloeit voor de thans vigerende toetsingsregels en toetsingsprocedure zoals vastgelegd in de MG 2002-18. Indien daartoe aanleiding bestaat kunnen daarbij ook de uitkomsten van het thans door het CFV uitgevoerde diepteonderzoek naar de ontwikkeling van de bedrijfslasten bij corporaties worden betrokken.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker