
Effecten fusies corporaties op maatschappelijke prestaties

Rapport

I Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	5
S.1 Onderzoeksdoel en context	5
S.2 Algemene bevindingen	6
S.3 Bevindingen met betrekking tot zeven aspecten van maatschappelijke prestaties.....	8
S.4 Beantwoording hoofdvragen onderzoek	11
 1 Inleiding	 13
 2 Algemeen beeld fusiecorporaties.....	 17
2.1 Inleiding	17
2.2 Belangrijkste bevindingen	17
2.3 Omvang en samenstelling bezit	18
2.4 Ligging, spreiding, spanning op de woningmarkt en aantal aanbieders.....	19
2.5 Stedelijk bezit en opgave volkshuisvesting.....	22
2.6 Financiële positie	23
 3 Beschrijving 15 onderzochte corporaties	 27
 4 Prestatieafspraken.....	 31
4.1 Inleiding	31
4.2 Aanwezigheid en inhoud prestatieafspraken.....	31
4.3 Uitvoering prestatieafspraken	32
4.4 Conclusies	33
 5 Lokale en regionale binding	 35
5.1 Inleiding	35
5.2 Formulering gemeentelijk beleid	35
5.3 Uitvoering gemeentelijk beleid	36
5.4 Samenwerking en concurrentie	37
5.5 Relatie met andere stakeholders.....	38
5.6 Conclusies	39
 6 Effecten voor huurders	 41
6.1 Inleiding	41
6.2 Huurders als stakeholders (huurdersorganisaties).....	41
6.3 Dienstverlening aan huurders (huurders als klanten).....	43
6.4 Conclusies	46
 7 Leefbaarheid	 49
7.1 Inleiding	49
7.2 Betrokkenheid bij buurt- en complexbeheer	49
7.3 Budgetten voor leefbaarheid	49
7.4 Conclusies	50
 8 Productdifferentiatie	 51
8.1 Inleiding	51
8.2 Samenstelling woningvoorraad	51
8.3 Dienstverlening	51

8.4	Voorzieningen aan woningen	52
8.5	Relatie tussen productdifferentiatie en fusie	52
8.6	Conclusies.....	52
9	Investeringskracht.....	55
9.1	Inleiding.....	55
9.2	Financiële investeringsruimte en feitelijk investeringsniveau	55
9.3	Investeringspatroon en geografische spreiding	55
9.4	Organisatie en samenwerking met andere partijen	56
9.5	Conclusies.....	57
10	Efficiency en beheerslasten.....	59
10.1	Inleiding	59
10.2	Organisatieverandering	59
10.3	Personeelsformatie.....	60
10.4	Beheerslasten en efficiency.....	60
10.5	Conclusies.....	62
	Bijlagen	63
A	Onderzochte corporaties, huurdersorganisaties en gemeenten.....	65
B	Werkwijze opstellen algemeen beeld	67
B.1	Beschikbare data.....	67
B.2	Gefuseerde corporaties	68
B.3	Niet-gefuseerde corporaties	68
C	Enquêtes	69

S Samenvatting en conclusies

S.1 Onderzoeksdoel en context

Het doel van het onderzoek is na te gaan of fusies bijdragen aan het beter bereiken van maatschappelijke doelstellingen (zoals de afgesproken prestaties en de huisvesting van doelgroepen) en of lokale binding en huurderbetrokkenheid bij schaalvergroting minimaal op hetzelfde niveau blijven.

kwantitatieve en kwalitatieve analyse

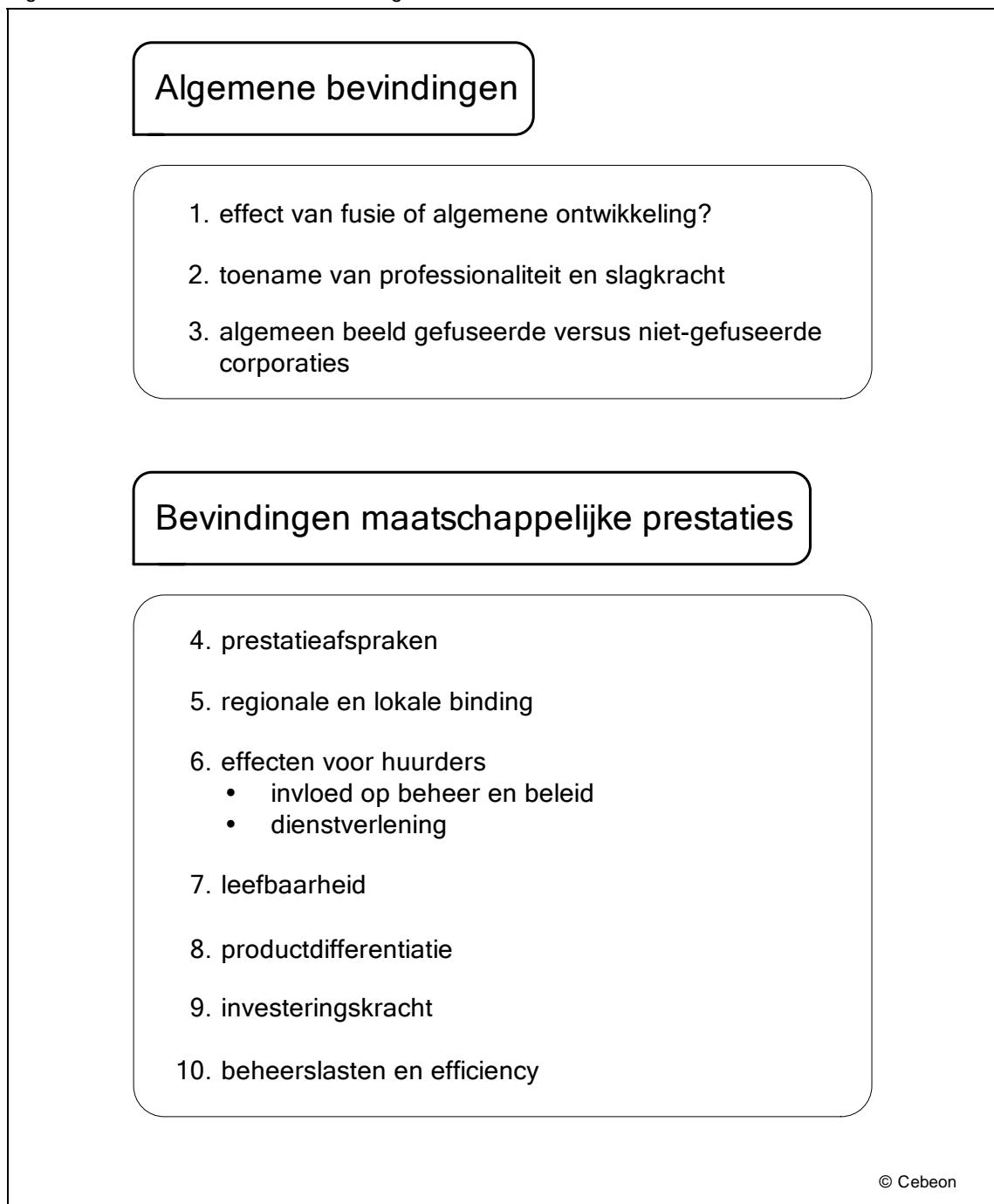
Hiertoe is een kwantitatief beeld geschetst, gebaseerd op de in databases beschikbare gegevens van 135 gefuseerde en 65 niet-gefuseerde corporaties. Er heeft een kwalitatieve verdieping plaatsgevonden bij vijftien gefuseerde corporaties, waarbij inzicht is gecreëerd in de effecten van fusies op de maatschappelijke prestaties en de achtergrondfactoren die bijdragen aan de waargenomen effecten. Daarbij is een zevental aspecten belicht, namelijk: prestatieafspraken, regionale en lokale binding, effecten voor huurders, leefbaarheid, productdifferentiatie, investeringskracht en beheerslasten en efficiency.

structurele effecten

In het onderzoek is de aandacht gericht op structurele effecten. Dat impliceert dat tijdelijke effecten tijdens een overgangssituatie geen voorwerp van onderzoek zijn geweest. Daarom zijn in het kwalitatief deel van het onderzoek corporaties onderzocht die enige jaren geleden zijn gefuseerd.

Hierna worden eerst een drietal algemene bevindingen gegeven (in paragraaf S.2) en vervolgens bevindingen met betrekking tot de zeven onderscheiden aspecten van maatschappelijke prestaties (in paragraaf S.3).

Figuur 1. Thema's onderzoeksbevindingen



S.2 Algemene bevindingen

1. *effect van fusie of algemene ontwikkeling?*

Er is getracht de effecten van de fusie te onderscheiden van die van ontwikkelingen in de maatschappij in het algemeen en in de volkshuisvestingssector in het bijzonder. 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 het plaatsvinden van de fusie ontwikkelingen niet heeft belemmerd, in weer andere gevallen blijft onhelder of er zonder fusie andere prestaties zouden zijn geleverd.

Behalve de ervaring en invalshoek van de corporaties zelf, zijn ook de invalshoeken van gemeenten en van huurdersorganisaties in het onderzoek betrokken.

2. toename van professionaliteit en slagkracht

Er is sprake van een algemene tendens bij corporaties in de richting van professionalisering, specialisatie en taakverbreding. Fusies blijken een bijdrage te leveren aan deze ontwikkelingen. De schaalvergroting en organisatieverandering zijn stimulansen in dit proces. Dit geldt in versterkte mate voor kleine corporaties, die hebben aangegeven dat ze zónder fusie niet de professionaliseringsslag zouden hebben gemaakt en minder projecten en taken zouden hebben uitgevoerd dan na de fusie het geval is.

Op het terrein van beleidsontwikkeling is de deskundigheid toegenomen en worden meer personele mogelijkheden gecreëerd om hier structureel mee bezig te zijn. Corporaties worden na fusies sterkere partners van gemeenten, werken samen met hen aan beleidsontwikkeling en –uitvoering en zijn ook meer ontwikkel- en regietaken op zich gaan nemen.

Na fusies van corporaties hebben gemeenten met grotere, professionelere en veelal draagkrachtiger partners te maken. Dit schept betere mogelijkheden voor de realisatie van volkshuisvestelijke opgaven.

3. algemeen beeld van kwantitatieve verschillen tussen gefuseerde en niet-gefuseerde corporaties

De kwantitatieve analyse is uitgevoerd op basis van gegevens uit de BBSH-rapportages over het jaar 2003 van 135 gefuseerde en 65 niet-gefuseerde corporaties. Hieruit blijkt, dat gefuseerde corporaties gemiddeld veel meer bezit hebben en gespreid over meer gemeenten of regio's dan niet-gefuseerde corporaties. Verder blijken gefuseerde corporaties vaker bezit te hebben in verstedelijkte gemeenten, waaronder in het bijzonder de G30-gemeenten. Hiermee hangt samen dat de woningvoorraad van gefuseerde corporaties ouder is met een groter aandeel goedkope woningen dan niet-gefuseerde corporaties.

Er is geen duidelijke relatie te leggen tussen fusies en de ligging in Nederland of de spanning op de woningmarkt. Wel kan worden geconstateerd dat de meeste corporaties die in één gemeente bezit hebben, daar niet de enige aanbieder van woningen zijn, of ze nu gefuseerd zijn of niet. Onder deze lokale corporaties zijn de niet-gefuseerde het vaakst de enige aanbieder. De meerderheid van corporaties met bezit in meer gemeenten of in meer woningmarktregio's (die voor het grootste deel uit fusies voortkomen) is de enige aanbieder in alle bezitsgemeenten of in een deel daarvan. Door fusies is het aantal situaties, waarin er sprake is van één aanbieder van sociale huurwoningen in een gemeente, toegenomen.

De gefuseerde corporaties hebben veel meer dan de niet-gefuseerde corporaties plannen met betrekking tot nieuwbouw, sloop en verkoop. Deze constatering is van belang, omdat het rijk beoogt de nieuwbouwproductie en de uitvoering van herstructureringsopgaven te versnellen.

De financiële positie van gefuseerde en niet-gefuseerde corporaties verschilt in beperkte mate. In het algemeen hebben kleinere corporaties een hoger weerstandsvermogen per verhuureenheid dan grotere. Onder corporaties van vergelijkbare omvang is het weerstandsvermogen per verhuureenheid bij gefuseerde corporaties iets hoger dan bij niet-gefuseerde.

S.3 Bevindingen met betrekking tot zeven aspecten van maatschappelijke prestaties

4. *prestatieafspraken*

Na fusies zijn er met meer gemeenten prestatieafspraken gemaakt dan vóór de fusie het geval was. De prestatieafspraken hebben betrekking op meer onderwerpen en zijn gedetailleerder van aard. Deze ontwikkeling wordt voornamelijk toegeschreven aan een algemene trend, los van de fusie.

Wel kan het tot stand komen van prestatieafspraken zijn bevorderd door de fusie. In situaties waar voorheen geen afspraken waren, zijn ervaringen van de fusiepartner uit andere gemeenten ingebracht.

In gevallen waar ook na de fusie geen prestatieafspraken zijn, is er geen verband met de fusie, noch in positieve, noch in negatieve zin.

5. *regionale en lokale binding*

Alle onderzochte corporaties vinden lokale verankering van wezenlijk belang. Zij voelen zich verantwoordelijk voor lokale volkshuisvestelijke opgaven en hebben gezorgd voor lokale aanspreekbaarheid voor zowel gemeenten, elkaar als andere stakeholders. De relaties met diverse andere maatschappelijke organisaties zijn bij alle onderzochte corporaties toegenomen en constructiever geworden.

De onderlinge verhouding tussen corporaties in een gemeente of regio wordt gekenmerkt door zowel samenwerking en afstemming als concurrentie (met betrekking tot het verwerven van projecten en grondposities en het realiseren van een sterke marktpositie). Benadrukt is, dat juist vanuit de lokale verankering en de (gezamenlijke) verantwoordelijkheid van corporaties voor lokale volkshuisvestelijke opgaven, de samenwerkingsrelatie veruit de belangrijkste is.

Aandachtspunten zijn:

- bovenregionale fusiecorporaties die na een fusie een centraal organisatiemodel kiezen, waardoor de besluitvorming (over lokale aangelegenheden) wordt vertraagd en de aanspreekbaarheid voor gemeente en andere stakeholders afneemt;
- de (tijdelijke) interne gerichtheid na een fusie, zeker als sprake is van opeenvolgende fusies waardoor deze interne gerichtheid geruime tijd kan voortduren.

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 in veel gevallen het aantal in de gemeente actieve corporaties kleiner, hetgeen het proces van afstemming, samenwerking en afspraken maken bevordert.

In met name kleinere gemeenten is er sprake van een taakverschuiving met betrekking tot beleidsvoorbereiding en regierollen. Aandachtspunt hierbij vormt het bewaken van voldoende countervailing power bij de gemeente. Dit is zowel in het belang van de publieke taken van de gemeente als in het belang van de corporaties die baat hebben bij een deskundige en slagvaardige gemeente. Een ander aandachtspunt is de concurrentie tussen de lokaal actieve corporatie(s) en corporaties van buitenaf die niet delen in de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de lokale corporaties en gemeenten voor het uitvoeren van het totale pakket aan volkshuisvestelijke opgaven. Deze concurrentie kan een spanning oproepen met de door het ministerie en gemeenten gewenste lokale verankering van corporaties.

6. *effecten voor huurders*

6a. *met betrekking tot huurdersinvloed op beheer en beleid*

Als indirect gevolg van fusies neemt het aantal bewonerscommissies (of specifieke werkgroepen) toe. Dit hangt samen met een toename van activiteiten zoals herstructurering, groot onderhoud of nieuwbouw. In beheersituaties neemt het aantal (actieve) bewonerscommissies weer af.

Een fusie kan directe gevolgen hebben voor het functioneren van huurdersorganisaties. Weinig actieve organisaties kunnen worden gestimuleerd door actieve organisaties van fusiepartners. Er is ook wel sprake van kwaliteitsverbetering, mede door ‘kruisbestuiving’ tussen huurdersorganisaties.

In de praktijk vindt er bij de ene fusiecorporatie samenwerking (in de vorm van een platform of gemeenschappelijk overleg met de verhuurder) of integratie (samenvoeging of oprichting van een koepelorganisatie van huurdersorganisaties) plaats, terwijl bij andere corporaties naast elkaar functionerende huurdersorganisaties blijven bestaan. In het laatste geval is soms sprake van harmonisatie van afsprakenkaders. Naast elkaar functionerende huurdersorganisaties betekenen een minder efficiënt overleg- en adviescircuit over onderwerpen op centraal niveau.

Vroegtijdige aandacht voor de positie van huurdersorganisaties en helderheid over bestaande rechten bevorderen een constructieve samenwerking tussen en eventuele integratie van de huurdersorganisaties van de fusiepartners. Een huurdersstatuut, waarover overeenstemming is tussen betrokken huurdersorganisaties en betrokken corporaties, is bijvoorbeeld een nuttig instrument 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 bevoegdheden van de huurdersorganisaties na de fusie en de klantgerichtheid van de nieuwe fusiecorporatie.

Indien er een koepel of platform wordt opgericht, leidt dit voor de corporatie tot een efficiënter en effectiever overleg. Voor de huurdersorganisaties brengt het met zich mee, dat er een complexere interne verantwoordingsstructuur ontstaat en dat de daarin actieve huurders meer moeten investeren in kennisvergaring en tijd.

6b. met betrekking tot de dienstverlening aan huurders

De fysieke bereikbaarheid van de corporatie is in kleinere gemeenten afgenomen ten gevolge van sluiting van loketten. Echter, door verlenging van openingstijden van de overgebleven loketten of telefonische klantenservice is in veel gevallen de telefonische en elektronische bereikbaarheid vergroot. De relatie tussen huurders en verhuurder is vooral in kleine gemeenten, waar voorheen sprake was van persoonlijke contacten, anoniemer geworden.

Tussen de ontwikkeling van de huurprijzen en het plaatsvinden van fusies bestaat geen eenduidig verband. Het dienstenpakket is bij alle onderzochte corporaties uitgebreid. Dit is deels een gevolg van de fusie, doordat productontwikkeling een expliciete activiteit is geworden, het innoverende vermogen van de corporatie is toegenomen en fusiepartners ideeën en producten van elkaar overnemen. Daarnaast is er sprake van algemene ontwikkelingen (met name wonen en zorg en leefbaarheid) die hebben geleid tot uitbreiding van het dienstenaanbod.

De onderzochte regionale fusies hebben in de optiek van de desbetreffende corporaties geleid tot differentiatie van het woningaanbod aan huurders. Slechts een beperkt deel van de ondervraagde huurdersorganisaties deelt dit inzicht; het merendeel doet dat niet.

Bij lokale fusies (waarbij alle huurders reeds binnen de gehele gemeente konden kiezen) en bovenregionale fusies (waar sprake is van gescheiden woningmarkten) is het woningaanbod volgens de verhuurders niet gedifferentieerder dan vóór de fusie. Een aantal huurdersorganisaties van lokale corporaties ervaart echter wél een toename van verscheidenheid van het woningaanbod.

Het meest genoemde bezwaar van huurders tegen een fusie is de grotere afstand tussen huurders en verhuurder als gevolg van de schaalvergroting. Dit speelt name in kleinere gemeenten of kernen. Bij de inrichting van de organisatie en de contacten met huurders verdient dit punt aandacht.

7. leefbaarheid

Alle onderzochte corporaties zijn actief betrokken bij buurtbeheer en bij de meeste corporaties is deze betrokkenheid toegenomen sinds het moment van de fusie. Ook de financiële inzet voor leefbaarheid is gegroeid.

Deze toename is voornamelijk ingegeven door algemene ontwikkelingen (waaronder de verbreding van het BBSH met het prestatieveld 'leefbaarheid'), waarbij de fusie stimulerend noch belemmerend heeft gewerkt. Alleen bij lokale fusiecorporaties heeft de fusie duidelijk stimulerend gewerkt, door de schaalvergroting en de afname van de versnippering van bezit. Van de verhoging van de budgetten is door enkele corporaties aangegeven dat dit mogelijk is geworden door de grotere financiële draagkracht na de fusie.

8. productdifferentiatie

Bij alle onderzochte corporaties is de verscheidenheid aan producten toegenomen. Het betreft verschillende eigendomsvormen, nieuwe diensten (onder andere op het terrein van zorg), huisvestingsvormen voor specifieke doelgroepen en vergroting van keuzemogelijkheden bij woningonderhoud. Deze ontwikkeling is het gevolg van algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Fusies hebben deze in een aantal gevallen bevorderd. Dat laatste is het gevolg van verhoging van ambitieniveaus, kruisbestuiving van ideeën van fusiepartners, professionalisering en expliciete taken met betrekking tot productontwikkeling en schaalvoordelen. Met name door kleine fusiepartners zou zonder fusie het huidige verbrede aanbod aan producten niet zijn gerealiseerd.

9. investeringskracht

De investeringskracht is bij alle onderzochte fusiecorporaties is vergroot als direct gevolg van de fusie. Dit geldt niet alleen voor 'arme' fusiepartners die met 'rijke' zijn samengegaan, maar ook voor fusies tussen financieel gelijkwaardige partners. Zowel de omvang van de financiële middelen, de schaal als de deskundigheid hebben bijgedragen tot vergroting van investeringskracht, leidend tot een hoger investeringsniveau en meer initiatieven.

De verhoging van het investeringsniveau doet zich niet tegelijkertijd en in gelijke mate in alle bezitsgemeenten van een corporatie voor. Expliciet worden – op concernniveau – prioriteiten gesteld. Dat betekent dat met voorrang inhaalslagen worden gemaakt of grote projecten worden uitgevoerd, die vóór de fusie te omvangrijk waren vanuit het oogpunt van investeringsvolume, risico of organisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om achterstallig onderhoud (inhaalslag), stedelijke vernieuwing en herstructurering of nieuwbouwprojecten. Er vindt bij alle onderzochte regionale en bovenregionale corporaties een dergelijke afweging van middeleninzet tussen gemeenten plaats. Bij bovenregionale fusies is het lastiger om het schuiven van middelen tussen regio's maatschappelijk aanvaardbaar te maken.

De samenwerking met derden bij de realisatie van projecten is – onder invloed van algemene ontwikkelingen zoals de betrokkenheid van diverse partijen bij herstructurering – beter mogelijk geworden door de fusie.

10. beheerslasten en efficiency

De beheerslasten zijn bij enkele onderzochte corporaties na de fusie gelijkgebleven en bij de meeste toegenomen. De 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. Over de gevolgen van de fusie voor de efficiency zijn in het kader van dit onderzoek slechts partiële conclusies te trekken. De volgende bevindingen zijn gedaan:

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

Corporaties zelf zijn overigens al wel bezig om na te gaan hoe (maatschappelijke) prestaties kunnen worden gemeten, onder andere om daaruit te leren of men beoogde doelen bereikt of dat doelen moeten worden gewijzigd. Zij doen dit bijvoorbeeld door klantenonderzoek of onderzoek onder stakeholders.

Voor corporaties is van belang dat hierbij – om efficiënte inzet van de middelen te bevorderen – ook aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen de ingezette middelen en bereikte resultaten.

S.4 Beantwoording hoofdvragen onderzoek

Het doel van het onderzoek was de beantwoording van de volgende twee vragen:

1. dragen fusies bij aan het beter bereiken van de maatschappelijke doelstellingen (zoals de afgesproken prestaties en de huisvesting van doelgroepen)?
2. blijven lokale binding en huurderbetrokkenheid bij schaalvergroting minimaal op hetzelfde niveau?

ad 1: bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen

Fusies van corporaties zijn in het algemeen te beschouwen als ontwikkelingen waarbij de fuserende corporaties toegroeien naar een organisatie met een omvang, die elders reeds bestaat. Enkele uitzonderingen daargelaten, is er geen sprake van het ontstaan van een nieuw type corporaties.

Met fusies wordt een slag gemaakt met betrekking tot professionalisering, specialisatie, organisatie en financiële mogelijkheden. Hiermee worden betere voorwaarden gecreëerd voor het leveren van maatschappelijke prestaties dan vóór de fusie bij de afzonderlijke fusiepartners het geval was. Daarnaast zijn er ook negatieve ontwikkelingen in de realisatie van maatschappelijke doelstellingen geconstateerd. Deze houden verband met het type organisatie dat ontstaat (grote corporaties die in meer gemeenten of regio's actief zijn), in combinatie met een centralistische organisatie. Negatieve effecten zijn echter niet inherent aan de fusie zelf, maar hangen af van de wijze waarop de organisatie wordt ingericht.

Voorts is van een aantal positieve ontwikkelingen niet precies aan te geven in hoeverre deze een gevolg zijn van de fusie en in hoeverre van een algemene maatschappelijke ontwikkeling. Wel kan worden opgemerkt, dat de fusie in die gevallen de ontwikkelingen niet in de weg heeft gestaan.

ad 2: lokale binding en huurderbetrokkenheid

Aansluitend bij de constatering dat er na fusies in het algemeen geen nieuwe typen organisaties ontstaan, kan worden geconcludeerd dat ook de lokale inbedding in het algemeen in stand blijft. Corporaties blijven zich verantwoordelijk voelen voor de lokale, volkshuisvestelijke opgaven. Ook hiervoor geldt, dat dit afhankelijk is van de inrichting van de organisatie.

In sommige kleine gemeenten is er wél sprake van verandering van de wijze waarop de corporatie contact onderhoudt. In gemeenten waar loketten worden opgeheven, wordt de fysieke afstand groter. Voor gemeenten waar de corporatie een aantal opeenvolgende fusies of overnames heeft doorgemaakt, is het bestaande netwerk van (veelal persoonlijke) contacten achterhaald.

Gemeenten geven over de hele linie aan dat corporaties meer dan vroeger partners zijn geworden bij het ontwikkelen en uitvoeren van volkshuisvestingsbeleid en van projecten.

De betrokkenheid van huurders bij het beleid krijgt in de periode rondom de fusie een impuls. Dit is een gevolg van de fusieontwikkeling zelf en van de uitwisseling van ervaringen tussen huurdersorganisaties van de fusiepartners. Bij regionale en bovenregionale fusies wordt in een aantal gevallen overgegaan tot het oprichten van een koepel van huurdersorganisaties, waardoor er huurderbetrokkenheid op verschillende beleidsniveaus ontstaat.

De activiteit van bewonerscommissies op het niveau van complexen of buurten blijkt geen directe relatie met fusies te hebben. Bewoners worden actief op het moment dat er belangrijke ontwikkelingen zijn, zoals renovaties, herstructurering, sloop of nieuwbouw. In beheersituaties is dat niet het geval. Omdat er na een fusie vaak een toename van het aantal projecten is – met name in gemeenten waar de fusiepartner financieel of organisatorisch onvoldoende in staat was projecten uit te voeren –, neemt de activiteit en betrokkenheid van huurders toe.

In alle onderzochte gevallen zijn het aanbod van woningtypen en het pakket van dienstverlening aan huurders na de fusie uitgebreid. Deze toegenomen differentiatie in het aanbod is deels toe te schrijven aan de fusie die tot betere randvoorwaarden voor productontwikkeling en voor het aanbieden van een divers pakket heeft geleid. Deels komt deze toename voort uit algemene ontwikkelingen binnen en buiten de volkshuisvesting.

1 Inleiding

aanleiding en doel van het onderzoek

In de corporatiesector is er een ontwikkeling van fusies en schaalvergroting. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) moet daarop adequaat reageren. Fusies worden ter goedkeuring aan het ministerie voorgelegd. Voor de beoordeling ervan zijn op dit moment verouderde of onvoldoende concrete criteria beschikbaar.¹ Vragen rond de toetsingscriteria, waaronder die vanuit de Tweede Kamer naar de maatschappelijke effecten van fusies en schaalvergroting, kunnen daardoor niet goed worden beantwoord. Hetzelfde geldt voor mogelijke toekomstige discussies met de Nationale Mededingingsautoriteit (NMA), vanuit welke organisatie er steeds meer aandacht is voor fusies van woningcorporaties.

Het ministerie heeft daarom opdracht gegeven aan Cebeon om een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de maatschappelijke effecten van de fusies van woningcorporaties.

Het doel van het onderzoek is de beantwoording van de volgende twee vragen:

1. dragen fusies bij aan het beter bereiken van de maatschappelijke doelstellingen (zoals de afgesproken prestaties en de huisvesting van doelgroepen)?
2. blijven lokale binding en huurderbetrokkenheid bij schaalvergroting minimaal op hetzelfde niveau?

De onderzoeksuitkomsten moeten een bijdrage leveren aan aanbevelingen voor een heldere rijkslijn voor fusies en schaalvergroting van corporaties en voor een mogelijke aanpassing van het toetsingskader van VROM en zo nodig van generiek corporatiebeleid, ook ten aanzien van de benadering van de NMA.

afbakening begrip 'fusie'

Onder een fusie is in dit onderzoek verstaan het juridisch samengaan van twee of meer partners. Het kan daarbij gaan om:

- verschillende toegelaten instellingen waarbij één van de fusiepartners de fusiedrager is en de andere worden opgeheven (meest voorkomende geval) of
- het samengaan van toegelaten instellingen, waarbij een nieuwe toegelaten instelling wordt opgericht en alle partners worden opgeheven, of
- het samengaan van een toegelaten instelling met een gemeentelijk woningbedrijf waarbij de toegelaten instelling de fusiedrager is.

Als 'fusiecorporaties' zijn die corporaties beschouwd, die in de afgelopen tien jaar, dus vanaf 1995, één of meer fusies hebben ondergaan.

twee delen

Het onderzoek bestaat uit twee delen, een kwantitatief deel en een kwalitatieve verdieping:

1. een algemeen beeld van de ontwikkelingen van fusies en schaalvergroting in de afgelopen tien jaar (na de bruteringsoperatie) en van de kenmerken van de betrokken corporaties;
2. een verdieping bij vijftien gefuseerde corporaties voor wat betreft een zevental aspecten, namelijk: prestaties, regionale en lokale binding, betrokkenheid van huurders, leefbaarheid, productdifferentiatie, investeringskracht en efficiency.

1. Deze criteria zijn opgenomen in de MG-circulaire 2002-18 d.d. 11 juli 2002, ook wel aangeduid als de 'MG-Fusies'.

In het eerste onderdeel van het onderzoek is een beeld te geschetst van de kenmerken van gefuseerde corporaties. Deze zijn – waar mogelijk – vergeleken met die van niet-gefuseerde corporaties. Hiervoor is een bestand opgebouwd van 135 gefuseerde en 65 niet-gefuseerde corporaties. In hoofdstuk 2 wordt dit kwantitatieve beeld gepresenteerd.

Het tweede deel van het onderzoek behelst een kwalitatief inzicht in de maatschappelijke effecten van fusies en de achtergrondfactoren die bijdragen aan de waargenomen effecten. Daarbij moet worden bedacht dat fusies plaatsvinden temidden van andere maatschappelijke ontwikkelingen. Daardoor is niet altijd te onderscheiden in welke gevallen waargenomen effecten het gevolg zijn van algemene maatschappelijke ontwikkelingen en in welke gevallen fusies hebben geleid tot of bijgedragen aan die effecten.

In het onderzoek is de aandacht gericht op *structurele* effecten en niet op tijdelijke effecten tijdens een overgangssituatie. Behalve de ervaring en invalshoek van de corporaties zelf, zijn ook de invalshoeken van gemeenten en van huurdersorganisaties in het onderzoek betrokken. Met alle drie typen betrokkenen zijn enquêtes, interviews en groepsgesprekken gehouden.

Hiertoe zijn vijftien corporaties geselecteerd waarvan de (laatste) fusie vóór 1 januari 2002 heeft plaatsgevonden, zodat de ‘overgangshobbels’ nagenoeg voorbij zijn. De volgende criteria zijn gehanteerd voor de selectie: grootte, ligging in Nederland, spreiding bezit (gemeente/regio/provincie), fusiejaar, fusieproces (enkele/meervoudige fusies). Een viertal aanvankelijk geselecteerde corporaties heeft niet meegewerkt aan het onderzoek, vanwege een ophanden zijnde nieuwe fusie, een zeer recente bestuurswisseling, de beoordeling van de fusie als ‘geen echte fusie’ maar eerder een overname van een relatief kleine woningportefeuille en capaciteitsproblemen. Tabel 1.1 bevat een samenvattend overzicht van de kenmerken van de uiteindelijk geselecteerde corporaties.

Tabel 1.1. Kenmerken 15 geselecteerde corporaties

omvang (verhuureenheden)		spreiding bezit		aantal opeen- volgende fusies		aantal fusiegevers (opgeheven)		recentste fusiejaar	
aantal vhe's	aantal corpo's	aantal gem / regio's	aantal corpo's	aantal fusies	aantal corpo's	aantal fusie- gevers	aantal corpo's	jaar	aantal corpo's
0-2.000	1	1 gem	4	1 fusie	5	1 f-gever	7	2002	3
2-5.000	2	>1 gem	11	2 fusies	4	2 f-gevers	3	2001	5
5-10.000	3	1 regio	9	> 2 fusies	6	> 2 f-gevers	5	2000	2
10-15.000	3	>1 regio	6					1999	2
15-20.000	2							1998	3
>20.000	4								
<i>totaal</i>	15		15		15		15		15

Op basis van meewerkende corporaties zijn er in totaal 28 bezitsgemeenten en 19 huurdersorganisaties geselecteerd. Bij de selectie van bezitsgemeenten is gelet op een spreiding naar grootte en naar gemeenten met één actieve corporatie (monopoliepositie) dan wel meer actieve corporaties. Van de huurdersorganisaties is de organisatie op instellingsniveau geselecteerd. Bij ontstentenis daarvan zijn één of twee andere huurdersorganisaties bevraagd.

Een lijst met de namen van de onderzochte corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties is opgenomen in bijlage A.

opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt een algemeen beeld geschetst van de kenmerken van fusiecorporaties in vergelijking met die van niet-gefuseerde corporaties. Dit beeld is gebaseerd op een kwantitatieve analyse van de gegevens die in het kader van de BBSH-rapportage over 2003 zijn geregistreerd door het ministerie.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de typen fusiecorporaties waarvan een kwalitatieve analyse is uitgevoerd in het tweede deel van het onderzoek. Het gaat om de volgende zeven aspecten van maatschappelijke prestaties.

De hoofdstukken 4 tot en met 10 bevatten de bevindingen van de van de situatie bij deze vijftien geselecteerde corporaties. In elk hoofdstuk één van de relevant geachte aspecten van de maatschappelijke prestaties van corporaties belicht.:

- prestatieafspraken met gemeenten (hoofdstuk 4);
- lokale en regionale binding (hoofdstuk 5);
- effecten voor huurders (hoofdstuk 6);
- leefbaarheid (hoofdstuk 7);
- productdifferentiatie (hoofdstuk 8);
- investeringskracht (hoofdstuk 9);
- efficiency en beheerslasten (hoofdstuk 10).

2 Algemeen beeld fusiecorporaties

2.1 Inleiding

Met behulp van de databestanden die in het kader van de BBSH-rapportages door corporaties zijn opgebouwd bij het ministerie is een algemeen beeld geschetst van fusiecorporaties, waarbij – waar mogelijk – een vergelijking is gemaakt met een referentiegroep van niet-gefuseerde corporaties.

Hiertoe is een bestand opgebouwd waarin gegevens over 135 gefuseerde en 65 niet-gefuseerde corporaties zijn opgenomen. De wijze van samenstelling van beide categorieën is verantwoord in een aparte bijlage (bijlage B).

In dit hoofdstuk komen eerst de belangrijkste bevindingen aan de orde in paragraaf 2.2.

Vervolgens worden de achterliggende cijfers per thema aangegeven. In de tabellen wordt het percentage corporaties gepresenteerd en met enige regelmaat ook een gewogen percentage, rekening houdend met verschillen in omvang van het bezit.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de omvang en de samenstelling van het bezit van corporaties (paragraaf 2.3);
- de ligging in het land, de spreiding van het bezit, de spanning op de woningmarkt en het aantal aanbieders (paragraaf 2.4);
- de aanwezigheid in steden en de opgave op het gebied van de volkshuisvesting (paragraaf 2.5);
- de financiële positie (paragraaf 2.6).

2.2 Belangrijkste bevindingen

Uit de beschrijving van de kenmerken van gefuseerde en niet-gefuseerde corporaties blijkt dat er tussen beiden typen corporaties slechts op onderdelen (grote) verschillen optreden.

groter en gespreider bezit

Het meest in het oog lopende verschil is dat in omvang. Gefuseerde corporaties hebben gemiddeld veel meer bezit dan niet-gefuseerde corporaties. Gefuseerde corporaties hebben bovendien veel vaker bezit in meer dan één gemeente of in meer dan één regio. Dat zijn uiteraard uitkomsten die op grond van het fusieproces mochten worden verwacht.

meer bezit in de steden

Verder blijken gefuseerde corporaties vaker dan niet-gefuseerde corporaties bezit te hebben in verstedelijkte gemeenten, waaronder in het bijzonder in de G30-gemeenten. Hiermee hangt samen dat de woningvoorraad van gefuseerde corporaties ouder is en dat zij iets meer goedkope woningen bezitten dan niet-gefuseerde corporaties.

markt, aanbod en activiteit

Er is geen duidelijke relatie te leggen tussen fusies en de ligging in Nederland of de spanning op de woningmarkt. Wel kan worden geconstateerd dat de meeste corporaties die in één gemeente bezit hebben, daar niet de enige aanbieder van woningen zijn, of ze nu gefuseerd zijn of niet. Onder deze lokale corporaties zijn de

niet-gefuseerde het vaakst de enige aanbieder. De meerderheid van corporaties met bezit in meer gemeenten of in meer woningmarktregio's (die voor het grootste deel uit fusies voortkomen) is de enige aanbieder van woningen in alle bezitsgemeenten of in een deel daarvan. In algemene zin geldt dat door fusies het aantal situaties, waarin er sprake is van één aanbieder van sociale huurwoningen, in gemeenten toeneemt.

De gefuseerde corporaties hebben veel meer dan de niet-gefuseerde corporaties plannen met betrekking tot nieuwbouw, sloop en verkoop. Deze constatering is van belang, omdat het rijk beoogt de nieuwbouwproductie en de uitvoering van herstructureringsopgaven te versnellen.

weinig verschillen in financiële positie

De financiële positie van gefuseerde en niet-gefuseerde corporaties verschilt in beperkte mate. In het algemeen hebben kleinere corporaties een hoger weerstandsvermogen per verhuureenheid dan grotere. Onder corporaties van vergelijkbare omvang is het weerstandsvermogen per verhuureenheid bij gefuseerde corporaties iets hoger dan bij niet-gefuseerde.

2.3 Omvang en samenstelling bezit

omvang

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van corporaties naar omvang van hun bezit. Na de absolute aantallen wordt een verdeling in percentages weergegeven van het aantal corporaties en van het aantal verhuureenheden van de betrokken corporaties.

Tabel 2.1. Woningcorporaties naar aantal verhuureenheden

<i>aantal verhuureenheden</i>	<i>gefuseerde</i>			<i>niet-gefuseerde</i>		
	<i>aantal</i>	<i>% aantal</i>	<i>% voorraad</i>	<i>aantal</i>	<i>% aantal</i>	<i>% voorraad</i>
<i>minder dan 1.000</i>	7	5	0	21	32	9
<i>1.000 tot 5.000</i>	55	41	15	38	58	60
<i>5.000 tot 10.000</i>	41	30	27	5	8	24
<i>10.000 tot 20.000</i>	24	18	30	1	2	7
<i>meer dan 20.000</i>	8	6	28	0	0	0
<i>totaal</i>	135	100	100	65	100	100

Naar omvang van hun bezit zijn gefuseerde corporaties (veel) groter dan niet-gefuseerde corporaties. Ongeveer een kwart van de gefuseerde corporaties bezit meer dan 10.000 verhuureenheden, terwijl onder de niet-gefuseerde er nauwelijks corporaties van een dergelijke omvang zijn aan te treffen. Anderzijds heeft ongeveer een derde van de niet-gefuseerde corporaties nog geen 1.000 verhuureenheden, terwijl dit aandeel onder de gefuseerde corporaties 5 procent is. Overigens is de groep corporaties, die tussen 1.000 en 5.000 verhuureenheden bezit bij beide typen van corporaties de grootste.

Uitgedrukt in de totale voorraad verhuureenheden zijn de verschillen nog groter. Een kwart van de gefuseerde corporaties (met meer dan 10.000 verhuureenheden) bezit meer dan de helft van de totale voorraad van de gefuseerde corporaties. Bij de niet-gefuseerde corporaties beschikken de middelgrote corporaties met 1.000 tot 5.000 verhuureenheden over het grootste deel van de voorraad.²

2. Het totale aantal verhuureenheden bij gefuseerde corporaties in het databestand is ongeveer 1.135.000; bij niet-gefuseerde corporaties ongeveer 165.000.

Uitgedrukt in het aantal woningen verschuiven de aantallen en percentages iets ten opzichte van de ongewogen percentages (over verhuureenheden), maar blijft het beeld hetzelfde.³

samenstelling naar ouderdom en huurprijs

In het onderstaande overzicht zijn gegevens opgenomen over de samenstelling van het woningbezit naar ouderdom en naar huurprijs. Voor de weergave van de ouderdom van het bezit is gebruik gemaakt van de indeling van het CFV naar restant van de levensduur. Wat betreft de huurprijs is een verdeling gemaakt van het woningbezit van corporaties naar goedkope, betaalbare en dure woningen.⁴

Tabel 2.2. Woningcorporaties naar samenstelling van het woningbezit (in %)

<i>restant levensduur</i>	<i>gefuseerd</i>	<i>niet-gefuseerd</i>	<i>huurprijs woningvoorraad</i>	<i>gefuseerd</i>	<i>niet-gefuseerd</i>
<i>minder dan < 20 jaar</i>	38	19	<i>goedkoop</i>	33	28
<i>20 t/m 23 jaar</i>	26	28	<i>betaalbaar</i>	61	66
<i>meer dan 23 jaar</i>	33	48	<i>duur</i>	5	6
<i>overige corporaties</i>	3	5			
<i>totaal</i>	100	100	<i>totaal</i>	100	100

Uit het overzicht blijkt dat de woningvoorraad van gefuseerde corporaties aanmerkelijk ouder is dan die van niet-gefuseerde corporaties. Volgens de indeling van het CFV heeft bij de gefuseerde corporaties 38% een gemiddelde restant levensduur van minder dan 20 jaar, terwijl dit bij de niet-gefuseerde corporaties slechts de helft daarvan (19%) is.

Naar huurprijs gezien zijn de verschillen kleiner. De niet-gefuseerde corporaties bezitten minder goedkope woningen dan de gefuseerde corporaties en meer betaalbare woningen.

Beide verschillen hangen samen met het grotere aandeel stedelijk woningbezit onder de gefuseerde corporaties.

2.4 Ligging, spreiding, spanning op de woningmarkt en aantal aanbieders

ligging

Voor het opstellen van een overzicht van corporaties naar ligging in het land is uitgegaan van de vestigingsgemeente van de corporatie. De spreiding van woongelegenheden over landsdelen is bepaald op grond van het feitelijk bezit per gemeente met een ondergrens van 100 woongelegenheden.

Dit levert het volgende resultaat op.⁵

3. Het bezit van woningcorporaties bestaat uit woningen, woongelegenheden (woningen, woonwagens en standplaatsen) en verhuureenheden (woongelegenheden, eenheden in verzorgingshuizen en andere wooneenheden, zoals bijzondere woonvormen en studentenflats en onzelfstandige HAT-eenheden). In deze rapportage worden al deze grootheden gebruikt, afhankelijk van de beschikbaarheid van de data.

4. Hierbij wordt uitgegaan van de normen voor goedkope, betaalbare en dure woningen voor 2003: goedkoop tot 317 euro huur; betaalbaar van 317 tot 486 euro huur en duur meer dan 486 euro huur per maand.

5. Flevoland is tot het westen gerekend.

Tabel 2.3. Woningcorporaties naar landsdeel (in %)

<i>landsdeel</i>	<i>gefuseerde</i>		<i>niet-gefuseerde</i>	
	<i>% aantal naar vestigingsplaats</i>	<i>% voorraad naar bezitsgemeente</i>	<i>% aantal naar vestigingsplaats</i>	<i>% voorraad naar bezitsgemeente</i>
<i>noord</i>	8	9	12	8
<i>west</i>	47	52	42	47
<i>oost</i>	21	19	23	22
<i>zuid</i>	24	20	23	23
<i>totaal</i>	100	100	100	100

Een erg duidelijk verschil in spreiding over Nederland tussen gefuseerde en niet-gefuseerde corporaties is er niet. Gefuseerde corporaties hebben hun vestigingsplaats iets vaker (47%) dan niet gefuseerde (42%) in het westen van het land. In het noorden zijn iets minder gefuseerde corporaties.

Van de voorraad woongelegenheden staat bij de gefuseerde corporaties eveneens een iets groter deel in het westen van het land (52%) dan bij de niet-gefuseerde (47%). Bij de gefuseerde corporaties is het aandeel in het oosten en zuiden van het land iets kleiner dan bij de niet-gefuseerde.

spreiding bezit

Voor de spreiding van het bezit van corporaties is nagegaan in hoeverre het bezit aan woongelegenheden beperkt is tot één gemeente, tot één woningmarktregio of over verschillende woningmarktregio's is gespreid. Naar aanleiding daarvan zijn de woningcorporaties achtereenvolgens lokaal, regionaal en bovenregionaal genoemd. Hierover is het volgende overzicht opgesteld.

Tabel 2.4. Woningcorporaties naar spreiding van hun bezit (in %)

<i>spreiding</i>	<i>gefuseerde</i>		<i>niet-gefuseerde</i>	
	<i>% aantal naar vestigingsplaats</i>	<i>% voorraad naar bezitsgemeente</i>	<i>% aantal naar vestigingsplaats</i>	<i>% voorraad naar bezitsgemeente</i>
<i>lokaal</i>	44	34	82	74
<i>regionaal</i>	39	37	14	20
<i>bovenregionaal</i>	18	30	5	5
<i>totaal</i>	100	100	100	100

Van de gefuseerde corporaties is 44% actief in één gemeente. Zij beschikken samen over ongeveer een derde van de voorraad woongelegenheden van gefuseerde corporaties. Van de overige gefuseerde corporaties kan 39% regionaal actief worden genoemd en 18% is in verschillende regio's actief. De laatstgenoemden zijn het grootst en hebben samen 30% van het aantal woongelegenheden van gefuseerde corporaties in hun bezit. Bij de niet-gefuseerde corporaties valt op dat toch nog bijna een vijfde deel van hen regionaal of bovenregionaal actief is. Samen beschikken ze over een kwart van het bezit van de niet-gefuseerde corporaties. Voor de rest is iets meer dan 80% van de niet-gefuseerde corporaties in één gemeente actief.

spanning op de woningmarkt

De provincies zijn ingedeeld naar de mate van spanning op de woningmarkt. Dit is gebeurd op grond van de relatieve woningtekorten per provincie zoals die zijn vastgesteld in het Woningbehoefte Onderzoek (WBO) van 2002.⁶ Hierdoor is de spanning op de woningmarkt in de provincies Gelderland en Utrecht hoog ge-

6. Zie: Beter thuis in wonen, Kernpublicatie Woningbehoefteonderzoek 2002, blz. 24.

noemd, die in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en Limburg laag en die in de overige gemiddeld. Op grond hiervan is het volgende overzicht voor de corporaties opgesteld.

Tabel 2.5. Woningcorporaties naar spanning op de woningmarkt (in %)

<i>spanning</i>	<i>gefuseerde</i>		<i>niet-gefuseerde</i>	
	<i>% aantal naar vestigingsplaats</i>	<i>% voorraad naar bezitsgemeente</i>	<i>% aantal naar vestigingsplaats</i>	<i>% voorraad naar bezitsgemeente</i>
<i>hoog</i>	17	17	23	27
<i>gemiddeld</i>	67	68	55	59
<i>laag</i>	16	14	22	14
<i>totaal</i>	100	100	100	100

Een duidelijke samenhang tussen de spanning op de woningmarkt en gefuseerde, respectievelijk niet-gefuseerde corporaties is niet aan te geven. Onder de niet-gefuseerde corporaties komen zowel iets meer corporaties voor in delen van het land met een hoge spanning op de woningmarkt als in gebieden met een lage spanning op de woningmarkt. Wel hebben de niet-gefuseerde corporaties in gebieden met een hoge spanning op de woningmarkt een wat groter bezit.

aantal aanbieders

Voor het bepalen van een positie van een corporatie is het van belang of de corporatie als enige woningen aanbiedt in een gemeente of concurrentie ondervindt van andere corporaties. Door Cebeon is op grond van de informatie aangaande bezitsgemeenten nagegaan in hoeverre de corporaties als enige actief zijn in gemeenten of niet. Daarbij is afgezien van de aanwezigheid van bezit van enige landelijk actieve corporaties die zich met name toelagen op ouderenhuisvesting. Van de corporaties die in verschillende gemeenten actief zijn, is nagegaan of zij in alle gemeenten de enige aanbieder zijn of slechts in een deel daarvan.

Van de concurrentiepositie van corporaties is het volgende overzicht opgesteld.

Tabel 2.6. Woningcorporaties naar hun concurrentiepositie (in %)

<i>concurrentiepositie</i>	<i>gefuseerde</i>		<i>niet-gefuseerde</i>	
	<i>% aantal</i>	<i>% voorraad</i>	<i>% aantal</i>	<i>% voorraad</i>
<i>enige aanbieder in alle bezitsgemeenten</i>	21	10	34	22
<i>enige aanbieder in deel van bezitsgemeenten</i>	24	38	5	7
<i>nergens enige aanbieder</i>	55	53	62	72
<i>totaal</i>	100	100	100	100

Zowel van de gefuseerde als de niet-gefuseerde corporaties ondervindt de meerderheid concurrentie van andere corporaties. Dit heeft eveneens betrekking op de meerderheid van de woningvoorraad; bij de niet-gefuseerde gaat het om een ruime meerderheid.

Van de gefuseerde corporaties is ongeveer een vijfde de enige aanbieder van woningen in de gemeente(n) worden genoemd, waar de corporatie actief is. Deze corporaties zijn echter relatief klein en beschikken over ongeveer 10% van de voorraad van de gefuseerde corporaties. Van de niet-gefuseerde corporaties is een derde enige aanbieder. Ook hierbij gaat het om relatief kleine corporaties.

Een kwart van de gefuseerde corporaties is in een aantal gemeenten, waar men actief is, de enige corporatie. Het gaat hierbij om relatief grote corporaties die samen bijna 40% van de voorraad van gefuseerde corporaties in hun bezit hebben.

Er is nagegaan wat de relatie is tussen de concurrentiepositie en de spreiding van het bezit van corporaties over gemeenten.

Van de lokaal actieve corporaties is een ruime meerderheid niet de enige aanbieder van woningen. Dit is zowel het geval bij de gefuseerde corporaties (ongeveer 70% van de lokale corporaties) als bij de niet-gefuseerde (ongeveer 60%). Desondanks kan geconstateerd worden dat door lokale fusies van corporaties het aantal situaties, waar één aanbieder aanwezig is, is toegenomen. Lokale fusies die tot een dergelijke situatie hebben geleid, treft men vooral aan in kleinere gemeenten in het westen van het land, Gelderland en Noord-Brabant. Overigens is dit ook voor een groot deel het geval onder de niet-gefuseerde (lokaal actieve) corporaties.

Van de regionale en bovenregionale gefuseerde corporaties is een minderheid niet de enige aanbieder van woningen, in de gemeenten waar men bezit heeft. Van de regionaal actieve gefuseerde corporaties is ongeveer een vijfde de enige aanbieder in alle gemeenten waar de corporatie actief is. Het gaat hierbij vooral om kleinere gemeenten in Noord- en Zuid-Holland en Gelderland. Ongeveer een derde van de regionaal actieve corporaties is de enige aanbieder van woningen in één of verschillende bezitsgemeenten. Onder deze corporaties komen meer corporaties voor met stedelijk bezit; in de centrumgemeenten van de regio ondervinden deze corporaties meestal wel concurrentie, maar in de randgemeenten vaak niet.

Onder bovenregionaal actieve gefuseerde corporaties komen maar weinig corporaties voor die de enige aanbieder van woningen zijn in alle gemeenten, waar men actief is. Iets meer dan de meerderheid van deze corporaties is echter in één of verschillende bezitsgemeenten de enige aanbieder. Deze corporaties hebben vaak bezit in steden en op het platteland.⁷

2.5 Stedelijk bezit en opgave volkshuisvesting

stedelijk bezit

Voor de spreiding van het bezit van corporaties naar steden en platteland is gebruik gemaakt van de typering van het CFV naar stedelijkheid van de gemeente. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de vier grote steden (grootstedelijk), 17 middelgrote steden in de Randstad en 17 buiten de Randstad (gemiddeld stedelijk) en de rest van Nederland (niet-stedelijk). Voorts is nagegaan of de corporaties bezit hebben in één van de 30 gemeenten die tot de rechtstreekse budgethouders van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing behoren (G-30).

Hierover is het volgende overzicht opgesteld.

Tabel 2.7. Woningcorporaties naar spreiding bezit over stad en platteland (in %)

<i>type gemeente CFV</i>	<i>gefuseerde</i>	<i>niet-gefuseerde</i>	<i>bezit in G-30</i>	<i>gefuseerde</i>	<i>niet-gefuseerde</i>
<i>grootstedelijk</i>	14	5	<i>wel bezit</i>	40	18
<i>gemiddeld stedelijk</i>	23	22	<i>geen bezit</i>	60	82
<i>niet-stedelijk</i>	52	69			
<i>niet in te delen</i>	3	5			
<i>totaal</i>	100	100	<i>totaal</i>	100	100

7. Vanwege de lage aantallen zijn geen uitspraken mogelijk over regionaal en bovenregionaal actieve niet-gefuseerde corporaties.

Volgens de indeling van het CFV kunnen gefuseerde corporaties vaker grootstedelijk worden genoemd. Van de gefuseerde corporaties behoort 14% tot deze categorie; van de niet-gefuseerde slechts 5%. Overigens is ook van de gefuseerde corporaties de meerderheid niet-stedelijk.

Als wordt gezien welke corporaties bezit hebben in één of verschillende van de gemeenten, die bekend staan als de G-30, dan blijkt dat 40% van de gefuseerde corporaties en iets minder dan een vijfde van de niet-gefuseerde corporaties daar bezit heeft. Gefuseerde corporaties zullen dus vaker te maken hebben met stedelijke vernieuwing en herstructurering.

opgave volkshuisvesting

De relatie met stedelijke vernieuwing en herstructurering blijkt ook uit de aanwezigheid en de omvang van de opgave, die corporaties op het gebied van de volkshuisvesting hebben. Er is nagegaan of en zo ja, hoeveel woningen de corporaties in een periode van vijf jaar (2004-2008) denken te gaan bouwen, slopen of verkopen. De meest interessante uitkomsten zijn die, die slaan op de al dan niet aanwezigheid van een bepaald deel van de opgave.

Tabel 2.8. Woningcorporaties naar aanwezigheid opgave volkshuisvesting (in % van het totaal aantal corporaties per categorie)

<i>opgave</i>	<i>gefuseerde</i>	<i>niet-gefuseerde</i>
<i>geen nieuwbouw</i>	2%	17%
<i>geen sloop</i>	23%	51%
<i>geen verkoop</i>	15%	34%

Van de gefuseerde corporaties zal een miniem aantal in de komende jaren geen woningen bouwen, terwijl dit van de niet-gefuseerde corporaties ongeveer een zesde deel is. Ongeveer de helft van de niet-gefuseerde corporaties heeft geen plannen aangaande sloop en ongeveer een derde niet inzake verkoop van woningen. Onder de gefuseerde corporaties heeft slechts ongeveer een kwart geen sloopplannen en maar 15% geen plannen tot verkoop van woningen.

De omvang van de plannen kan in relatie worden gebracht met de omvang van het eigen bezit.⁸ Hieruit blijkt dat ongeveer 30% van zowel de gefuseerde als de niet-gefuseerde corporaties het eigen bezit met 10% of meer gaat uitbreiden door nieuwbouw. Daarbij dient men te bedenken dat het bestaande bezit van gefuseerde corporaties veel groter is dan dat van de niet-gefuseerde. Meer gefuseerde dan niet-gefuseerde corporaties denken echter hun bezit met 5% of meer te gaan verminderen door sloop of verkoop van woningen. Dit wordt uiteraard mede veroorzaakt door hun relatief grote aanwezigheid in de G-30 gemeenten.

De gefuseerde corporaties hebben dus veel meer dan de niet-gefuseerde corporaties plannen met betrekking tot nieuwbouw, sloop en verkoop.

2.6 Financiële positie

Voor de beschrijving van de financiële positie van de corporaties is gebruik gemaakt van de gegevens uit de verslagen die de corporaties in het kader van de BBSH hebben opgesteld.

Over de financiële positie van corporaties is het volgende algemene overzicht opgesteld.

8. De manier waarop de databestanden tot stand zijn gebracht laat geen conclusies toe over de totale landelijke volkshuisvestingsopgave.

Tabel 2.9. Financiële positie van woningcorporaties

	<i>gefuseerde</i>	<i>niet-gefuseerde</i>
<i>gem. eigen vermogen per vhe</i>	€5.288	€5.408
<i>solvabiliteit</i>	16,3%	16,2%
<i>gem. weerstandsvermogen per vhe</i>	€6.160	€6.635
<i>gem. bedrijfswaarde per vhe</i>	€32.778	€34.315

Uit het overzicht blijkt dat het eigen vermogen, het weerstandsvermogen en de bedrijfswaarde per verhuureenheid van niet-gefuseerde corporaties iets hoger zijn dan dat van gefuseerde corporaties. De solvabiliteit van gefuseerde en niet-gefuseerde corporaties komt ongeveer overeen.

De verschillen tussen de financiële positie van gefuseerde en niet-gefuseerde corporaties in het algemeen hebben een relatie met de omvang van de corporaties. Dit blijkt uit de volgende tabel, waarin het weerstandsvermogen van corporaties is uitgesplitst naar omvang van het bezit.

Tabel 2.10. Weerstandsvermogen per verhuureenheid van woningcorporaties naar omvang van de corporatie (in euro's)

<i>omvang in verhuureenheden</i>	<i>gefuseerde</i>	<i>niet-gefuseerde</i>
<i>minder dan 1.000</i>	x	8.401
<i>1.000 tot 5.000</i>	7.985	7.172
<i>5.000 tot 10.000</i>	5.920	5.275
<i>10.000 tot 20.000</i>	6.155	x
<i>meer dan 20.000</i>	5.414	x
<i>totaal</i>	6.160	6.635

In het algemeen hebben kleinere corporaties een hoger weerstandsvermogen per verhuureenheid dan grotere corporaties. Uit het overzicht blijkt echter dat onder corporaties van dezelfde omvang gefuseerde corporaties een hoger weerstandsvermogen hebben als niet-gefuseerde.

Het weerstandsvermogen is nog met twee andere kenmerken in verband gebracht, namelijk de omvang van de nieuwbouwopgave en de spreiding van het bezit van corporaties. Hieronder staan de gegevens.

Tabel 2.11. Weerstandsvermogen per verhuureenheid van woningcorporaties naar nieuwbouwopgave en spreiding van bezit (in euro's)

<i>nieuwbouw</i>	<i>gefuseerde</i>	<i>niet-gefuseerde</i>	<i>spreiding</i>	<i>gefuseerde</i>	<i>niet-gefuseerde</i>
<i>meer dan 10% bezit</i>	8.199	6.651	<i>lokaal</i>	5.556	6.604
<i>5% tot 10% bezit</i>	5.760	7.131	<i>regionaal</i>	6.407	5.328
<i>minder dan 5% bezit</i>	5.603	6.428	<i>bovenregionaal</i>	6.548	x
<i>geen nieuwbouw</i>	5.368	6.410			
<i>totaal</i>	6.160	6.635	<i>totaal</i>	6.160	6.635

Uit het overzicht blijkt dat gefuseerde corporaties met een grote nieuwbouwopgave (van meer dan 10% van hun huidige bezit) een relatief hoog weerstandsvermogen hebben. Onder de overige gefuseerde corporaties zijn de verschillen beperkt. Ook onder de niet-gefuseerde corporaties zijn de verschillen niet groot.

Gefuseerde corporaties die maar in één gemeente actief zijn hebben daarentegen een relatief laag weerstandsvermogen. Hieronder bevinden zich nogal wat corporaties in grote en middelgrote steden. Regionale en bovenregionaal actieve corporaties hebben een hoger weerstandsvermogen.

3 Beschrijving 15 onderzochte corporaties

vier typen fusiecorporaties

De vijftien onderzochte corporaties variëren in omvang van krap 2.000 verhuureenheden tot bijna 60.000. Naar spreiding van het woningbezit over gemeenten worden vier typen corporaties onderscheiden:

- A. lokaal: de corporatie bezit woningen in uitsluitend één gemeente (4 corporaties);
- B. regionaal: de corporatie bezit woningen in meer gemeenten, maar binnen één woningmarktgebied (7 corporaties);
- C. bovenregionaal: de corporatie bezit woningen in aangrenzende woningmarktgebieden (3 corporaties)
- D. landelijk: de corporatie bezit woningen in verscheidene woningmarktgebieden, waartussen geen geografische aansluiting (1 corporatie).

In de rapportage wordt – voor zover relevant – aangesloten bij deze typering van fusiecorporaties. Daarbij wordt over de typen C en D gezamenlijk gerapporteerd als ‘bovenregionale corporaties’, omdat er slechts één onderzochte corporatie tot type D behoort (Portaal).

spreiding bezit en omvang

In onderstaande tabel is de relatie tussen het corporatietype en de omvang aangegeven.

Tabel 3.1. Onderzochte corporaties naar spreiding bezit en omvang

spreiding bezit	omvang (verhuureenheden)				totaal
	< 5.000	5.000-10.000	10.000-20.000	> 20.000	
lokaal	1	1	1	1	4
regionaal (1 woningmarktgebied)	2	2	2	1	7
bovenregionaal (aansluitende woningmarktgebieden)			2	1	3
landelijk				1	1
totaal	3	3	5	4	15

fusiekenmerken

Van de vijftien corporaties worden kenmerken gepresenteerd, die mogelijk een rol spelen bij het realiseren van ‘maatschappelijke prestaties’, geoperationaliseerd naar de zeven eerder genoemde aspecten: prestaties, regionale en lokale binding, betrokkenheid van huurders, leefbaarheid, productdifferentiatie, investeringskracht en efficiency.

Hieronder worden de volgende kenmerken in beeld gebracht:

- het aantal bezitsgemeenten, met daarbij aangegeven in hoeveel gemeenten de corporatie een ‘monopoliepositie’ heeft. Hiermee wordt bedoeld dat de corporatie de enige corporatie is met een substantieel bezit (in elk geval meer dan 100 woningen) in de gemeente en ook de enige overlegpartner vanuit de sociale sector is voor de gemeente, waar het gaat om het realiseren van volkshuisvestelijke opgaven. Eventueel landelijk opererende corporaties voor specifieke doelgroepen met een relatief beperkt bezit in een gemeente zijn daarbij buiten beschouwing gelaten;
- het aantal regio’s (woningmarktgebieden) waarover het bezit is gespreid;
- het jaar waarin de laatste fusie heeft plaatsgevonden;
- het aantal fusiepartners bij deze laatste fusie;

- het al dan niet hebben plaatsgevonden van eerdere fusies.

Tabel 3.2. Fusiekenmerken van de 15 onderzochte corporaties: aantal bezitsgemeenten (> 100 woningen), aantal regio's, fusiedatum en aantal fusiepartners

<i>corporatie</i>	<i>aantal gemeenten (m=monopolie-positie)</i>	<i>aantal regio's</i>	<i>laatste fusi-jaar</i>	<i>aantal fusiepartners</i>	<i>eerdere fusies</i>
<i>lokaal</i>					
Trifolium	1 m	1	2000	3	-
Rijswijk Wonen	1	1	2001	3	-
Nijestee	1	1	1998	2	-
Haag Wonen	1	1	1999	2	-
<i>regionaal</i>					
R&B Wonen	2 m2	1	2002	2	-
Wold & Waard	4 m2	1	1999	2	-
Hestia	2	1	2000	3	-
Sité Woondiensten	2 m1	1	1998	4	1997
Brabant Wonen	2	1	1999	2	
Wooncom	3	1	2001	2	1999
Vivare	7 m1	1	2001	5	
<i>bovenregionaal</i>					
Wooncompagnie	12 m8	3	2001	2	1999, 1998, 1996
Wonen Zuid	10	3	2002	2	2001, 2000, 1998
Alliantie	11	4	2001	4	2000, 1998, 1997 (2)
<i>landelijk</i>					
Portaal	9	4	2002	2	2000, 1999 (2), 1997

Opgemerkt kan worden, dat de juridische fusie en de 'organisatorische' fusie niet gelijk hoeven te vallen. Enerzijds komt het voor dat er reeds een structurele samenwerking bestaat tussen verschillende corporaties (bijvoorbeeld een gemeenschappelijk werkapparaat), waarna een juridische fusie plaatsvindt (vooral een bestuurlijke kwestie). Anderzijds komt het voor dat de organisatorische verandering volgt na de juridische fusie en na enkele jaren zijn beslag heeft gekregen. Zeker in het laatste geval, is het van betekenis dat de fusie enige jaren geleden heeft plaatsgevonden, waardoor zowel juridisch als organisatorisch de fusie zijn beslag heeft gekregen.

doelen en resultaten van fusies

Aan de vijftien corporaties is voorgelegd welke doelen waren beoogd met de (laatste) fusie, en wat er – achteraf terugkijkend – is gerealiseerd. Een aantal beoogde fusiedoelen blijkt niet altijd gerealiseerd. Omgekeerd blijkt ook, dat een aantal resultaten achteraf is gebleken, zonder dat men deze vooraf bij de fusie voor ogen had.

Opgemerkt moet worden dat fusiedoelen en –resultaten inventariserend in kaart zijn gebracht; deze doelen zijn echter niet alle even belangrijk bij het aangaan van fusies. Per situatie verschilt het relatieve belang van een doel, de primaire drijfveer voor de fusie.

De volgende doelen vooraf respectievelijk resultaten achteraf zijn geïnventariseerd:

1. in staat zijn tot realisatie grote opgave (herstructurering, nieuwbouw);
2. betere lokale of regionale afstemming door bezit in één hand;
3. matching van middelen (van ‘rijke’ en ‘arme’ fusiepartners);
4. creëren van meer massa om grotere risico’s aan te kunnen;
5. creëren van meer massa om een sterkere speler in het (lokale) volkshuisvestingsveld te zijn;
6. uitbreiding van activiteiten (nieuwe vaardigheden in eigen organisatie);
7. verdere professionalisering mogelijk maken;
8. efficiencyvoordelen behalen;
9. andere doelen.

Tabel 3.3. Fusiedoelen en -resultaten per type corporatie

corporatietype		1	2	3	4	5	6	7	8	9
		opg	afst	match	risic	sterk	nw act	prof	eff	anders
lokale (N=4)	vooraf doel	3	3	1	4	4	1	3	3	1
	achteraf gerealiseerd	4	4	1	4	4	1	4	2	1
regionale (N=7)	vooraf doel	4	4	2	4	6	5	5	4	1
	achteraf gerealiseerd	5	5	3	4	6	6	7	2*	3
bovenregionale (incl. landelijk) (N=4)	vooraf doel	4	2	3	3	3	3	4	2	
	achteraf gerealiseerd	4	2	3	3	4	3	4	1	
totaal	vooraf doel	11	9	6	11	13	9	12	9	2
	achteraf gerealiseerd	13	11	7	11	14	10	15	5	4

* 1 corporatie heeft achteraf efficiency gerealiseerd, terwijl dit niet vooraf beoogd was. Dus van de 4 regionale corporaties die zich dit doel hebben gesteld, heeft 1 het ook gerealiseerd.

Bij alle onderzochte corporaties heeft de fusie geleid tot *professionalisering* binnen de organisatie. En bij zo goed als alle – ongeacht het type corporatie – is men een *sterkere speler* geworden in de lokale volkshuisvesting en is men in staat gebleken een *grotere opgave* uit te voeren dan vóór de fusie het geval zou zijn geweest.

Bij de onderzochte corporaties zijn zes vooraf beoogde en bovendien één achteraf gebleken ‘*matchingsfusies*’. Matching van middelen was zowel het geval bij lokale, regionale als bovenregionale fusies.

Als er sprake is van ‘achteraf gebleken resultaten’, betekent dit dat alle fusiepartners vooraf dachten voldoende draagkrachtig te zijn om opgaven aan te kunnen, maar dat achteraf de opgave zodanig was, dat men oordeelt dat deze zonder fusie niet zou kunnen zijn uitgevoerd.

Efficiency is de enige doelstelling die – hoewel beoogd (als primair of secundair doel van de fusie) – in een aantal gevallen niet is gerealiseerd. Op dit onderwerp wordt in hoofdstuk 8 teruggekomen.

Het aankunnen van *meer risico’s* is weliswaar bij alle typen fusiecorporaties aan de orde, maar vooral bij de lokale. Dit geldt ook voor de eerder genoemde efficiency.

Betere lokale of regionale *afstemming* is bij alle onderzochte lokale fusies gerealiseerd, maar ook bij een aantal regionale en bovenregionale fusies. Hetzelfde geldt voor het aankunnen van *grotere risico’s*.

Als andere doelen en resultaten zijn genoemd: verbetering van woningkwaliteit (inhaalslag onderhoud), een slagvaardiger organisatie met betere en uitgebreidere dienstverlening, grotere klantgerichtheid, het behalen van het KWH-label. Achteraf geconstateerde resultaten die niet vooraf waren beoogd, zijn: verbetering van de interne organisatie en grotere transparantie, de ontwikkeling van een strategisch voorraadbeleid, het nemen van meer initiatieven, een betere samenwerking met stakeholders en meer inzet voor leefbaarheid.

In de volgende hoofdstukken wordt inhoudelijk ingegaan op de volgende aspecten van maatschappelijke prestaties:

1. prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten (hoofdstuk 4);
2. lokale en regionale binding (hoofdstuk 5);
3. effecten voor huurders (hoofdstuk 6);
4. bijdrage aan woonomgeving en leefbaarheid van de wijk (hoofdstuk 7);
5. de mate van de productdifferentiatie (hoofdstuk 8);
6. de ontwikkeling van de investeringskracht (hoofdstuk 9);
7. efficiency en beheerslasten (hoofdstuk 10).

Er wordt beschreven waarnaar is gekeken en welke prestaties door de onderzochte corporaties zijn geleverd met betrekking tot het desbetreffende aspect. Voorts wordt telkens aangegeven welk verband er met de fusie kan worden gelegd en welke aandachtspunten er in dit verband gelden voor betrokken partijen: de corporatie en de overheid (gemeente en ministerie).

4 Prestatieafspraken

4.1 Inleiding

Er is nagegaan in hoeverre corporaties en gemeenten prestatieafspraken met elkaar hebben gemaakt, waarbij een vergelijking is gemaakt met de situatie vóór de fusie en met andere, in dezelfde gemeenten actieve corporaties.

Er is nagegaan in hoeverre er vóór respectievelijk na fusies:

- sprake is van prestatieafspraken en of de inhoud ervan is veranderd (paragraaf 4.2);
- de uitvoering van prestatieafspraken is verbeterd of verslechterd (paragraaf 4.3).

4.2 Aanwezigheid en inhoud prestatieafspraken

aantal gemeenten waarmee prestatieafspraken zijn gemaakt

Prestatieafspraken worden gemaakt tussen een gemeente enerzijds en corporaties anderzijds. Zij hebben betrekking op bijvoorbeeld de omvang van de kernvoorraad, de omvang van nieuwbouw, sloop en verkoop, de omvang van en investeringen in herstructurering, de ruimtelijke ordeningsplannen, de inrichting van de openbare ruimte, de woningtoewijzing en de huisvesting van doelgroepen (lage inkomens, ouderen, gehandicapten, dak- en thuislozen).

Na fusies zijn er met *evenveel of meer* gemeenten prestatieafspraken gemaakt ten opzichte van de situatie vóór de fusie. Dit kan niet zonder meer worden toegeschreven aan de fusie, omdat er ook sprake is van een algemene tendens van een toename van prestatieafspraken. Fusies zijn in elk geval geen obstakel geweest voor prestatieafspraken. Een positief effect kan uitgaan van het meebrengen door een corporatie van ervaringen in de ene gemeente in het contact met een andere gemeente.

Het ontbreken van prestatieafspraken heeft met diverse, situatieafhankelijke factoren te maken, die geen verband houden met de fusie. Corporaties die actief zijn in meer gemeenten, hebben vaak met sommige gemeenten wel, en met andere geen prestatieafspraken. Omgekeerd geldt dat niet: gemeenten waar meer corporaties actief zijn, hebben ofwel prestatieafspraken met *alle* corporaties (met uitzondering van – landelijk opererende – corporaties met een klein bezit in de gemeente) ofwel met *geen* van de corporaties.

Overigens is er vanuit zowel corporaties als gemeenten gewezen op het ontbreken van lokaal partnerschap van de kant van landelijk opererende corporaties, die enkele tientallen of honderdtallen woningen in veel gemeenten bezitten. Zij draaien niet mee in het overlegcircuit met de gemeente en het maken van prestatieafspraken, maar bijvoorbeeld ook niet in het systeem van woningtoewijzing. Bij deze corporaties ontbreekt het delen in de verantwoordelijkheid voor de lokale volkshuisvestingsopgaven. Aangegeven is, dat zij meer functioneren als commerciële verhuurders dan als corporaties. Er wordt in deze rapportage verder niet op dit onderwerp ingegaan, omdat er geen relatie is met fusies en het derhalve het buiten de vraagstelling van het onderzoek valt.

ontbreken van prestatieafspraken

Genoemde oorzaken voor het ontbreken ervan hebben vooral te maken met een lage prioriteit in het gemeentelijk beleid (wegens andere dringender zaken, als gevolg van politieke keuzes, vanwege een redelijk ont-

spannen woningmarkt). In met name kleinere gemeenten wordt gewezen op de afgenomen ambtelijke capaciteit en deskundigheid op het terrein van de volkshuisvesting.

Overigens is er ook op gewezen, dat het ontbreken van prestatieafspraken niet hoeft te betekenen dat er niet wordt samengewerkt tussen gemeente en corporatie om bepaalde doelen te realiseren. Er zijn dan frequente contacten en een zodanige verstandhouding, dat niet tot formalisering van prestatieafspraken is overgegaan.

inhoud prestatieafspraken

De *inhoud* van prestatieafspraken is bijna overal gewijzigd: er worden in het algemeen over meer onderwerpen afspraken gemaakt, de afspraken zijn meer gericht op prestaties (voorheen vaak meer op intenties) en de afspraken zijn verder uitgewerkt.

Deze ontwikkeling lijkt los te staan van fusies, maar is een algemene tendens, bijvoorbeeld ook ingegeven door de herstructureringsprocessen die op gang zijn gebracht en verdergaande afspraken tussen partijen nuttig maken.

4.3 Uitvoering prestatieafspraken

verbeteringen

De concrete *uitvoering* van prestatieafspraken door corporaties is in de optiek van de corporaties en van veel gemeenten gemakkelijker geworden. Dit wordt toegeschreven aan de toegenomen professionalisering en de toename van investeringskracht bij de fusiecorporaties. Met name bij fusies die mede matching van middelen beoogden, is de uitvoering van prestatieafspraken in gemeenten waar de voor de fusie ‘arme’ corporaties actief waren, verbeterd. Ook leiden fusies veelal tot een beperkter aantal deelnemende corporaties per gemeente, hetgeen het maken van prestatieafspraken kan bevorderen. Ook zijn er gemeenten, die vinden dat er met betrekking tot het maken van afspraken niets is veranderd door de fusie; men heeft te maken met dezelfde partij die weliswaar ‘rayonkantoor’ kan zijn geworden maar verder vergelijkbaar functioneert als in de oude situatie.

Bij *lokale* fusies is expliciet gewezen op het ontstaan van meer samenhangend bezit per wijk, dat uitvoering gemakkelijker maakt. Van oudsher werden contingenten door gemeenten pondsgewijs verdeeld tussen de daar actieve corporaties. Dit heeft geleid tot wijken waar het bezit van de verschillende corporaties gemengd is. Na fusie zijn er dan nog één of twee corporaties in een wijk actief, hetgeen een samenhangende aanpak van de wijk bevordert.

trager verloop

Enkele gemeenten geven aan, dat de uitvoering trager verloopt dan vóór de fusie.

Deels heeft deze bevinding betrekking op de *overgangssituatie*: na een fusie is een corporatie sterker intern gericht dan voorheen. Dit is tijdelijk. Als echter sprake is van een aantal *opeenvolgende fusies* (overname door een grote corporatie: dit doet zich bijvoorbeeld voor bij corporatiebezit in kleine gemeenten, dat steeds door een grotere partner wordt overgenomen), dan kan de tijdelijke overgangssituatie geruime tijd duren.

Deels gaat het om *structurele effecten*, namelijk in die gevallen waar regionale of bovenregionale fusies hebben plaatsgevonden en de besluiten over investeringen in het bezit in een bepaalde gemeente door de corporatie moeten worden afgewogen in een breder kader. Deze besluitvorming vergt meer tijd dan in de oude situatie. Ook is door sommige gemeenten en corporaties aangegeven dat (met name *voorheen kleine, vooral op beheer gerichte – soms voormalige gemeentelijk woningbedrijven –*) corporaties na een fusie steeds meer eigen beleid zijn gaan formuleren en beleidskaders zijn gaan vaststellen, hetgeen onderdeel is van de professionaliseringsslag. Dat betekent dat deze corporaties minder dan voorheen als ‘uitvoeringsinstanties van

gemeentelijk beleid' functioneren en daardoor ervaren gemeenten dat processen langer duren en ingewikkelder zijn en dat corporatiebesluiten niet altijd precies overeenkomen met hetgeen de gemeente had gewild.

4.4 Conclusies

Na fusies zijn er met meer gemeenten prestatieafspraken gemaakt dan vóór de fusie het geval was. De prestatieafspraken hebben betrekking op meer onderwerpen en zijn gedetailleerder van aard. Deze ontwikkeling wordt voornamelijk toegeschreven aan een algemene trend, los van de fusie.

Wel is het tot stand komen prestatieafspraken in enkele gevallen bevorderd door de fusie. In situaties waar voorheen geen afspraken waren, zijn ervaringen van de fusiepartner uit andere gemeenten ingebracht.

Fusies hebben ook wel geleid tot verzwaring van procesafspraken binnen de corporatie, waardoor de uitvoering van prestatieafspraken trager verloopt dan vóór de fusie. Deels is dit een tijdelijk effect gedurende de overgangssituatie, als de stroomlijning binnen de organisatie nog is uitgekristalliseerd. Deels betreft het een structureel effect bij corporaties die sterker eigen beleid met eigen afwegingskaders zijn gaan formuleren. In gevallen waar ook na de fusie geen prestatieafspraken zijn, is er geen verband met de fusie, noch in positieve, noch in negatieve zin.

5 Lokale en regionale binding

5.1 Inleiding

De relatie tussen corporatie en gemeenten wordt beschreven aan de hand van de volgende thema's:

- betrokkenheid van corporaties bij het formuleren van gemeentelijk beleid (paragraaf 5.2);
- betrokkenheid van corporaties bij het uitvoeren van gemeentelijk beleid (paragraaf 5.3);
- samenwerking en concurrentie tussen corporaties (paragraaf 5.4);
- de relatie van corporaties met andere stakeholders (paragraaf 5.5).

5.2 Formulering gemeentelijk beleid

Er is nagegaan in welk stadium corporaties worden betrokken bij het formuleren van beleid. Dit kan variëren tot inbreng bij de beleidsuitgangspunten, nadere invulling respectievelijk uitwerking van het beleid tot het geven van een reactie op concept-beleidsstukken van de gemeente. Bij invulling van beleid kan worden gedacht aan het bepalen van nieuwbouwlocaties of te herstructureren wijken. Uitwerking van beleid heeft betrekking op de concrete invulling van aangewezen locaties.

De onderzochte fusiecorporaties worden, onafhankelijk van type of omvang, in verreweg de meeste gevallen in een vroeg stadium door de gemeente betrokken bij het formuleren van beleid. Het komt nauwelijks voor, dat reeds geformuleerd gemeentelijk beleid uitsluitend achteraf ter advisering wordt voorgelegd aan corporaties.

Maken we onderscheid tussen betrokkenheid bij de *uitgangspunten* van beleid en de *invulling* van beleid, dan valt bij een aantal (regionale) corporaties een verschil in beleving op: corporaties zeggen vaker dat ze niet over uitgangspunten maar pas over de invulling van beleid meepraten, terwijl corresponderende gemeenten ook corporatie-inbreng ten aanzien de beleidsuitgangspunten noemen.

Van de kant van corporaties en gemeenten wordt aangegeven dat het *per gemeente* verschilt op welk moment en op welke wijze men inbreng in het gemeentelijk beleid heeft. Dit wordt vooral toegeschreven aan verschillen tussen gemeenten met betrekking tot cultuur, aanwezige kennis en capaciteit, politieke prioriteit en aard van de problematiek.

Indien er meer corporaties in een gemeente actief zijn, zijn het moment en de wijze van inbreng van de verschillende corporaties in principe gelijk, ongeacht of het al dan niet fusiecorporaties betreft. In veel gevallen geven corporaties collectief hun inbreng in het gemeentelijk beleid, hetzij via een gezamenlijk overleg met de gemeente, hetzij via een samenwerkingsverband van corporaties. Wel is het zo, dat waar er in een gemeente duidelijk een grootste corporatie is, deze in de praktijk ook een prioritaire positie heeft bij het formuleren en uitvoeren van beleid.

Er zijn zowel corporaties als gemeenten, die spreken van 'coproducties' van beleidsdocumenten. Men komt in overleg tot het formuleren van het beleid. Vanuit lokale en regionale inbedding wordt door gemeenten als voordeel van fusies ervaren, dat er een betere afstemming binnen de lokale en regionale woningmarkt mogelijk wordt. Voor de gemeente wordt het speelveld overzichtelijker als er sprake is van minder partijen. De vroege en actieve inbreng in het gemeentelijk beleid was in veel gevallen al bestaande praktijk. In een aantal gevallen is door de fusie binnen de corporatie meer expliciete capaciteit en expertise aanwezig ten aanzien gemeentelijk beleid, waardoor meer vroegtijdige inbreng plaatsvindt.

Gemeenten geven aan – waar sprake is van vermindering van het aantal corporaties door fusies – dat het overleg over het beleid gemakkelijker is geworden, doordat er minder partijen aan tafel zitten.

5.3 Uitvoering gemeentelijk beleid

rolverdeling

De betrokkenheid bij de *uitvoering* van het gemeentelijk beleid is verschillend, niet alleen per corporatie of per gemeente, maar ook binnen gemeenten per project. Betrokkenheid in diverse stadia en rollen komt voor: van het initiatief (planontwikkeling) en eventueel het innemen van grondposities door de corporatie, tot het ontwikkelen van beleid door de gemeente met uitnodiging van één of meer corporaties tot uitvoering hiervan.

Over het geheel genomen valt een tendens waar te nemen, waarbij corporaties vaker *initiatief* nemen, grondposities innemen of regierollen vervullen. Dit wordt door corporaties en gemeenten toegeschreven aan de schaalvergroting, professionalisering en vergroting van investeringskracht. Corporaties geven ook aan dat er sprake is van ‘kruisbestuiving’: ervaringen in de ene bezitsgemeente worden ingebracht in het contact met een andere bezitsgemeente. Zeker in situaties waar corporaties een professionaliseringsslag doormaken en gemeenten niet veranderen of zelfs minder capaciteit inzetten op volkshuisvesting, komen initiatief en regie meer bij corporaties te liggen.

Er zijn voordelen en nadelen van deze *taakverschuiving* naar voren gekomen.

Als vooral de corporaties over expertise en uitvoeringskracht beschikken, wordt het door corporaties en gemeente effectief gevonden dat corporaties ook plannen ontwikkelen en de regie op zich nemen. Zeker waar de woningmarkt weinig problemen kent of waar de visies van corporaties en gemeente parallel lopen, is dit het geval. Gemeenten vinden het dan een positieve ontwikkeling dat corporaties – als meer deskundigen – een actievere rol vervullen.

Deze ontwikkeling kan in het licht worden gezien van de bruteringsoperatie die de verzelfstandiging van corporaties inluidde. Dit proces is in een aantal gevallen na een fusie in een stroomversnelling geraakt, als gevolg van professionalisering en van de herbezinning op de doelen en strategie die gepaard gaat met een organisatieverandering. Voorheen was het gangbaar, dat verhuurders in de sociale sector het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente uitvoerden (zeker als het om een gemeentelijk woningbedrijf ging). Woningbedrijven zijn inmiddels verzelfstandigd of gefuseerd met corporaties, corporaties zijn met elkaar gefuseerd. Hierdoor zijn grotere en professionelere organisaties ontstaan, die hun eigen verantwoordelijkheid nemen, een eigen beleid formuleren en afwegingskaders vaststellen. De gemeente heeft dan geen ‘verlengstuk van zichzelf’ aan tafel, maar een andere partij.

onvoldoende countervailing power van gemeenten

Als corporaties meer activiteiten voor hun rekening nemen, kan dat ertoe leiden dat de kennis bij de gemeente afneemt. Er kan daardoor ook een spanning optreden tussen corporatie en gemeente. Bij gemeenten ontbreekt het dan aan *voldoende countervailing power*. Dit betekent dat de desbetreffende gemeente onvoldoende in staat is zelf plannen te maken en te beoordelen. Er zijn gemeenten die zich ‘overruled’ voelen door de corporatie. Ook corporaties ervaren het ontbreken van voldoende countervailing power bij gemeenten als nadeel, omdat zij een kwalitatief goede gemeentelijke partner nodig hebben. Er zijn corporaties die vinden dat door het ontbreken van voldoende professionaliteit en daadkracht van de kant van gemeenten processen niet goed verlopen en worden vertraagd. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de vervulling van randvoorwaarden (ruimtelijke-ordeningsplannen, stedenbouwkundige visie) door de gemeente te traag verloopt.

Dit verschijnsel doet zich vooral voor in kleinere gemeenten, als daar kwalitatief en kwantitatief onvoldoende capaciteit wordt vrijgemaakt voor het volkshuisvestings- en aanpalend beleid.

lokale verankering

Corporaties – van alle typen en van klein tot groot – hebben aangegeven dat *lokale verankering* – het delen in de verantwoordelijkheid voor lokale opgaven – een wezenlijk onderdeel van hun bestaansrecht is. Naarmate men een groter aandeel in de woningvoorraad van een gemeente bezit en naarmate er minder andere corporaties actief zijn, ervaart men een zwaardere verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de volkshuisvestingsopgaven in de betreffende bezitsgemeente. De aanpak van specifieke problemen, bijvoorbeeld het beheer van woonwagencentra of het op gang brengen van ingrijpende herstructureringsoperaties, kan men niet op een ander afschuiven.

De onderzochte corporaties én de bijbehorende gemeenten stellen dat een eventuele ‘monopoliepositie’ het nemen van verantwoordelijkheid versterkt. Een veronderstelling als zou het gebrek aan concurrentie ertoe leiden dat de betreffende corporatie minder ambitieus is en daardoor minder presteert, wordt hiermee weerlegd.

bovenregionale fusies

Alleen bij *bovenregionale* fusies blijkt de lokale en regionale binding niet evident. Het hangt echter sterk af van het organisatiemodel dat na de fusie is gekozen. Als er een holdingstructuur ontstaat, waarbij beleidsbepalingen op centraal niveau worden genomen, is de afstand ten opzichte van de lokale en regionale uitvoeringsonderdelen zo groot, dat de lokale verankering in het geding komt. Doordat de corporatie te maken heeft met verschillende woningmarktgebieden en met een groot aantal gemeentebestuurders en bestuurders van andere organisaties, is het ingewikkeld om tot beleidsformulering te komen die is toegesneden op de lokaal en regionaal verschillende situaties.

Indien er echter een grote mate van zelfstandigheid voor regionale of lokale onderdelen van de organisatie bestaat, is de regionale en lokale verankering de facto – ook in de beleving van gemeenten – vergelijkbaar met die van regionale of lokale fusiecorporaties en andere corporaties.

Een tweetal aanvankelijk centralistisch georganiseerde fusiecorporaties hebben dit een aantal jaren na de fusie ook geconstateerd. Deze zijn teruggekomen van het centrale organisatiemodel, omdat de beleidsformulering op te grote afstand van de praktijk van de lokale situatie was komen te staan. Hier heeft decentralisatie van beleidstaken naar wijken respectievelijk regio’s plaatsgevonden. Ook door de desbetreffende gemeenten is de aanvankelijke centralisatie naar bovenregionaal niveau als nadeel ervaren, en wordt de onlangs in gang gezette decentralisatie (waardoor de voormalige fusiepartners weer de vertrouwde aanspreekpunten worden) als positief beoordeeld.

slagkracht

De slagkracht van corporaties bij de uitvoering van gemeentelijk beleid is na fusie toegenomen, door zowel verbetering van de organisatie (professionalisering, specialisatie) als door de vergroting van financiële mogelijkheden. Enige uitzondering hierop vormt de situatie waarin tot vergaande *centralisatie* van taken door de fusiecorporatie was overgegaan: dan blijken interne procedures de slagkracht en de aanspreekbaarheid van de corporatie voor de gemeente juist te verminderen.

5.4 Samenwerking en concurrentie

Eén van de drijfveren voor zo goed als alle onderzochte fusies is het creëren van meer massa en professionaliteit om daarmee een belangrijker speler op de lokale of regionale woningmarkt te worden. Dit is mede ingegeven door concurrentieoverwegingen: evenals andere ondernemingen zijn deze corporaties ook ambitieus als het gaat om hun marktpositie. Daarbij concurreren zij niet alleen met andere corporaties (in de regio), maar komen ook steeds meer commerciële partijen in beeld, bijvoorbeeld bij het actief verwerven van grondposities.

Echter, zowel van de kant van corporaties als van die van gemeenten is erop gewezen dat corporaties in zeker opzicht (verwerven van projecten of grond) elkaars concurrenten zijn, maar voor verreweg het grootste deel van wat ze doen elkaars samenwerkingspartner zijn. Ze zitten gezamenlijk aan tafel (of laten zich vertegenwoordigen door een lokale federatie van corporaties) bij de gemeente, nemen gezamenlijk volkshuisvestelijke taken voor hun rekening, tekenen – in voorkomende gevallen – allemaal het prestatiecontract met de gemeente. Bij de aanpak van herstructurering, het huisvesten van specifieke doelgroepen, het vergroten van de leefbaarheid en werken ze met elkaar samen. Ze nemen deel aan gezamenlijke stuurgroepen en projectgroepen en spannen zich gezamenlijk in voor woningproductie, waarbij wel de mate waarin elke corporatie de verantwoordelijkheid invult, kan verschillen. Dat laatste hangt bijvoorbeeld af van de relatieve omvang van het bezit in een gemeente en van de kenmerken van het bezit.

Aan de ene kant is er concurrentie bij het streven naar een zo sterk mogelijke positie op de lokale woningmarkt (waarbij groter worden door middel van fusie helpt), aan de andere kant zijn de corporaties op elkaar aangewezen om gezamenlijk de volkshuisvestelijke opgaven uit te voeren en (bij prestatieafspraken) binden zich daaraan.

Er is bovendien gewezen op concurrentie die de lokale samenwerking tussen corporaties kan doorkruisen. Hiervan is sprake als een *corporatie van buitenaf* (die geen substantieel bezit in een gemeente heeft noch overleg- of contractpartner van de gemeente is) een project binnen de gemeente verwerft. Vanuit concurrentieoverwegingen wordt een bod uitgebracht met een voor de gemeente gunstige prijs-kwaliteitverhouding voor een bepaald project. Waar de lokaal actieve corporaties vanuit de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de productie van voldoende betaalbare woningen en het uitvoeren van andere (onrendabele) taken erop uit zijn grondprijzen beheersbaar te houden, kan een partij van buiten (die niet deelt in deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid) een hogere prijs bieden.

5.5 Relatie met andere stakeholders

toename en verbetering relaties met stakeholders

De lokale binding van corporaties is niet alleen gelegen in hun relatie met de lokale overheid, maar ook in de relaties met andere lokale belanghebbenden. Tot deze belanghebbenden, of ‘stakeholders’ behoren diverse groepen, organisaties en instellingen (per situatie en per locatie verschillend), zoals zorginstellingen, welzijnswerk, politie, bewoners- en belangenorganisaties en andere corporaties.

Er is nagegaan in hoeverre er sprake is van:

- het bespreken van corporatieplannen met betrokken stakeholders;
- samenwerking bij nieuwe projecten, bijvoorbeeld werkgroepen bij herstructurering;
- samenwerking ten aanzien van leefbaarheid;
- gezamenlijke projectontwikkeling (bijvoorbeeld met een zorginstelling);
- een adviesraad van stakeholders (input voor of zienswijze ten aanzien van het corporatiebeleid);
- overleg met andere lokale of regionale corporaties;
- deelname aan regionale overlegorganen.

De relaties van de onderzochte corporaties met lokale stakeholders vinden de corporaties zonder uitzondering goed. Door de ondervraagde gemeenten wordt dit bevestigd. Zij geven ook aan, dat er geen verschil is ten opzichte van de andere in de gemeente actieve corporaties; de contacten zijn bij alle corporaties even goed geregeld.

Corporaties geven aan, dat de relaties zijn uitgebreid en verbeterd ten opzichte van de periode vóór de fusie. Enkele corporaties vinden dat de fusie hierop (mede) van invloed is geweest: men is actiever (initiatiefrijker) en professioneler in het relatiebeheer en men is na de fusie een sterkere samenwerkingspartner geworden.

Door de meeste corporaties wordt echter vooral gewezen op de algemene ontwikkelingen en de tijdgeest, als gevolg waarvan de relaties met stakeholders zijn verbeterd.

invloed stakeholders op beleid corporatie

Stakeholders hebben in toenemende mate (vroegtijdige) invloed op de *beleidsdoelen en plannen* van corporaties gekregen. Hierover wordt overleg gevoerd met stakeholders. Door drie van de onderzochte corporaties is er een adviesraad van stakeholders ingesteld; enkele andere overwegen om dit te gaan doen. De drie corporaties verschillen naar type (zowel een lokale, regionale als bovenregionale) en omvang (tussen 4.000 en 15.000 verhuureenheden). Het al dan niet instellen van een adviesraad is een overweging die plaatsvindt in het proces van voortgaande oriëntatie op de maatschappelijke taken en posities, soms gestimuleerd door het fusieproces of door bijvoorbeeld de uitkomsten van een visitatie. In één geval was het instellen van een adviesraad van stakeholders de compensatie voor de overgang van de verenigingsvorm naar de stichtingsvorm, die voorafging aan de fusie.

samenwerking bij uitvoering projecten

Ook is de *concrete samenwerking* bij, vaak gezamenlijk ontwikkelde, projecten toegenomen. Met betrekking tot dat laatste is met name de samenwerking met zorginstellingen genoemd. Ook met betrekking tot buurtbeheer is er samenwerking met diverse stakeholders (gemeente, politie, welzijnswerk) ontstaan. De sterkere, professionelere en kapitaalkrachtiger corporatie is een betere samenwerkingspartner geworden en er komen dan ook diverse samenwerkingsprojecten tot stand. Een enkele corporatie wijst erop, dat de kwaliteit van de stakeholdersorganisaties in sommige situaties achterblijft: het contact bestaat dan meer uit informatie-uitwisseling dan dat er sprake is van daadkrachtige samenwerking.

5.6 Conclusies

ten aanzien van corporaties

Er is sprake van een algemene tendens bij corporaties in de richting van professionalisering, specialisatie en taakverbreding. Fusies blijken een bijdrage te leveren aan deze ontwikkelingen. De schaalvergroting en organisatieverandering zijn stimulansen in dit proces. Dit geldt in versterkte mate voor kleine corporaties, die hebben aangegeven zonder fusie niet de professionaliseringsslag zouden hebben gemaakt en minder projecten en taken zouden hebben uitgevoerd dan na de fusie het geval is. Deze ontwikkeling heeft de rolverdeling tussen corporaties, gemeente en andere lokale stakeholders beïnvloed en heeft de slagkracht van corporaties versterkt.

Op het terrein van beleidsontwikkeling is de deskundigheid toegenomen en worden meer personele mogelijkheden gecreëerd om hier structureel mee bezig te zijn. Corporaties worden na fusies sterkere partners van gemeenten, werken samen met hen aan beleidsontwikkeling en –uitvoering en zijn ook meer ontwikkel- en regietaken op zich gaan nemen. 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.

Alle onderzochte corporaties vinden *lokale verankering* van wezenlijk belang. Zij voelen zich verantwoordelijk voor lokale volkshuisvestelijke opgaven en hebben gezorgd voor lokale aanspreekbaarheid voor zowel gemeenten, elkaar als andere stakeholders. De relaties met diverse andere maatschappelijke organisaties zijn bij alle onderzochte corporaties toegenomen en constructiever geworden.

Corporaties die na een fusie aanvankelijk veel taken hadden gecentraliseerd, zijn inmiddels overgegaan tot decentralisatie van taken en bevoegdheden, bijvoorbeeld beleidsbesluiten met betrekking tot lokale of regionale onderwerpen.

De onderlinge verhouding tussen corporaties in een gemeente of regio wordt gekenmerkt door zowel samenwerking en afstemming als concurrentie (met betrekking tot het verwerven van projecten en grondposities en het realiseren van een sterke marktpositie). Benadrukt is, dat juist vanuit de lokale verankering en de (gezamenlijke) verantwoordelijkheid van corporaties voor lokale volkshuisvestelijke opgaven, de samenwerkingsrelatie veruit de belangrijkste is.

Aandachtspunten zijn:

- bovenregionale fusiecorporaties die na een fusie een centraal organisatiemodel kiezen, waardoor de besluitvorming (over lokale aangelegenheden) wordt vertraagd en de aanspreekbaarheid voor gemeente en andere stakeholders afneemt;
- de (tijdelijke) interne gerichtheid na een fusie, zeker als sprake is van opeenvolgende fusies waardoor deze interne gerichtheid geruime tijd kan voortduren.

ten aanzien van gemeenten

Na fusies van corporaties hebben gemeenten met grotere, professionelere en veelal draagkrachtiger partners te maken. Dit schept betere mogelijkheden voor de realisatie van volkshuisvestelijke opgaven. Ook wordt in veel gevallen het aantal in de gemeente actieve corporaties kleiner, hetgeen het proces van afstemming, samenwerking en afspraken maken bevordert. In met name kleinere gemeenten is er sprake van een taakverschuiving met betrekking tot beleidsvoorbereiding en regierollen. Aandachtspunt hierbij vormt het bewaken van voldoende countervailing power bij de gemeente, zowel in het belang van de publieke taken van de gemeente als in het belang van de corporaties die baat hebben bij een deskundige en slagvaardige gemeente. Een ander aandachtspunt is de concurrentie tussen de lokaal actieve corporatie(s) en corporaties van buitenaf die niet delen in de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de lokale corporaties en gemeenten voor het uitvoeren van het totale pakket aan volkshuisvestelijke opgaven. Deze concurrentie – overigens ook bepleit door de commissie-De Boer die voorstelt alle corporaties een landelijke toelating te geven en voorgestaan door de minister om redenen van vergroting van de keuzevrijheid van gemeenten – kan een spanning oproepen met de door het ministerie en gemeenten gewenste lokale verankering van corporaties.

ten aanzien van de rol van het ministerie

De fusies hebben wel een kwalitatief betere (deskundiger, professioneler partner) gemaakt van corporaties, waardoor de kwaliteit en de aard van de betrokkenheid bij het gemeentelijk beleid zijn veranderd. Lokale verankering, relaties met gemeenten en andere stakeholders zijn niet in het geding bij lokale en regionale fusies.

Voor het ministerie kan bij de beoordeling van fusies van belang zijn te letten op de genoemde aandachtspunten bij corporaties (centralisatie van lokaal of regionaal beleid bij bovenregionale fusies; te snel opeenvolgende fusies). Voorts vergt de voldoende toerusting van kleinere gemeenten aandacht.

6 Effecten voor huurders

6.1 Inleiding

Er is naar twee aspecten van de gevolgen van fusies voor huurders gekeken, namelijk naar de gevolgen voor de invloed op het beleid via huurdersorganisaties (zie paragraaf 6.2) en naar de gevolgen voor de producten, dienstverlening en bijbehorende prijzen die zij als klant ervaren (zie paragraaf 6.3).

6.2 Huurders als stakeholders (huurdersorganisaties)

vormen en niveau van huurdersorganisaties

Participatie van huurders ten aanzien van beheer en onderhoud van complexen vindt plaats door middel van bewonerscommissies. Overleg en advies door huurders over het beleid van de verhuurder gebeurt door middel van huurdersorganisaties.

Het komt voor dat er op verschillende niveaus overleg over het beleid plaatsvindt. Er wordt dan met lokale huurdersorganisaties over lokale beleidszaken overlegd en met een koepelorganisatie of een platform van huurdersorganisaties over het centrale corporatiebeleid.

bewonerscommissies

Het bestaan (en functioneren) van bewonerscommissies blijkt vooral af te hangen van de mate waarin er veranderingen op komst zijn, zoals groot onderhoud of herstructurering. Bewonerscommissies in beheerssituaties zijn moeilijk draaiende te houden; er is gewezen op het steeds moeilijker kunnen interesseren van huurders voor functies in dergelijke bewonerscommissies ('vergadercircuit'). Veelal zijn vooral gepensioneerden hierin actief. Als zij hun lidmaatschap van de commissie beëindigen, is het moeilijk – jongere – vervangers te vinden.

Er is een wisselend beeld van de ontwikkeling van het aantal bewonerscommissies bij de onderzochte corporaties.

Waar sprake is van *toename*, wordt dit ten eerste toegeschreven aan de *toename van activiteiten* (groot onderhoud, herstructurering, nieuwbouw) die (mede) kunnen worden toegeschreven aan de fusie. Er is derhalve sprake van een *indirect* effect van de fusie op de toename van het aantal bewonerscommissies. Daarnaast is er in sommige gevallen toename van het aantal bewonerscommissies ten gevolge van:

- het stimuleren van bewonerscommissies door de corporatie (meer gestructureerde aandacht hiervoor dan vóór de fusie);
- het leren van elkaar: goed functionerende huurdersorganisaties (die ook bewonerscommissies stimuleren) dragen hun kennis en ervaring over aan minder goed functionerende huurdersorganisaties van fusiepartners.

Waar corporaties (en huurdersorganisaties) er nauwelijks in slagen bewonerscommissies van de grond te tillen, wordt gezocht naar alternatieve manieren om toch feeling te krijgen met wat er leeft in een wijk. Daarbij moet worden gedacht aan contact met wel functionerende organisaties in de wijk, werkgroepen op ad-hocbasis en klantenpanels. Het zoeken naar dergelijke alternatieven kan niet direct in verband worden gebracht met de fusie.

veranderingen organisatievorm huurdersorganisaties

Een fusie van corporaties heeft ook belangrijke gevolgen voor de huurdersorganisaties, die als belangenbehartigers namens de huurders de overlegpartner van de corporatie zijn over beleidsonderwerpen. Door een fusie kunnen afspraken, contactpersonen en contactadressen veranderen.

Veelal is er tijdens een fusieproces naar gestreefd om ook de huurdersorganisaties te laten fuseren (bij lokale fusies) of een gemeenschappelijke koepelorganisatie dan wel een platform van huurdersorganisaties op te richten (bij regionale en bovenregionale fusies) waarmee de corporatie op instellingsniveau kan overleggen. Dit is in het ene geval wel gelukt, in het andere niet.

Belemmerende factoren voor integratie van huurdersorganisaties blijken bijvoorbeeld cultuurverschillen, verschillen in organisatiestructuur (vereniging versus stichting, verschillen in interne democratie), schaalverschillen of – bij bovenregionale fusies – verschillen tussen woningmarkten en geografische afstand. Deze factoren zijn eigenlijk vergelijkbaar met de verschillen die vaak op het niveau van bestuur, management en personeel moeten worden overbrugd bij een fusie.

Waar integratie van huurdersorganisaties wél succesvol heeft plaatsgevonden, wordt dit onder andere toegeschreven aan beter aansluitende culturen, vroegtijdige betrokkenheid in het fusieproces (waaronder vroegtijdig contact tussen huurdersorganisaties van de beoogde fusiepartners), het vooraf maken van afspraken over bestaande rechten van huurdersorganisaties (vastgelegd in een huurdersstatuut) en het opstellen van een helder bevoegdheidskader, waarin is aangegeven op welk niveau (bewonerscommissies, lokale huurdersorganisaties, overkoepelende huurdersorganisatie of platform) over welke onderwerpen wordt overlegd en geadviseerd.

Als gevolg van het feit dat er met wisselend succes integratie van huurdersorganisaties heeft plaatsgevonden en dat bij sommige verhuurders er – na mislukte integratie – expliciet is gekozen voor uitsluitend decentrale huurdersorganisaties, zijn er diverse situaties bij de onderzochte fusiecorporaties waar te nemen. In tabel 5.1 is hiervan een overzicht gegeven.

Tabel 6.1. Aantal huurdersorganisaties en aanwezigheid koepelorganisatie op instellingsniveau

<i>corporatie</i>	<i>aantal gemeenten, regio's</i>	<i>aantal huurdersorganisaties bij 1 corporatie</i>	<i>aantal corporaties</i>
<i>lokaal (N=4)</i>	1 gemeente, 1 regio	1 organisatie: nieuw opgericht resp. fusie 2 organisaties: per fusiepartner 6 organisaties: per wijk	2 1 1
<i>regionaal (N=7)</i>	2-7 gemeenten, 2-5 regio's	1 organisatie: fusie 2/3 organisaties: per gemeente 5 organisatie s+platform: per gemeente + centraal	3 3 1
<i>bovenregionaal (N=4)</i>	9-12 gemeenten, 3-4 regio's	2-6 organisaties: per fusiepartner 4-5 organisaties+koepel: per fusiepartner* + centraal	2 2

* In één geval valt 'fusiepartner' samen met 'regio'.

Waar meer huurdersorganisaties zijn zonder koepelorganisatie of platform, vindt in twee gevallen gescheiden overleg plaats, en in de andere gevallen gezamenlijk overleg (en een gezamenlijk advies van de huurdersorganisaties) over kwesties op centraal beleidsniveau.

niveau functioneren huurdersorganisaties

Door de fusie van corporaties is een grotere organisatie, met een groter woningbezit, vaak gespreid over verscheidene gemeenten of regio's ontstaan. Dit heeft gevolgen voor het abstractieniveau en het kennisniveau dat van de kant van huurdersorganisaties nodig is om een goede overlegpartner te zijn en adequaat advies te kunnen uitbrengen. Voor huurdersorganisaties kan een fusie daarom ook een *extra belasting* met zich

meebrengen voor degenen die actief zijn in huurdersorganisaties. Er is bijvoorbeeld meer scholing nodig om een grotere deskundigheid te ontwikkelen en huurdersparticipatie vergt een grotere tijdsinvestering. Indien er is gekozen voor een fusie van huurdersorganisaties of voor het oprichten van een overkoepelende organisatie, leidt dit tot een complexere interne democratie en is eenzelfde integratie van culturen aan de orde als voor het personeel geldt.

Er zijn door zowel corporaties als huurdersorganisaties voorbeelden gegeven, waarbij de fusie een kwaliteitsimpuls heeft geven aan minder goed functionerende huurdersorganisaties, in een geval zelfs tot het oprichten ervan waar nog geen organisatie bestond. Aanvankelijk minder actieve organisaties worden dan gestimuleerd door beter functionerende organisaties van fusiepartners. Dit leidt tot een kwalitatief betere organisatie en inbreng van huurders.

overeenkomsten met betrekking tot onderwerpen en bevoegdheden huurdersorganisaties

Er bestaan gedifferentieerde overeenkomsten tussen corporatie en huurdersorganisaties, waarin is aangegeven over welke onderwerpen wordt overlegd en advies gevraagd. Als er een koepelorganisatie of gezamenlijke vergadering van lokale huurdersorganisaties bestaat, is meestal gedifferentieerd afgesproken welke onderwerpen in welk gremium aan de orde zijn.

Bij corporaties waar verscheidene huurdersorganisaties naast elkaar bestaan, is er in het sommige gevallen voor gekozen om verschillende overeenkomsten te hanteren, aansluitend bij de oude afspraken. In andere gevallen zijn bevoegdheden, overlegonderwerpen en faciliteiten geharmoniseerd.

opvatting van huurdersorganisaties over de fusie

Bijna alle corporaties hebben vooraf de zienswijze van de huurders gevraagd, al wordt dit niet door alle huurdersorganisaties bevestigd. Gewezen moet worden op het feit, dat bij sommige corporaties de juridische fusie inmiddels 6 of 7 jaar geleden heeft plaatsgevonden, en eventuele raadpleging van huurders derhalve nog langer geleden.

De huurdersorganisaties hebben over het algemeen een positief, 'positief kritisch' of neutraal/afwachtend advies gegeven. Het kritische geluid betrof:

- angst voor vergroting van de afstand tussen huurders en verhuurder, afname van de kwaliteit van de dienstverlening en van de bereikbaarheid van de corporatie (onvoldoende lokale verankering) als gevolg van de schaalvergroting;
- te weinig overtuigd van de meerwaarde van de fusie (wat levert het concreet op?);
- zorg bij te snel opeenvolgende fusies, waar de organisatie nog niet gereed was na een vorige fusie;
- de eigen positie en bevoegdheden van de huurdersorganisatie, eventueel in combinatie met de cultuurverschillen ten opzichte van de huurdersorganisatie van de fusiepartner(s).

6.3 Dienstverlening aan huurders (huurders als klanten)

thema's

In deze paragraaf gaat het om wat huurders als klant, dus als (toekomstig) gebruiker van de gehuurde woning, inclusief de directe woonomgeving en als afnemer van diensten van de verhuurder voor gevolgen ondervindt van de fusie.

Er wordt aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de bereikbaarheid van de corporatie;
- de huurprijsontwikkeling;
- de dienstverlening, namelijk de samenstelling van het pakket en de bijbehorende kosten;

- het behalen van het certificaat ‘Kwaliteit Huursector Woondiensten’ (KWH-label);
- de differentiatie van het woningaanbod;
- in hoeverre er rekening wordt gehouden met opvattingen en wensen van huurders.

de bereikbaarheid van de corporatie (loketfunctie)

Bij alle fusiecorporaties is het aantal loketten waar huurders terecht kunnen, gelijkgebleven of verminderd. Vermindering van het aantal loketten gebeurt vanuit de volgende overwegingen:

- het fysiek loketbezoek door huurders is afgenomen. Telefonisch en elektronisch contact zijn hiervoor in de plaats gekomen. Sluiting van loketten zou in een aantal gevallen ook zonder fusie zijn gebeurd (alleen als sprake was van meer dan één loket);
- door de fusie zijn er alternatieve loketten binnen de gemeente of in andere gemeenten.

Bij *lokale* fusiecorporaties leidt het sluiten van loketten niet tot een grotere fysieke afstand tussen huurders en loket: in plaats van drie loketten van drie corporaties in een gemeente of in een wijk, is er nog maar één loket van de nieuwe fusiecorporatie. Zeker in gemeenten met voorheen gemengd bezit per wijk, leidt het samenvoegen van loketten tot efficiency zonder slechtere fysieke bereikbaarheid voor klanten.

In alle *lokale* fusiecorporaties en een *deel van de regionale* fusiecorporaties is *tenminste een* loket in elke bezitsgemeente.

Bij de *overige regionale* en alle *bovenregionale* fusiecorporaties is er niet in elke bezitsgemeente een loket van de corporatie. Met name loketten in kleine gemeenten (met weinig bezit) worden gesloten. Telefonisch en e-mailcontact vindt dan plaats met medewerkers die in een kantoor in een grotere gemeente in de regio zijn gestationeerd. Het effect hiervan voor huurders kan zijn, dat de corporatie anoniemer wordt. Vroeger stapten huurders het kantoor binnen en kenden de medewerkers, nu zitten de medewerkers – fysiek – op afstand. Gerichtte actie kan anonimisering voorkómen. Een voorbeeld hiervan is het tweejaarlijkse huisbezoek dat is ingevoerd door een plattelandscorporatie met over veel kernen gespreid bezit. Ook voor het ondertekenen van het huurcontract hoeven huurders niet naar een kantoor te komen; dit gebeurt in de woning.

Eén onderzochte corporatie heeft alle klantencontacten gecentraliseerd. Dit leidt weliswaar tot snelle afhandeling van klachten, maar ook tot een grote afstand tussen huurder en verhuurder. Medewerkers zijn onbekend met de lokale situatie en kunnen daarom onvoldoende adequaat inspelen op wensen of klachten van huurders.

Tegenover gelijkblijven of vermindering van het aantal loketten staat wel verlenging van de *openingstijden* in verreweg de meeste onderzochte corporaties. De efficiency van het sluiten van een aantal loketten is dan (deels) aangewend voor verlening van de bereikbaarheid. In één geval was vóór de fusie sprake van verkorting van openingstijden vanwege gebrek aan financiële middelen, en kon door de (matchings-)fusie de openingstijd worden verlengd van halve dagen naar hele dagen.

de huurprijsontwikkeling

De *prijsontwikkeling* van de huren en de dienstverlening verschilt per fusiecorporatie.

De meeste onderzochte corporaties (alle lokale, voorts een deel van zowel de regionale als de bovenregionale corporaties) hebben de afgelopen 3 jaar de gemiddelde huurverhoging toegepast.

Er zijn voorbeelden van een *lager dan gemiddelde* huurontwikkeling (in vergelijking met het landelijk gemiddelde). In andere gevallen zijn huren bovengemiddeld *gestegen*. De bovengemiddelde huurstijging is dan het gevolg van huurbeleid van de (nieuwe) fusiecorporatie, bijvoorbeeld in verband met een scherper geformuleerd financieel beleid of van een nieuw ontwikkeld strategisch voorraadbeleid. Huren van fusiepartners die op een laag niveau zitten (uitgedrukt als percentage van de maximaal toegestane huur) worden dan door middel van bovengemiddelde huurverhogingen geleidelijk opgetrokken.

Bij de regionale en bovenregionale corporaties, waar zich een mix van lage, gemiddelde en hoge huurstijgingen voordoet, is geen relatie met de omvang van de corporatie of het aantal bezitsgemeenten.

Het wisselende beeld van huurverhogingen duidt erop, dat er geen directe relatie is tussen het huurbeleid en de fusie, anders dan dat er sprake kan zijn van een helderder geformuleerd afwegingskader.

Opvallend is dat er verschil bestaat tussen de feitelijk toegepaste huurverhoging (met als referentie landelijke gemiddelden) en het oordeel van huurders over de huurverhoging. Waar corporaties een gemiddelde huurverhoging hebben toegepast, wordt dit door huurders de ene keer als redelijk en de andere keer als hoog beoordeeld.

de dienstverlening

Het *pakket diensten* dat corporaties aanbieden aan hun huurders is na een fusie bij de meeste onderzochte corporaties (van klein tot groot, van lokaal tot bovenregionaal) uitgebreid. Concrete voorbeelden van nieuwe diensten, zijn serviceabonnementen en zorgdiensten (in samenwerking met zorgaanbieders). De invloed van de fusie op uitbreiding van het dienstenpakket bestaat uit:

- meer expliciete aandacht (personeel) voor productontwikkeling;
- vergroting van het innoverend vermogen van de corporatie (bij elkaar brengen van mensen met verschillende ervaringen en ideeën);
- overname over en weer tussen de fusiepartners van reeds bestaande producten, waardoor activiteiten van één van de partners worden uitgebreid naar het gehele werkgebied van de nieuwe fusiecorporatie.

Daarnaast speelt de algemene ontwikkeling van toenemende samenwerking op het gebied van wonen en zorg een rol.

Huurders beoordelen de dienstverlening – op één uitzondering na – als voldoende of goed. Van de ontwikkeling van het dienstenpakket bestaat bij huurders soms dezelfde, soms een andere perceptie over het gelijkblijven dan wel toenemen van het aantal diensten. Hier spelen wellicht de verschillen in Ausgangssituation tussen huurders van de fusiepartners en het tijdsverloop sinds de fusie een rol.

Alle onderzochte fusiecorporaties geven aan dat de *kosten* voor deze toegenomen dienstverlening *niet* zijn gestegen en in een aantal gevallen zijn gedaald. Door schaalvoordelen en grotere financiële draagkracht biedt men de diensten voor een gunstiger prijs aan.

De corporaties die hun dienstenaanbod niet hebben uitgebreid, geven aan dat zij de prijs hiervan gelijk hebben gehouden of verlaagd. Door sommige huurdersorganisaties wordt dit beeld bevestigd; andere zeggen dat de prijs is verhoogd. Ook hier spelen wellicht verschillen in Ausgangssituation, het tijdsverloop en de interpretatie van 'prijsverhoging' een rol.

kwaliteitslabel 'KWH'

Van de vijftien onderzochte corporaties hebben er vijf het KWH-label daadwerkelijk behaald. Het betreft uitsluitend regionale en bovenregionale corporaties, van klein tot groot. Nog eens vier corporaties zijn bezig met een traject om dit te behalen. Het gaat om twee lokale en twee regionale corporaties, ook weer variërend in omvang. Sommige corporaties die het KWH-label hebben behaald of bezig zijn dit te behalen hebben aangegeven dat vóór de fusie één van de partners het label al had of al bezig was met het traject. De fusie is dan aanleiding geweest voor de andere fusiepartners om dit het label ook te behalen (bij zelfstandig functionerende vestigingen kan een label per vestiging worden verkregen) of het opnieuw voor de gefuseerde organisatie te behalen (bij een fusie waar integratie van organisatie en processen heeft plaatsgevonden).

Er zijn zes corporaties (van lokaal tot bovenregionaal, van klein tot groot) die het KWH-label niet bezitten noch bezig zijn dit te behalen. Twee hiervan hebben expliciet aangegeven wél hard bezig te zijn met kwali-

teitsbeleid, maar het KWH-label niet adequaat te achten. Zij richten zich op respectievelijk de trajecten van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) en dat van het Total Quality Management (TQM).

differentiatie woningaanbod

De keuzemogelijkheden uit het woningaanbod voor woningzoekenden zijn bij *lokale* fusies niet veranderd. Men kon al kiezen uit het gehele aanbod binnen de gemeente en dat blijft onveranderd.

Bij alle onderzochte *regionale* fusies is door de corporaties aangegeven dat er sprake is van uitbreiding van keuzemogelijkheden. Gewezen is op het beter toegankelijk maken van lokale woningmarkten voor woningzoekenden uit andere gemeenten, verschillen in kenmerken van het woningbezit in bezitsgemeenten van fusiepartners (bijvoorbeeld het voorkomen van hoogbouw in een grotere gemeente), op toegenomen mogelijkheden om te sturen in differentiatie van het woningaanbod (bijvoorbeeld in de vorm van strategisch voorraadbeleid). Enkele huurdersorganisaties van regionale corporaties bevestigen hetgeen door hun verhuurders is aangegeven met betrekking tot de vergrote toegankelijkheid en keuzemogelijkheden op de woningmarkten van andere gemeenten.

De beleving van de overige huurdersorganisaties verschilt van wat door verhuurders is aangegeven.

De meeste huurdersorganisaties van *regionale* corporaties vinden niet dat het woningaanbod gedifferentieerder is geworden, in tegenstelling tot hun verhuurders.

Een aantal huurdersorganisaties van *lokale* corporaties vindt – in afwijking van hun verhuurders – dat het woningaanbod wél gedifferentieerder is geworden na de fusie. Zij illustreren dit met een toename van het aantal starters- respectievelijk seniorenwoningen waarvoor zij kunnen opteren, toename van het totale aanbod respectievelijk van de goedkope huurvoorraad.

Bij *bovenregionale* fusies heeft de fusie – zowel in de ogen van de verhuurders als in die van de huurdersorganisaties – geen toegevoegde waarde voor differentiatie van het woningaanbod, doordat de woningmarkten gescheiden zijn. Woningzoekenden uit de ene regio richten hun woningvraag niet op de regio's van de fusiepartners.

opvattingen en wensen van huurders

Wordt anders omgegaan met wensen van huurders ten opzichte van de periode vóór de fusie?

In het algemeen wordt aangegeven dat huurders serieuzer worden genomen, dat er meer inbreng is van huurders bij plannen van de corporatie, onder andere door betrokkenheid bij wijkontwikkelingsplannen, herstructurering en stedelijke vernieuwing. Een huurdersorganisatie verwoordt het zo: “Door de met de fusie gepaard gaande cultuurverandering, is de huurder als cliënt centraal komen te staan, waar voorheen met name de (onderhoudstoestand van de) woningen voorop stond. Communicatie naar de huurders en verantwoording van beleid zijn veel inzichtelijker geworden.”

Bovenstaande ervaring wordt niet gedeeld door huurders van een corporatie die na de fusie een sterke centralisatie van taken had doorgevoerd. Dit leidde tot een zodanig grote afstand tussen huurders en verhuurder, dat huurders zich niet meer gehoord (en begrepen) voelden.

6.4 Conclusies

ten aanzien van de positie van huurdersorganisaties

Een *indirect* gevolg van fusies is toename van het aantal bewonerscommissies (of specifieke werkgroepen). Dit hangt samen met een toename van activiteiten zoals herstructurering, groot onderhoud of nieuwbouw. In beheersituaties neemt het aantal (actieve) bewonerscommissies weer af.

Een fusie kan *directe* gevolgen hebben voor het functioneren van huurdersorganisaties. Weinig actieve organisaties kunnen worden gestimuleerd door actieve organisaties van fusiepartners. Er is ook wel sprake van kwaliteitsverbetering, mede door ‘kruisbestuiving’ tussen huurdersorganisaties.

In praktijk vindt er bij de ene fusiecorporatie samenwerking (in de vorm van een platform of gemeenschappelijk overleg met de verhuurder) of integratie (samenvoeging of oprichting van een koepelorganisatie) plaats, terwijl bij andere corporaties naast elkaar functionerende huurdersorganisaties blijven bestaan. In het laatste geval is soms sprake van harmonisatie van afsprakenkaders. Naast elkaar functionerende huurdersorganisaties betekenen een minder efficiënt overleg- en adviescircuit over onderwerpen op centraal niveau.

Vroegtijdige aandacht voor de positie van huurdersorganisaties en helderheid over bestaande rechten bevorderen een constructieve samenwerking tussen en eventuele integratie van de huurdersorganisaties van de fusiepartners. Een huurdersstatuut, waarover overeenstemming is tussen betrokken huurdersorganisaties en betrokken corporaties, is bijvoorbeeld een nuttig instrument gebleken. Een dergelijk statuut wordt in het kader van een voorgenomen fusie opgesteld en kan bijvoorbeeld de volgende doelstellingen hebben:

- het waarborgen van bestaande rechten van en afspraken met de huurders en hun organisaties;
 - het waarborgen van de betrokkenheid van huurders en huurdersorganisaties tijdens en na het fusieproces;
 - het bewerkstelligen van een vruchtbare samenwerking tussen huurdersorganisaties en de fusiecorporatie.
- Het statuut kan afspraken bevatten omtrent het te volgen fusietraject en de advisering door huurders daarin, de samenwerkingsvorm na de fusie, de rechten en bevoegdheden van de huurdersorganisaties na de fusie en de klantgerichtheid van de nieuwe fusiecorporatie.

Indien er een koepel of platform wordt opgericht, leidt dit voor de corporatie tot een efficiënter en effectiever overleg. Voor de huurdersorganisaties brengt het met zich mee, dat er een complexere interne verantwoordingsstructuur ontstaat en dat de daarin actieve huurders meer moeten investeren in kennisvergarig en tijd.

ten aanzien van de positie van de dienstverlening aan huurders

De fysieke *bereikbaarheid* van de corporatie is in kleinere gemeenten afgenomen, maar door verlenging van openingstijden van de overgebleven loketten of klantenservice in veel gevallen is de telefonische en elektronische bereikbaarheid vergroot. De relatie tussen huurders en verhuurder is (in kleine gemeenten waar voorheen sprake was van persoonlijke contacten) anoniemer geworden.

Tussen de ontwikkeling van de *huurprijzen* en het plaatsvinden van fusies bestaat geen eenduidig verband. Het *dienstenpakket* is bij alle onderzochte corporaties uitgebreid, deels als gevolg van de fusie, doordat productontwikkeling een expliciete activiteit is geworden, het innoverende vermogen van de corporatie is toegenomen en fusiepartners producten van elkaar overnemen. Daarnaast is er sprake van algemene ontwikkelingen (met name wonen en zorg en leefbaarheid) die ook hebben geleid tot uitbreiding van het dienstenaanbod.

De onderzochte *regionale fusies* hebben volgens het inzicht van de corporaties geleid tot *differentiatie* van het woningaanbod aan huurders; enkele huurdersorganisaties delen dit inzicht, de meeste echter niet.

Bij lokale fusies (waarbij alle huurders reeds binnen de gehele gemeente konden kiezen) en bovenregionale fusies (waar sprake is van gescheiden woningmarkten) achten corporaties geen toename van differentiatie van het woningaanbod. Bij de bovenregionale fusies wordt dit inzicht gedeeld door de huurdersorganisaties; bij een aantal lokale fusies vinden huurdersorganisaties dat er wél sprake is van toegenomen differentiatie.

Het meest genoemde bezwaar van huurders tegen een fusie is de grotere afstand tussen huurders en verhuurder als gevolg van de schaalvergroting. Dit speelt name in kleinere gemeenten of kernen. Bij de inrichting van de organisatie en de contacten met huurders verdient dit punt aandacht.

ten aanzien van de rol van het ministerie

In het kader van fusies verdient de vroegtijdige betrokkenheid (niet alleen zienswijze over concept-besluit) van huurdersorganisaties aandacht. Een huurdersstatuut zou hier nuttig voor kunnen zijn.

7 Leefbaarheid

7.1 Inleiding

In het BBSH is aan corporaties opgedragen om bij te dragen aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woongelegenheden gelegen zijn (artikel 12a). Dit kunnen corporaties doen door middel van diverse activiteiten, zoals het bouwen, verwerven, bezwaren, slopen, verhuren, verkopen (maar niet: beheren) van andere gebouwen dan woongelegenheden, het in stand houden en verbeteren van de omgeving buiten de directe nabijheid van woongelegenheden en het verrichten van andere werkzaamheden die ten goede komen aan het woongenot in een buurt of wijk. Bij dit laatste kan worden gedacht aan het participeren in buurtbeheerbedrijven of het bevorderen dat er een wijkkantoor of buurtmeldpunt wordt opgezet.

Er is nagegaan in hoeverre de onderzochte corporaties actief zijn betrokken bij buurtbeheer – in vergelijking met de situatie vóór de fusie en in vergelijking met andere corporaties die binnen dezelfde gemeenten actief zijn (zie paragraaf 7.2).

Voorts is getracht inzicht te verkrijgen in de (ontwikkeling van) de beschikbare budgetten voor leefbaarheid (zie paragraaf 7.3).

7.2 Betrokkenheid bij buurt- en complexbeheer

Alle onderzochte corporaties zijn actief betrokken bij buurtbeheer, bijvoorbeeld door participatie in of ondersteuning van buurtbeerteams. Voor de *lokale* (evident) en *regionale* corporaties geldt dat ze in *alle gemeenten* hierbij betrokken zijn – op één uitzondering na. Deze uitzondering alsmede de *bovenregionale* fusiecorporaties zijn niet in elke bezitsgemeente met actief buurtbeheer bezig. Dit heeft te maken met de spreiding van het bezit over veel (kleine) kernen en de beperkte leefbaarheidsproblematiek in kleinere gemeenten en dorpen.

Gemeenten bevestigen dit beeld, en geven bovendien aan dat er geen verschillen bestaan tussen de onderzochte fusiecorporatie(s) en de andere in de gemeente actieve corporatie(s).

Bij de meeste onderzochte corporaties is het aantal buurten waar men actief participeert in het buurtbeheer toegenomen en bij enkele is het gelijkgebleven. De toename van inzet voor buurtbeheer is voor een belangrijk deel ingegeven door de regelgeving van het ministerie (opname van het prestatieveld 'leefbaarheid' in het BBSH) en algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Enkele *lokale* corporaties en desbetreffende gemeenten geven aan, dat buurtbeheerprojecten in de oude situatie (met naast elkaar functionerende kleine organisaties) niet zo gauw tot stand zouden zijn gekomen als nu, na de fusie.

7.3 Budgetten voor leefbaarheid

Omdat 'leefbaarheid' een breed begrip is, dat door elke corporatie weer anders wordt ingevuld, is het lastig een eenduidige interpreteerbare vergelijking tussen corporaties te maken. Bovendien zijn de lokale omstandigheden zodanig verschillend, dat een vergelijking van concrete bedragen zonder meer niet tot zinvolle conclusies leidt. Wel kan inzicht worden verkregen in de ontwikkeling in de tijd van de uitgaven voor leefbaarheid en in verschillen met andere corporaties.

Zonder uitzondering zijn corporaties meer gaan uitgeven aan leefbaarheid sinds het moment van de fusie. In beperkte mate wordt dit toegeschreven aan de grotere financiële slagkracht die is ontstaan na de fusie. Gemeenten zeggen, dat de financiële inzet voor leefbaarheid door de onderzochte corporaties gelijk is gebleven of vergroot sinds de fusie, en dat deze vergelijkbaar is met die van andere corporatie – behoudens verschillen in kenmerken van het bezit (een corporatie met bezit in een wijk met een grote leefbaarheidsproblematiek investeert meer in leefbaarheid dan een corporatie met bezit in andere wijken).

De toename van de budgetten voor leefbaarheid na de fusie is voornamelijk het gevolg van een algemene ontwikkeling, waarbij er – onder andere in het kader van stedelijke vernieuwing – steeds meer aandacht is gekomen voor leefbaarheid. Zonder fusie zou er ook sprake zijn van geweest van toename; omgekeerd kan ook worden geconcludeerd dat fusiecorporaties niet minder inzet plegen dan andere corporaties.

7.4 Conclusies

Alle onderzochte corporaties zijn actief betrokken bij buurtbeheer en bij de meeste corporaties is deze betrokkenheid toegenomen sinds het moment van de fusie. Ook de financiële inzet voor leefbaarheid is gegroeid.

Deze toename is voornamelijk ingegeven door algemene ontwikkelingen (waaronder de verbreding van het BBSH met het prestatieveld 'leefbaarheid'), waarbij de fusie stimulerend noch belemmerend heeft gewerkt. Alleen bij *lokale* fusiecorporaties heeft de fusie duidelijk stimulerend gewerkt, door de schaalvergroting en de afname van de versnippering van bezit. Van de verhoging van de budgetten is door enkele corporaties aangegeven dat dit mogelijk is geworden door de grotere financiële draagkracht na de fusie.

8 Productdifferentiatie

8.1 Inleiding

Ten aanzien van mogelijke productdifferentiatie heeft het onderzoek zich gericht op de volgende aspecten:

- de samenstelling van de woningvoorraad;
- keuzemogelijkheden ten aanzien van voorzieningen in de woning bij nieuwbouw of verbouw;
- beleid ten aanzien van zelf aangebrachte voorzieningen.

8.2 Samenstelling woningvoorraad

In de afgelopen jaren zijn alle onderzochte corporaties steeds meer diversiteit in producten gaan aanbieden. Het blijkt te gaan om variatie in op verschillende doelgroepen gerichte woningtypen, in eigendomsvormen en in specifieke huisvestingsvormen.

Gangbaar in corporatieland – en ook bij de onderzochte fusiecorporaties – is het invoeren van een ‘strategisch voorraadbeleid’, waarbij product-marktcombinaties worden benoemd.

Er zijn door de onderzochte corporaties naast de reguliere verhuur andere eigendomsvormen ontwikkeld. Woningen worden te koop aangeboden, tegen marktwaarde, met korting of met terugkoopclausules. Er zijn verkoopvormen met onderhoudsgarantie, tussenvormen van huur en koop, en er is een huurvast-concept. Tot slot is een aantal onderzochte corporaties diverse vormen van begeleide of zelfstandige huisvesting voor specifieke doelgroepen gaan aanbieden. Het gaat om woningen voor ouderen, studenten, starters, demente ouderen, gehandicapten en dak- en thuislozen.

Zonder uitzondering bevestigen huurdersorganisaties dat het productaanbod van de corporatie gedifferentieerder is geworden. Zij illustreren dit met dezelfde voorbeelden als hun verhuurders, zoals de toename van de mogelijkheden tot koop, specifieke woonvormen (begeleid wonen, woonzorgarrangementen, levensloopbestendige woningen), meer investeringen in leefbaarheid in kleine kernen, uitbreiding of invoering van contracten voor klein onderhoud en het uitvoeren van taken voor Verenigingen van Eigenaren.

De mate waarin de fusie heeft bijgedragen aan deze toegenomen differentiatie is moeilijk aan te geven. Er is sprake van een aantal algemene, landelijke ontwikkelingen die door de onderzochte corporaties zijn opgepakt. De fusies blijken deze ontwikkelingen niet te hebben verhinderd en de toegenomen professionaliteit, specialismen en schaalvergroting na de fusie hebben de voorwaarden voor het diversificeren van de producten verbeterd.

8.3 Dienstverlening

Zonder uitzondering is de dienstverlening uitgebreid. Er zijn mogelijkheden voor zorgdienstverlening bij gekomen na de fusie. Voorbeelden hiervan zijn woonzorgarrangementen, woonzorgzones en zorgabbonnementen. Ook woongerelateerde diensten zijn uitgebreid bij een aantal onderzochte corporaties. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan onderhoudsabbonnementen.

Evenals voor de toegenomen differentiatie van het woningaanbod geldt, dat hier sprake is van een algemene ontwikkeling, die door de fusie kan zijn gestimuleerd.

8.4 Voorzieningen aan woningen

De keuzemogelijkheden ten aanzien van de voorzieningen in de woning zijn bij de meeste onderzochte corporaties toegenomen. Het gaat dan om de keuze uit verschillende typen sanitair bij de uitvoering van groot onderhoud, de mogelijkheid om onderhoud of woningverbetering op verzoek van de huurder uit te voeren en om verruiming van het beleid ten aanzien van zelfaangebrachte voorzieningen.

8.5 Relatie tussen productdifferentiatie en fusie

De toename aan diversiteit van producten wordt door corporaties en huurdersorganisaties deels toegeschreven aan de fusie, deels meent men dat ook zonder fusie bepaalde nieuwe producten zouden zijn ontwikkeld.

Verschiede corporaties (van verschillende typen) hebben met de fusie het ambitieniveau verhoogd en/of de taakopvatting verbreed. Men is meer gericht op nieuwe initiatieven, heeft meer tijd, mogelijkheden en 'denkkracht' voor het ontwikkelen daarvan waartoe ook specifieke afdelingen zijn opgericht ('beleid en strategie'). Door het specifiek aantrekken van medewerkers ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe producten en door het grotere volume (qua woningbezit én financieel) zijn de fusiecorporaties beter in staat tot productdifferentiatie dan zonder fusie het geval zou zijn geweest. Er hebben in het fusieproces transformaties plaatsgevonden van 'beheerorganisaties' naar 'ontwikkelorganisaties'. Door matching van taken en middelen, het bij elkaar brengen van kennis en ervaring van de fusiepartners, efficiencywinst bij het ontwikkelen van nieuwe producten, in-company deskundigheidsbevordering en prijsvoordeel (door schaalvergroting) bij het aanbieden van keuzemogelijkheden is de fusiecorporatie (beter) meer gericht op en in staat tot productontwikkeling en het aanbieden van een gevarieerd pakket.

Met name door corporaties die zijn ontstaan uit 'kleine' fusiepartners, is aangegeven dat men zonder fusie niet tot een dergelijk gedifferentieerd aanbod had kunnen komen.

De meeste huurdersorganisaties schrijven de toegenomen differentiatie van producten in elk geval ten dele toe aan de fusie van hun corporatie, waarbij de toename van financiële mogelijkheden de meest genoemde factor is en voorts de betere mogelijkheden die de grotere schaal biedt voor productontwikkeling en het aanbieden van een grotere verscheidenheid aan producten.

Vermeld moet ook worden, dat doelen (mede onder invloed van de toegevoegde prestatievelden leefbaarheid en zorg in het BBSH) door een aantal fusiecorporaties breder worden geformuleerd dan alleen het (traditionele) voorzien in (kwalitatief goede) huisvesting. Deze corporaties zijn meer outcome- dan output-gericht. In hoeverre de verbreding naar bredere, sociale doelstellingen een relatie heeft met de fusie, is niet aan te geven.

Naast de invloed van fusies, is er ook sprake van algemene ontwikkelingen (bijvoorbeeld de mogelijkheid van het onder de marktwaarde verkopen van woningen in MGE-constructies, landelijke overeenstemming en wettelijke verankering van het ZAV-beleid, prestatievelden leefbaarheid en zorg in het BBSH, stedelijke vernieuwing en herstructurering, extramuralisering in de zorg), die deze aanleiding hebben gegeven tot deze geconstateerde toename van productdifferentiatie.

8.6 Conclusies

Bij alle onderzochte corporaties is de verscheidenheid aan producten toegenomen. Het betreft verschillende eigendomsvormen, nieuwe diensten (onder andere op het terrein van zorg), huisvestingsvormen voor specifieke doelgroepen en vergroting van keuzemogelijkheden bij woningonderhoud. Deze ontwikkeling is het gevolg van algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Fusies hebben deze in een aantal gevallen bevorderd.

Dat laatste is het gevolg van verhoging van ambitieniveaus, kruisbestuiving van ideeën van fusiepartners, professionalisering en expliciete taken met betrekking tot productontwikkeling en schaalvoordelen. Met name door kleine fusiepartners zou zonder fusie het huidige uitgebreide aanbod aan producten niet zijn gerealiseerd.

9 Investeringskracht

9.1 Inleiding

De investeringskracht van corporaties wordt bepaald door de financiële mogelijkheden enerzijds en de organisatorische toerusting anderzijds. Er is getracht inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de financiële investeringsmogelijkheden na de fusie. Voorts is gevraagd naar veranderingen in de omvang, aard en (geografische) spreiding van de feitelijke investeringen.

Met betrekking tot de organisatie is nagegaan in hoeverre deze door de fusie is geprofessionaliseerd, onder meer ten aanzien van ‘het in huis hebben’ van een bepaalde specialistische know how, zoals projectontwikkeling.

Tot slot is aandacht besteed aan samenwerking met derden. Steeds meer projecten (herstructurering, stedelijke vernieuwing, wijkontwikkeling, wonen en zorg) zijn immers een coproductie van corporatie en andere partijen.

9.2 Financiële investeringsruimte en feitelijk investeringsniveau

De fusies hebben bij alle onderzochte corporaties geleid tot de uitbreiding van investeringsruimte én tot een hoger investeringsniveau dan vóór de fusie het geval was. Dit geldt voor zowel de ‘matchingsfusies’ (mede bedoeld voor vergroting van investeringsruimte) als voor fusies tussen ‘arme’ of tussen ‘rijke’ corporaties. Bij matchingsfusies zijn met name de investeringsmogelijkheden van de ‘arme’ fusiepartner(s), waar sprake was van achterstalligheid of van het laten liggen van volkshuisvestelijke opgaven met betrekking tot nieuwbouw- of herstructurering, aanzienlijk toegenomen.

Voorts zijn – ongeacht het type fusie - er grotere financiële mogelijkheden ontstaan door:

- het creëren van meer massa (‘meer geld op één stapel’), bundeling van investeringsvolume;
- strakkere aansturing ten aanzien van financiële middelen. Hierbij moet worden gedacht aan cash-management, treasury, vervroegd aflossen;
- de ontwikkeling van een visie op projectontwikkeling en onrendabele investeringen
- verkoop van woningen genereert extra investeringsmogelijkheden (niet direct fusie-gerelateerd)

Het beter benutten van de financiële ruimte leidt tot een hoger investeringsniveau. Ook een aantal gemeenten constateert dat de investeringen na een fusie zijn toegenomen. Gemeenten waar (bij een matchingsfusie) de ‘rijke’ partner was gevestigd of gemeenten met een beperkte volkshuisvestelijke opgave geven aan, dat het investeringsniveau gelijk is gebleven en over het algemeen ook vergelijkbaar of hoger is dan dat van andere corporaties.

9.3 Investeringspatroon en geografische spreiding

Het investeringspatroon is in veel gevallen veranderd ten opzichte van de situatie vóór de fusie. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met algemene ontwikkelingen, niet direct met de fusie. Gewezen kan worden op:

- stedelijke vernieuwing en herstructurering;
- nieuwbouwproductie (intensivering of oppakken na stilstand);

- grotere projecten (herstructurering en nieuwbouw: door de schaal kan men grotere projecten aan);
- de ontwikkelingen op het terrein van wonen en zorg (bouw voor zorginstellingen);

Er is – bij regionale en bovenregionale fusiecorporaties – ook sprake van verschuiving van investeringen *tussen gemeenten*. Het gaat daarbij om intensivering van investeringen:

- in het bezit van een ‘arme’ fusiepartner (inhaalslag achterstallig onderhoud);
- in een gemeente waar een grote opgave (herstructurering, groot onderhoud, nieuwbouw) ligt;

Er is door de desbetreffende corporaties aangegeven dat deze investeringsimpuls niet leidt tot verlaging van kwaliteit voor het bezit van de andere fusiepartners respectievelijk in andere gemeenten, soms wel om (tijdelijk) een lager investeringsniveau in de gemeenten waar de nood minder hoog is.

Door de fusie kunnen middelen gericht en omvangrijker worden ingezet in die delen van de voorraad waar dat het noodzakelijkst is (ook wel aangeduid als: ‘strategisch portefeuillebeleid’), om in een volgende periode de investeringsstroom te verplaatsen naar een ander deel, dat dan aan de beurt is. Een respondent verwoordt deze afweging als volgt: “De corporatie is één financiële eenheid. De investeringen worden daar gedaan waar dit op basis van gemeenschappelijk ontwikkelde criteria nodig is. Daar staan verkoopopbrengsten tegenover. Verkoopopbrengsten uit de ene gemeente kunnen in een andere gemeente worden ingezet.”

De veranderde verhoudingen in de volkshuisvesting betekenen onder andere dat corporaties minder dan vroeger worden uitgenodigd door gemeenten om een bouwplan uit te voeren en meer zelf initiatief moeten nemen (grondposities innemen) en tevens met andere corporaties en projectontwikkelaars concurreren in de markt. Voor deze meer ondernemende manier van werken en voor de grote (herstructurerings-)opgaven in sommige gemeenten is het aankunnen van grotere risico’s van belang.

9.4 Organisatie en samenwerking met andere partijen

Bij grote en complexe projecten op het gebied van herstructurering of leefbaarheid vindt er samenwerking plaats met diverse andere partijen. Dit stelt eisen aan de organisatie met betrekking tot expertise op het terrein van projectontwikkeling, projectmanagement, het onderhouden van contactnetwerken en dergelijke.

Alle onderzochte corporaties hebben bij de fusie een professionaliseringsslag gemaakt, waarbij met name de projectontwikkeling veel aandacht heeft gekregen (aparte afdeling of organisatie).

Ook door gemeenten is gewezen op de toegenomen professionaliteit en kwaliteit van organisaties. Het betreft zowel kleine als grote gemeenten, die te maken hebben alle verschillende typen fusiecorporaties, maar met een nadruk op de *grotere regionale en bovenregionale* corporaties.

In hun optiek zijn de fusiecorporaties initiatiefrijker geworden, voeren zij een consistenter beleid en zijn zij beter in staat tot het gelijktijdig uitvoeren (inclusief regie en financiering) van meer projecten. Deze gemeenten geven aan, dat de corporaties voor hen een partner zijn bij de ontwikkeling en uitvoering projecten; onderzoek, beleid en financiering worden vaak gezamenlijk ter hand genomen.

De toegenomen professionaliteit en financiële mogelijkheden leiden ertoe dat de corporaties een sterkere (en interessantere) samenwerkingspartner voor derden zijn dan vóór de fusie het geval was. Alle onderzochte corporaties (met uitzondering van één lokale) hebben structurele samenwerkingsverbanden met derden. Het gaat om een breed scala aan samenwerkingspartners (naast de gemeente), zoals zorg- en welzijnsinstellingen, commerciële ontwikkelaars, andere corporaties, verzelfstandigde onderdelen van de eigen corporatie, politie. Voor een deel is de toegenomen samenwerking met anderen een algemene trend, ingegeven door de veranderende tijdgeest en vinden corporaties dat de fusie hierop geen invloed (positief noch negatief) heeft gehad. Een aantal corporaties (van alle typen) geeft aan, dat de fusie mede invloed heeft gehad op de uitbreiding van samenwerking, door de grotere schaal, financiële mogelijkheden en professionaliteit.

9.5 Conclusies

De investeringskracht bij alle onderzochte fusiecorporaties is vergroot als direct gevolg van de fusie. Dit geldt niet alleen voor ‘arme’ fusiepartners die met ‘rijke’ zijn samengegaan, maar ook voor fusies tussen financieel gelijkwaardige fusiepartners. Zowel de omvang van de financiële middelen, de schaal als de deskundigheid hebben bijgedragen tot vergroting van investeringskracht, van het feitelijk investeringsniveau en ook van initiatieven.

De verhoging van het investeringsniveau doet zich niet tegelijkertijd in alle bezitsgemeenten van een corporatie (in gelijke mate) voor. Expliciet worden – op concernniveau – prioriteiten gesteld. Dat betekent dat met voorrang inhaalslagen worden gemaakt of grote projecten worden uitgevoerd, die vóór de fusie te omvangrijk qua investeringen, risico of organisatie waren. Het gaat dan bijvoorbeeld om achterstallig onderhoud (inhaal-slag), stedelijke vernieuwing en herstructurering of nieuwbouwprojecten. Er vindt bij alle onderzochte regionale en bovenregionale corporaties een dergelijke afweging van middeleninzet tussen gemeenten plaats. Bij bovenregionale fusies is het lastiger om het schuiven van middelen tussen regio’s maatschappelijk aanvaardbaar te maken.

De samenwerking met derden bij de realisatie van projecten is – onder invloed van algemene ontwikkelingen zoals de betrokkenheid van diverse partijen bij herstructurering – beter mogelijk geworden door de fusie.

10 Efficiency en beheerslasten

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen van de fusies voor de efficiency en de beheerslasten van de onderzochte corporaties.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de organisatieverandering die is opgetreden na de fusie (paragraaf 10.2);
- de omvang van de personeelsformatie (paragraaf 10.3);
- de beheerslasten en efficiency (paragraaf 10.4).

10.2 Organisatieverandering

Een – juridische – fusie kan gepaard gaan met grote of beperkte veranderingen voor de organisatie en de bedrijfslasten.

Er is onderscheid gemaakt tussen de volgende organisatorische consequenties van fusies:

- de organisaties van de fusiepartners zijn geheel geïntegreerd in een nieuw organisatiemodel;
- de front-offices zijn in stand gebleven en de back-offices zijn geïntegreerd;
- de organisaties van de fusiepartners zijn in stand gebleven en er is een centrale aansturing op concernniveau boven geplaatst;
- de organisatie van de grootste fusiepartner (verkrijgende partij) is in stand gebleven en die van de kleine fusiepartner(s) zijn hierin ‘opgegaan’.

Bij alle *lokale* fusies en bij de *meeste regionale* fusies (bezit gespreid over twee tot vier gemeenten) is er sprake geweest van volledige integratie van de organisaties van de fusiepartners. Ook één bovenregionale fusiecorporatie had gekozen voor een nieuw organisatiemodel, waarbij de oude organisaties werden geïntegreerd. Bij deze reorganisaties is sprake van bundeling en vergroting van specifieke expertise op het gebied van interne organisatie (P&O, ICT, treasury) en externe taken (beleid, projectontwikkeling, communicatie, en dergelijke).

Bij de *overige regionale en bovenregionale* fusies is voor twee modellen gekozen: instandhouding van de bestaande front-offices en samenvoeging van back-offices respectievelijk instandhouding van de bestaande organisaties met een centrale aansturing daarboven. In beide modellen blijven de kantoren en vestigingsmanagers (voormalig directeur-bestuurders van een fusiepartner) aanspreekpunt voor zowel de gemeenten, de huurders als de andere stakeholders. Binnen centraal vastgestelde budgetten en beleidskaders bestaat op vestigingsniveau beleidsvrijheid en –verantwoordelijkheid, van waaruit vestigingsmanagers zaken kunnen doen met lokale partijen. In één geval is na negatieve ervaringen met de aanvankelijke centralisatie alsnog gekozen voor een model met regionale front-offices en een centraal back-office.

In de ervaring van de meeste onderzochte gemeenten is het contact met dergelijke (neven-)vestigingen vergelijkbaar met de contacten vóór de fusie en met die met andere corporaties in de gemeente. Sommige gemeenten ervaren wel een langere doorlooptijd van besluitvorming door het toevoegen van een extra laag in de organisatie van de corporatie. Ook zijn de uitkomsten van de besluitvorming door de corporatie anders dan gemeenten in de oude situatie gewend waren, doordat de corporatie afwegingen maakt binnen een eigen, corporatiebreed toetsingskader.

10.3 Personeelsformatie

De ontwikkeling van de formatie is de resultante van verschillende bewegingen.

Voor een toename van taken en activiteiten en een toename van het aantal projecten is extra personeel nodig. Waar het gaat om het in eigen beheer gaan uitvoeren van activiteiten die voorheen werden uitbesteed, gaat het om een verschuiving van inkoop van diensten naar personeelslasten. Een professionaliseringsslag kan leiden tot herschikking van formatie. Efficiencyverbetering leidt tot vermindering van formatie.

Per saldo blijkt de personele formatie (per verhuureenheid) bij de meeste onderzochte corporaties structureel te zijn toegenomen na de fusie, los van eventuele tijdelijke toename in verband met de overgangssituatie. Bij één corporatie is de formatie gelijk gebleven (maar worden meer taken uitgevoerd) en bij drie corporaties is de formatie teruggelopen.

De toename van de formatie bij 11 van de 15 onderzochte corporaties heeft de volgende achtergronden:

- de investeringen zijn toegenomen: om meer projecten in uitvoering te nemen is meer personele inzet nodig;
- taken die voorheen werden uitbesteed, worden nu in eigen beheer gedaan (bijvoorbeeld onderhoud, automatisering);
- in het kader van professionalisering is extra personeel aangetrokken. Taken die voorheen 'erbij' werden gedaan door generalisten, worden nu door specialisten uitgevoerd (projectontwikkeling, beleidsontwikkeling, productontwikkeling & innovatie, P&O, control, treasury).
- in het kader van de tendens naar meer transparantie, klantgerichtheid en inbreng van stakeholders zijn nieuwe activiteiten ontplooid, zoals benchmarking en klantenpanels;
- er zijn nieuwe taken bij gekomen als gevolg van uitbreiding van doelstellingen, waarbij een omslag is van outputgerichte (woningen bouwen en beheren) naar outcomegerichte (maatschappelijke effecten) doelstellingen. Voor een deel gaat het ook verschuiving van gemeentelijke activiteiten naar corporaties;
- de toenemende samenwerking in projecten met andere maatschappelijke instellingen vergt extra personeel.

Het is lastig om van bovenstaande opsomming aan te geven welke aspecten een direct gevolg zijn van de fusie, welke wellicht bevorderd zijn door de fusie en welke daar los van staan. Een aantal ontwikkelingen doet zich in algemene zin voor, ook bij niet-gefuseerde corporaties. Fusies hebben hiervoor een katalyserende of stimulerende werking gehad.

10.4 Beheerslasten en efficiency

De beheerslasten behelzen de kosten voor het in stand houden van het bestaand bezit en de ontwikkeling en uitvoering van plannen voor verbetering en uitbreiding ervan. Het gaat om de volgende soorten kosten:

- personeelslasten: lonen, salarissen, sociale lasten;
- huisvestingslasten (huur en/of kapitaallasten, energie, schoonmaak, etc.) en bureaunkosten, facilitaire zaken, automatisering, e.d.);
- onderhoudslasten (directe uitgaven; geen storting in voorziening, voor zover die nog bestaat);
- overige bedrijfslasten (waaronder bijvoorbeeld gemeentelijke heffingen als OZB);
- rentelasten minus rentebaten.

In de situatie voor en na de fusie is sprake van extra kosten in verband met de fusie zelf en met de overgangsperiode waarin de oude organisatie wordt getransformeerd naar de nieuwe en er taakwijzigingen en personeelwisselingen plaatsvinden en er nog een tijdje sprake kan zijn van 'dubbele kosten' (bijvoorbeeld dubbele

functies, huisvestingslasten, automatiseringssystemen, en dergelijke). Onderzochte corporaties hebben aangegeven dat het al gauw een jaar of vijf duurt tot er geen extra kosten in verband met de overgang van de oude naar de nieuwe situatie meer zijn. Het onderzoek heeft zich gericht op de structurele effecten van fusies, derhalve ook op de structurele financiële effecten. Er is gevraagd naar het nieuwe *structurele* niveau van de beheerslasten in relatie tot het niveau vóór de fusie.

De beheerslasten per verhuureenheid zijn toegenomen. De toename heeft voornamelijk te maken met een toename van de personeelsformatie en voorts met een stijging van personeelskosten (CAO, pensioenen), belastingen (OZB), verzekeringen, inflatie, huisvesting of onderhoudskosten. Enkele corporaties hebben gelijkblijvende beheerslasten en voeren voor gelijke kosten meer taken uit. Eén corporatie heeft gedaalde beheerslasten.

Er kan *niet zonder meer directe relatie tussen stijgende beheerslasten en (in-)efficiency* worden gelegd. Efficiency wordt immers bepaald door de verhouding tussen de kosten en de opbrengsten, welke laatste steeds meer in termen van ‘outcome’ (maatschappelijk rendement) dan in termen van ‘output’ (bijvoorbeeld omvang woningbezit, kwaliteitsniveau woningbezit) worden benoemd. Duidelijk is dat de onderzochte corporaties meer taken uitvoeren, meer projecten in gang hebben gezet en andere typen doelen nastreven dan vóór de fusie (bij elk van de fusiepartners) het geval was. De grotere beheerslasten gaan gepaard met meer activiteiten.

Om na te gaan in hoeverre de nieuwe fusiecorporaties efficiënter of minder efficiënt werken dan elk van de voorgangers, vergt een onderzoek op zich. Tegenover de kosten moeten dan meetbare, kwantificeerbare maatschappelijke prestaties worden gezet. In het kader van het onderhavige onderzoek is dat niet mogelijk. Regionale en bovenregionale fusiecorporaties hebben bovendien aangegeven dat er soms vanuit efficiency-overwegingen wordt besloten tot sluiting van een lokaal loket, maar dat er in andere gevallen expliciete keuzes worden gemaakt voor (bedrijfsmatig) inefficiënte inzet van middelen, gericht op het in stand houden van dienstverlening in kleine bezitsgemeenten. Gedacht moet worden aan het open houden van een loket of investeringen in woningonderhoud of leefomgeving, terwijl de kwaliteit van het bezit als zodanig (in vergelijking met andere delen van het bezit) niet zou leiden tot prioriteitstelling. Andere overwegingen dan bedrijfsmatige, namelijk de rol van de corporatie in de lokale samenleving, zijn dan leidend.

Alleen bij *lokale* fusies kan wél worden geconstateerd, dat er sprake is van toegenomen *efficiency*. Binnen een gemeente met gemengd bezit (historisch pondsgewijs verdeelde contingenten) maakt de concentratie van bezit bij één of enkele corporaties efficiënter woningbeheer (inclusief leefbaarheid) mogelijk. Zowel aan de kant van de corporaties betekent dit efficiencywinst, als aan de kant van de gemeente en andere stakeholders, die met minder partners hoeven samen te werken.

Omgekeerd geldt voor *landelijke* fusies dat het bestaan van gescheiden woningmarkten binnen het bezit een nadelige factor is voor het bereiken van efficiency, doordat er zowel sprake is van fysieke afstanden tussen vestigingen als van ‘beleidsafstand’ tussen de woningmarkten. Het ligt bij landelijke fusiecorporaties minder voor de hand om eenduidig corporatiebeleid te formuleren, omdat er regionale en lokale verschillen tussen woningmarkten zijn en er ook geen sprake is van complementariteit of samenhang tussen deze woningmarkten.

Tot slot wordt door een aantal corporaties gemeld dat de schaalvergroting en de professionalisering van het financieel beheer hebben geleid tot een scherper financieel beleid. Door oversluiting van leningen heeft men een substantiële daling van de rentelasten bereikt. Ook dit is een vorm van vergrote efficiency.

10.5 Conclusies

De beheerslasten zijn bij enkele onderzochte corporaties na de fusie gelijkgebleven en bij de meeste toegenomen. De 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 is vergt operationalisatie en meting van prestaties, die tegenover de ingezette middelen kunnen worden gezet. Een dergelijk efficiencyonderzoek vormt geen onderdeel van het onderhavige onderzoek. Over de gevolgen van de fusie heeft geleid voor de efficiency zijn in het kader van dit onderzoek slechts partiële conclusies te trekken. De volgende bevindingen zijn gedaan:

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

Corporaties zelf zijn overigens al wel bezig om na te gaan hoe (maatschappelijke) prestaties kunnen worden gemeten, onder andere om daaruit te leren of met beoogde doelen bereikt of doelen moeten worden gewijzigd. Zij doen dit bijvoorbeeld door klantenonderzoek of onderzoek onder stakeholders.

Aandachtspunt voor *corporaties* is dat hierbij – om efficiënte inzet van de middelen te bevorderen – ook aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen de ingezette middelen en bereikte resultaten.

Aandachtspunt voor het *ministerie* vormen de geconstateerde ontwikkelingen bij de onderzochte fusiecorporaties van output- naar outcomeprestaties (mede ingegeven door toegevoegde prestatievelden in het BBSH) en taakverschuivingen tussen (sommige) gemeenten en corporaties. Deze bevinding is weliswaar naar voren gekomen in het onderhavige onderzoek naar de effecten van fusies, maar heeft geen directe relatie met fusies. Ook voor de andere, niet gefuseerde corporaties is dit aan de orde en zou wellicht aanleiding kunnen zijn tot een aanpassing van de meting van prestaties (bijvoorbeeld in de jaarlijkse BBSH-rapportage).

Bijlagen

A Onderzochte corporaties, huurdersorganisaties en gemeenten

Om tot een vijftiental corporaties te komen voor enquêtes en interviews, moesten er in totaal 19 worden benaderd. Vier corporaties hebben om verschillende redenen medewerking geweigerd; in overleg met de opdrachtgever zijn vier vervangende corporaties benaderd en bereid gebleken.

Tabel A.1. Overzicht voor stap 2 bevraagde corporaties (gegevens per 31-12-2004 volgens eigen opgave corporatie), gemeenten en huurdersorganisaties

<i>corporatie</i>	<i>aantal verhuureenheden</i>	<i>aantal bezitsgemeenten</i>	<i>huurdersorganisatie(s)</i>	<i>gemeente(n)</i>
<i>Alliantie</i>	59.369	11	Centrale huurdersorganisatie AAHA	Amersfoort Eemnes Soest
<i>BrabantWonen</i>	14.802	2	Huurdersbelangenvereniging Oss	's-Hertogenbosch Oss
<i>Haag Wonen</i>	26.048	1	Bewonersraad Haag Wonen Huurdersvereniging Haag Wonen	Den Haag
<i>Hestia</i>	6.852	2	Centraal huurdersplatform	Kerkrade Landgraaf
<i>Nijestee</i>	14.647	1	HV Paddepoel Selwerd	Groningen
<i>Portaal</i>	53.880	9	Huurdersvereniging Hestia Huurderstaal Utrecht	Amersfoort Bunnik Soest Utrecht
<i>R&B Wonen</i>	4.118	2	HVRB	Borsele
<i>Rijswijk Wonen</i>	6.571	1	Bewonersvereniging Rijswijk	Rijswijk
<i>Sité Woondiensten</i>	8.423	3	Huurdersorganisatie Siverder	Bronckhorst Doetinchem
<i>Trifolium Woondiensten Boskoop</i>	1.914	1	Huurdersvereniging Savah	Boskoop
<i>Vivare</i>	24.734	7	Platform H5O	Arnhem Overbetuwe Rheden
<i>Wold & Waard Woonservice</i>	4.728	4	Huurdersplatform Westerkwartier	Leek Zuidhorn
<i>Wonen Zuid</i>	16.499	10	Op het Zuiden	Kerkrade Nuth Roermond
<i>Wooncom</i>	18.653	3	De Koepel De Huurdersfederatie	Emmen Stadskanaal
<i>Wooncompagnie</i>	12.407	12	De Vijfhoek Huurderskoepel Schagen e.o.	Harenkarspel Purmerend Schagen
<i>Totaal in onderzoek</i>			19	28

deelname aan het onderzoek

De 15 corporaties, 19 huurdersorganisaties en 28 gemeenten zijn benaderd voor medewerking aan het onderzoek door middel van het invullen van een enquête en een deel ook door middel van een interview en/of deelname aan een groepsgesprek. Er hebben drie groepsgesprekken met respectievelijk corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties.

Uiteindelijk hebben alle corporaties informatie voor het onderzoek geleverd (alle door middel van een enquête en een aanvullend gesprek), 24 van de 28 gemeenten en 14 van de 19 huurdersorganisaties.

Aan de groepsgesprekken is deelgenomen door de volgende vertegenwoordigers van organisaties:

Deelnemers aan het groepsgesprek met corporaties

<i>corporatie</i>	<i>naam deelnemer</i>
<i>Alliantie</i>	de heer J. Schuyt
<i>BrabantWonen</i>	de heer H. Windmüller
<i>Haag Wonen</i>	mevrouw M. Besselink
<i>Nijestee</i>	de heer P. Bregman
<i>Portaal</i>	de heer I. Vermaas
<i>Wonen Zuid</i>	de heer M. Ringhs

Deelnemers aan het groepsgesprek met gemeenten

<i>gemeente</i>	<i>corporatie</i>	<i>naam deelnemer</i>
<i>'s-Gravenhage</i>	Haag Wonen	de heer R. Prudhomme
<i>Arnhem</i>	Vivare	de heer D. Onderwater
<i>Groningen</i>	Nijestee	de heer J. Haks
<i>Oss</i>	BrabantWonen	de heer H. Boeve
<i>Rijswijk</i>	Rijswijk Wonen	de heer P. van Straalen
<i>Stadskanaal</i>	Wooncom	de heer R. van der Werff

Deelnemers aan het groepsgesprek met huurdersorganisaties

<i>huurdersorganisatie</i>	<i>corporatie</i>	<i>naam deelnemer</i>
<i>AAHA</i>	Alliantie	mevrouw T. Kloppenburg
<i>Centraal Huurdersplatform</i>	Hestia	de heer F. Tiggelman
<i>De Huurdersfederatie</i>	Wooncom	de heer G. van Delden
<i>Huurdersvereniging Savah</i>	Trifolium	mevrouw C. de Vries
<i>Platform H50</i>	Vivare	de heer M. Figaroa de heer Th. van Beuningen

B Werkwijze opstellen algemeen beeld

B.1 Beschikbare data

Voor de indicatoren is vooraf uitgegaan van de beschikbaarheid van verschillende geautomatiseerde bestanden met kenmerken van alle corporaties, namelijk BBSH-bestanden van het ministerie, een bestand van het ministerie waarin fusies van corporaties zijn vastgelegd en bestanden van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.

Voor de beschrijving van de kenmerken van woningcorporaties zijn in dit onderzoek de volgende gegevensbronnen gebruikt, te weten:

- gegevens van het Ministerie van VROM inzake fusies tussen woningcorporaties vanaf 1-1-1990 tot aan 31-3-2005;
- gegevens van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) inzake het aantal woningcorporaties, fusies tussen corporaties en de typering van corporaties naar stedelijkheid en ouderdom van het bezit door het CFV zijn opgenomen;
- gegevens uit de verslagen, die in het kader van het BBSH door de corporaties worden opgesteld, inzake het jaar 2003. Het BBSH-bestand is conform de CFV-database van corporaties ingericht.

Van de bestanden is nagegaan of ze intern consistent zijn, volledig zijn en voldoende voor het onderzoek relevante kenmerken bevatten voor de beoogde rapportage, en of ze onderling consistent zijn. Gebleken is, dat de opgenomen variabelen zeer goed bruikbaar en voldoende zijn. Echter met betrekking tot fusies blijken de bestanden onvolledig en intern noch met elkaar consistent. Dat betekent dat er geen juiste en volledige lijst van fusiecorporaties respectievelijk niet-gefuseerde corporaties uit de beschikbaar gestelde databases kon worden afgeleid.

Het fusiebestand van het ministerie blijkt niet alle fusies te bevatten. Dat betekent dat er niet in het bestand opgenomen corporaties zijn, die wél een fusie hebben ondergaan en dat van de opgenomen fusiecorporaties niet alle fusies zijn geregistreerd.

Voorts sluit het bestand van het ministerie met betrekking tot de fusiedatum niet aan op het bestand van het CFV. Het ministerie hanteert de datum van de juridische fusie. Het CFV consolideert gegevens van corporaties die tussen januari van het rapportagejaar en 1 juli van het daarop volgende jaar zijn gefuseerd. De fusiedatum bij het CFV is derhalve altijd 1 januari en wordt tot maximaal 1½ jaar vóór de fusie in het bestand geëffectueerd. Hoewel er gedurende 2003 feitelijk 552 corporaties werkzaam waren, bevat het CFV-bestand over 2003– en het hierop gebaseerde BBSH-bestand na consolidatie 527 corporaties.

Op grond van de beschikbare gegevens zijn voor het uitvoeren van de analyse de volgende uitgangspunten:

- het jaar 2003 is het basisjaar voor de rapportage in deze notitie. Dit impliceert dat er wordt gerapporteerd over corporaties en gemeenten die op 1-1-2003 bestonden.
- de gegevens van het ministerie inzake fusies zijn als basis gebruikt;
- er wordt gerapporteerd over een selectie van corporaties die zijn opgenomen in het BBSH-bestand en het CFV-bestand (527 in totaal), waarbij corporaties die niet juridisch zijn gefuseerd maar waarvan de gegevens zijn geconsolideerd buiten beschouwing zijn gelaten.

B.2 Gefuseerde corporaties

De gegevens van het ministerie over fusies van corporaties omvatten in totaal 180 gefuseerde corporaties. Niet al deze corporaties konden echter bij het onderzoek worden betrokken. Om de volgende redenen zijn (gefuseerde) corporaties afgevalen:

- corporaties die na 7-1-2003 bij een fusie zijn betrokken geweest, omdat zij niet op een juiste wijze in de bestanden van 2003 voorkomen;
- corporaties die vóór 1-1-1994 bij een fusie betrokken zijn geweest, aangezien de fusie dan tien jaar geleden is en de informatie over deze eerdere jaren zeer incompleet is;
- corporaties waarvan inconsistenties zijn geconstateerd inzake de fusie tussen de bestanden van het Ministerie en het CFV;
- enige landelijk actieve corporaties met een specifieke doelstelling inzake huisvesting (ouderen, jongeren), omdat zij het beeld verstoren.

Er resteren 135 tussen 1-1-1994 en 7-1-2003 gefuseerde woningcorporaties. Deze vormen de basis voor de rapportage over gefuseerde corporaties in deze notitie.

Wij merken op dat de aard en datum van de beschikbare gegevens ertoe leiden dat een aantal corporaties dat recent betrokken is geweest bij fusies niet in deze analyse konden worden betrokken.

B.3 Niet-gefuseerde corporaties

Om een vergelijking van de kenmerken van de gefuseerde woningcorporaties te kunnen maken met die van de niet-gefuseerde corporaties, is het noodzakelijk zeker te weten dat de referentiegroep uitsluitend uit corporaties bestaat, die niet bij een fusie betrokken zijn geweest. De informatie in de verschillende bestanden van het Ministerie en het CFV konden hierover geen uitsluitel geven. Om toch een goede vergelijking te kunnen maken tussen gefuseerde en niet-gefuseerde corporaties is deze informatie aanvullend telefonisch verzameld. Hiervoor is een steekproef van 100 woningcorporaties getrokken met als doel uiteindelijk minimaal 50 niet-gefuseerde corporaties over te houden. Basis voor de steekproef waren alle woningcorporaties, waarvan uit de gegevens van het Ministerie van VROM niet bleek dat zij op één of andere wijze bij een fusie betrokken zijn geweest. Dit betrof dus 527 minus 180 is 347 corporaties. Uit deze corporaties is een voor de provincie van de vestigingsplaats en de omvang van het aantal verhuureenheden representatieve steekproef van 100 getrokken. Bij deze corporaties is telefonisch nagegaan of er sprake is geweest van een fusie sinds 1995. Over 35 corporaties kan het volgende worden gemeld:

- van 16 corporaties is vastgesteld dat zij zijn gefuseerd;
- 19 corporaties zijn uiteindelijk telefonisch niet bereikt.

Van de overige 65 corporaties is telefonisch vastgesteld dat zij niet gefuseerd zijn. De genoemde 65 woningcorporaties vormen in deze notitie de basis voor de rapportage over de niet-gefuseerde corporaties.

C Enquêtes