



Het fusieboek

Katern 5: Fusies en extern toezicht

Januari 2009

Auteur: drs. J. van der Moolen

Eindredactie: Theo Stubbé en Wilma van der Veen

Het fusieboek

Katern 5: Fusies en extern toezicht

INHOUD

LEESWIJZER	2
PROLOOG	3
IS FUSIE EEN DOEL OF EEN MIDDEL?.....	4
DE CORPORATIE AAN ZET	7
DE INTERN ORGANISATORISCHE EN JURIDISCHE VEREISTEN	10
DE PROCEDURE VAN TOESTEMMING VROM/WWI EN CENTRAAL FONDS	12
LITERATUURLIJST EN LINKS.....	18

Over de auteur

Jan van der Moolen werd na zijn studie rechten en planologie actief in de volkshuisvesting. Hij bekleedde onder meer functies bij de gemeente Leeuwarden, de Nationale Woningraad, Andersson, Elffers en Felix (AEF), de woningcorporatie Achtgoed en is sinds 1997 algemeen directeur bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Daarnaast was hij actief in organisaties als CECODHAS, Habitat, mede oprichter en hoofdredacteur van het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting en oefende diverse bestuurlijke en toezichthoudende functies uit in organisaties in onderwijs, kinderopvang, zorg, omroep en een politieke partij.

De auteur dankt mw. E. Vaags en mw. M. de Jong, beiden van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, voor het kritisch meelesen en voor aanwijzingen en correcties.

Leeswijzer

Het fusieboek bestaat uit 12 katernen, ingedeeld naar de verschillende doelgroepen en aspecten van een fusie tussen woningcorporaties. De onderstaande matrix probeert de indeling van de onderwerpen naar de diverse doelgroepen helder te maken. De auteurs willen in het fusieboek een beeld schetsen van handvatten en (algemeen geldende) regels voor goed verlopende fusietrajecten. Een fusietraject zal eerder een succes worden als de organisaties zo goed mogelijk voorbereid zijn op wat er gaat gebeuren. Niet iedereen hoeft alle aspecten te doorgronden; in de matrix wordt een overzicht gegeven van de meest relevante onderdelen per doelgroep.

Alle katernen van het fusieboek zijn eenvoudig te downloaden van www.quintis.nl, zonder drempels of kosten, want wij zijn overtuigd van de voordelen van een open en horizontale wijze van communiceren. Naar onze mening behoor je zo kennis en visie te delen anno 2009. Als wederdienst vragen wij de lezers van het fusieboek te reageren over de inhoud. Aanvullingen, verbeteringen, klachten of complimenten: het is allemaal welkom op onze website. De eindredacteuren zullen het commentaar graag gebruiken voor aanvullingen.

Katernen van het fusieboek	Dir./man.	RvC	OR	Huurders	Gemeente
1. Inleiding, visie en mythes	x	x	x	x	x
2. De maatschappelijke onderneming	x	x			x
3. De huurderorganisaties	x	x		x	
4. De ondernemingsraden	x	x	x		
5. Fusies en extern toezicht	x	x			x
6. De belanghebbenden - participatie	x	x		x	x
7. De juiste partner - de meerwaarde	x	x	x		x
8. Het fusietraject	x		x	x	
9. De juridische aspecten	x				
10. De communicatie	x		x		
11. De integratie	x		x		
12. De effecten van fusies	x	x	x	x	x

P

roloog

Samenwerken heeft alleen zin als het geheel groter is dan de som van de delen. Dat lijkt logisch en zou ook één van de drijfveren moeten zijn waarom organisaties gaan samenwerken of besluiten te fuseren. Een grondige afweging gebaseerd op een goede en diepgravende strategische analyse van wat de woonopgave is in een lokale of regionale woningmarkt is voor woningcorporaties dan ook wel het begin, alvorens men besluit te fuseren. Vanuit juridisch oogpunt is fusie feitelijk niets meer en minder dan het verkrijgen van eigendom van aandelen of activa en passiva. In het Burgerlijk wetboek is de juridische fusie dan ook gerangschikt onder het artikel 3:80 Burgerlijk Wetboek (BW) dat het verkrijgen van eigendom onder algemene titel regelt: erfopvolging, boedelmenging en juridische fusie en splitsing. In het deel van boek 2 van het BW dat over rechtspersonen gaat, is fusie als volgt omschreven:

“Fusie is de rechtshandeling van twee of meer rechtspersonen waarbij één van deze het vermogen van de ander onder algemene titel verkrijgt of waarbij een nieuwe rechtspersoon die bij deze rechtshandeling door hen samen wordt opgericht, hun vermogen onder algemene titel verkrijgt”.

Waarbij in het bedrijfsleven de termen fusies, overnames en acquisities vaak gebruikt worden, zie je in de corporatiesector bijna uitsluitend het woord 'fusie' gebruikt worden, ook al lijkt er soms feitelijk, gelet op de aantallen verhuureenheden van de fuserende partijen, sprake van een overname. In de woningcorporatiesector is veel gefuseerd: waren er in 1947 nog 1.340 corporaties actief

in ons land, per 1 januari 2009 zijn dat er 430. Bij de meeste fusies zijn twee corporaties betrokken, maar soms zijn het er meer. Ook betreft het fusies van corporaties met andere niet winstbeogende instellingen (stichtingen). De afgelopen jaren is het fusieproces tussen woningcorporaties gestaag doorgegaan, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Jaar	Aantal fusies
2002	21
2003	19
2004	12
2005	18
2006	17
2007	16
2008	20

Het verdere verloop van fusies in de sector is onduidelijk. Geconstateerd wordt dat het tempo van fuseren ongestoord doorgaat en dat er uiteindelijk een beperkt aantal corporaties over zal blijven. Daarnaast heeft de sector tot voor kort eigenlijk alleen maar groei gekend in de omvang van het sociale woningbezit. Sinds enige jaren is in een aantal woningmarkten sprake van krimp en in 2007 is sprake van een lichte daling van het aantal bij corporaties in eigendom en beheer zijnde woningen.

Dat aantal bevindt zich momenteel rond de 2,4 miljoen woningen. De vraag die los van de ontwikkeling in de regionale woningmarkten speelt, is dan ook vooral wat de drijfveren tot fusie zijn, want ook in een krimpende markt kan fusie wenselijk of zelfs noodzakelijk blijken. Een groot deel van de corporatiesector bestaat overigens nog steeds uit kleine en middelgrote organisaties die werkzaam zijn in een beperkte regio (lang niet altijd groter dan de plaats van vestiging).

Is fusie een doel of een middel?

Argumenten

Argumenten voor fusie die vaak gebruikt worden, zijn:

- Continuïteit van zowel organisatie- als vanuit financieel oogpunt (matching);
- Noodzaak om specialisaties in huis te halen, bijvoorbeeld op gebied van wonen en zorg of voor de aanpak van bepaalde wijken en buurten;
- Draagvlak voor projectontwikkeling vergroten: meer investeringscapaciteit en spreiding van risico's;
- Betere positie verwerven in regionale woningmarkt;
- Hogere kwaliteit van dienstverlening aan bewoners en toekomstige klanten respectievelijk huurders;
- Interne organisatie op een hoger kwaliteitsniveau brengen;
- Versterking van positie naar gemeenten en (vooral) marktpartijen: de bouw en investeringsopgave wordt vanuit strategisch oogpunt vooral regionaal ingegeven vanuit het besef dat woningmarkten vooral regionaal bepaald zijn.

Voor alle argumenten valt wat te zeggen, maar om de doelen te realiseren, is lang niet altijd fusie noodzakelijk. In toenemende mate spelen zich dan ook discussies af in de sector over de vraag op welke andere wijze gestelde doelen bereikt kunnen worden. Het meest in het oog springende voorbeeld is dat van een voorgenomen fusie tussen een woningcorporatie en twee zorginstellingen. Dat voorstel tot fusie kreeg (vooralsnog) geen toestemming van de minister voor WWI omdat de gekozen bestuurlijke constructie niet overeenstemt met wat mag op grond van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH), er sprake zou kunnen zijn van een belemmering van het toezicht en er mogelijk sprake kan zijn van weglek van het

maatschappelijk gebonden vermogen. In dit specifieke geval is er veel gesproken over de vraag of het besluit tot niet goedkeuren van de fusie door de minister wel een goed besluit was. Weinig viel te horen of te lezen of de strategische doelstelling van de drie organisaties ook op een andere wellicht gelijkwaardige wijze gerealiseerd kan worden. Fusie leek wel een doel op zich geworden. Samenwerking met andere maatschappelijke ondernemingen zonder van een fusie te spreken en waarbij ingespeeld kan worden op wensen en behoeften van bewoners ten aanzien van wonen, zorg, veiligheid, et cetera, is nog toe aan een betere uitwerking. De vraag of en in welke mate fusies zich de komende jaren doorzetten, houdt ook verband met de discussies over het werkdomein van woningcorporaties en over de omvang van het woningbestand in eigendom en beheer bij woningcorporaties. Naar verwachting zal in 2009 over het werkdomein vanuit de minister voor WWI een aanzet gegeven worden hoe vanuit de landelijke politiek daar tegenaan gekeken wordt.



Bezwaren

In de politieke arena kwamen de afgelopen jaren langzaam maar zeker ook bezwaren naar voren tegen vooral de grootschalige fusies: groot en complex leidt lang niet altijd tot een betere prestatie. Het vraagstuk van de lokale verankering kreeg steeds meer aandacht omdat de afstand van de organisatie tot de individuele huurder te groot zou worden. Gemeenten weerden zich eveneens en beriepen zich op onduidelijkheid met wie nu zaken moest worden gedaan: met het hoofdkantoor of met de vestiging. Dit laatste argument leidde ook tot een ander vraagstuk binnen de grotere gefuseerde organisaties: waar de vestigingen binnen hun gebiedsgrenzen locaties zochten om te investeren en de dienstverlening met huurders en ander klanten deden, kregen de hoofdkantoren, zeker bij het vraagstuk van vastgoedontwikkeling, in toenemende mate te maken met politiek-bestuurlijke positioneringen in de regionale woningmarkt. De afstand tussen hoofdkantoor en deelvestigingen leek na de fusie meer te zijn toegenomen dan bedoeld, waardoor de aansturingfilosofie van de gehele organisatie plotseling ter discussie kwam.

Op welke wijze moet de organisatie na de fusie worden aangestuurd? Een thema dat de interne governance van corporaties raakt. Ook de vraag of de investeringscapaciteit ondergebracht moest worden in een aparte juridische entiteit (de verbinding) en vraagstukken rond zowel de structurering, inbedding en gewenste cultuur binnen dit soort afgesplitste marktgevoelige eenheden, kregen de aandacht, naast de vraag hoe een en ander in de organisatie van het interne toezicht zou moeten vallen. Projectontwikkeling is een andere tak van sport dan de hoofdtaak van onderhoud, beheer en exploitatie van woningen. Er zijn dus ook andere spelregels van toepassing.

Zou dit mede verklaren waarom er sectorbreed verlies geleden wordt op de verbindingen? Zie Sectorbeeld realisaties 2008 van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, december 2008.

Discussie

De discussie in en over de corporatiesector loopt parallel aan die in en over scholen, zorginstellingen en ziekenhuizen. Het is de vraag of de grotere omvang van de fusieorganisatie wat toegevoegd heeft: veel zaken die in een kleine organisatie snel geregeld konden worden, moesten nu in systemen, procedures en procesbeschrijvingen worden vastgelegd. Vergeten wordt veelal dat vastlegging van dit soort zaken ook gewenst en noodzakelijk is in een kleine organisatie. Een klacht waarbij in toenemende mate als mogelijke oplossing een beroep werd gedaan op de gewenste vrijheid van professionals en daarmee aansloot op een andere discussie, namelijk die over de verhouding tussen corporatiesector en overheid.

Dit alles leidde ertoe dat in 2006 in de Tweede Kamer een motie (motie Depla c.s. van 30 mei 2006, Kamerstukken II, 2005-2006, 29453, nr. 44) werd aangenomen met daarin verwoord dat fusies die zouden leiden tot corporaties met meer dan 10.000 verhuureenheden, niet meer zouden mogen. Inmiddels is duidelijk dat de uitwerking van deze motie niet leidt tot een bevredigende wijze van beoordelen van fusies en worden fusies die leiden tot een corporatie met meer dan 10.000 verhuureenheden toegestaan. Daarom heeft de minister voor WWI aangekondigd in 2009 in een beleidsbrief op dit onderwerp terug te komen. Wel heeft de minister de Kamer laten weten dat schaalvergroting geen doel op zich is en dat bij fusies geen verlies van efficiëntie en van focus op volkshuisvestelijke prestaties mag optreden en dat de menselijke maat en de (lokale) binding met gemeenten en huurders moet worden gewaarborgd.

Een nieuwe fusie circulaire zal worden opgesteld ter vervanging van die uit 2002 (MG-2002-18), die nu als grondslag dient voor de beoordeling van fusies. Het Centraal Fonds heeft in 1999 en 2000 onderzoek laten doen naar de mate van de toenmalige fusies en de effecten daarvan. Uit beide onderzoeken kwam naar voren dat de effecten voor de huurders niet aan te geven waren en dat onduidelijk was of het functioneren van woningmarkten wordt belemmerd. De uitkomst van dit onderzoek heeft niet direct geleid tot nadere eisen vanuit de overheid. Maar de discussie heeft daarna zeker niet stil gestaan. Zie ook katern 12 over de effecten van fusies.



In het navolgende wordt ingegaan op de rol van het externe toezicht bij fusies: wat is de rol van de minister voor WWI en wat die van het Centraal Fonds Volkshuisvesting, die de minister op het beoordelen van fusies adviseert. Maar eerst zal daarvoor ingegaan worden op een aantal zaken die binnen de corporatie geregeld moeten zijn, alvorens een beoordeling van het voorstel tot fusie aan de minister resp. het Centraal Fonds voor te leggen. Alle genoemde zaken zijn wel van belang in het proces van fusiebeoordeling en hebben invloed op een snelle afhandeling van het advies.

D e corporatie aan zet

Eén van de belangrijkste taken voor een bestuur of directie van een woningcorporatie betreft het beleid ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de corporatie. Het bestuur maakt de beleidskeuzes en het is aan de raad van commissarissen deze te beoordelen. Een beoordeling die de inhoud van een fusievoorstel raakt, maar ook de voorgestelde procesgang en de te bewandelen procedure(s). Het is een belangrijke zaak voor zowel bestuur als raad van commissarissen om goed onderscheid te maken tussen inhoud, procesgang en procedures. Dat komt de kwaliteit van besluitvorming in het gehele traject ten goede. Indien op basis van een analyse van de sterkten en zwakten van de organisatie en van de kansen en bedreigingen in de woningmarkt naar voren komt dat een vorm van samenwerking gewenst of zelfs noodzakelijk is, ontstaat eerst de vraag welke vorm van samenwerking gewenst is en vervolgens het proces van het opstellen van een profiel van een mogelijke partner.

In het navolgende wordt er gemakshalve van uitgegaan dat in het interne proces de keuze gevallen is op een fusie. De motieven voor een fusie moeten duidelijk zijn, zowel in de besluitvorming als in de communicatie binnen en buiten de organisatie. De toetsing van het op te stellen profiel zal inzicht moeten bieden in de toekomstige positie op de woningmarkt: welke organisatie met welke producten en wie zijn de klanten: de strategische doelstellingen, de beperkingen aan de huidige structuur en omvang, de mogelijke oplossing van die beperkingen door middel van fusies en een omschrijving van de motieven tot fusie, het zijn alle zaken die vooraf dienen te geschieden en

waarover helder gecommuniceerd moet worden naar alle (interne en externe) stakeholders. Een fusie kost aan alle betrokken partijen veel energie en emotie, zodat het jammer is dat er geen succescijfers bekend zijn van fusiecorporaties. Organisaties worden in zo'n periode vooral teruggeworpen op vraagstukken van intern organisatorische aard en dat kan een prijs hebben, zeker als de buitenwereld gewoon doordraait.

Regelgeving

Het bestuur van de corporatie stelt een fusievoorstel op zoals bedoeld in artikel 312, boek 2 BW. In de toelichting op het fusievoorstel moeten de redenen voor de fusie, de verwachte gevolgen voor de werkzaamheden en een toelichting uit juridisch, economisch en sociaal oogpunt worden gegeven. Dit door het bestuur te maken voorstel is ook van belang voor het overleg met de huurders. Op grond van de Overlegwet huurders – verhuurder (per 1 januari 2009 is een gewijzigde wet van kracht) staan de onderwerpen van beleid en beheer waarover de verhuurder huurderorganisaties op hun verzoek moet informeren.



Eén van die onderwerpen is een voorstel van fusie. Een bestuur maakt pas het voorstel tot fusie als duidelijk is dat de fusie gewenst en/of noodzakelijk is. Dat voorstel is immers een formele procedurele stap. Het is daarom aan het bestuur (en indirect aan de raad van commissarissen) om te besluiten of een eerder betrekken van organisaties van huurders niet wenselijk is. De wetgever vraagt het formeel betrekken in een laat stadium van het proces om tot een fusie te komen (zie katern 8).

Naast het oordeel van de huurderorganisaties vereist het BBSH dat voordat de minister het oordeel geeft over de fusie, ook de zienswijze van gemeenten wordt gevraagd .

De minister gaat er daarbij vanuit dat gemeenten net als de huurdersorganisaties op een zodanig tijdstip om een zienswijze worden gevraagd, dat die zienswijze nog van invloed kan zijn op het voorstel dan wel het te wijzigen beleid.

Geeft een gemeente of huurdersorganisatie een negatief advies, dan wordt deze op grond van de Algemene wet bestuursrecht voorgelegd aan de betrokken corporaties met het verzoek om binnen een termijn van 10 dagen te reageren op het (negatieve) advies. Wordt door de corporaties niet gereageerd, dan wordt het fusieverzoek afgehandeld aan de hand van de voorliggende stukken.

Buiten de regelgeving op het terrein van de volkshuisvesting bestaan nog een paar vormen van regelgeving die van belang zijn. Allereerst de Wet op de ondernemingsraden: op grond van artikel 25 van deze wet moet een fusievoorstel met bijbehorende toelichting om advies worden voorgelegd aan de ondernemingsraad van de corporatie. Daaraan gelieerd dient het advies op grond van de SER fusiegedragsregels ook te worden voorgelegd aan de vakorganisaties.

Naast deze gedragsregels is ook in de CAO voor woningcorporaties vastgelegd dat overleg met de bonden moet plaatsvinden, voordat besloten kan worden tot fusie. Indien de Ondernemingsraad negatief adviseert, is het bestuur gehouden een wachttijd van een maand in acht te nemen om de Ondernemingsraad de gelegenheid te bieden om het besluit voor te leggen aan de Ondernemingskamer van het Gerechtshof. Daarbij wordt bezien of het bestuur bij de afweging van belangen in alle redelijkheid niet tot een dergelijk besluit had kunnen komen.

Van belang is nog om goed onderscheid te maken tussen het adviesrecht op grond van artikel 25 van de Wet op de Ondernemingsraden en het instemmingsrecht op grond van artikel 27 van dezelfde wet: bij fusies willen nog wel eens zaken aan bod komen die de arbeidsvoorwaarden kunnen raken en in dat geval is sprake van instemmingsrecht over dit onderdeel van de fusie.

Ook moet de voorgenomen fusie worden gemeld bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Op grond van de Mededingingswet oefent de NMa het zogeheten concentratietoezicht uit.

Dit toezicht is alleen van toepassing op concentraties van organisaties (lees fusies of overnames), waarbij sprake is van een jaaromzet van meer dan € 113.450.000 wereldwijd en minstens twee in de concentratie opgaande organisaties elk binnen Nederland een jaaromzet hebben van minimaal € 30 miljoen. Uit de praktijk van corporaties blijkt dat ook al blijft men onder de genoemde bedragen, het verstandig is om de NMa te melden dat men wil fuseren en dat men onder de gestelde bedragen uit de Mededingingswet valt (en daarom het concentratietoezicht niet aan de orde is).

De NMa kan in een te plegen analyse (dus bij omzetten boven de gestelde limieten) diverse marktpartijen benaderen voor een oordeel. Als de NMa tot de conclusie komt dat op grond van zijn analyse en de gevoerde gesprekken geen sprake is van een zodanige concentratie dat de mededinging daadwerkelijk wordt belemmerd, is geen vergunning vereist. De corporaties krijgen daarvan bericht. De NMa kijkt daarbij vooral naar het marktaandeel van de te fuseren partijen. Is dat aandeel getalsmatig of procentueel zodanig groot dat de NMa een belemmering vreest van de werking van de markt, dan kan hij of de fusie verbieden, er voorwaarden aan stellen of een vergunning verlenen.



De intern organisatorische en juridische vereisten

Alvorens de corporatie het voorstel tot fusie voorlegt aan de externe toezichthouders WWI en het Centraal Fonds, zullen bestuur en raad van commissarissen zich moeten buigen over een aantal juridische en organisatorische vragen (zie ook katern 9). Die vragen worden hieronder aan de orde gesteld, maar hierna wordt ook kort ingegaan op zaken na de verkregen toe-stemming van de minister:

- a. Is sprake van een overname van het vermogen onder algemene titel van de ene corporatie door de andere of wordt/is besloten tot een oprichten van een nieuwe rechtspersoon, waarbij alle rechten en plichten overgaan? De praktijk laat meestal zien dat gekozen wordt voor de variant dat de ene corporatie als de overnemende partij wordt beschouwd, aangezien de nieuwe rechtspersoon ook een Toegelaten Instelling moet zijn.
- b. De rechtsvorm van de nieuwe organisatie: in de praktijk wordt veelal gekozen voor de stichtingsvorm. In een beperkt aantal gevallen is er de afgelopen jaren sprake geweest van voorgenomen fusies tussen verschillende rechtspersonen: een vereniging en een stichting. In dat geval moet eerst duidelijk zijn welke rechtsvorm men kiest voor de nieuwe organisatie en vooruitlopend op de fusie zal de rechtspersoon die afwijkt, eerst zijn rechtsvorm moeten wijzigen alvorens te kunnen fuseren.
- c. De plaats van vestiging, de omvang en samenstelling van zowel bestuur als raad van commissarissen. Hier ligt vaak een gevoelig punt: een nieuwe organisatie met een andere omvang stelt eisen aan het nieuwe interne toezicht. Gewenst is dat dan opnieuw een kwaliteitsprofiel wordt opgesteld en dat alle leden van de oude interne toezichthoudende organen opstappen en opnieuw kunnen solliciteren.
- d. Nog te vaak wordt hier terughoudendheid bespeurd: te weinig wordt nog beseft dat instemmen met de fusie in principe ook betekent dat de leden van de raden van commissarissen hun zetel opgeven. Maar ook een passende beoordeling van de bestuurders is op zijn plek: kunnen de oude bestuurders de nieuwe organisatie en bouw- en investeringsopgave aan? Zowel bij besturen als raden van commissarissen wordt veelal een pragmatische benadering gevolgd waarbij afspraken worden gemaakt over de duur van het (resterende) contract van bestuurders resp. dat één van de voormalige bestuurders nog enige tijd actief blijft als adviseur. De vorming van de nieuwe raad van commissarissen laat in de praktijk een heel divers beeld zien: niet zelden is sprake van bloedgroepen die overgaan.
- e. Fiscaliteit: het is wenselijk dat met de fiscus overleg wordt gepleegd over het verkrijgen van een tweetal vrijstellingen: die voor schenking en die voor overdrachtsbelasting.
- f. Het neerleggen van het fusievoorstel bij de Kamer van Koophandel en het aankondigen dat dit is geschied in een landelijk verspreid dagblad. Dit laatste dient ertoe om te bewerkstelligen dat mogelijk geïnteresseerden en belanghebbenden inzage kunnen krijgen. Mede daarom dienen ook de jaarrekeningen van de afgelopen drie jaren ter inzage te worden gelegd. Deze plicht tot ter inzage leggen duurt een maand te rekenen vanaf de datum van publicatie in het landelijke dagblad. De ter inzage legging is bedoeld om de positie van schuldeisers te

beschermen dat de vermogenspositie van de nieuwe organisatie nog voldoende waarborgen biedt. Op de kantoren van de te fuseren corporaties liggen naast de jaarstukken over de afgelopen drie jaren, ook het fusievoorstel met toelichting en adviezen van onder meer Ondernemingsraad en/of vakbonden ter inzage. Na deze maand van inzage dienen de arrondissementsrechtbanken van de vestigingsplaatsen van zowel de verkrijgende als verdwijnende corporaties een verklaring af te geven waaruit blijkt dat geen van de schuldeisers in verzet is gekomen tegen het fusievoorstel.

- g. Het nemen van een besluit tot fusie. Om dit besluit te kunnen nemen zijn alle hiervoor genoemde formele vereisten gepasseerd, inclusief de instemming van de minister (waarover hierna meer). In de statuten zal aangegeven zijn welke formele procedure gevolgd moet worden bij dit besluit van het bestuur (dus inclusief goedkeuring van de raad van commissarissen). Duidelijk moet zijn dat het besluit tot voornemen van een fusie de formele procedure in

werking zet en dat het besluit tot fusie een ander later te nemen besluit is. Maar het besluit tot fusie mag niet afwijken van het voorstel tot fusie. Wil men wijzigingen aanbrengen, dan moet de gehele procedure opnieuw doorlopen worden.

- h. Als de fusie een feit is, zal deze bij de notaris via een notariële akte moeten worden gepasseerd. Dit moet binnen een termijn van zes maanden na de aankondiging in het dagblad geschieden. De notaris heeft daarbij een controlerende functie: hij of zij zal moeten nagaan of aan alle vormvereisten is voldaan. Zijn bijvoorbeeld alle handtekeningen van de betrokken bestuurders gezet? De dag na het passeren van de akte bij de notaris is de fusie van kracht. Vervolgens dient een aantal openbare registers geïnformeerd te worden: het Handelsregister via de Kamer van Koophandel binnen 8 dagen, het Kadaster binnen 1 maand en een afschrift van de fusieakte en nieuwe statuten moeten worden gestuurd naar het Centraal Fonds Volkshuisvesting en het ministerie van VROM.

Benodigde documenten:

- *Fusievoorstel; dit dient identiek te zijn aan het exemplaar dat bij de Kamer van Koophandel ter inzage wordt gelegd;*
- *Toelichting op de fusie, waarin de redenen zijn opgenomen en een uiteenzetting over de verwachte gevolgen van de fusie;*
- *WSW verklaring betreffende de borging na fusie;*
- *Indien de fusie gepaard gaat met een statutenwijziging:*
 - *de integrale tekst van de nieuwe (concept)statuten*
 - *de vigerende statuten (van verkrijgende rechtspersoon)*
 - *in geval van een bovenregionale uitbreiding van het werkgebied, ook de zienswijze hierop van de nieuwe gemeenten;*
- *Zienswijze van gemeenten over de voorgenomen fusie (alleen van die gemeenten, waarin het belangrijkste deel van het woningbezit van de corporaties is gelegen);*
- *Zienswijze huurderorganisaties over de voorgenomen fusie;*
- *Overzicht nieuwe organisatiestructuur.*

D e procedure van toestemming VROM/WWI en Centraal Fonds

Het ministerie van VROM

In de Nota Mensen Wensen Wonen uit 2001 van toenmalig staatssecretaris Remkes wordt ten aanzien van fusies gesteld dat fusies geen doel op zich zijn: "Corporaties moeten aantonen dat een fusie in het belang is van de woonopgave, dat de lokale binding behouden blijft en dat de fusie efficiencyvoordelen biedt die tot een lagere huurontwikkeling leiden". De Woonwet waarin dit alles verder uitgewerkt zou moeten worden, is er echter nooit gekomen. Dat betekent dat fusies door de minister voor WWI op dit moment beoordeeld worden op basis van MG 2002-18. Daarbij beoordeelt sinds mei 1998 de minister de volkshuisvestelijke meerwaarde en het Centraal Fonds de financiële aspecten van de voorgenomen fusie. In 2002 is overeengekomen dat het Centraal Fonds ook adviseert over de naleving van wet- en regelgeving en bij nieuwe toelating, fusie en statutenwijziging een advies geeft over de rechtmatigheid daarvan, naast het advies over de financiële aspecten.

Op grond van MG 2002-18 beoordeelt het ministerie het fusievoorstel op de navolgende zaken:

- Wat zijn de gevolgen van de fusie voor de huurontwikkeling (prijs – kwaliteitsverhouding)?;
- Blijft de lokale binding behouden? Daaronder wordt bij een woningaantal van minimaal 100 in een gemeente verstaan dat sprake zal zijn/blijven van een aanspreekpunt voor huurders dat een zelfstandige bevoegdheid heeft om klachten van huurders af te handelen;

- Wordt de investeringscapaciteit op grond van het BBSH ingezet voor lokale en/of regionale behoeften?
- Wordt de professionaliteit en de doelmatigheid van de organisatie verbeterd evenals de kwaliteit van dienstverlening aan huurders?
- Is sprake van matching van middelen tussen 'rijke en arme' corporaties?



Op grond van discussies over de genoemde motie Depla c.s. heeft de minister aangegeven naar de Kamer dat een 'neen tenzij' principe niet goed aansluit bij de praktijk. Bij de beoordeling van de fusie tussen twee corporaties uit Rotterdam zou een nieuwe organisatie ontstaan met meer dan 10.000 eenheden. De minister verleende ondanks de aangenomen motie goedkeuring.

Daarbij is verwezen naar de toetsing van fusievoornemens op de professionaliteit en doelmatigheid en aan een efficiëntieparagraaf, die dient te worden opgesteld door de interne toezichthouder van een corporatie. De fuserende partners zullen de door hen ingeschatte meerwaarde van de fusie moeten aantonen, zoals extra investeringsmogelijkheden en efficiencyvoordelen.. Ook de prestatieafspraken tussen de fuserende corporaties en de betrokken gemeenten worden gebruikt om te beoordelen of sprake is van een toegenomen investeringscapaciteit. Dit laatste vraagstuk kwam ook nadrukkelijk naar voren in een fusie tussen twee grote corporaties in het zogeheten ROA gebied: de fuserende corporaties hadden in 2007 aangegeven dat hun investeringscapaciteit zou toenemen. In hoeverre dat te beoordelen is, komt hierna nog apart aan de orde.

Ten slotte eist de minister sinds 2007 ook dat er een evaluatietraject wordt afgesproken waarbij opnieuw gemeenten en huurderorganisaties worden betrokken. Het is duidelijk dat de minister kijkt naar argumenten voor een goede beoordeling van fusies. In de politieke discussie lijkt schaalgrootte enige jaren terug ten onrechte gekoppeld te zijn aan vraagstukken die met de kwaliteit van dienstverlening te maken hebben. Dat is niet terecht: schaal zegt niets over kwaliteit van dienstverlening.

Het ministerie beoordeelt of vanuit volkshuisvestelijk perspectief de fusie aanvaardbaar is. Ook wordt beoordeeld of in voldoende mate is voldaan aan de toetsingscriteria voor de voorgenomen fusie volgens de circulaire MG 2002-18 en de later in 2007 aan de Tweede Kamer verzonden brief die hiervoor behandeld is. Ten behoeve daarvan dient de volgende informatie te worden verstrekt:

- Een zogenoemd ambitiedocument met daarin ambities, prestatieafspraken en concrete investeringsvoornemens van de gefuseerde instelling die zijn afgezet tegen de situatie van voor de fusie. Voor zover dat nog niet tot uitdrukking is gebracht in de toelichting op het fusievoorstel, dient hierin ook te worden aangegeven wat de effecten zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening aan huurders, de lokale binding en de huurontwikkeling en of er sprake zal zijn van collegiale financiële ondersteuning, conform de hieraan gestelde voorwaarden en uitgangspunten uit de MG 2002-18.
- Een rapportage (efficiencyparagraaf) van de Raden van Toezicht of Commissarissen waarin de verschillende componenten van de beheerslasten, professionaliteit en efficiëntie van de organisatie in relatie tot de doelstelling en ambities worden belicht tijdens en na de fusie. Hoe de efficiencydoelstellingen tijdens en na het fusieproces bewaakt en beheerst worden. Daartoe dienen ten aanzien van de doelmatigheid van de efficiency verschillende componenten van de bedrijfslasten c.q. efficiencydoelstellingen te worden belicht, zoals de inkomensontwikkelingen bij bestuurders, directeuren en toezichthouders, inkomenscompensaties c.q. afkoopsommen, de overige personeelslasten, bureaunkosten en de overhead. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de incidentele (met de fusie samenhangende) en structurele kosten.
- Inzicht in een evaluatietraject na afloop van de fusie om het succes van de fusie door te lichten. Hierbij dient rekening te worden gehouden dat gemeenten en huurderorganisaties bij dit traject worden betrokken.

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)

Procedure

Conform het BBSH vraagt het ministerie van VROM advies over de financiële aspecten aan het CFV, alvorens te beslissen over goedkeuring.

Met het ministerie is afgesproken dat het CFV alle fusies, al of niet gepaard gaande met een statutenwijziging, beoordeelt op conformiteit met de wettelijke vereisten die de Woningwet en het BBSH daaraan stellen. Bovendien is afgesproken dat het verzoek om goedkeuring van een fusie, al of niet gepaard gaande met een statutenwijziging, rechtstreeks bij het CFV moet worden ingediend. Het CFV registreert het verzoek en de corporatie ontvangt een bevestiging.

Het CFV stelt binnen vier weken na ontvangst van alle voor de beoordeling benodigde stukken een advies op, dat wordt uitgebracht aan de minister. In geval van onvolledigheid of andere mogelijke vertraging neemt het CFV contact op met de fuserende corporaties. Het CFV verstrekt ook de betrokken corporatie(s) een afschrift van het advies. Op basis van het advies zal de minister een besluit nemen over al of niet goedkeuring van de voorgenomen fusie. De akte van fusie kan pas bij de notaris worden verleden na ontvangst van de goedkeuring van de minister.

Het advies van het CFV omvat een oordeel over de financiële consequenties van de fusie, evenals een beoordeling of de wijziging van de statuten in overeenstemming is met de vereisten uit de Woningwet en het BBSH. Het kader waarbinnen het CFV de fusie beoordeelt, wordt gevormd door de Woningwet, het Besluit Beheer Sociale Huursector, het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting en de Beleidsregels van het CFV.

Het CFV maakt voor de beoordeling van de financiële aspecten van de fusie een consolidatie van de bij het CFV voorhanden zijnde meest recente Prospectieve en Verantwoordingsinformatie van de individuele corporaties. Het is mogelijk dat het CFV nog aanvullende financiële informatie nodig heeft specifiek over de door de corporaties genoemde fusievoordelen.

Het CFV maakt een financiële beoordelingsrapportage, waarin naast de bevindingen over de financiële positie van de individuele corporaties en over de ontwikkeling van de financiële posities van de fusiecorporatie, de algemene aspecten over de fusie en informatie over zienswijzen gemeenten en huurderorganisaties worden opgenomen.



Wat wordt beoordeeld?

Men kan zich afvragen of te meten is wat het effect is van de fusie op de investeringsruimte van de gefuseerde toegelaten instelling. Naar aanleiding van een specifieke casus waarbij de fuserende corporaties aangaven dat sprake zou zijn van extra investeringscapaciteit, heeft het CFV in de fusiebeoordeling daar waar mogelijk aandacht gegeven aan de investeringen en investeringsruimte.

Tot nu toe heeft het CFV verschillende keren aangegeven dat een fusie in beginsel niet leidt tot meer investeringscapaciteit. Het CFV toetst de financiële positie en mogelijkheden van de corporatie na fusie aan de beschikbare actuele prognoses. Deze zijn een consolidatie van de prognoses van de individuele corporaties. Van een matchingeffect zal alleen sprake zijn als de ene corporatie eerder de financiële grenzen bereikt dan de andere.

a. Stel dat de vermogensomvang niet wordt beïnvloed door een fusie. Met andere woorden: bij een gelijkblijvend beleid zal het gezamenlijke volkshuisvestelijk vermogen van de fusiepartners na een fusie niet veranderen. De omvang van de gezamenlijke risico's kan als gevolg van de fusie wel veranderen. Het CFV onderkent drie risicobronnen: markt, macro-economisch en operationeel. Een fusie kan van invloed zijn op de bepaling van de genoemde risico's. Dit wordt in elk concreet geval bepaald. Het volkshuisvestelijk vermogen heeft ook een bufferfunctie in verband met toekomstige risico's.

Indien het risicobedrag lager wordt, betekent dit dat het deel van het volkshuisvestelijk vermogen dat een bufferfunctie vervult, kleiner wordt en spiegelbeeldig het deel van het vermogen dat vrij aanwendbaar is, toeneemt. In een aantal geanalyseerde gevallen bleek het materiële effect van de gewijzigde risico's echter zeer beperkt.

b. Een fusie kan van invloed zijn op de bovengrens bij de continuïteitsbeoordeling (het C-oordeel). Deze bovengrens ligt bij corporaties tot 5.000 wooneenheden hoger naarmate de corporatie kleiner is. Als gevolg van de fusie waarbij een corporatie betrokken is met minder dan 5.000 wooneenheden, kan het verlagen van de bovengrens ertoe leiden dat de gefuseerde corporatie een C-oordeel krijgt. Dit oordeel houdt in dat van de corporatie meer investeringen gevraagd kunnen worden dan ze bij ongewijzigd beleid voornemens was. Dit is zo'n geval van een prettig effect van een fusie, want er komt meer geld vrij voor investeringen in de volkshuisvesting.

Ondergrens volkshuisvestelijk vermogen: risico	Fusie-corporatie		Totaal afzonderlijke corporaties	
	Bedrag x € miljoen	In % balanstotaal	Bedrag x € miljoen	In % balanstotaal
Risicobronnen				
Marktrisico	89	7,6	89	7,6
Macro-economisch risico	122	10,4	123	10,6
Operationeel risico	48	4,1	56	4,8
Totaal risico	158	13,5	162	13,9

Voorbeeld berekening risicobronnen

Volkshuisvestelijk vermogen	Fusie-corporatie		Totaal afzonderlijke corporaties	
	Bedrag x € miljoen	In % balanstotaal	Bedrag x € miljoen	In % balanstotaal
Volkshuisvestelijk vermogen ultimo 2006	275	31,1	307	33,5
Prognose beschikbaar komende middelen 2007 tot en met 2012	318		314	
Prognose beslag op vermogen 2007 tot en met 2012	239		276	
Volkshuisvestelijk vermogen ultimo 2012	354	30,2	345	29,6

Voorbeeld berekening vermogens-eis

- c. Een bijzondere situatie doet zich vervolgens voor als een corporatie een relatief geringe buffer heeft tussen de marktwaarde van het bezit en de bedrijfswaarde (bij het CFV de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde genaamd). In dat geval ligt de vermogens-eis hoger. Na de fusie kan het zo zijn dat voor de gefuseerde instelling de buffer tussen marktwaarde en volkshuisvestelijke exploitatiewaarde wel in voldoende mate aanwezig is. Hierdoor daalt de vermogens-eis en zijn er ook meer middelen beschikbaar voor investeringen.
- d. Voor het CFV geldt dat bij een fusie de fuserende corporaties de meerwaarde moeten aantonen. De extra investeringen of extra investeringsruimte door de fusie zal door de corporaties financieel onderbouwd moeten worden. Tevens dienen de corporaties aan te geven of die extra investeringen bovenop de in de Prospectieve informatie (van het CFV) opgegeven investeringen en aantallen komen. Ook voor de te behalen efficiencywinst ligt de bewijslast bij de fuserende corporaties. Bij de beoordeling van de fusie wordt uitgegaan van een optelling van de door de corporaties opgegeven prognosedata. In veel gevallen zal de fusiecombinatie nog actuele meerjarencijfers moeten opstellen. Daarnaast zal er sprake zijn van eenmalige kosten door het fusieproces. Aantonen van efficiency is daarom een lastige aangelegenheid.
- e. Als de fusie gepaard gaat met beleidswijzigingen, kunnen er additionele effecten optreden ten aanzien van de investeringsmogelijkheden. Vooral kostenbesparingen kunnen een grote invloed hebben op de investeringsmogelijkheden vanwege de grote doorwerking die een duurzame kostenbesparing heeft op de waarde van het vastgoed en daarmee op de vermogenspositie. De corporaties moeten dit aantonen, net zoals zij kunnen aantonen dat nieuw beleid meer kosten met zich meebrengt.

f. Indien de waarderingsgrondslagen van de fusiepartners sterk verschillen en of indien na fusie er sprake is van beleidswijzigingen met substantiële financiële consequenties, dienen de navolgende gegevens te worden verstrekt:

- Geconsolideerde meerjarenprognose voor de komende vijf jaar;
- Bedrijfswaarde van het totale woningbezit volgens Bijlage IV BBSH en een opgave van de gehanteerde uitgangspunten en parameters;
- Beleid en activiteitenplan van de fusiecorporatie dat zich minimaal uitstrekt over een periode van vijf jaar.

Indien de waarderingsgrondslagen niet sterk verschillen en/of de beleidswijzigingen niet van substantiële betekenis zijn, kan worden volstaan met een expliciete verklaring daarvan, door het bestuur/de besturen te overleggen.

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting gaat bij de financiële beoordeling van de fusie uit van de op dat moment bij het Fonds beschikbare cijfers (Prospectieve en Verantwoordings-informatie) van de fuserende corporaties. Het verdient aanbeveling voorafgaande aan het formeel indienen van het verzoek om goed-keuring van de voorgenomen fusie af te stemmen met het Fonds over welke (recentere) financiële informatie nodig is.

g. Ingeval bij de fusie er tevens sprake is van één of meer deelnemingen of verbindingen, dient de volgende aanvullende informatie voorhanden te zijn:

- kwantificering van financiële deelnemingen en/of overige verbindingen met derden;

- inschatting van de aansprakelijkheid van een bestuurlijke deelneming van de toegelaten instelling en kwantificering van de mogelijke financiële consequenties.

Conclusie:

Het CFV vraagt bij de fuserende corporaties (bij de controle op volledigheid van de stukken) een nadere financiële onderbouwing van de meerwaarde en efficiencyvoordelen van de fusie. Het CFV geeft vervolgens in het advies aan de minister en de financiële beoordeling de bevindingen weer, maar kan daarover geen waardeoordeel formuleren. Met behulp van deze invalshoek wordt door het CFV waar mogelijk getracht bij de beoordelingen aandacht te besteden aan de vraag of er meer ruimte ontstaat, maar zoals gezegd, in geanalyseerde gevallen is de theoretisch te bepalen ruimte materieel van weinig belang gebleken. Het effect zal dus (lang) niet altijd aangetoond kunnen worden.



L links

- www.fusie-en-integratie.nl
- www.quintis.nl
- www.cfv.nl