

Vergaderjaar 2007–2008

31 420

Interpellatie Jan de Vries over door de NMa goedgekeurde fusie tussen Evean Groep, Philadelphia Groep en Woonzorg Nederland

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2008

Op donderdag 10 april 2008 vond in uw Kamer op initiatief van lid Jan de Vries (CDA) het interpellatiedebat plaats over de fusie tussen woningcorporatie Woonzorg Nederland en de twee zorgaanbieders Evean Groep en Philadelphia Zorg (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 75, blz. 5256–5274 en blz. 5281–5286). Deze nieuw te vormen onderneming «Espria» zou 38 000 medewerkers en 240 000 cliënten tellen en verspreid zijn over ruim 1000 locaties in 230 gemeenten. Verschillende kamerfracties hebben tijdens dit debat hun bezwaren kenbaar gemaakt met betrekking tot deze fusie; zij veronderstellen dat deze fusie leidt tot een ongewenste schaalvergroting en bureaucratie waarbij de kwaliteit, de menselijke maat, de bereikbaarheid en de invloed van de huurders en cliënten bedreigd wordt.

De heer De Vries c.s. diende in het debat een motie (Tweede Kamer 2007/2008, 31 420, nr. 2) in waarin het kabinet wordt verzocht om alles in het werk te stellen om de voorgenomen fusie tussen deze drie organisaties te blokkeren, alsmede om met alle beschikbare middelen te voorkomen dat in de organisatie, het bestuur en beheer op de voorgenomen fusie wordt vooruitgelopen. Deze motie is op 15 april 2008 aangenomen.

Ik heb in genoemd debat aangegeven dat voor een bestuurlijke fusie van Woonzorg Nederland met Evean en Philadelphia mijn goedkeuring nodig is van de daartoe strekkende wijziging van de statuten van Woonzorg Nederland. Met deze brief informeer ik u over mijn oordeel over de voorgedachte statutenwijziging en over mijn daaruit voortvloeiende afwijzing van het verzoek tot het aangaan van een bestuurlijke fusie van Woonzorg Nederland. Tegelijkertijd met deze brief verzend ik een beschikking naar Woonzorg Nederland, waarin ik haar deze afwijzing mededeel.

Omdat reeds op basis van genoemde regelgeving niet met de voorgenomen bestuurlijke fusie kan worden ingestemd, heb ik afgezien van een beoordeling van de kwalitatieve aspecten van de voorgenomen bestuurlijke fusie op basis van de circulaire met betrekking tot de toetsing van fusies tussen woningcorporaties.

Verantwoordelijkheid WWI

Als minister voor WWI ben ik betrokken bij dit fusievoornemen voor zover het de bestuurlijke fusie van de woningcorporatie met de zorgaanbieders betreft. Onder een bestuurlijke fusie wordt hier verstaan een concern van drie zelfstandige werkmaatschappijen met een overkoepelende organisatie (Espria). Het bestuur van de drie werkmaatschappijen zal gevormd worden door de rechtspersoon Espria. De twee zorgaanbieders Evean Groep en Philadelphia Zorg zijn reeds een bestuurlijke fusie met elkaar aangegaan, waarbij Evean en Philadelphia als werkmaatschappijen blijven bestaan. De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft op 1 april jl. goedkeuring verleend aan de verbinding tussen de drie fusiepartners, nadat partijen, om tegemoet te komen aan door de NMa gesignaleerde mededingingsbezwaren, een wijziging van hun oorspronkelijke plannen hadden ingediend, inhoudende dat Woonzorg Nederland een aantal complexen afstoot. De NMa heeft hierbij als voorwaarde gesteld dat de af te stoten complexen vóór de totstandkoming van de verbinding tussen Woonzorg en de twee zorgaanbieders definitief en onvoorwaardelijk uit de beschikkingsmacht van Woonzorg zouden zijn. Vervolgens zijn de twee zorgaanbieders een bestuurlijke fusie aangegaan. Deze samenwerking is per 8 april 2008 van start gegaan, onder de naam «Espria». Woonzorg Nederland vormt via de raad van bestuur en de raad van commissarissen met deze organisatie een personele unie. «Wonen en zorg» vormt het zesde prestatieveld voor de corporatiesector en is als zodanig vastgelegd in het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh). Op basis van circulaire MG 2001–26, is toegestaan dat woningcorporaties in de vorm van een personele unie een verbinding aangaan met zorginstellingen, mits de woningcorporatie zich beperkt tot het vastgoed en de toegelaten instelling geheel zelfstandig haar activiteiten kan uitvoeren.

Bestuurlijke fusie Woonzorg Nederland met zorgaanbieders

Op 10 april 2008 ontving ik van Woonzorg Nederland het verzoek om als vervolgstap op de personele unie toestemming te geven voor een statutenwijziging die betrekking heeft op het aangaan van een bestuurlijke fusie met Evean Zorg en Philadelphia Groep. Deze stap is te bezien in het traject dat de fusiepartners voor ogen staat waarbij zij via de tussenstap van een bestuurlijke fusie uiteindelijk wensen te komen tot een volledige juridische fusie¹. In een dergelijk geval ontstaat er één rechtspersoon. De fusiepartners willen zich richten op een integraal en landelijk aanbod van wonen, zorg en diensten voor mensen met een beperking of behoefte aan ondersteuning op lokaal niveau, en menen dat dit aanbod optimaal tot stand komt in de vorm van een fusie, waarbij de partners een duurzaam en juridisch bekrachtigd verband met elkaar aangaan.

Ik merk allereerst op dat ik de inhoudelijke intenties van Woonzorg Nederland en de twee zorginstellingen, gericht op het realiseren van diverse nieuwe projecten waarbij maatwerk wordt geleverd in zorggebonden woonvormen, goed vind. Ik heb dat ook in het interpellatiedebat op 10 april jl. aangegeven. Tegen die achtergrond en die van de motie Jan de Vries heb ik de statutenwijziging gericht op de bestuurlijke fusie bezien. Gezien het streven naar een voldoende kwalitatief en kwantitatief aanbod aan woonmogelijkheden voor mensen met een zorgbehoefte, sluiten de doelen van de fusiepartners weliswaar aan bij een maatschappelijke behoefte, maar een bestuurlijke fusie van een woningcorporatie met één of meerdere organisaties van buiten de sector strookt niet met de huidige regelgeving en draagt een aanzienlijk risico met zich mee. Het is mijn taak er op toe te zien dat woningcorporaties uitsluitend handelen in het belang van de volkshuisvesting. Ten aanzien van het prestatieveld wonen en zorg stimuleer ik dat woningcorporaties actief zijn op dit terrein, uitsluitend

¹ Uit: «Voor een blijvend waarde(n)vol bestaan Koersdocument/Meerjarenplan 2007–2010 van het samenwerkingsverband Benjamin, versie 10, 2 juli 2007.

voor wat betreft de vastgoedvoorzieningen; het is nadrukkelijk niet toegestaan dat woningcorporaties ook zorgtaken op zich nemen. Met betrekking tot de voorgelegde statutenwijziging van Woonzorg Nederland kom ik tot de volgende overwegingen:

- Voor toegelaten instellingen geldt dat zij op basis van de Woningwet *uitsluitend* werkzaam mogen zijn op het gebied van de volkshuisvesting. De door Woonzorg Nederland voorgestelde constructie heeft als consequentie dat de autonomie van de toegelaten instelling niet meer gewaarborgd is. Daarover is in de MG 2001-26 gesteld: «Bij het aangaan van zo'n verbinding dient de autonomie van de toegelaten instelling altijd gewaarborgd te blijven. Dit impliceert dat een andere rechtspersoon, al dan niet in de gedaante van een holding, op geen enkele wijze het handelen van een toegelaten instelling mag (mee)bepalen. In de praktijk zal dit betekenen dat in het organogram van de organisatie waartoe een toegelaten instelling via haar verbindingen behoort geen rechtspersoon boven die toegelaten instelling gesteld mag zijn». De door de toegelaten instelling voorgestelde constructie voldoet niet aan het gestelde in deze circulaire. Deze circulaire is onder meer een uitwerking van de norm dat het vermogen bestemd is en er een uitsluitend volkshuisvestelijke taak is, zoals verankerd in artikel 70 Woningwet en artikel 7 Bbsh. Daarom dient de autonomie gewaarborgd te zijn. Dit klemt temeer waar de RvC en de stichting Espria naast het besturen van toegelaten instelling een eigen inhoudelijke doelstelling hebben die anders is en in elk geval breder dan die van een toegelaten instelling.
- De conceptstatuten van de toegelaten instelling voldoen ten aanzien van de Raad van Commissarissen niet aan de eisen die artikel 7 van het Bbsh stelt voor benoeming en samenstelling. De ter compensatie daarvan in de statuten van Espria opgenomen bepalingen zijn niet op basis van publiekrechtelijk instrumentarium aan mijn goedkeuring onderworpen, zoals wel het geval is bij de statuten van de toegelaten instelling. Ik vind het niet acceptabel om mijn publiekrechtelijke bevoegdheden in deze in te ruilen voor privaatrechtelijke verhoudingen met Espria. Voorts wordt het door mij uit te oefenen extern toezicht belemmerd omdat mijn toezichtbevoegdheden, zoals de aanwijzingsbevoegdheid ex artikel 41 Bbsh niet op het handelen van andere rechtspersonen dan toegelaten instellingen toepasbaar zijn.
- Blijkens het CFV advies is de voorgestelde constructie, zoals neergelegd in de conceptstatuten, uit financieel oogpunt risicovol. De waarborging van het behoud van het maatschappelijk vermogen van de toegelaten instelling komt daarmee in het geding.

Ik concludeer uit deze overwegingen en constatering dat op grond van de regelgeving en de aanzienlijke risico's voor de volkshuisvesting niet met de voorgenomen bestuurlijke fusie kan worden ingestemd. Ik zie geen aanleiding tot aanpassing van de regelgeving op dit punt en ik heb daarom besloten om het verzoek tot statutenwijziging van Woonzorg Nederland zonder meer af te wijzen.

In het debat met uw Kamer op 10 april jl. heb ik tevens aangegeven dat ik voornemens was dit verzoek tot statutenwijziging behalve aan de hand van de vigerende regelgeving te benaderen, ook de bestuurlijke fusie te bezien vanuit het perspectief waarmee ik ook fusies tussen woningcorporaties zie. Ik heb daarbij verwezen naar de circulaire MG 2002-18, waarin een aantal toetsingscriteria (waaronder prijs-kwaliteitverhouding, investeringscapaciteit en professionaliteit) en procesvoorschriften (waar-

onder: betrekken van zienswijze huurders, monitoring en evaluatie) ten aanzien van fusies tussen woningcorporaties zijn opgenomen. Daarbij heb ik aangegeven extra accenten te zullen leggen bij de zienswijze van de gemeenten en de huurdersverenigingen en in het kader van de efficiency en doelmatigheid bij de hoogte van de salarissen van de directeuren-bestuurders.

Omdat echter reeds op basis van de Woningwet en het Bbsh niet met de voorgenomen bestuurlijke fusie kan worden ingestemd, heb ik afgezien van een beoordeling van de kwalitatieve aspecten van de voorgenomen bestuurlijke fusie op basis van circulaire MG 2002-18. Ik merk hierbij op dat niet vaststaat dat toepassing van deze circulaire op de voorgenomen bestuurlijke fusie zou leiden tot weigering van goedkeuring. Overigens hebben verschillende betrokkenen zich tot mij gewend met hun bezwaren tegen de beoogde bestuurlijke fusie.

Met betrekking tot «Espria» is ook gesproken over een experiment. De Woningwet biedt mij de mogelijkheid om in het belang van de volkshuisvesting onder voorwaarden experimenten toe te staan. Zoals ik in het debat ook heb aangegeven, leent deze bestuurlijke fusie zich niet voor een experiment. De schaal is van een dermate grote omvang en geografische spreiding dat ontvlechting bij tegenvallende resultaten niet reëel is.

Zoals ik eerder aangaf, ben ik een voorstander van intensieve samenwerking van woningcorporaties en zorgaanbieders. Gezien het streven naar keuzevrijheid en een grote mate van zelfstandigheid voor mensen met een beperking of een zorgbehoefte, is een breed aanbod aan woonzorgarrangementen waarbij er oog is voor specifieke individuele en lokale woon- en zorgwensen noodzakelijk. Dit beoogde doel is echter te verwezenlijken in samenwerkingsvormen en gerichte verbindingen tussen woningcorporaties en zorgaanbieders. Kennis, kunde en organisatiekracht kunnen hierbij optimaal worden ingezet, terwijl woningcorporatie en zorgaanbieders als zelfstandige organisaties blijven bestaan en het maatschappelijke vermogen van de corporatie blijft. Bestuurlijke of juridische fusies zijn daarvoor vanuit volkshuisvestelijk perspectief niet nodig.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar