



Mr. J.C. Korthals was van 1997 t/m 1999 werkzaam als interim-manager bij BCG Executive Interim Management. Sinds kort werkt hij als zelfstandig interimmanager/adviseur. Daarnaast is hij voorzitter van de Raad van Toezicht van een gezondheidsinstelling.



Drs. K.H. Pelzer is als senior-consultant bij Boer & Croon Management Consultants vooral werkzaam voor de non-profit sector op de gebieden van strategie, fusie en strategische allianties, corporate governance en topstructuur, organisatieontwikkeling en -ontwerp en veranderingsstrategieën.

Manoeuvreren bij besluitvorming over fusie

Welhaast iedere directeur komt tegenwoordig minstens één keer voor de taak te staan om een fusieproces aan te sturen. De Raad van Toezicht kan bij zo een ingrijpende verandering niet aan de kant blijven staan. Een fusie is complex: er zijn vele partijen bij betrokken, alle cruciale aspecten van de organisatie komen aan de orde, grote (persoonlijke) belangen zijn in het geding en er is vaak sprake van "ongelijke" partners. Wij reiken u een hulpmiddel aan om de dynamiek in de individuele situatie te analyseren en op basis daarvan de aansturing te bepalen.

Het beeld dat fusies rationele processen zijn waarbij strategische afwegingen tot een onvermijdelijke keuze leiden, is al lang achterhaald. Irrationele processen spelen, daarvan is nu wel iedereen overtuigd, eveneens een belangrijke rol, ook in de top. Het is juist deze top die het fusieproces moet leiden en dat is geen sinecure.

Het proces, een achillespees

Het ontwerpen van de nieuwe gemeenschappelijke organisatie is nog relatief gemakkelijk. Moeilijker is het proces. Er zijn vele partijen die mee moeten groeien en er is een alerte tribune van medewerkers die de hoofdrolspelers, de directies, nauwlettend volgen. Een te snel besluit tot fusie kan betekenen dat binnen het 'jonge huwelijk' de nodige gevechten moeten worden geleverd om tot een vruchtbare integratie te komen. Te lang twijfelen kan tot frustraties leiden en wantrouwen voor wat betreft de serieuze bedoelingen van de partner. Er is dus

reden genoeg om een fusie goed doordacht en zorgvuldig te benaderen. Garanties voor een goed verloop zijn er niet, maar de kans op misers en vervelende incidenten kan worden verkleind.

Het fusiebesluit, een mijlpaal in een langer durend traject

In de gezondheidszorg hebben instellingen die bezig zijn met onderlinge gesprekken om te komen tot fusie, vaak al een relatie met elkaar. Werkend binnen de regio komen zij elkaar regelmatig tegen en zijn, al dan niet vrijwillig, op onderdelen met elkaar gaan samenwerken. Maar het is nog een relatief vrij spel [zie figuur 1]¹. Het komt zelden voor dat instellingen nog niets met elkaar hebben gedaan, dus vanaf een nulpunt met de fusiebesprekingen starten. Het fusiebesluit bevat niet alleen het besluit *dat* men gaat fuseren, maar op hoofdlijnen ook al *hoe* men de fusie-organisatie gaat inrichten. Hoe ver men daarin gaat, verschilt van situatie tot situatie. Altijd is op het moment van

het fusiebesluit de inrichting van directie en Raad van Toezicht duidelijk.

Binnen de fase van het fusiebesluit kunnen subfasen worden onderscheiden [zie figuur 2]. De idealtypische start is de strategiebepaling binnen de afzonderlijke instellingen, die leidt tot het besluit om een fusiepartner te zoeken². Pas als beide betrokken instellingen vanuit hun eigen strategisch belang een principekeuze voor fusie en de betreffende partner hebben gemaakt, begint het gezamenlijke proces. In de praktijk van de gezondheidszorg worden deze beide eerste fasen meestal niet zo expliciet doorlopen. De keuze voor de fusiepartner is veelal beperkt tot de partner(s) in de regio. Vaak is er al een vorm van samenwerking en is een soort sociale verplichting ontstaan om dan ook maar met elkaar verder te gaan. Van een expliciete strategische verkenning, waarbij de diverse mogelijkheden voor de toekomst op een rij worden gezet, is vaak evenmin sprake. Er is een zekere common sense ontstaan over nieuwe constellaties in de gezondheidszorg en dat leidt haast automatisch tot fusie met een bepaalde partner. Het ontbreken van een gedegen discussie over de strategische noodzaak van fusie kan zich later wreken, namelijk wanneer verder



Figuur 1. Het fusieproces



Figuur 2. Besluitvorming over fusie

op in het traject lastige problemen ontstaan. Als de strategische noodzaak dan niet scherp is vastgesteld en als de sleutelpersonen dan niet van die noodzaak doordrongen zijn, kan het gebeuren dat de besprekingen te snel worden afgebroken.

Wij concentreren ons in dit artikel op de fase van de fusiebesprekingen, maar het moge duidelijk zijn, dat wij daarbij de fasen van individuele strategiebepaling en partnerkeuze niet onbesproken kunnen laten.

Inzicht in de dynamiek is een eerste vereiste

De dynamiek bij fusiebesprekingen is complex. Vele spelers zijn betrokken: naast directie en Raad van Toezicht, ook medewerkers, OR, cliëntenraad, medische staf, zorgverzekeraars et cetera. Vele cruciale en vaak gevoelige onderwerpen moeten behandeld worden. Grote (persoonlijke) belangen zijn in het geding. Bijzondere kenmerken van non-profitorganisaties vergroten die complexiteit³.

Gelijkwaardigheid lijkt de overheersende norm, tegelijk is er het wantrouwen dat de 'machtingere' de uitkomsten van het proces naar zijn hand zet. Openheid is een andere norm. Zij past bij maatschappelijke organisaties en een sterke rol van professionals, maar beperkt de stuurkracht van het proces. En dan zijn er nog vele irrationele processen die worden gevoed door de individuen die een sleutelrol in het proces hebben.

Wij bieden u een eenvoudig model aan om meer grip te krijgen op deze complexiteit. Het is een hulpmiddel om de bestaande situatie in kaart te brengen en op basis daarvan de aansturing van het proces te bepalen.

De context van de fusiebesprekingen kan met drie dimensies worden beschreven (zie figuur 3).

Strategische noodzaak

Belangrijk voor de dynamiek van fusiebesprekingen is de noodzaak om te fuseren. Zeker als het moeilijk wordt, ligt daarin de motivatie om toch door te gaan. In die zin zijn fusieprocessen die van buiten worden opgelegd of het resultaat zijn van een defensieve strategie dan ook moeizaam. Bij fusie als een defensieve strategie is er de neiging om steeds maar te blijven zoeken naar alternatieven in plaats van naar oplossingen voor vraagstukken waar je samen met de fusiepartner tegenaan loopt.

Organisatie & Management

Gaat het bij strategie om het 'moeiten', hier gaat het om het 'kunnen'. Het gaat om de aanwezigheid van hobbels en struikelblokken. Wij onderscheiden vijf clusters.

- De culturele en vooral de strategische fit tussen de fusiepartners.
- De (financiële) gezondheid van de fusiepartners.
- De potentie om tot overeenstemming over de invulling van de top te komen.
- Het interne draagvlak.
- De energie en capaciteiten van het management om het fusieproces en de integratie te trekken. Overigens kunnen sommige hin-

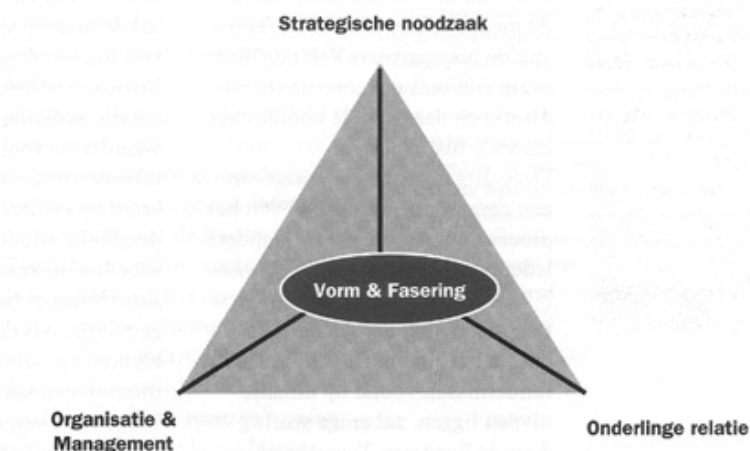
dernissen op het gebied van organisatie & management tot verslechterde relaties leiden. Dat gevaar is er vooral als er discussie ontstaat over de invulling van de top.

Onderlinge relatie

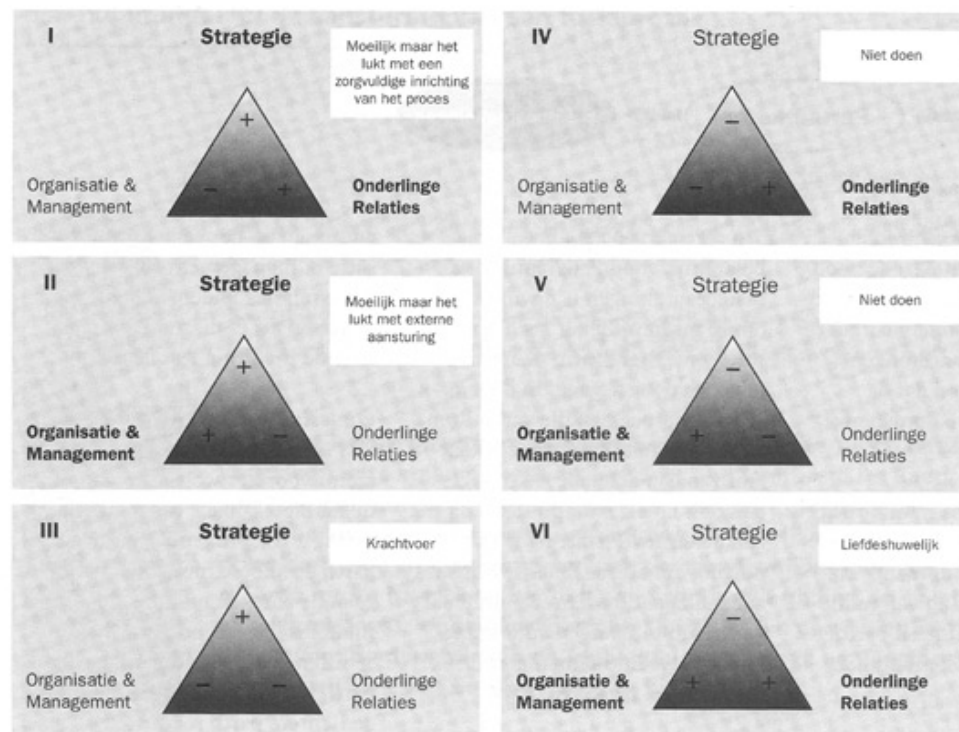
Dat is vaak een doorslaggevende factor voor het welslagen van de fusiebesprekingen, maar ook de minst uitgesproken. Heeft de ene partij de andere meer nodig? Hoe gaan de partijen met die afhankelijkheids- en dus ook machtsverschillen om? Houdt de zwaardere partij rekening met de lichtere²? Is de lichtere partij reëel in zijn eisen? Zoeken beide partijen naar oplossingen in beider belang? Vertrouwt men elkaar daarin? Zijn er pijnpunten in de relatie uit het verleden? Hoe liggen de directies elkaar?

Elke situatie vraagt een eigen aanpak

Met strategie, organisatie & management en onderlinge relaties, kunnen verschillende situaties worden getypeerd waarin de fusiebesprekingen zich bevinden. In de meest ideale situatie wordt op alle drie dimensies sterk gescoord; de strategische noodzaak is groot, organisatie & management



Figuur 3. Basismodel



zijn 'gezonder', de partners passen goed bij elkaar en hebben de capaciteit om het proces te trekken, de onderlinge relatie is goed en kan tegen een stootje. De werkelijkheid is wel eens anders. Wij schetsen de verschillende mogelijkheden in figuur 4.

In situatie I is de strategische noodzaak groot, maar zijn er de nodige struikelblokken op het gebied van organisatie & management. Er kunnen bijvoorbeeld grote cultuurverschillen tussen de partners zijn en mede daardoor kan het nodige draagvlak bij de medewerkers ontbreken. Eén van de fusiepartners kan nog druk bezig zijn met een interne reorganisatie en daardoor de nodige energie voor fusie missen. Deze uitgangssituatie vraagt om een zorgvuldige inrichting van het proces door de directies (en andere leden van het management), waarbij er ruimte is om na de fusie toe te groeien, met de strategische doelen als eindpunt. Echter, als de hindernissen vooral op directieniveau liggen, zal enige sturing door de Raad van Toezicht of ondersteuning van buiten nodig zijn.

Als er vele struikelblokken op het gebied van organisatie & management zijn en de strategische noodzaak om te fuseren onvoldoende aanwezig is (situatie IV), zou het jammer zijn van al die energie en raden wij aan om het fusietraject (voorlopig) niet in gang te zetten.

Ook in situatie II is de strategische noodzaak groot, maar nu zijn er problemen in de onderlinge relatie - ook of vooral in de top. Men verdenkt bijvoorbeeld de ander ervan om voor zichzelf meer uit de fusie te willen halen dan redelijk wordt geacht. Er is veel kritiek over hoe de ander zijn organisatie aanstuurt en er is geen waardering voor elkaar. Er kunnen uiteenlopende 'trauma's' zijn gebaseerd op eerdere ervaringen. In een dergelijke situatie is fusie zeer moeilijk en vraagt om 'externe' aansturing, gericht op de onderlinge relatie. Als de relationele problemen op directie- en managementniveau spelen, kunnen de voorzitters van de Raden van Toezicht die externe rol vervullen. Zij moeten zich daarbij voldoende vrij voelen ten opzichte van hun directeuren of anders iemand van

buiten erbij halen. Iemand van buiten is altijd aan te raden als de relaties ook op het niveau van de Raad van Toezicht zijn verstoord. De ondersteuning van buiten kan bijvoorbeeld als derde partij evenwicht in de machtsverhoudingen brengen. Zij kan gericht zijn op het creëren van een deugdelijk onderhandelingspel en zo indirect bijdragen aan normalisering van de verhoudingen. Zij kan zich ook rechtstreeks op de relatie richten. De realiteit gebiedt ons ook om toe te geven dat niet alle verstoorde relaties te normaliseren zijn.

Als de strategische noodzaak niet groot genoeg is, kunt u bij een dergelijk moeilijk proces de fusie beter laten. (situatie V)

In situatie III is het fusieproces een krachttoer. De strategische noodzaak is groot, maar binnen de organisaties zijn er de nodige barrières te overwinnen en de onderlinge relaties zijn zeer gespannen. Als de relationele problemen op directieniveau spelen, ontbreekt het sturingscentrum om de problemen op het gebied van organisatie & management op te pakken, zoals het creëren van het nodige draagvlak of het aansturen van projectgroepen die de fusie voorbereiden. Hier lijkt een procesmanager van buiten op zijn plaats. Om zo een maatregel te nemen, moet de strategische noodzaak zeer groot zijn. Vaak is dat in de gezondheidszorg niet het geval, tenzij het voortbestaan van een instelling, mede onder druk van de overheid ter discussie staat.

Tegenover een situatie waar fusie 'moet' maar verder alles tegen zit, staat situatie VI waarbij alles mee zit maar er geen strategische voordelen uit de fusie zijn te halen. Die situatie is zeldzaam. Organisaties hebben nu fond de voorkeur voor autonomie.

Een casus uit de praktijk⁴

Nulsituatie

Door het streven om verstandelijk gehandicapten in de samenleving een plek te geven, is de aanval op de grote intramurale instituten geïmpend. En met succes, zowel binnen de intramurale als binnen de extra-semimurale instellingen zijn vernieuwende initiatieven genomen en uitgevoerd, vooral op "werkniveau". Enkele voorbeelden: deconcentratie van werkplekken, integratie van gehandicapten in de wijk en in het arbeidsproces, zorgcoördinatie-teams, et cetera.

In de betreffende casus begon men op operationeel niveau te beseffen dat de aparte instituten belemmerend werken op de samenwerking. Op managementniveau was het contact echter moeizaam vanwege ervaren machtsongelijkheid. Daarbij laten wij in het midden of dit terecht of onterecht was. In ieder geval beperkte de onderlinge relatie zich tot contacten die strikt noodzakelijk waren.

Strategische noodzaak

De Raad van Toezicht van de extramurale instelling greep in. Zij accepteerde niet dat een 'misse' onderlinge relatie de naar hun inzichten strategische noodzaak tot verdere samenwerking of fusie belemmerde. Bovendien was voor het bereiken van nieuwe (maatschappelijke) doelstellingen de onderlinge afhankelijkheid tussen beide instellingen groot. De samenwerking moest weer een nieuwe impuls krijgen, vooral op het niveau van de directies als trekkers van dit proces (situatie III uit figuur 4).

De Raad van Toezicht vond dat zij iets moest ondernemen en is contact gaan opbouwen met de Raad van Toezicht van de intramurale instelling. Beide Raden hebben gestimuleerd dat een regionaal symposium werd georganiseerd over de gehandicaptenzorg in de toekomst waarbij alle belangrijke 'stakeholders' waren uitgenodigd. Het gezamenlijke succes schiep een band tussen beide instellingen en schepte ook verplichtingen naar de buitenwereld om samen de uitdagingen voor de toekomst op te pakken. De directies van beide organisaties waren bereid om open en vanuit een nieuwe start opnieuw naar de samenwerking te kijken. De onderlinge relaties begonnen te verbeteren en samen konden

acties worden ondernomen richting de beide organisaties (van situatie III naar situatie I uit fig.4). Er ontwikkelde zich een gezamenlijk sturingscentrum op directieniveau van waaruit vraagstukken van organisatie & management worden opgepakt.

Nog enkele hobbels

Een majeure hobbel die op weg naar fusie nog moest worden genomen was de invulling van de directie. Hier werden de Raden van Toezicht nog eens actief, en wel in de vorm van het inmiddels gevormde 'Toezicht Fusie-Voorbereiding', bestaande uit twee afgevaardigden van de beide Raden van Toezicht. Het 'Toezicht Fusie-Voorbereiding' stelde de toekomstige directie vast en de arbeidsvoorwaarden. Daarna kon het zich weer terugtrekken en de voorbereiding, uitwerking en afronding van de fusie aan de inmiddels ingestelde Directie-Raad overlaten. De Raden van Toezicht konden weer volstaan met het zorgvuldig 'volgen' van het fusieproces.

In de laatste fase zijn de Raden van Toezicht aandacht aan hun eigen orgaan in de fusie-organisatie gaan besteden, met name aan de personele samenstelling. Dit in een sfeer die was ontstaan van 'de kool en de geit sparen' door alles in de nieuwe organisatie samen te voegen. Toen de contouren van de nieuwe organisatie duidelijk werden en het besef doordrong dat de fusie-organisatie voor de opgave stond om tegelijk intern te integreren en het aanbod te vernieuwen, besloten de Raden van Toezicht een voorbeeld te stellen. Dit heeft geleid tot de keuze voor een nieuwe Raad van Toezicht bestaande uit zeven leden, waarvan de voorzitter en twee leden van buiten komen. Er is besloten dat de Raad van Toezicht niet alleen zal toezien op het 'gezond' functioneren van de organisatie, maar – nadrukkelijker dan tot nu toe – ook op de maatschappelijke functie, met name het tegemoet komen aan behoeften van cliënten. De Raad van Toezicht zal zichzelf hierop extern laten toezien.

De Raad van Toezicht komt altijd in actie bij de topstructuur

In principe zijn de directies de trekkers van het fusieproces, althans in een Raad van Toezicht-model waarvan wij zijn uitgegaan. De Raden van Toezicht zien toe op het goede verloop van het proces en beoordelen het ontwerp van de fusie-organisatie. De strategische doelen die aan de wieg van het fusietraject hebben gestaan, zijn richtinggevend. Ook hier wordt dus weer het belang duidelijk van helderheid over de strategische motieven bij de start van de fusiebesprekingen.

Bij de invulling van de directie hebben de Raden van Toezicht een actievare rol, zeker als te verwachten is dat dit onderdeel niet rimpelloos zal verlopen. Wanneer moet dit onderwerp op de agenda worden geplaatst? Vanuit technisch oogpunt zijn de directie-structuur en de personele invulling pas te bepalen als er zicht is op de strategische agenda van de fusie-organisatie voor de komende jaren

en als er een houtskoolschets voor het organisatie-ontwerp is.

Bovendien kan het nodig zijn dat de partners elkaar eerst op veiliger terrein beter leren kennen en vertrouwen. In de praktijk kan de druk om eerder helderheid over de directie te krijgen groot zijn. De directeuren zijn trekker van de fusiebesprekingen en wensen een perspectief voor hun inzet, of scheppen al doende een nieuwe werkelijkheid voor de onderlinge rolverdeling, waardoor het voor de Raden van Toezicht moeilijk wordt om de nodige speelruimte te houden voor een weloverwogen besluit. Algemeen geldende richtlijnen zijn niet te geven, behalve dat het zaak van de Raden van Toezicht is om het juiste moment te bepalen voor het op de agenda zetten van de structuur en invulling van de directie en om – zeker daar waar moeilijkheden te verwachten zijn – de regie in handen te nemen. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor de inrichting van de Raad van Toezicht van de fusie-organisatie. De Raden van

Toezicht zullen zichzelf moeten beoordelen en organiseren. Dat is bij uitstek het moment waarop de wijsheid van de Raad van Toezicht op de proef wordt gesteld.

Noten

1. Gebruik gemaakt van een model van E.E. Können in zijn proefschrift 'Ziekenhuissamenwerking, fusie en regionalisatie', Erasmus Universiteit Rotterdam, 1994. Können onderscheidt: nulsituatie – vrije spel – verdrag – verbond – ontbinding.
2. S.E. Huyzer e.a. noemen de 4 C's als hulpmiddel bij de partnerkeuze: continuity (levensvatbaarheid), compatibility (fit tussen culturen en strategische doelen), capability (vooral aanvullende capaciteiten van de partner), commitment (overtuiging van de partner van het belang van fusie), in 'Strategische samenwerking', Samson, 1992.
3. S.P.M. de Waal gaat uitgebreid in op deze processen in zijn artikel 'Het voeren van complexe meerpartijen-onderhandelingen', in *Negotiation Magazine*, september 1993.
4. De praktijkcasus is omwille van de anonimiteit aangepast.