

Focus op fusie in de non-profitsector

Focus op fusie in de non-profitsector

De chronische onderschatting van het fusieproces

Jan Bultsma

Warden Press

ISBN: 978-94-92004-32-1

NUR: 801

Deze uitgave is een ongewijzigde herdruk van het gelijknamige boek dat in 2004 verscheen bij uitgeverij Koninklijke Van Gorcum.

Grafische verzorging: Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Dit is een uitgave van Warden Press, Amsterdam.

© Copyright 2015 Jan Bultsma

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door printouts, kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Voorwoord

- 1 Focus op de non-profitsector 1**
 - 1.1 Fusieren is populair, maar riskant 1
 - 1.2 Fusieren in de non-profitsector 4

- 2 Fusie in fasen 8**
 - 2.1 Fasering in vogelvlucht 8
 - 2.2 Verkenningsfase: relatie tussen fusie en strategie 11
 - 2.2.1 Fusie en strategie vanuit perspectief van fusiepartners 13
 - 2.2.2 Fusie en strategie vanuit perspectief subsidiegever 21
 - 2.2.3 Het toevoegen van waarde door middel van fusie 24
 - 2.3 Doelstellingsfase: van meerwaarde naar concrete doelen 26
 - 2.3.1 Een scala aan integratievormen 29
 - 2.3.2 Fusieren op blauwdruk of op hoofdlijnen 33
 - 2.3.3 Juridische fusie versus bedrijfsfusie 34
 - 2.4 Ontwerpfase: vitale keuzen vorm en inhoud 39
 - 2.4.1 Benoeming nieuwe leiding 41
 - 2.4.2 De verhouding tussen grote en kleine fusiepartners 44
 - 2.4.3 Medezeggenschap tijdens de overgangsfase 45
 - 2.5 Juridische procedure: het fusiebesluit 46
 - 2.5.1 De finale beslissing: go of no go 48
 - 2.6 Uitwerkingsfase: ontwerp en werkbaarheid 52
 - 2.6.1 Spelregels mobiliteit 55
 - 2.6.2 Omgaan met cultuurverschillen 59
 - 2.6.3 Continuïteit procesmanagement na fusie 61
 - 2.7 Integratiefase: fusieren is mensenwerk 62
 - 2.7.1 Rol management bij integratie 64
 - 2.7.2 Veranderen met de menselijke maat 69

3	Fusiemanagement	71
3.1	Procesmanagement in het kader van een fusie	71
3.1.1	Vijf kernelementen	71
3.1.2	Het vijfde kernelement	74
3.2	De veranderdoelen	76
3.2.1	Combinatie van vernieuwing en integratie	76
3.2.2	Moeilijke en makkelijke fusies	78
3.3	Randvoorwaarden geven zicht op haalbaarheid	80
3.3.1	Zeven voorwaarden	80
3.3.2	Samenhangende patronen	84
3.3.3	Risicoprofielen	85
3.3.4	Verlagen risico-niveau	90
3.4	Focus op dynamiek	91
3.4.1	Drie deelprocessen	92
3.4.2	Synchronisatie van deelprocessen	95
3.4.3	Vier manieren waarop fusieproces fout kan gaan	97
3.5	Hanteerbaar maken van het proces	100
3.5.1	Fasering van overleg en besluitvorming	100
3.5.2	Trekkkracht	102
3.5.3	Projectorganisatie	103
4	Het succes van fusies	105
4.1	Onderschatting procesmanagement	105
4.2	Vergroting van succesansen	109
	Overzicht schema's	112
	Overzicht praktijk schetsen	113
	Aanbevolen literatuur	114
	Over de auteur	117

Voorwoord

Na intensieve bemoeienis met een reeks van fusies weet ik inmiddels hoe weerbarstig deze materie is. En succes is bepaald niet verzekerd. Om me heen kijkend heb ik de indruk dat dit laatste voor meer fusies geldt. Daarin blij ik niet alleen te staan. Allerlei onderzoeken bevestigen dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen de tekst van intentieverklaringen en het uiteindelijke resultaat na implementatie. Waarom vallen de resultaten zo vaak tegen? Maar ik ken ook soepel verlopende fusies die zo te zien geheel aan de verwachtingen voldoen. Bovendien valt op dat fusies niet altijd dezelfde moeilijkheidsfactor kennen. Is dat misschien de verklaring voor de verschillen in succes? Maar wat maakt eigenlijk het verschil tussen moeilijk en makkelijk verlopende fusies? Vragen zoals deze laten mij niet meer los. Door scherper te kijken naar de gebeurtenissen ontstaat geleidelijk een beter beeld van de dynamiek die werkzaam is in uiteenlopende fusies. De toegepaste focus bepaalt in belangrijke mate wat je ziet. De ontwikkeling daarvan tot vijf kernelementen maakt het geleidelijk mogelijk praktijkervaringen beter op waarde te schatten. En steeds dichterbij de antwoorden te komen op de vragen die mij bezighouden. *Focus op fusie* doet verslag van de uiteindelijke resultaten.

Profit en non-profit

Dit boek is gebaseerd op ervaring met enkele tientallen fusieprocessen, hoofdzakelijk in de non-profitsector. Fusies in deze sector onderscheiden zich op allerlei punten van die in het bedrijfsleven. Maar wie daar doorheen kijkt, ziet ook iets anders.

Bij de eerste fusie tussen werkgeversorganisaties die ik mocht begeleiden, kreeg ik in bestuurlijke functies te maken met erkend succesvolle ondernemers. Deze maakten van meet af aan duidelijk dat de fusie zakelijk en professioneel moest worden aangepakt. Het was duidelijk dat deze mannen van wanten wisten. Er mocht geen misverstand over bestaan dat de kortste verbinding tussen a en b wordt gevormd door een rechte lijn. Geen ellenlange palavers, gewoon zaken doen. Werkt thuis in de eigen onderneming ook het beste.

Het bestuur van de ene werkgeversorganisatie bestaat uit allerlei van dit soort no-nonsense ondernemers. Die van de fusiepartner trouwens ook. En geen van

deze ondernemers neemt voetstoots aan dat de ander gelijk heeft. Er moet consensus worden gezocht, compromissen gesloten, een creatieve nieuwe uitweg bedacht. Dat vergt een zekere handigheid die tot mijn aanvankelijke verbazing niet ruim voorhanden blijkt. De besluitvorming werd nog tamelijk ingewikkeld en de kortste verbinding tussen a en b verliep niet via een rechte lijn. Waar had ik dat meer gezien?

De taal van de ondernemers verschilt hemelsbreed van die in de non-profitsector waarmee menigeen ook niet geassocieerd wil worden. De realiteit is, zo blijkt na de begeleiding van meerdere fusies tussen werkgeversverenigingen en van publiek-private samenwerkingen, dat ondernemers in een non-profitorganisatie zich net zo gedragen als degenen in de gesubsidieerde sector, maar niet altijd met dezelfde handigheid. De verschillen zijn minder groot dan zich aan de uiterlijke kenmerken laat aflezen.

Achter de zichtbare verschillen tussen fusies in het bedrijfsleven en de non-profitsector zijn er vooral grote overeenkomsten. De belangrijkste is deze: het gaat niet om de fusie als zodanig, maar om het realiseren van de beoogde meerwaarde. *Het succes van een fusie wordt niet alleen bepaald door de inhoud van het fusiebesluit, maar vooral door het proces en de wijze waarop dit proces gestuurd wordt in de richting van de beoogde meerwaarde.*

Een goede fusie heeft veel te maken met stuurmanskunst. De stromingen en zandbanken in de non-profitsector mogen verschillen van die in het bedrijfsleven, maar in beide gevallen is dezelfde deskundigheid vereist voor het vinden van een begaanbare route om de reis tot een goed einde te brengen.

Voor wie?

Fusies vinden plaats in alle sectoren van onze samenleving. Iedereen krijgt vroeger of later te maken met fusies, als klant, als belanghebbende of als werknemer. De veranderingen die het met zich meebrengt zijn lang niet altijd goed te overzien. Dat geldt ook voor het verloop van het fusieproces. Daardoor kunnen gevoelens van onzekerheid of zelfs onmacht ontstaan. *Focus op fusie* is bedoeld voor iedereen die te maken heeft (gehad) met fusies en wel eens wil weten hoe fusies in zijn werk gaan en wat daarbij aan de orde komt. Het draagt bij aan het begrijpelijk maken van de gang van zaken en de mogelijkheden om deze te beïnvloeden. In het bijzonder is *Focus op fusie* bedoeld voor degenen die een rol spelen in de vormgeving en sturing van fusies of zich daarin willen verdiepen. Als leidinggevende, lid van de medezeggenschap, lid van de fusieprojectorganisatie, subsidiënt, verantwoordelijke overheid, externe belanghebbende, politicus, student of als fusiemanager. Het vergroten van inzicht en het onderkennen van mogelijkheden tot beïnvloeding kan bijdragen aan het succes van een fusie.

Opbouw boek

In het boek worden twee lijnen gevolgd. In de eerste plaats een chronologische lijn die uitgaat van de opeenvolgende fasen. De onderscheiden fasen worden

kort getypeerd en vervolgens ingekleurd door inhoudelijke thema's die in de betreffende fase doorgaans veel aandacht vragen. Voor deze thematische aanpak is gekozen om enkele veel voorkomende problemen en keuzemomenten in een fusieproces beter te kunnen belichten.

Deze thematische behandeling van fasen heeft noodzakelijkerwijze beperkingen. Er zijn keuzen gemaakt welke zaken wel en welke niet voor het voetlicht worden gehaald. In totaal komen 15 thema's uit mijn praktijkervaring aan bod. Dit geeft een zo compleet mogelijk beeld wat er allemaal komt kijken bij een fusie. Maar het is uiteraard een persoonlijke keuze.

In hoofdstuk drie begint de tweede lijn. Deze gaat in op de mogelijkheden en onmogelijkheden om een fusieproces in goede banen te leiden. Het beïnvloeden en sturen van de fusie in de gewenste richting. Deze lijn geeft inhoud aan het begrip fusiemanagement door reflectie op de praktijkervaringen met rugsteun van beschikbare theoretische inzichten. Wat zijn de kernelementen en hoe toe te passen? Waar liggen de uitdagingen en waar de grenzen om deze baas te worden? Met behulp van vijf kernelementen blijkt het mogelijk een reeks van aanknopingspunten te vinden voor antwoorden op de gestelde vragen.

In het laatste hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. Met gebruikmaking van de vijf kernelementen van fusiemanagement zijn aandachtspunten opgesomd die van betekenis zijn voor het vergroten van de kansen op succes bij fusie.

Woord van dank

Tenslotte een enkel woord van dank. In de eerste plaats voor Nanny Schoemaker met wie ik vele praktijkervaringen met fusies mocht delen en die veel heeft bijgedragen aan het systematiseren van deze ervaringen tot bruikbare concepten. Met de leden van het toenmalige strategisch platform van Moret Ernst & Young zijn over deze concepten inspirerende, na middernacht soms licht benevelde gesprekken gevoerd. Peter van der Meij, Rob Wetzels, Ted Knoester, Paul de Koning, Fred Fontijn, Geert Ploeg, Jaap Peters en Ben Visseren: bedankt! Zonder de weloverwogen en opbouwende commentaren van Anjo Roorda bij allerlei halffabrikaten zou dit boek er niet gekomen zijn. Jaap Peters heeft de weg gewezen in de onbekende wereld van de uitgevers. Maar laat ik niet vergeten al degenen van de fuserende organisaties te bedanken met wie ik heb mogen samenwerken. Uit deze samenwerking is het materiaal en de inspiratie ontstaan om het verloop van fusieprocessen zo inzichtelijk mogelijk te maken ter voorkoming van vermijdbare problemen.

Jan Bultsma

1

Focus op de non-profitsector

De kans dat iemand een fusie heeft meegemaakt of daarmee te maken krijgt is in onze samenleving tamelijk groot. Fusie en samenwerking horen even vanzelfsprekend bij organisaties als oprichting, groei, afsplitsing, reorganisatie of opheffing. Fusies zijn universele organisatieprocessen, die zich in alle sectoren van de samenleving voordoen.

En op grote schaal, zo blijkt uit onderzoek. Niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook bij de overheid en de gesubsidieerde sector, zo weet menig een uit eigen waarneming. Denk maar aan het samenvoegen van gemeenten, de brede scholengemeenschappen of aan het ontstaan van grote fusieziekenhuizen.

1.1 Fusieren is populair, maar riskant

Die populariteit van fusies doet vermoeden dat er aantrekkelijke voordelen te halen zijn voor de fusiepartners. Als dat al zo is, de kans op succes is opvallend genoeg niet zo heel groot. In financieel opzicht moet iets meer dan de helft van de fusies zelfs als mislukt worden beschouwd¹. Voor een derde van alle fusies maakt het geen verschil; er ontstaan geen voordelen en ook geen nadelen. The Economist vat het bondig samen en noemt de slagingskans van een fusie lager dan het succes van een huwelijk tussen twee Amerikaanse filmsterren.

Twee zaken vallen op:

- 1 Toenemende ervaring met fusies leidt kennelijk niet tot toenemende kansen op succes,
- 2 maar het leidt ook niet tot grotere terughoudendheid.

Nogmaals The Economist: *“Fusies zijn net als tweede huwelijken een overwinning van hoop op ervaring”*. Wat is er ondanks de beperkte kans van slagen zo aantrekkelijk aan fusies? Hoewel er door de jaren heen conjuncturele schommelingen zijn, blijft fuseren populair.

Waarom eigenlijk?

Het belangrijkste antwoord is snelheid, de mogelijkheid om de eigen positie sprongsgewijze te verbeteren. Een fusie biedt de unieke mogelijkheid om kwa-

liteiten te verwerven die op eigen kracht onbereikbaar zijn of veel te veel tijd vergen om te ontwikkelen. Een fusie kan antwoord bieden op de snelheid van de ontwikkelingen waarmee organisaties te maken hebben. Versterking van de marktpositie, verbreding van het aanbod, verhogen van de kwaliteit, nieuwe kerncompetenties, het komt door fusie allemaal binnen handbereik. En dat niet via de weg van de geleidelijkheid, maar sprongsgewijze. De organisaties tellen hun marktaandeelen, hun kwaliteiten, hun producten en hun kansen bij elkaar op en zien in één klap per fusiedatum een geheel nieuwe situatie ontstaan.

Dat is niet alleen verleidelijk maar in veel gevallen ook noodzakelijk. De snelheid waarmee de omgevingsisen van organisaties veranderen ligt in bepaalde gevallen hoger dan deze organisaties op eigen kracht kunnen bijbenen. Dat geldt in het bedrijfsleven als de nummers vijf en zes in een markt fuseren en de nummer één opeens van marktleider een middenmoter is geworden. Het geldt ook in de publieke sector als door politieke besluiten een reeks van uitvoerende organisaties geen aansluiting meer heeft met een nieuw gedefinieerd beleidsveld.

Russisch roulette

De grote discrepantie tussen de populariteit van fusies en de kans op succes kan tot de conclusie leiden dat fuseren net zo iets is als Russisch roulette. De inzet is hoog, de risico's zijn groot. Het draait om toeval en geluk. Je hoopt van ganser harte dat het noodlot niet toeslaat. De risico's zijn onvoorspelbaar en onverantwoord groot, maar wie weet heb je geluk. Wie niet waagt, wie niet wint.

De risico's kunnen ook leiden tot grotere voorzichtigheid. Bijvoorbeeld door vooraf een onderzoek uit te voeren. Dat is bepaald zinvol. Het blijkt dat onderzoek naar de voordelen de kansen op succes al meteen met meer dan 25% doen stijgen¹.

Het is beter om te leren van de fouten uit het verleden en de risico's zoveel mogelijk te vermijden of op zijn minst te beperken. Dat vraagt de bereidheid om studie te maken van succes- en faalfactoren bij fusieprocessen. En de bereidheid om het proces van fuseren serieus te nemen. Zo serieus dat er tijd en energie wordt vrijgemaakt om dit proces in goede banen te leiden. Op deze manier wordt de kans op teleurstellingen zo klein mogelijk gemaakt.

Focus op fusie sluit aan bij deze benadering.

Rode draad

Ergens tussen fusievoornemen en implementatie gaat het regelmatig fout. Bij de start van een fusie worden de voordelen overtuigend naar voren gebracht. Partijen vullen elkaar uitstekend aan, zijn beter in staat om de concurrentie krachtig het hoofd te bieden, bundelen tal van bestaande kwaliteiten, verwachten allerlei schaalvoordelen en zien dientengevolge de toekomst zonnig in.

Vervolgens blijkt in de loop van het fusieproces de praktijk weerbarstig. Er treden vervelende symptomen op zoals:

- gebrek aan dynamiek en spirit;
- spanningen in de nieuw geformeerde top;
- gevoeligheden over de bloedgroepen waartoe men gerekend wordt;
- terugblikken op vroeger toen alles beter (gezelliger, overzichtelijker, enzovoort) was;
- oplopende 'tijdelijke' kosten om de integratie baas te worden;
- verwarring over taken en verantwoordelijkheden van nieuw ingestelde afdelingen of functies;
- onzekerheid bij medewerkers over de eigen toekomst.

Er bestaat een spanning tussen de voordelen die een fusie kan verschaffen en de realiteit waarin die verwachte voordelen maar moeizaam tevoorschijn komen. *"Hoe komt het en wat kan er aan gedaan worden om de kans op succes van een fusie te vergroten."* Deze vragen vormen de aanleiding en tevens het stramien voor dit boek.

Fusies zijn uitstekende en soms de enige strategische keuzen die uitzicht bieden op voldoende continuïteit. Maar de *aanpak* van een fusie is cruciaal voor het bereiken van de gewenste meerwaarde².

Om het maar eens duidelijk te stellen: fuseren is niet zo'n kunst. Als je een bevriende notaris een middag aan het werk zet kom je al een heel eind. Maar het realiseren van de verwachte meerwaarde is wel een hele kunst. Dat geldt voor elke fusie, ongeacht de sector. Op het moment van fuseren, als de champagne-glazen geheven worden zijn er alleen nog maar hoopvolle *verwachtingen* over meerwaarde. De wijze waarop het fusieproces verloopt en wordt gestuurd bepaalt welke meerwaarde er op termijn in de gefuseerde organisatie zal optreden. Dit proces begint bij de eerste toenadering en loopt door tot ver in de implementatiefase. Het fusiebesluit en de juridische bekrachtiging daarvan vormen hierin slechts momentopnamen. Het is belangrijk om zicht te krijgen op de factoren die het verloop van een fusieproces bepalen en de manier waarop deze factoren elkaar onderling beïnvloeden.

Onder fusie wordt verstaan *elke vorm van bestuurlijke en/of organisatorische – al dan niet gedeeltelijke – samenvoeging van twee of meer organisaties ten behoeve van een of meerdere gemeenschappelijk doelen of activiteiten*. Dit omvat een heel spectrum van bundelingsvormen, uiteenlopend van een (juridische) fusie tot (convenants)samenwerking.

Niet elk van deze vormen behoort tot de strikte definitie van fuseren.

De juridische kant van de zaak wordt verderop uit de doeken gedaan. Dan zal blijken dat meer nauwkeurigheid in de begripsbepaling nodig is. Voor het verhelderen van de dynamiek en sturing van fusieprocessen is die juridische precisie in het algemeen minder van belang.

1.2 Fuseren in de non-profitsector

De term non-profitsector wordt in *Focus op fusie* gebruikt als synoniem voor de gesubsidieerde sector. Het is de verzamelterm voor alle organisaties die van de overheid subsidie ontvangen, al dan niet in aanvulling op eigen inkomsten. Deze organisaties ontvangen subsidie omdat de overheid redenen heeft de betreffende activiteit niet of niet geheel aan de marktwerking over te laten. Dergelijke organisaties worden van oudsher organisaties zonder winstoogmerk, non-profit of not-for-profit genoemd. Het meest in het oog springende kenmerk is wellicht de rechtsvorm, een stichting, vereniging of overheidsdienst. De non-profitsector wordt met deze typering tegenover het bedrijfsleven geplaatst alsof het onderscheid geheel voor zich spreekt. In vele gevallen is dat ook zo. Het wordt pas ingewikkeld als het onderscheid sluitend moet worden gedefinieerd.

De genoemde tweedeling is doeltreffend in het spraakgebruik maar wel een buitengewoon versimpelde voorstelling van zaken. Ook non-profitorganisaties kunnen zich bedienen van vennootschappen en wel degelijk uit zijn op het behalen van winst. Weliswaar niet als hoofddoelstelling maar toch. Om die reden wordt de term non-profit ook wel vervangen door not-for-profit. Een term die in de spreektaal niet erg is ingeburgerd (en om die reden in dit boek achterwege blijft). In het bedrijfsleven gelden ook wel wat meer doelstellingen dan het behalen van winst alleen. Bovendien zijn er op het grensvlak van markt en overheid al heel wat mengvormen ontstaan die niet zo makkelijk zijn in te delen. En wat te denken van overheidssubsidie aan bedrijven in markten die al lang geen klassieke marktwerking meer kennen?

Het gaat hier niet primair om definitiekwesties maar om de aanduiding van organisaties die bepaalde karakteristieken met elkaar delen. Nauwkeuriger gesteld, het gaat om fusieprocessen die bepaalde karakteristieken gemeenschappelijk hebben. Dit type fusies wordt aangetroffen in de non-profitsector maar in sommige gevallen ook in het bedrijfsleven. Denk bij dit laatste maar aan alle werkgevers- en werknemersorganisaties, de samenwerkings- en overlegorganen, de uitvoeringsorganisaties en onderzoeksinstellingen, die in iedere branche van het bedrijfsleven te vinden zijn. Non-profitorganisaties komen niet alleen in de gesubsidieerde sector voor maar ook in het bedrijfsleven. Ook dan is sprake van subsidies, alleen komen deze niet (altijd of niet geheel) van de overheid, maar geheel of gedeeltelijk van het bedrijfsleven.

Deze non-profitorganisaties in het bedrijfsleven onderscheiden zich in de praktijk maar weinig van die in de overheidsgesubsidieerde sector, zeker niet als het fusies betreft. De voorbeelden in dit boek gaan over non-profitorganisaties, niet alleen uit de overheidsgesubsidieerde sector maar ook uit het bedrijfsleven. Omwille van de leesbaarheid zal in de tekst niet steeds op dit punt worden teruggekomen.

Gemeenschappelijke kenmerken fusies non-profitorganisaties

De manier waarop fusies tussen non-profitorganisaties verlopen wordt sterk gekleurd door enkele gemeenschappelijke kenmerken van dergelijke fusies.

- De rol van de subsidiegever of financier

Bij het initiatief voor schaalvergroting speelt de subsidiegever of financier als regel een grote rol. Belangrijk motief is het tegengaan van de soms aanzienlijke versnippering die is ontstaan in het toedelen van subsidie aan organisaties, die – vanuit subsidieperspectief – min of meer op hetzelfde werkterrein actief zijn. Dat is niet bevorderlijk voor een doelmatige inzet van middelen en is bovendien erg bewerkelijk in de contacten met deze organisaties.

- Het aantal actoren in de besluitvorming

De meest voorkomende rechtsvormen – vereniging, stichting of overheidsdienst – kennen twee lagen in de besluitvorming, die van het bestuur en die van het management. Bovendien kunnen in het bestuur weer vertegenwoordigers zijn opgenomen van derden die als belanghebbende een plaats in het bestuur hebben gekregen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een gemeenschappelijke regeling, waarin meerdere gemeenten een gezamenlijke activiteit hebben ondergebracht. Het geldt ook voor brancheorganisaties, waarin de sociale partners gezamenlijk verantwoordelijkheid hebben genomen voor de uitvoering van een branche-aangelegenheid. Door deze bestuurlijke vervlechting kan er soms sprake zijn van vele belanghebbenden in de besluitvorming. Daarnaast moet de rol van de medezeggenschap worden genoemd. De Wet op de Ondernemingsraad geeft de ondernemingsraad een duidelijke positie in de besluitvorming over fusies vanuit de optiek van werknemersbelangen.

In de non-profitsector is besluitvorming bepaald niet alleen gebaseerd op de inhoud van het te nemen besluit maar ook op de aanwezigheid van voldoende draagvlak, dus steun voor het besluit. Dit hoeft niet te betekenen dat elk besluit een politiek karakter draagt, maar de complexiteit van de besluitvorming draagt daar wel toe bij.

- Het openbaar karakter waarmee een fusie vanaf het begin te maken heeft

Door het grote aantal betrokken actoren is het onmogelijk om fusievoornemens lang buiten de openbaarheid te houden. Zodra enkele initiatiefnemers met elkaar gesproken hebben over een fusievoornemen duurt het niet lang of ‘achterbannen’ en vervolgens de media zijn daarvan op de hoogte. Alle stappen worden met grote belangstelling gevolgd en van commentaar voorzien. In die zin komen in deze sector fusies zelden ‘uit de lucht vallen’.

- De discussies over organisatiedoelen worden mede gekleurd door ideële opvattingen en identiteitskwesaties

Als een christelijke werkgeversorganisatie fuseert met een ‘algemene’ kan dat voor de achterban van de christelijke organisatie onoverkomelijke problemen opleveren voor de grondslag van de nieuwe organisatie. Zoals dat ook geldt voor

bijvoorbeeld minderhedenorganisaties die fuseren. Identiteitsproblemen zijn lastig te hanteren in een fusieproces. Het bijeenbrengen van partners met verschillende ideële doelstellingen levert vergelijkbare problemen op. In een fusie gaat het om geven en nemen en dat is nou precies waar deze organisaties niet op zitten te wachten. Over principes wordt nu eenmaal niet of slechts heel moeizaam onderhandeld.

- De lastig te kwantificeren voordelen van een fusie

De aard van de organisaties brengt met zich mee dat wel de kosten in kaart kunnen worden gebracht maar niet de baten, althans niet in financiële zin. De organisaties worden nu eenmaal niet afgerekend op basis van de winst- en verliesrekening, maar op de maatschappelijke of politieke toegevoegde waarde. Als een bundeling van krachten plaatsvindt die leidt tot grotere effectiviteit, hogere kwaliteit of een verbreding van doelstelling gaat het in bijna alle gevallen om kwalitatieve zaken die het bewijzen van fusievoordelen lastig maakt.

- Het aantal organisaties dat deelneemt aan de fusie

Twee organisaties hebben al heel wat te bespreken alvorens er een besluit wordt genomen. Laat staan als er negen of tien organisaties aan tafel schuiven voor de fusiebesprekingen. Hoe meer organisaties er meedoen, hoe ingewikkelder het is om tot zaken te komen. Bij fusies die de overheid initieert om een beleidsveld overzichtelijker te maken, zijn aantallen van vier, acht of meer bij een fusie geen zeldzaamheid.

Complexiteit in de non-profitsector heeft vooral betrekking op complexiteit van de besluitvorming, het organiseren van voldoende overeenstemming om een fusiebesluit te kunnen realiseren. Daarin zit een aanzienlijk verschil met complexe fusies in het bedrijfsleven. Complexiteit heeft daar vooral te maken met geld. In het geval van vennootschappen zijn er aandelen in de transactie betrokken. De waardebepaling en de onderhandelingen daarover zijn cruciale factoren, evenals de *due diligence onderzoeken* waaruit de financiële gezondheid van de fusiepartners moet blijken. Het realiseren van een fusie heet een *deal* en de specialisten voor '*mergers and acquisitions*' noemt men *dealmakers*. Fusies spitsen zich toe op de *deal*, uitgedrukt in een (aankoop)bedrag.

Bij een fusie tussen bijvoorbeeld koepelorganisaties of tussen overheidsdiensten gaat het anders. Ook daar moet een deal worden gemaakt waarmee geld is gemoeid. Geld is belangrijk maar wel op een andere manier. De overeenkomst is dat eigendommen financieel op waarde moeten worden geschat. Bijvoorbeeld bij fusies in het onderwijs vormt het onderhoud aan gebouwen een aanzienlijk deel van de exploitatie. Aangezien het onderwijs werkt met zogeheten budget-financiering is er een groot belang gemoeid met het onderzoeken van de financiële risico's van de huisvesting.

Inzage in de financiële boeken is ook een eerste vereiste als de betrokken orga-

nisaties commerciële activiteiten exploiteren zoals bijvoorbeeld bij werkgeversorganisaties voorkomt. Maar geld is bij een fusie in de non-profitsector niet de maat van alle dingen. Die maat wordt uiteindelijk bepaald door het belang dat partijen op soms uiteenlopende gronden hechten aan de krachtenbundeling.

In tegenstelling tot het bedrijfsleven wordt in de non-profitsector niet gesproken van overnames, althans niet in dezelfde betekenis als in het bedrijfsleven. Non-profitorganisaties kunnen niet worden gekocht door het verwerven van een meerderheidsbelang in de aandelen. Maar natuurlijk is er wel vaak sprake van ongelijkheid tussen organisaties die fuseren. Overname is meer een psychologische dan een financiële factor. Kleinere organisaties die in een fusie weinig in te brengen hebben, ervaren de fusie als een overname, omdat de zeggenschap over de gang van zaken ongelijk is verdeeld. Maar zelfbewuste kleine organisaties die zich realiseren dat hun jawoord evenzeer noodzakelijk is voor het fusiebesluit als dat van de grotere fusiepartner, trekken zich soms bar weinig aan van de onderlinge krachtsverhoudingen. Over deze kwestie wordt in de volgende hoofdstukken nog het een en ander naar voren gebracht.

Van belang voor het bedrijfsleven

Hoewel in het bedrijfsleven *dealmaking* veelal centraal staat is een goed verloop van het fusieproces ook daar van doorslaggevend belang. Uit onderzoek blijkt immers dat in het bedrijfsleven de uitkomsten van meer dan de helft van de fusies tegenvallen. Ook daar spelen meer factoren voor het welslagen van een fusie dan alleen maar geld. Het zijn juist die andere factoren die hier centraal staan. Het kunnen omgaan met de risicofactoren en het leiding geven aan een fusieproces is een universeel belang bij het welslagen van fusies in elke sector.

Complexiteit van een fusie verhoogt de moeilijkheidsfactor. En daarmee de kans op mislukking, maar het is niet de *oorzaak* van een mislukking. Daarvoor moeten we ons verdiepen in het fusieproces, de weg die wordt afgelegd tussen de bestaande en de gewenste situatie.

2

Fusie in fasen

Een fusie bestaat uit een bepaalde opeenvolging van gebeurtenissen, die het mogelijk maakt om fasen te onderscheiden. Deze fasen worden eerst in vogelvlucht behandeld en vervolgens meer in detail op een rij gezet. Elke fase is voorzien van thema's die in deze fase doorgaans aan de orde komen.

De fasen zijn:

- verkenningsfase;
- doelstellingsfase;
- ontwerpfase;
- juridische fase;
- uitwerkingsfase;
- integratiefase.

2.1 Fasering in vogelvlucht

Een fusie begint gewoonlijk met verkennende gesprekken tussen enkele hoofdrolspelers, die zonder al te veel pottenkijkers de mogelijke voordelen van fusie met elkaar bespreken. Als dat er veelbelovend uitziet en er geen onmiddellijke obstakels in zicht zijn, dan gaat het eigenlijke werk beginnen. Omdat er nu werkzaamheden verricht gaan worden en kosten worden gemaakt, is het goed gebruik om enkele elementaire afspraken vast te leggen in een intentieverklaring. Daarin verklaren partijen zich bereid een fusie nader te onderzoeken en tot fusie te besluiten als de resultaten van het onderzoek daartoe voldoende aanleiding geven. Daarmede is het fusievoornemen publiek bekend geworden en gaan allerlei belanghebbenden zich mengen in het gesprek.

Als de eerste inventarisaties en onderzoeken achter de rug zijn volgt een periode waarin gaandeweg de contouren van de nieuwe organisatie zich aftekenen. Na de euforie van de beginperiode, waarin vooral de voordelen van een fusie op tafel komen, volgen bezorgdheid en opwindning als de eerste uitwerkingen beschikbaar komen. Nu zal immers blijken in welke mate met ieders belangen en wensen rekening is gehouden. Terwijl de nieuwe situatie nog niet in detail is uitgewerkt moet een besluit over de voorgenomen fusie worden genomen en de

gang naar de notaris gemaakt. Nadat de fusie een juridisch feit is geworden, is het fusieproces niet ten einde. Goed beschouwd begint het dan pas. Alle plannen moeten immers nog worden gerealiseerd. Het duurt nog geruime tijd voordat alles en iedereen weer een eigen plek gevonden heeft en er sprake is van een ingewerkte organisatie.

Temidden van vele unieke gebeurtenissen vertoont het verloop van elke fusie een min of meer regelmatig patroon. Een opeenvolging van fasen met eigen karakteristieken, een bijbehorende sfeer en specifieke thema's.

Opeenvolging van fasen

In de fasering neemt de juridische fase een bijzondere plaats in. In schema 1 is er van uitgegaan dat de fusie juridisch wordt afgehandeld *nadat* er overeenstemming is over het ontwerp van de nieuwe organisatie, maar *voordat* het nieuwe ontwerp geheel is uitgewerkt. Dit is niet altijd het geval. In sommige gevallen wensen de fusiepartners eerst gedetailleerd te weten hoe de zaken zullen verlopen in de nieuwe organisatie alvorens in te stemmen met de fusie. In dat geval wordt er niet gefuseerd op hoofdlijnen maar op blauwdruk. Ook dan is er sprake van een logische opeenvolging van fasen, maar de dynamiek en de aard van het fusieproces is een andere dan bij een fusie op hoofdlijnen.

Een veel voorkomende variant is dat de juridische fase wordt ingezet na overeenstemming op hoofdlijnen, terwijl *gelijktijdig* de uitwerking ter hand wordt genomen. De achterliggende gedachte is dat de formalisering van de fusie de voortgang van de werkzaamheden niet hoeft te hinderen. Hoe eerder de nieuwe organisatie klaar is hoe beter.

De juridische fase heeft al met al geen vaste plek in de volgorde van fasen. Het plannen van het formele fusiebesluit hangt direct samen met de visie die de fusiepartners hebben op het wel of niet doorgaan en het slagen van de fusie. Als je niet gerust bent op de goede afloop is het te begrijpen dat de werkzaamheden op een laag pitje worden gezet totdat het formele besluit genomen is. Wie wel zeker is van de goede afloop, beschouwt zoets als tijdverlies.

Bij het gelijktijdig inzetten van de juridische- en de uitwerkingsfase kunnen zich overigens interessante verwickelingen voordoen. In de juridische fase worden de documenten gereed gemaakt voor het finale besluit en voor het passeren van de akte(n) bij de notaris. Tijdens het doorlopen van de voorgeschreven procedures kunnen de documenten niet meer naar believen gewijzigd worden. Bij een juridische fusie bijvoorbeeld ligt het voorgenomen besluit tot fusie ter inzage bij de Kamer van Koophandel en na afloop van de voorgeschreven termijn wordt het definitieve besluit genomen. De inhoud daarvan mag echter niet afwijken van het voorgenomen besluit.

Als in de loop van deze juridische fase tegelijkertijd de hoofdlijnen van de organisatie worden uitgewerkt dan kan dat informatie opleveren die van invloed is

Schema 1: kenmerkende verschillen per fase

	verkenning fase	doelstellings fase	ontwerp fase	juridische fase	uitwerkings fase	integratie fase	realisatie fase
kernvraag	welk nut? en: met wie?	fuseren of samenwerken	uitgangspunten vorm en inhoud	overdracht of juridische fusie	praktische invulling	verhouding oud-nieuw	integratie
kenmerkend	synergie partnerkeus	behoud identiteit	verdeling; belangen	procedure- afspraken	technische complexiteit	cultuurintegratie	nieuwe patronen
actief betrokken	top	top, externen, inspraak	stuur- en werkgroepen	specialisten	breed samengestelde werkgroepen	iedereen	iedereen
sfeer in organisatie	voorzichtig, afwachtend	stelling name	commotie	komma-strijd of afhaken	bezorgdheid	verwarring	back to business
detaillering	globaal en abstract	personele gevolgen nog niet zichtbaar	inzicht op afdelingsniveau	juridisch zeer gedetailleerd	alle consequenties worden zichtbaar	neveneffecten en onvolkomenheden komen aan het licht	nieuwe realiteit
resultaat	inzicht meerwaarde	juridisch construct	basisontwerp en sociaal statuut	notariële akte	operationeel bedrijfsplan	opgeloste fricties	meerwaarde

op de mening van de besluitvormers over de wenselijkheid van de fusie. In de uitwerkingsfase zijn allerlei werkgroepen aan de slag die rapportages met soms gevoelige informatie opleveren. Over de financiën, benoemingen, huisvesting, noem maar op. Onenigheid kan aanleiding vormen voor het aannemen van een dreigende houding: “Als jullie dit niet wijzigen dan moeten wij ons nog maar eens ernstig beraden op het nemen van het fusiebesluit.” Of er wordt gevraagd om aanpassing van het fusiebesluit op grond van nieuwe informatie. Als de formele procedure in gang is gezet kan dat complicaties opleveren. Zoals gezegd, je kunt niet naar believen de formele documenten (blijven) aanpassen.

Dit alles maakt dat er geen vanzelfsprekende plaats voor de juridische fase bestaat. Het komt er op aan welke informatie vitaal wordt geacht voor het verantwoord kunnen nemen van een fusiebesluit. In paragraaf 2.3.2 volgt een nadere uitwerking.

Thematische verdieping

In ieder van de genoemde fasen moeten keuzen worden gemaakt of problemen worden opgelost, die niet uniek zijn maar in vele fusies een rol spelen. In het vervolg van dit hoofdstuk worden per fase enkele van deze thema's belicht. De keus van de thema's komt voort uit de praktijk van fusiebegeleiding en heeft daarmee onvermijdelijk een subjectief karakter. In een enkel geval behoort een thema niet exclusief tot een van de fasen. In zo'n geval wordt het thema behandeld bij de fase waarin het de meeste aandacht vraagt. Het is mogelijk, maar niet vanzelfsprekend dat in een fusie alle behandelde thema's aan de orde komen. Zoals nog zal worden toegelicht kunnen er aanzienlijke verschillen bestaan in de aard en dynamiek van fusieprocessen. Er zijn fusies die betrekkelijk eenvoudig tot stand komen en waarbij een reeks van de hier behandelde thema's geen of nauwelijks een rol spelen. Kortom, het gaat om een groslijst van *mogelijke* thema's die bij een fusie aan de orde *kunnen* komen.

Elke fasebeschrijving begint met een algemene toelichting op de gang van zaken, gevolgd door een of meerdere thema's.

2.2 Verkenningsfase: relatie tussen fusie en strategie

In de verkenningsfase gaat het in de eerste plaats om de vraag met welke partijen door middel van bundeling inhoudelijke meerwaarde kan ontstaan. Hebben deze partijen belangstelling om te fuseren? Hoe ziet de verwachte meerwaarde er uit? Wat zijn precies de voordelen van fusie en onder welke voorwaarden zijn deze te realiseren? Het kan in het begin nog alle kanten op.

Als er aanknopingspunten zijn voor een denkbare fusie gaat het vervolgens om een zo scherp mogelijk beeld van de vernieuwing die nodig is voor de continuïteit van de gefuseerde organisatie. Het gaat immers in veel gevallen niet alleen om schaalvergroting maar ook om een andere manier van werken. Bovendien

moet worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn om deze vernieuwing daadwerkelijk te realiseren. Is er bijvoorbeeld geld voor? De betekenis van deze exercitie is tweeledig. Het gaat om het scheppen van *realistische verwachtingen* over zowel de *zegeningen* van de bundeling als ook om het preciseren van de *prijs* die daarvoor betaald moet worden. Indien te snel wordt aangenomen dat 'iedereen toch wel weet waarom fuseren zinvol is' kan het onhelder zijn wanneer de haalbaarheid van de meerwaarde in het geding is.

Een strategische *agenda* dient om een rechte lijn vast te houden als er tijdens het fusieproces gemorrelt wordt aan het streefbeeld van de fusie en allerlei concessies en omwegen nodig zijn om vooruit te komen. De agenda bepaalt welke zaken onderhandelbaar zijn en welke niet. Bovendien ontstaat er niet nodeloos neerslachtigheid als blijkt dat de ingeschatte voordelen (zoals economies of scale) tegenvallen en de moeilijkheden groter zijn dan tevoren aangekondigd. Niet de tegenslag is de maat der dingen maar de inhoud van de strategische agenda.

Er is een groot verschil merkbaar tussen de verkenningsfase van een zelf gekozen fusie en die van een min of meer opgedrongen fusie. In het eerste geval is er een neiging om maar snel tot uitwerking over te gaan omdat de voordelen van de fusie als evident worden gezien. Het onderzoeken daarvan is alleen maar tijdsverlies. In het tweede geval is de verkenningsfase bij uitstek de gelegenheid om de onderlinge verschillen breed uit te meten en langdurig te twisten over de voordelen die aan een fusie worden toegedacht. In feite ontbreekt in die gevallen de wil om te fuseren. Dat verandert pas zodra de fusie als onontkoombaar wordt gezien of de discussie kan worden verlegd naar strategie in plaats van behoud van autonomie.

Als de verkenning positief verlopen is en partijen verder willen met het fusieproces dan is het moment aangebroken om een aantal elementaire afspraken vast te leggen in een intentieverklaring. Daarin wordt de beoogde meerwaarde van de fusie vastgesteld en de voorwaarden om het proces van fuseren te vervolgen. Hierbij spelen zaken als de verdeling van te maken kosten, inzet van medewerkers, omgaan met vacatures, elkaar informeren over voorgenomen besluiten, het ter beschikking stellen van gegevens maar ook het gebruik dat van verkregen informatie mag worden gemaakt (geheimhoudingsplicht). Na het tekenen van de intentieverklaring begint het fusieproces serieuze vormen aan te nemen.

De sfeer tijdens een verkenningsfase is sterk afhankelijk van de vraag wie de initiatiefnemers zijn. Als de organisaties elkaar vrijwillig hebben opgezocht, dan ziet dat er meestal beter uit dan wanneer van 'hogerhand' het initiatief wordt genomen. In het eerste geval bestaat de kans dat de zaken wat zonniger worden voorgesteld dan de beschikbare feiten rechtvaardigen, in het tweede geval juist andersom. Wederzijdse beelden en de persoonlijke chemie tussen de voortrek-

kers spelen in deze eerste fase een grote rol. Naast inhoudelijke meerwaarde is een goede sfeer zeker belangrijk voor het slagen van de fusie. En als het tot zaken komt, dienen ook de onderlinge belangen voldoende tot hun recht te komen. Sfeer, inhoud en zakelijk verantwoord. Deze combinatie zullen we nog vaker tegenkomen.

Aandachtspunten verkenningsfase

- inventarisatie van wensen en feiten
- beoordeling in/externe ontwikkelingen
- vaststellen raakvlakken tussen organisaties
- formuleren eisen voor continuïteit op langere termijn
- toetsing mogelijke partners
- te realiseren meerwaarde
- vaststellen noodzakelijke integratie/vernieuwing
- beschikbare middelen en mogelijkheden
- intentieverklaring

Thema's verkenningsfase

Fusie is een middel, geen doel. Een middel om een betere positie te verkrijgen ten behoeve van continuïteit op langere termijn. Dat vraagt om visie en strategie. Van de fusiepartners, maar ook van de overheid als deze de initiatiefnemer is van de fusie. De relatie tussen fusie en strategie is van groot belang voor het slagen van een fusie. Daar hoort ook bij het beoordelen van de gewenste meerwaarde. Wat moet er gebeuren om strategisch voordeel te behalen uit de fusie? Volstaat de fusie als zodanig of moeten er organisatorische ingrepen plaatsvinden? Is sprake van vernieuwing en hoeveel inspanning gaat dat kosten? Dit zijn enkele van de thema's die nadere uitwerking vragen:

- *De relatie tussen fusie en strategie vanuit het perspectief van de fusiepartners;*
- *De relatie tussen fusie en strategie vanuit het perspectief van de subsidiegever;*
- *Meerwaarde door middel van fusie.*

2.2.1 Fusie en strategie vanuit perspectief van fusiepartners

Elke fusie gaat uit van de veronderstelling dat door krachtenbundeling voordeel te behalen is, of zoals het vaker wordt uitgedrukt, er meerwaarde ontstaat voor de fuserende partijen. Wie zonder enige verwachting aan een fusie begint heeft weinig kans op teleurstellingen. De kans op teleurstelling neemt toe naarmate er meer van een fusie verwacht wordt. Dat is een goede reden om eens dieper in te gaan op de verwachtingen die aan een fusieproces ten grondslag liggen. Deze bepalen de afstand tussen de bestaande en de gewenste situatie en de moeilijkheden die bij het overbruggen van deze afstand overwonnen moeten worden.

Verwachtingen omtrent de voordelen van een fusie komen voort uit fusiemotieven. Motieven om te fuseren zijn er in alle soorten en maten zoals:

- gebiedsuitbreiding;
- kwaliteitsverbetering;
- verminderen financiële kwetsbaarheid;
- behoud of versterking marktpositie;
- binnenhalen expertise;
- versterken van politieke positie;
- aanpassing aan nieuwe wettelijke voorschriften;
- doelmatigheidsvoordeel;
- verbreden van het beleidsdomein of productenpakket;
- betere aansluiting bij herschikking maatschappelijke beleidsprioriteiten.;
- aantrekkelijkheid voor de arbeidsmarkt.

Motieven te over en allemaal even respectabel. Maar de *motieven* om te fuseren zijn minder relevant dan de relatie die wordt gelegd tussen de motieven en de te volgen *strategie*. Het gaat bij strategie om het maatschappelijke bestaansrecht van de betrokken organisaties en de wijze waarop dit bestaansrecht zo goed mogelijk voor de toekomst kan worden vormgegeven. Fusie is voor organisaties een middel om een betere positie voor de toekomst te krijgen. Het is afhankelijk van de strategie welk specifiek motief de doorslag geeft. Je mag dus ook zeggen dat elk motief goed is als het maar strategisch zinvol is. Bij vele fusies worden wel motieven opgegeven maar is de relatie met strategie niet (zo) herkenbaar en dat vormt een regelrecht probleem voor het realiseren van meerwaarde. Al zijn er uitzonderingen.

Succes ondermijnt bestaansrecht

Een organisatie voor opvang en begeleiding van ongehuwde moeders stelt tot haar genoegen vast dat in de loop der jaren het ongehuwd moederschap maatschappelijk steeds gemakkelijker wordt aanvaard en zelfs door sommige vrouwen bewust wordt verkozen boven het twee-ouderschap. De scherpe kanten van het vraagstuk zijn afgeslepen en daardoor verandert iets aan het bestaansrecht van de organisatie. Dit mondt uit in een verschuiving van de doelgroep; voortaan wordt ook hulp geboden aan alleenstaande ouders en – na verloop van tijd – aan de kinderen van alleenstaande ouders. De doelgroepen schuiven steeds verder op en komen steeds dichterbij die van het algemeen maatschappelijk werk.

De organisatie in kwestie wordt gesubsidieerd door de gemeente waar de instelling is gevestigd. De gemeente zet deze vorm van hulpverlening steeds lager op de lijst van prioriteiten. De organisatie krijgt geldzorgen en mede daardoor zorgen over handhaving van de kwaliteit. Besloten wordt aansluiting te zoeken bij een grote instelling met een breed scala aan maatschappelijke dienstverlening. Daardoor kan de continuïteit van de dienstverlening van de doelgroep beter worden gewaarborgd dan door zelfstandig voortbestaan. De maatschappelijke problematiek van de doelgroep is immers wel verbeterd, maar nog niet volledig opgelost. Mocht dit op termijn wel het geval zijn, dan zal de aanwezige expertise ingezet kunnen worden voor meer actuele vormen van maatschappelijke dienstverlening in het brede spectrum van de grote organisatie.

Opstelling naar subsidiegever

Een fusie is gericht op verbetering van de levensvatbaarheid van de fuserende organisaties. Die gedachte lijkt nogal simpel. Toch schort het hier nogal eens aan, vooral in die gevallen dat het initiatief voor een fusie niet van de betreffende organisaties zelf afkomstig is. Het zijn vaak subsidiegevers die af willen van versnippering van middelen en van de complexiteit van een werkveld waarin te veel kleine organisaties vechten voor hun bestaan. De organisaties in kwestie reageren niet al te enthousiast op dergelijke initiatieven en wijzen op de onderlinge verschillen die juist een belangrijke rol spelen in de pluriformiteit van de samenleving.

Dit kan gemakkelijk leiden tot een voorspelbaar rollenspel. De overheid wijst op de voordelen van integratie en de betreffende organisaties op hun beurt koesteren de eigen autonomie. De subsidiegever zit aan de geldkraan en kan daarmee druk ontwikkelen. De organisaties zijn als regel zelfstandige rechtspersonen en kunnen niet rechtstreeks gedwongen worden om te fuseren. Zolang er geen onomkeerbaar besluit is genomen door de overheid loont het voor hen de moeite om politieke steun te zoeken voor zelfstandig voortbestaan. In dit spel rond gedwongen samenwerking en fusie is het niet ongebruikelijk om een extern bureau in te schakelen om een neutraal onderzoek te doen naar de wenselijkheid van krachtenbundeling. Naar gelang de uitkomst wordt vervolgens de neutraliteit betwist of wordt een contra-expertise noodzakelijk geacht.

Een defensieve opstelling van de organisaties kan zeer lonend zijn; de fusie wordt uitgesteld of gaat niet door. De autonomie is (voorlopig) gered, maar zijn de organisaties hiermee echt gebaat? De opstelling van de overheid is mogelijk zeer reëel en in aansluiting op ontwikkelingen waarvoor de ogen niet gesloten mogen worden. Autonomie is immers geen doel op zichzelf. Een fusieproces dat voornamelijk in het teken staat van behoud van autonomie binnen, maar nog liever buiten een nieuw te vormen rechtspersoon draagt niet bij aan het toekomstig maatschappelijk rendement waarvoor de organisatievorm niet meer dan een middel is.

Het is best te begrijpen dat een organisatie in eerste instantie afwerend reageert op een wens van een subsidiegever tot schaalvergroting. Het initiatief kan worden opgevat alsof daarmee een negatief oordeel wordt uitgesproken over de prestaties van de huidige organisaties. Of als een inbreuk op de eigen autonomie. Maar een gevoel van verongelijkheid is niet de beste basis voor het voeren van een strategie.

Oók als het initiatief bij de subsidiegever ligt mag organisaties worden gevraagd naar een bruikbare strategie waarin fusie bijdraagt aan levensvatbaarheid op langere termijn. Het uitstippelen van een strategie is meer dan het innemen van een verzetshouding. Zeker als daarmee het tij niet kan worden gekeerd. Als fusie reëel of zelfs onvermijdelijk is, dan ontstaat voor de organisaties een *'fact of life'*