

## Keuzes bij kwartiermaken; Dilemma's van organisatie-inrichting bij fusie

**De fusiebeweging in de corporatie-branche neemt weliswaar andere vormen aan dan voorheen, maar schaalvergroting binnen de branche is nog steeds volop gaande. Naast het integreren van de twee of drie kleinere corporaties door fusies tot veelal middelgrote organisaties worden samenwerkingsverbanden tussen meerdere organisaties, dienstverlenings-overeenkomsten, holding-, concernconstructies, of shared services als alternatieve vormen voor schaalvergroting ontwikkeld. Maar steeds blijft de vraag relevant: op welke wijze gaan we de nieuwe organisatie inrichten en welke rollen moeten daarbij aan de verschillende betrokkenen worden toegekend. Dit artikel gaat in op het structureren van de nieuwe organisatie, besteedt met name aandacht aan de fase van kwartiermaken en de dilemma's die daarin moeten worden opgelost.**

Het belangrijkste kenmerk van de corporatie-branche in de jaren negentig was de (opgelegde) keus voor verzelfstandiging van de organisaties. De verwevenheid tussen overheid en corporaties werd doorbroken; in elk geval werden de organisaties genoodzaakt in financieel opzicht zichzelf te voorzien. Het gegeven van een 'verzorgende' overheid om eventuele financiële déconfitures van corporaties op te vangen is verdwenen. In dit verzelfstandigingsproces maken de corporaties zich – overigens onder behoud van hun sociale missies – ook langzamerhand los van de oude patronen en werkwijzen. Zij hebben zich de afgelopen jaren krachtig ontwikkeld, en er is in de gehele sector een nieuwe dynamiek gekomen. Mede daarmee samenhangend (maar overigens ook meegaand in de algemene maatschappelijke en economische beweging) hebben de organisaties zich bevrijd van hun beperkte omvang.

Tien jaar geleden was een corporatie met ca. 2.000 verhuur-eenheden (en ca. 20 medewerkers) nog een middelgrote corporatie. Nu is een corporatie van zo'n omvang een (zeer) kleine club, en vormt een aantal van 20 medewerkers een (te) smal draagvlak om de vele taken en uitdagingen waarmee sociale verhuurders tegenwoordig worden geconfronteerd te kunnen waarmaken. Corporaties met meer dan 10.000 verhuureenheden zijn nu de grotere corporaties; en middelgroot is de categorie tussen de 5.000 en 10.000 woningen. Met bijbehorende personele aantallen van meer dan 100 medewerkers zijn de organisaties in de corporatiesector inmiddels ook wat meer met de middelgrote organisatie in het bedrijfsleven te vergelijken.

Het aantal corporaties is in tien jaar met 30% gedaald, het aantal corporaties met meer dan 10.000 woningen is gestegen tot 55 in 1999. De Nota "Mensen, Wensen, Wonen. Wonen in de 21e eeuw" van het ministerie VROM, gepubliceerd in mei 2000, geeft de volgende beoordeling van deze trend: "Fusie kan een manier zijn om meer kennis, kunde en kwaliteit in de organisatie te brengen, en op die manier een groter rendement uit het maatschappelijk gebonden vermogen te halen" Deze positieve evaluatie wordt echter onmiddellijk gevolgd door een waarschuwing: "Bezwaarlijk wordt het als de concentratie ertoe leidt, dat de klant niet goed meer bediend wordt, als er een prijskartel zou ontstaan, als het zicht op de sociale taak erdoor zou verdwijnen of dat de uitvoering ervan in het gedrang komt." En dan komt de overheid met een belangrijke uitspraak die consequenties heeft voor de organisatiestructuren van corporaties: "... Want corporaties zijn en blijven een belangrijk fijnmazig netwerk in het fysieke en sociale beheer in buurten en wijken. Lokale binding blijft een belangrijk uitgangspunt.", aldus de Nota Wonen. Voorts wordt nog een aantal 'aanwijzingen' gegeven voor de inrichting van de organisatie: de fusie moet efficiency-voordelen bieden, die tot een lagere huurontwikkeling leiden, er moet een betere prijs-kwaliteitverhouding tot stand komen, een verbeterde dienstverlening aan de huurders, het beperken

van de afstand tussen huurders en corporatie en een verhoging van de kwaliteitsinvesteringen. Los van wat deze uitspraken vanuit de overheid nu precies in de praktijk moeten betekenen, is het in elk geval verhelderend, dat de overheid een beeld heeft over hoe ze de inrichting wenst van de organisaties nadat fusie of schaalvergroting heeft plaatsgevonden.

De opgave om de organisatie in te richten na fusie is het onderwerp van dit artikel. Hieronder wordt met name ingegaan op de fase waarin deze structurering in het proces aan de orde is. In deze fase van 'kwartiermaken' worden in feite de cruciale beslissingen voor de latere organisatieontwikkeling genomen.

## **De fasen van het fusieproces**

Fusieprocessen in de corporatiebranche zijn in het algemeen in zes fasen te onderscheiden. Te beginnen bij de eerste oriënterende contacten tussen in veel gevallen directies of (voorzitters van) besturen en Raden van Commissarissen tot het daadwerkelijk implementeren en het 'zich zetten' van de nieuwe verhoudingen en werkwijzen in een geïntegreerde nieuwe organisatie. Deze zes fasen zijn:

### *1. Verkenningsfase*

Een fusie of samenwerking start vaak met het nagaan welke partijen interessant zouden kunnen zijn. In een aantal gevallen wordt daartoe door één van de partijen een partnerprofiel opgesteld, teneinde helder te krijgen wat men precies van een andere partij aan toegevoegde waarde verwacht. Oriënterende besprekingen tussen directeuren en/of voorzitters van besturen en Raden van Commissarissen – meestal onder strikte vertrouwelijkheid – moeten opleveren of het überhaupt zinvol is om met elkaar een proces te starten.

### *2. Haalbaarheidsonderzoek*

Via een nader onderzoek worden in de volgende fase de kansen en risico's, en voor- en nadelen van een eventueel samengaan in kaart gebracht. In deze meer op onderzoek georiënteerde fase is er tevens gelegenheid voor de sleutelfiguren om elkaar beter te leren kennen. En met elkaar vast te stellen of in de persoonlijke sfeer er voldoende 'chemie' is om een dergelijk ingrijpend proces tot een goed einde te brengen. Vaak maakt een eerste financiële analyse onderdeel uit van het haalbaarheidsonderzoek, om in elk geval van het begin af aan geïnformeerd te zijn over de financiële risico's.

### *3. Intentieverklaring*

Na de eerste oriënterende bewegingen en nader onderzoek is vaak de tijd rijp om vast te leggen, dat de verwachting gewettigd is dat partijen tot overeenstemming over de fusie kunnen komen. Dit mondt dan uit in een officiële intentieverklaring. In de kern is de boodschap van een intentieverklaring een mededeling van exclusiviteit: partijen maken aan de buitenwereld kenbaar, dat zij een proces van samengaan wensen in te gaan, waarbij andere partijen worden uitgesloten. Partijen zijn – voor de duur van de intentieverklaring althans – tot elkaar veroordeeld, en zijn niet gerechtigd onderwijl met andere partijen een zelfde type afspraken te maken. Het moment van de intentieverklaring is bovendien de fase waarin medewerkers, ondernemingsraden en vakbonden op grond van verschillende wettelijke of andere procedures worden geïnformeerd. In deze fase wordt met hen het overleg gestart over sociale regelingen en overgangsmaatregelen.

### *4. Het kwartiermaken*

Na de intentieverklaring treedt de fase in waarin partijen zich voorbereiden om het definitieve fusiebesluit te nemen en tot daadwerkelijke integratie over te gaan. De diepgang en de reikwijdte van wat partijen nu met elkaar gaan ondernemen wordt dan ook veel groter en intensiever. Er moet als het ware kwartier worden gemaakt om de nieuwe fusie-organisatie goed te kunnen laten functioneren. Dit gaat in wezen om alle aspecten van het

nieuwe bedrijf en de bedrijfsvoering: het nieuwe beleid, de systemen, procedures, human resources, cultuur. Naast de inhoud dient ook de weg ernaar toe te worden vastgesteld: de veranderingsaanpak die zal worden gevolgd. De kwartiermakersfase is dan ook de cruciale fase in het fusieproces. Om over de financiële en bedrijfseconomische posities geen onduidelijkheid te laten bestaan wordt in deze fase ook vaak nog een zogenaamd "due diligence"-onderzoek uitgevoerd.

## *5. Het fusiebesluit*

Tot op dit moment was er nog een "go or no go"-mogelijkheid in het fusietraject. Het nemen van het fusiebesluit veronderstelt, dat bij alle belangrijke "stakeholders" (directie, besturen, medewerkers, Raden van Commissarissen, Ondernemingsraden, vakbonden, huurders, etc.) het draagvlak aanwezig is. De resultaten van het kwartiermaken geven zoveel vertrouwen, dat het onomkeerbare besluit kan worden genomen.

## *6. Implementatie*

De voorgaande fasen waren in feite voorbereidend op de daadwerkelijke veranderingen, en vaak ook fysieke integratie van de organisaties en de medewerkers. De kwartieren zijn gemaakt, de bewoners kunnen hun intrek nemen, de mensen kunnen aan het werk. Met behulp van een gestructureerd veranderplan worden de verschillende veranderingen uitgevoerd. Nu zal pas echt blijken of datgene wat met de fusie beoogd werd ook daadwerkelijk kan worden verzilverd. In de praktijk moet men er echter rekening mee houden, dat volledige implementatie tussen de één a twee jaar zal duren.

Uiteraard is er afhankelijk van de situatie een andere opzet of fasering mogelijk. In sommige gevallen wordt na de eerste korte oriëntatie onmiddellijk overgegaan tot de intentieverklaring, zonder nader onderzoek inzake de haalbaarheid. In andere gevallen wordt snel gewerkt naar het formele fusiebesluit, waarbij tot een nieuwe organisatieopzet en -inrichting pas wordt gekomen nadat het officiële, onomkeerbare besluit is gevallen. Deze beide alternatieven bergen echter grote risico's in zich: er wordt teveel vanuit gegaan, dat door het succesvol afronden van de formele procedures een fusie een feit en onomkeerbaar is geworden, en daardoor met eventuele weerstanden eenvoudiger kan worden omgegaan. In werkelijkheid dient de 'echte' toets of de fusie succesvol is nog te worden gedaan: managers en medewerkers dienen op een goede wijze betrokken te raken bij dit proces en daartoe ook bereid zijn. Daar is ook een psychologische attitude voor nodig, die niet zonder meer kan worden afgedwongen maar die door middel van een zorgvuldige en gefaseerde aanpak moet worden opgebouwd. De lage succesratio van overnames in met name het bedrijfsleven, waarbij eerst de (financiële) transactie wordt geregeld en pas daarna een integratietraject wordt gestart, is in dit verband een teken aan de wand.

Elk van de zes bovengemelde fasen is noodzakelijk. Niettemin, fase vier van het kwartiermaken is er één die qua tijd en energie veel van partijen vraagt, en één waarin zeer veel belangrijke (tussen-) besluiten vallen. Een fase die daarmee ook grote afbreukrisico's in zich bergt. Over de aanpak hiervan wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

### **Kwartiermaken: van idee naar organisatie**

Een intentieverklaring vormt de afsluiting van de oriëntatiefase, maar houdt tegelijkertijd de opdracht in om de voorbereiding van het echte fusiebesluit serieus ter hand te nemen. In de corporatiebranche, maar ook in andere delen van de not-for-profitsector, wordt een dergelijk besluit gewoonlijk niet genomen, dan nadat er een verantwoord 'fusiedossier' is opgesteld. De fase van het kwartiermaken is erop gericht dit fusiedossier te vullen. Daarin worden de belangrijkste onderbouwingen voor de fusie zelf en de verschillende aspecten van de integratie opgenomen, zodat de bevoegde organen (meestal de Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht, met daarna de Ondernemingsraden) daarop hun besluit kunnen baseren. In dit dossier dient derhalve een beeld te

worden geschetst van hoe de fusie-organisatie na dit besluit eruit ziet, welk beleid ze voorstaat, welke structuur ze heeft, en welke systemen worden toegepast.

De kerngedachte bij het kwartiermaken is, dat er vanuit **inhoud naar organisatie en structuur** moet worden gewerkt. Eerst dient er helderheid te komen waar de nieuwe organisatie inhoudelijk voor gaat, voordat er uitspraken worden gedaan over hoe de organisatie er qua structuur, functies, besturing, systemen, personele invulling uit ziet.

Partijen dienen in deze fase helder te maken welke visie ze hebben op de positie ten opzichte van de omgeving. Op basis van de sterkten en zwakten, van de kansen en risico's moet de strategische positie worden bepaald en moeten doelstellingen voor de korte en langere termijn worden geformuleerd. Wanneer men tot conclusies is gekomen, kunnen op deze basis de uitgangspunten voor de structuur van de organisatie worden afgeleid. Deze uitgangspunten vormen de 'guiding principles' en ontwerpcriteria om het organisatiemodel op te stellen. Dit is geen mechanisch proces, Niet alle 'principles' wegen even zwaar, en kunnen soms zelfs tegenstrijdig zijn. Er moeten derhalve keuzen door partijen worden gemaakt: prioriteiten moeten worden gesteld, soms moeten bepaalde uitgangspunten vanwege de effecten zelfs worden geschrapt, en moeten modellen op voor- en nadelen met elkaar worden vergeleken.

Vanuit de modelkeuze kan worden toegewerkt naar de echte organisatie-inrichting. Ook hier is het motto "van grof naar fijn werken", en eerst de belangrijke beslissingen nemen voordat detailkwesties de aandacht krijgen. Een en ander betekent, dat eerst de hoofdstructuur en de topstructuur van de nieuwe organisatie, en het daarbij behorende besturingsmodel ,moet worden opgesteld. Vervolgens kan de detailorganisatie worden geformuleerd, worden functies gevormd, worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven en vindt rangordening en functieweging plaats. Langzamerhand krijgt de nieuwe organisatie zo haar definitieve vorm.

Wat hier als een logisch en ogenschijnlijk lineair proces van organisatie-structuring en –inrichting wordt beschreven, is in de werkelijkheid van het fuseren echter een weerbarstig proces, waarin tussen de verschillende stappen op en neer wordt gependeld, voordat tot resultaten kan worden gekomen. Meerdere betrokkenen vragen aandacht voor hun belangen, en eisen in dit proces hun rol op. Dilemma's doemen op en er dienen keuzes te worden gemaakt. Aan de hand van een voorbeeld-case in het volgende artikel wordt het verloop van een dergelijk proces geschetst en aangegeven welke dilemma's zich voordoen.