



De EMU als fusieproces

Auteur(s):

Kool, C.J.M.

Olie, R.L.

*Beide auteurs zijn verbonden aan de Universiteit Maastricht.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4111, pagina 495, 18 juni 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

ondernemingsstrategie, eu, emu

Als we de eenwording van Europa vergelijken met een fusie tussen bedrijven uit verschillende landen, welke overeenkomsten vallen dan op? En wat valt hiervan te leren voor de toekomst van het Europese integratieproces?

De onrust over de EMU neemt toe. Omdat de economische netto-baten van de EMU beperkt en onzeker zijn ¹, kunnen economische argumenten niet de doorslag geven in het debat over de EMU. Dit suggereert dat de EMU vooral een politiek doel dient. Het debat over Europese politieke integratie staat echter nog in de kinderschoenen. Een Europese politiek unie op vrijwillige basis blijft een utopie. Blijft over het forceren van politieke integratie via een monetaire unie, met alle risico's van dien.

De kans op succes is moeilijk in te schatten. Immers, de EMU is een uniek experiment in grensoverschrijdende samenwerking en is zonder historische precedenten. Men dient daarom te zoeken naar analogieën, zoals het fusieproces tussen bedrijven. Hierbij kunnen de Europese landen worden voorgesteld als zelfstandige ondernemingen die zich aaneensluiten om samen sterker te staan, waarbij ze hun zelfstandigheid voor een (groot) deel overdragen aan een hoger lichaam, een centrale bestuursseenheid.

In deze bijdrage kijken we hoe bekende factoren achter het succes of falen van fusies op de Europese integratie kunnen worden toegepast.

Grensoverschrijdende fusies

In een groot aantal bedrijfstakken is de (internationale) vervlechting van bedrijven de laatste decennia sterk toegenomen. Vervlechting is er in soorten en maten. Voorbeelden zijn verschillende typen van strategische allianties (waaronder joint ventures), fusies en acquisities. Deze samenwerkingsvormen variëren in de mate waarin partners samenwerken (niveau van vervlechting), de mate waarin sprake is van gelijkwaardigheid tussen de partijen, en de duurzaamheid.

In onderstaande analyse beschouwen we de Europese integratie als een fusieproces. De partners worden min of meer als gelijkwaardig beschouwd en de doelstellingen hebben een permanent karakter. De EMU karakteriseren we als een joint venture, omdat daarmee slechts een beperkte overdracht van soevereiniteit voorzien wordt. Naar onze mening moet een echte fusie (de politieke unie) het einddoel zijn, gezien de politieke ambities, en is de joint venture een tussenstation.

Samenwerkingsverbanden mislukken vaak. In de literatuur worden slagingspercentages van 50 procent genoemd, zowel voor joint ventures als voor fusies en overnames ². Bekende voorbeelden van mislukte grensoverschrijdende fusies zijn Hoogovens-Hoesch (1972-1982), Fokker-VFW (1969-1980), Dunlop-Pirelli (1971-1981), en pogingen daartoe zoals AMRO Bank-Generale Bank (1988), KLM-British Airways (1992), en Renault-Volvo (1993). Hiertegenover staan natuurlijk ook gelukte fusies, maar zelfs succesvolle fusies kennen vaak een zeer moeizame start.

Succes of mislukking is zelden aan één factor toe te schrijven, maar is meestal een combinatie van externe en interne factoren. Olie onderscheidt in dit verband zes belangrijke determinanten van het succes van internationale fusies ³. Deze worden hieronder aangeduid en toegepast op de Europese integratie.

Determinanten van succes

Externe omstandigheden

Kenmerkend voor veel samenwerkingsvormen is de mengeling van gemeenschappelijk en eigenbelang, waardoor ze inherent instabiel zijn. Op basis van eigenbelang wordt tot innige samenwerking met de andere partij besloten, maar tegelijkertijd blijft men zich nog lang identificeren met de belangen van de oorspronkelijke organisatie. Hierdoor is het gevaar van opportunisme juist in de beginperiode aanwezig. Daarom zijn gunstige externe omstandigheden vooral in het begin uitermate belangrijk. Naarmate het samenwerkingsverband langer bestaat en er meer vertrouwen tussen de partners is opgebouwd, neemt het gevaar van opportunisme af.

Negatieve externe schokken, zoals een economische recessie, vergroten zeker in het begin de spanning tussen beide partners. Dit kan

een negatieve invloed hebben op de motivatie en verwachtingen van de partijen, maar kan ook de strategische voordelen van de fusie wijzigen.

Net als bedrijven kunnen ook landen getroffen worden door negatieve schokken, zoals een wereldwijde recessie of een oliecrisis. Aan de schokken zelf valt niets te doen, maar automatische stabilisatoren, in de vorm van monetair en budgettair beleid, kunnen de gevolgen van zo'n schok dempen. Bij de EMU is er bewust voor gekozen die schokdempers uit te schakelen om misbruik door politici te voorkomen. Daarmee is het kind met het badwater weggegooid. Mocht het dus macro-economisch tegenzitten in de beginfase van de EMU, dan is het ieder voor zich. In de perceptie van één land, kunnen de voordelen van de EMU zo snel verdwijnen. Het opportunisme zal dan toenemen, en zelfs het uiteen vallen van de EMU behoort tot de mogelijkheden. Immers, de kosten om uit de EMU te stappen zijn zeker in het begin beperkt, en het alternatief, een eigen munt, is nog reëel aanwezig. Anderzijds neemt de kans op langdurig succes toe naarmate de EMU het langer volhoudt. In die zin kan een succesvolle EMU bijdragen aan het tot stand brengen van een politieke unie.

Strategische aanpassing en besluitvorming

Een tweede voorwaarde voor fusiesucces is het ontstaan van synergie (strategische fit) bij samenvoeging van twee ondernemingen. Onvoldoende strategische fit heeft vaak te maken met de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Besluitvormers maken beoordelingsfouten als gevolg van onvolledige informatie, de tijdsdruk, onvermogen om eenmaal gemaakte keuzen los te laten, of de behoefte de deal snel af te ronden. Dit kan leiden tot een onjuiste inschatting van de fusievoordelen, maar ook tot een onvoldoende voorbereiding op de implementatiefase.

De relevantie van dit punt voor de Europese integratie behoeft nauwelijks toelichting. Het besluitvormingsproces rond het Verdrag van Maastricht vertoont alle genoemde tekortkomingen. Tijdsdruk en de behoefte het momentum vast te houden waren belangrijker dan het objectief afwegen van de alternatieven.

Hoewel strategische fit een noodzakelijke voorwaarde is voor succes, is het geen voldoende voorwaarde. In de implementatiefase is er vaak sprake van conflicten en wedijver, weerstand tegen verandering en misverstanden. In feite is het fusieproces pas beëindigd wanneer de oorspronkelijke delen van de nieuwe organisatie op een coherente manier werken aan het bereiken van de nieuwe doelstellingen, en wanneer de leden van de organisatie zich identificeren (thuis voelen) met de nieuwe organisatie. Deze fase is vaak moeizaam en duurt langer dan is voorzien. Hoe lang en hoe moeizaam is sterk afhankelijk van de volgende factoren.

Cultuurverschillen

Meer dan bij een fusie van twee organisaties met dezelfde nationaliteit ontbreekt een gemeenschappelijk referentiekader, door het bestaan van landgebonden verschillen in waarden en opvattingen⁴. Daarnaast verschillen landen ook in wetgeving, de rol van de overheid en van financiële instituties, het opleidingsstelsel en arbeidsverhoudingen. Hoe groter de culturele verschillen zijn, des te groter het conflict-potentieel.

Hierbij spelen nog drie factoren een rol. Ten eerste de mate van integratie. Hoe sterker de beoogde integratie, des te groter het risico dat het succes van de nieuwe organisatie wordt verstoord door verschillen in (nationale) cultuur en managementstijl. Bij beperkte integratie worden beide organisaties hooguit aan de top met elkaar verbonden en is er nauwelijks sprake van (wederzijdse) aanpassing of contact tussen de beide organisatie-eenheden.

Een tweede factor is de mate waarin groepen hun identiteit willen behouden. Hoe aantrekkelijker de nieuwe identiteit, des te soepeler zal het integratieproces verlopen.

Een laatste factor is de aard van de relatie tussen de partner-organisaties. Bij de gelijkwaardige relatie van een fusie dienen de partners tot een consensus te komen over de strategische richting van de nieuwe onderneming en haar interne functioneren. Belangrijke cultuurverschillen vergroten dan de kans dat managers van beide organisaties verschillende opvattingen hebben over het nemen van risico's, besluitvormingsprocedures, leiderschapstijl, enzovoort. Dit zal het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beleid en de integratie van beide groepen bemoeilijken.

Bij de Europese integratie is het conflict-potentieel in ruime mate aanwezig, door de fundamentele verschillen in nationale cultuur, gewoontes, normen en waarden, en instituties⁵. Door eerst alleen een monetaire unie na te streven met een beperkte integratie, wordt beoogd dergelijke conflicten te minimaliseren. Ook het subsidiariteits-principe draagt hieraan bij. Wet- en regelgeving en uitvoering ervan vindt plaats op het laagst mogelijke niveau. In feite komt dit neer op een bewuste beperking van de integratie. Op korte termijn neemt dit spanningen weg, op lange termijn echter vertraagt het het fusieproces en vermindert het de kansen op succes.

Daarnaast is het de Europese politieke top nog niet gelukt een voor de gemiddelde burger begrijpelijke en aantrekkelijke nieuwe Europese identiteit neer te zetten, die nodig is voor verdergaande politieke integratie (EPU). Europa is een abstract en nietszeggend begrip. Het is daarom niet verwonderlijk dat individuen zich eerder meer dan minder vastklampen aan hun oude nationale identiteit.

Ten slotte leidt de gelijkwaardigheid van de deelnemende landen aan het onderhandelingsproces regelmatig tot langdurige patstellingen. De huidige besluitvormingsstructuur van de Europese Unie heeft hiervoor geen oplossing, ook het Verdrag van Amsterdam biedt deze niet. Op belangrijke beleidsterreinen is een gekwalificeerde meerderheid nodig of kunnen individuele landen zelfs een veto uitspreken. Hoewel niet goed denkbaar is hoe autonome landen gedwongen kunnen worden tot hen onwelgevallige besluiten, is de huidige procedure op zijn minst een rem en wellicht een splijtzwam voor het integratieproces.

Identiteit

Sociale identiteit is een aan cultuur verwante bron van conflict. Het gaat hier vooral om waar iemand zich thuis voelt. Mensen voelen zich Nederlander of Duitser, NS-er of KLM-er. Het bepaalt in sterke mate iemands loyaliteit. Sociaal-psychologisch onderzoek laat zien dat het proces waarbij mensen zichzelf en anderen categoriseren als 'ons soort' dan wel een 'ander soort' mensen gevolgen heeft voor de

samenwerking⁶. De andere soort mensen wordt negatiever beoordeeld en vijandiger behandeld dan 'ons soort'. Conflicten komen hier niet voort uit verschillen in normen en waarden, maar uit het feit dat er groepen bestaan.

De neiging om onderscheid te maken tussen wij en zij is sterker naarmate mensen zich meer verbonden voelen met de organisatie waarvan ze deel uitmaken. Als symbolen, locatie, doelstellingen, enzovoort in de nieuwe organisatie van elkaar blijven verschillen zal het verschil tussen wij en zij worden bestendig.

In Europa is er nauwelijks sprake van een gemeenschappelijke identiteit. De Nederlander voelt zich Nederlander, de Fransman identificeert zich met de Franse belangen. Niet wat goed is voor Europa staat voorop. Kortom, de Europese natie bestaat (nog) niet, evenmin als de Europese staatsburger⁷. Zowel de EMU als een eventuele politieke unie worden hier-door bemoeilijkt.

Nationale identiteiten spelen een belangrijke rol, zelfs of misschien juist tussen (buur-) landen met sterk verwante culturen. Nederland en Duitsland zijn wat dat betreft een goed voorbeeld. Terwijl deze twee landen in de Europese politieke arena vaak gelijk optrekken vanuit een gezamenlijk referentiekader, leeft er aan de basis een sterk wij-zij gevoel. Meer algemeen hechten landen aan hun taal en cultuur en nationale symbolen als vlag, taal, munt of voetbalelftal. Het feit dat de nationale munten dreigen te verdwijnen, impliceert daarom geenszins dat daarmee ook het gevoel van eigenheid verdwijnt. Landen die al honderden jaren bestaan, zullen zichzelf niet zomaar opheffen om op te gaan in een groter geheel.

De euro zou als symbolische eerste aanzet voor de Europese eenheid kunnen fungeren. Tegelijkertijd geeft de beslissing om op de nieuwe eurobiljetten ruimte te laten voor nationale symbolen aan hoezeer de nationale identiteit nog van betekenis blijft.

Organisatievorm na de fusie

De organisatiestructuur van een samenwerkingsverband omvat de verdeling van taken en bevoegdheden en de manier waarop coördinatie tussen de samenstellende delen tot stand wordt gebracht. De bestuurlijke structuur bepaalt mede in hoeverre conflictbronnen zoals de verdeling van schaarse middelen, de mate van onderlinge afhankelijkheid en de mate van doelovereenstemming een rol gaan spelen.

Een samenwerkingsvorm waarbij de partners principieel gelijkwaardig zijn, stelt extra eisen aan de vormgeving van de nieuwe organisatie. De partners zullen verlangen dat er een evenredige verdeling van invloed in de organisatie zichtbaar wordt, bij voorbeeld via de samenstelling van de leiding, de naamgeving, de plaats van het hoofdkantoor en het investeringsbeleid. Dit werkt de integratie vaak tegen omdat het eerder de verdeeldheid dan de eenheid benadrukt.

Zoals hierboven aangegeven beperkt een los samenwerkingsverband, waarvan de EMU een goed voorbeeld is, de kansen op spanningen die voortkomen uit culturele verschillen en identiteitsconflicten. Een los samenwerkingsverband werkt wellicht goed onder gunstige omstandigheden, maar wordt problematisch wanneer de omstandigheden minder gunstig worden, vooral wanneer de ene partij beter presteert dan de andere. In een dergelijke situatie van schaarste ontstaat er al snel een conflict tussen de partijen over de schuldvraag.

Een tweede bezwaar tegen een los verband is dat de kans op een zelfstandige koers van één van partijen toeneemt aangezien het uiteenvallen met minder hoge kosten gepaard gaat dan bij sterke integratie. Voor de EMU is hierbij van belang dat er bij de samenstelling van het beleidsvormende orgaan van de Europese Centrale Bank (ECB) goed op gelet is dat alle landen evenredig vertegenwoordigd zijn. Hoewel de ECB het gezamenlijke monetaire beleid formeel volstrekt onafhankelijk kan vaststellen, is met deze representatieve samenstelling direct al de kans op nationale belangbehartiging ingebouwd.

Sterke integratie, zoals bij een politieke unie, vermindert wellicht de kans op opportunisme, maar kent ook een aantal bezwaren. De kans op conflict is veel groter, zeker wanneer er sprake is van grote nationale verschillen en men vast wil houden aan een eigen identiteit. Om de kansen op conflict te reduceren en cohesie te vergroten is het belangrijk om integratiemechanismen tot stand te brengen. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van doelen en identificatiesymbolen, het uitwisselen van sleutelfiguren en het instellen van selectie- en socialisatieprocedures en beloningssystemen, die de gemeenschappelijkheid en de wederzijdse afhankelijkheid tussen de groepen tot uitdrukking brengen.

In de praktijk van het Europese integratieproces zijn dit soort integratiemechanismen moeilijk tot stand te brengen. Ten eerste spelen praktische problemen en weerstand een rol. Zo zijn grensoverschrijdende symbolen niet gemakkelijk te introduceren omdat bestaande symbolen een belangrijk onderdeel van de eigen identiteit vormen. Elk land houdt precies in de gaten of aan het principe van evenredige vertegenwoordiging voldaan wordt. Dit geldt zowel voor de personele invulling van Europese topposities als voor bijvoorbeeld de locatie van nieuw op te richten Europese instellingen. Identificatiesymbolen voor een geïntegreerd Europa ontbreken evenals procedures om de beste man op de beste plaats te krijgen. In plaats van de onderlinge afhankelijkheid wordt vooral de eigen overblijvende autonomie benadrukt.

Leiderschap

Leiderschap wordt veelal als een kritische factor gezien voor het slagen van veranderingsprocessen. Het leiderschap moet de eenheid symboliseren en als voorbeeld dienen voor de overige organisatieleden. De effectiviteit van het leiderschap is sterk afhankelijk van de samenwerking en goodwill die tussen de partners bestaat. Nog belangrijker is het dat het top-management een gezamenlijke visie heeft op de toekomst van de gefuseerde onderneming, en deze weet over te dragen aan de basis. Dit versterkt de cohesie en maakt het topmanagement voor de lagere echelons geloofwaardiger. Vooral in de beginfase kan zwak en verdeeld leiderschap fragmentatie in de hand werken.

Bij het trekken van overeenkomsten met het Europese integratieproces moet een onderscheid gemaakt worden tussen het monetaire leiderschap en het politieke leiderschap. De presidenten van de nationale centrale banken zijn er de laatste jaren in geslaagd een front te vormen met één heldere boodschap: Europa is gediend met monetaire stabiliteit, lage inflatie en rente, en vaste wisselkoersen

uitmondend in een muntunie. Als de toekomstige ECB er in slaagt dezelfde unanimiteit te bewerkstelligen, zal dat zeker bijdragen aan de stabiliteit van de EMU. Aan de andere kant scoort het politiek leiderschap in Europa laag. Met name de halfjaarlijkse bijeenkomsten van Europese regeringsleiders dragen bij aan het beeld van een Europa waarin elk land zoveel mogelijk op het behalen van korte-termijn eigenbelang uit is. Van een gedeelde visie is geen sprake, en alle enquêtes wijzen uit dat het met het overdragen van die visie op de bevolking slecht gesteld is.

De Europese integratie via de EMU heeft veel weg van een strategische alliantie die geleidelijk moet uitmonden in een volledige fusie (EPU). Zover is het nog niet: daartoe ontbreekt een echt centraal coördinatiemechanisme. Overigens moet opgemerkt worden dat het bij de meeste joint ventures en fusies slechts om twee partners gaat, in dit geval zijn het er vijftien. De complexiteit van de besluitvorming en de kans op belangenconflicten nemen sterk toe. Cultuurverschillen en coördinatie- en communicatieproblemen leiden bovendien tot extra spanningen. Kortom, de kans op succes neemt af.

Hoe kansrijk is de EMU?

Europese integratie is een ambitieus project. Het is misschien zelfs verwonderlijk dat we zo ver gekomen zijn. In dit artikel hebben wij geprobeerd aan te geven aan welke organisatorische randwoorden het Europese integratieproces zou moeten voldoen om het een redelijke kans op verder succes te geven, door de lessen van grensoverschrijdende samenwerking tussen bedrijven te schetsen.

We hebben hierbij duidelijk gemaakt dat fusies onderhevig zijn aan centrifugale en centripetale krachten. Voorbeelden van centrifugale krachten zijn wisselend economisch succes, slechte fit, grote cultuurverschillen en sterke subgroepidentificatie, een gebrekkige organisatievorm en een zwak topmanagement. Om als eenheid te opereren hebben organisaties behoefte aan integratiemechanismen die voor voldoende centripetale tegenkrachten zorgen, zodat de afzonderlijke delen een coherent geheel (gaan) vormen. Een voorbeeld is de euro. Deze kan gezien worden als symbolisch en feitelijk integratiemechanisme dat een Europese identiteit dichterbij brengt. Van de euro mogen echter geen wonderen worden verwacht. Als de overige noodzakelijke randvoorwaarden ontbreken, is de EMU en de introductie van de euro onvoldoende.

Onze analyse vanuit de fusiepraktijk laat zien dat het kader waarbinnen nu EMU en euro van start gaan, nog vele gevaren herbergt. Het resultaat van die analyse staat samengevat in [tabel 1](#). Per factor is aangegeven in welke mate die ons inziens bijdraagt aan het succes van de EMU. De uitkomst is niet erg hoopgevend, maar geeft aan in welke richting aan verdergaande Europese integratie moet worden gewerkt. Het huidige tijdspad zou daarbij geen bindende restrictie moeten zijn

Factoren	Succes bij	Invl op succes EMU
omgevingsfactoren	hoge economische groei	?
	weinig alternatieven?	-
strategische aansluiting en besluitvorming	duurzame fit	?
	aandacht voor strategisch doel en integratie	-
	kwaliteit besluitvorming?	-
culturele verschillen	gelijksoortige normen, waarden en instituties	-
	bepierking culturele conflicten	+
	zwakke identiteit	-
	geen principiele gelijkwaardigheid partners	-
organisatie-identiteit	zwakke wij/zij tendensen	-
	zwakke onderlinge concurrentie	-
organisatievorm na fusie top-management	snelle en sterke integratie-gezamenlijke monetaire visie	+
	gezamenlijke politiek-economische visie	-
	overdracht visie aan alle betrokkenen	-

1 Zie bijvoorbeeld C.J.M. Kool, *De andere kant van de ene munt*, Universiteit Maastricht, 1996, voor een afweging van kosten en baten.

2 In de industrieel-economische literatuur wordt de fusie als mislukt gezien wanneer geen verhoging van de efficiëntie of extra marktmacht optreedt, resulterend in een verhoging van de winst. Dit gebeurt in ongeveer de helft van de gevallen. Zie bijvoorbeeld D.C. Mueller, *The determinants and effects of mergers: an international comparison*, Oelgeschlager, Gunn en Hain, Cambridge, Mass., 1980; D.J. Ravenscraft en F.M. Scherer, *Mergers, sell-offs, and economic efficiency*, The Brooking Institution, Washington, 1987; en R.L. Olie, *European transnational mergers*, Universiteit Maastricht, 1996.

3 R.L. Olie, op.cit.

4 Zie G.H. Hofstede, *Cultures consequences, international differences in work-related values*, Sage, Beverly Hills, 1980.

5 Een voorbeeld is de moeite die men heeft om een Europese NV tot stand te brengen. Het plan voor een Europese NV, de zogenaamde Societas Europea, die het mogelijk maakt dat ondernemingen juridisch over de grenzen heen kunnen fuseren, stamt al uit de jaren zestig. Keer op keer blijkt het ontwerp stuk te lopen op de nationale verschillen in ondernemingstoezicht en werknemersparticipatie. Hoewel er met behulp van de verschillende EU-richtlijnen wel enige uniformiteit tot stand is gebracht in de nationale regelgeving voor

ondernemingen, zijn de echt moeilijke punten tot op heden blijven liggen.

6 Zie H. Tajfel en J.C. Turner, The social identity theory of intergroup behavior, in S. Worchel en W.G. Austin (red.), *Psychology of intergroup relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

7 Zie C. Goodhart, The political economy of monetary union, in P. Kenen (red.), *Understanding interdependence: the macroeconomics of the open economy*, Princeton University Press, 1995.