

Radboud Universiteit



Nijmegen School of Management

Master Thesis in Business Administration

Inter-municipal collaboration: More than the sum of its parts?

Understanding how piecing by municipalities affects
the intervention and its outcomes.

<i>Author:</i>	José Janssen
<i>Student number:</i>	S4339703
<i>Address:</i>	Veldm. Montgomeryhof 62, 5981 ER Panningen
<i>Phone:</i>	0625100739
<i>E-mail:</i>	jjmp.janssen@student.ru.nl
<i>Supervisor:</i>	Dr. B.R. Pas
<i>2nd Examiner:</i>	Prof. Dr. K. Lauche
<i>Date:</i>	December 22 nd , 2017

ABSTRACT

An increasing number of Dutch municipalities have to collaborate with one another because they are faced with extra tasks that have been decentralized by the Dutch Cabinet, while their expenses have to be reduced at the same time. By collaborating, these municipalities wish to benefit from economies of scale. As clear-cut as this might seem, setting-up an inter-municipal collaboration involves comprehensive organizational change. How this change exactly occurs and which interventions are needed to overcome the bottlenecks, so eventually the austerity and quality objectives can be reached, is what this research explains. These questions are answered based on the examination of the implementation of the new infrastructure for the collaboration between three Dutch municipalities. A qualitative, case-study approach has been used to study this phenomenon in-depth – using interviews and documents and analyzing them with template analysis.

In this case, the intervention was organized and implemented by a separate project structure, which had to be set up first by the collaborating organizations. Subsequently, to inform all employees about the intervention and engage them in the implementation of it, several communication activities were arranged. Once this all was in place, the actual implementation of the new infrastructure started. The resulting change process went quite well, in that the inter-municipal collaboration was operational by the beginning of 2017, as planned. However, the resulting (infra)structure was suboptimal due to the efforts of the municipalities to both maintain the current situation as well as negotiate the desired situation. In other words, the partners pursued their individual interests and lost sight of the shared goals. Underlying these proceedings seems to be the lack of motivation and readiness to change of the top management of the municipalities. Consequently, several clashes hindered the implementation process, which had to be overcome to keep moving towards the realization of the long-term objectives. Thus, the resistance had to be resolved, which was possible using quite straightforward measures, namely: (a) providing everyone with transparent information on the proceedings regarding the intervention, and (b) giving them enough time to get used to the changes. In general, a bottleneck might be unsolvable sometimes; then there is no option other than redesigning the desired situation.

Table of Contents

1. INTRODUCTION.....	5
1.1 Practical relevance.....	5
1.2 Scientific relevance.....	6
1.3 Goal and research question.....	7
1.4 Thesis outline.....	8
2. THEORETICAL BACKGROUND	9
2.1 Inter-municipal collaboration	9
2.2 Intervention in organizations: 3D-model.....	12
2.3 Organizational change	16
2.3.1 The change concept.....	16
2.3.2 The change process	18
2.4 Focus of current research in terms of the 3D-model	23
3. METHODOLOGY	25
3.1 Method.....	25
3.2 Case selection	25
3.3 Data collection, data analysis, and research criteria	26
3.3.1 Interviewing	27
3.3.2 Document analysis	29
3.3.3 Data analysis	30
3.3.4 Qualitative research criteria	31
3.4 Research ethics	32
4. RESEARCH RESULTS.....	34
4.1 Organizing the infrastructure of the intervention	34
4.1.1 The intervention organization	34
4.1.2 Communication activities	36
4.1.3 Linkage to the theory	37
4.2 Getting to a shared desired situation.....	38
4.2.1 From diagnosing the problem to designing the solution.....	38
4.2.2 The desired situation	38
4.2.3 The process of piecing	40
4.2.4 Linkage to the theory	46
4.3 Overcoming the ‘clashes’	46
4.3.1 Creating motivation and readiness to change	46

4.3.2 How they got over the hurdles	47
4.3.3 Redesigning the desired situation	48
4.3.4 Linkage to the theory	49
5. DISCUSSION	50
5.1 Insights from the data	50
5.2 Conclusion	51
5.3 Discussion.....	51
5.3.1 Scientific contribution.....	51
5.3.2 Practical implications.....	53
5.3.3 Research limitations and directions for future research.....	53
5.3.4 Reflection and reflexivity	54
REFERENCES.....	56
APPENDICES.....	64
Appendix A: Interview guide	65
Appendix B: Final template.....	74
Appendix C: Codebook	75
Appendix D: Overview of the digital documents	115

1. INTRODUCTION

In this chapter both the practical and scientific relevance of this research are addressed, followed by a description of the research goal and question. Then the outline for the remainder of this thesis is presented.

1.1 Practical relevance

Dutch municipalities have received considerable media attention over the past years. In 2014, the Dutch Cabinet decided to decentralize several tasks in the fields of care, youth and work; this decision was accompanied by major cuts (VNG, 2013). The 390 municipalities the Netherlands counts (CBS, 2016), were expected to fulfill these new responsibilities while maintaining the same level of facilities and their quality. Consequently, in 2018 a deficit of almost 5 billion in municipalities' budgets threatens. The budgets of municipalities need to be balanced. Therefore, the municipalities have to reduce their expenses (COELO, 2015).

Cutting their costs is unavoidable for many municipalities, but what the most suitable approach is to realize these cutbacks differs for each of them. For instance, a local government can try to reduce its tasks, improve its processes, and rethink its strategic orientation (Bekkers, 2013). Besides these possibilities, a municipality may also decide to cooperate with other municipalities to reduce its expenses (OECD, 2014). This is not surprising because amalgamating public services into larger entities is assumed to have scale size benefits. These include more administrative power and higher efficiency of the organization in delivering public services (OECD, 2014).

Collaborations are currently often applied by Dutch municipalities (Bekkers, 2013), yet they require organizational change. How do municipalities that decide to work together actually change and which interventions are necessary to achieve the intended goals? This research aims to answer these questions by exploring the change process the municipalities and the so-called “Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2-Gemeenten” (GRSA2) – encompassing the merger of the business support functions of three cooperating municipalities – went through in 2016, to eventually be able to attain their austerity and quality objectives starting from 2017.

The findings of this research provide the manager of the GRSA2 with insight into the change process that the local governments and the GRSA2 went through and the interferences that were necessary. Furthermore, some recommendations for the future will be given that can help the manager to achieve the long-term goals. Besides, the results might be transferable to other municipalities and organizations in the public sector that want to pursue budget cuts and

high-quality services through a collaboration. This enables managers to prepare for possible bottlenecks during the change process as well as the potential consequences of implementing such an intervention beforehand.

1.2 Scientific relevance

This research contributes to the academic field in several ways. First of all, this study adds to the existing body of literature on inter-organizational collaborations; in particular, for municipalities and more generally for other public organizations. Which is desirable because it is still ambiguous whether such a relationship enhances economies of scale and consequently expenditure reductions (Blesse & Baskaran, 2014). Since these advantages are often the main reason for public organizations to engage in a collaboration, more empirical research is required to establish whether this approach achieves what it sets out to do. Furthermore, when zooming out and looking at the existing studies in the more general field of change management, it stands out that not much research has been done at all to discover how change processes affect change outcomes (Lee et al., 2012; Weiner, 2009). Of the few studies that do exist, most state what the goals of change initiatives are, but not to which extent the desired outcomes have been achieved (Kuipers et al., 2014; Hood & Dixon, 2015). Moreover, there is a lack of research on what constitutes the success or failure of organizational change (Kuipers et al., 2014; Buchanan et al., 2005 quoted in Burnes & Jackson, 2011; Fernandez & Rainey, 2006). This empirical study looks at the change process of three cooperating municipalities; thereby shedding light on the taken steps and the related outcomes, which might help to fill these gaps.

Secondly, the findings of existing research on this topic appear to be transferable to different institutional contexts (Blesse & Baskaran, 2014). Nevertheless, most articles do not discuss the Netherlands; therefore, a closer look at Dutch municipal collaborations is required to determine the transferability of the results. This research does look at the collaboration between Dutch municipalities, which makes it possible for academics to determine if the findings of current research are transferable to public organizations in the Netherlands.

Thirdly, the findings also contribute to the literature on New Public Management (NPM) by providing insight into the factors that enhance or inhibit the collaboration between municipalities. Currently, it is still unclear which conditions enhance or prevent positive effects. Thus, more attention needs to be paid to “contextual factors and the underlying mechanisms through which they influence the success or failure of NPM reforms” (Sorin, 2015, p. 66; Pollitt & Sorin, 2013, p. 26; ter Bogt, 2007, p. 23). Moreover, most NPM-studies have looked at changes in the processes – or internal workings – of public institutions (Sorin, 2015; Pollitt & Sorin, 2011); while

there is a need to research the outputs and outcomes of the reforms (Pollitt & Sorin, 2013). This research is a good starting point because it does not merely look at the inducement of the collaboration and the implementation process of such an intervention. This research also takes a closer look at the outcomes of an NPM-like reform (the implementation of the new infrastructure for the municipal collaboration); thereby dealing with the ambivalence in the existing literature regarding the actual NPM-outcomes (Sorin, 2015; Pollitt & Sorin, 2013; Verbeeten & Speklé, 2015).

Finally, as fourth, besides the contributions mentioned above, the findings of this study also expand our knowledge about organizational change in public sector organizations in several other ways. To begin with, only a few articles discuss studies on changes in public sector institutions (Kuipers et al., 2014; Fernandez & Rainey, 2006). Moreover, more empirical research on change processes in public organizations is needed, specifically regarding change interventions and the behavior of the people undergoing the changes (Kuipers et al., 2014; McAleese et al., 2013). Also, it seems that there is still no consensus regarding the cause of resistance amongst workers and how to overcome it (Kuipers et al., 2014). Thus, more studies are required to help academics and practitioners gain a better understanding of how change should be introduced in organizations to enhance the acceptance of change amongst organizational members and to involve them in change implementation. Additionally, the content of change has received much thought by several authors; while less attention is paid to the actual implementation of change in an organization (Kuipers et al., 2014; Tsoukas & Chia, 2002; Hambrick, 2004 quoted in Sonenshein & Dholakia, 2012). This empirical research, on the other hand, pays considerable attention to the implementation of organizational change (the intervention in the infrastructure of the municipalities).

1.3 Goal and research question

The purpose of this research is twofold: (1) to gain more insight into the change process municipalities go through when implementing the new infrastructure of the impending inter-organizational collaboration; (2) to advise managers of local governments – and other public organizations – on how they may ensure that the collaboration enhances the achievement of the mutual goals. Accordingly, the research question reads: *“How do municipalities that decide to cooperate with one another actually change and which interventions are required to achieve the desired goals?”*. By investigating the implementation of the infrastructural design for the inter-municipal collaboration between three Dutch municipalities and the GRSA2, this research looks for the answer to this question.

1.4 Thesis outline

The remainder of this thesis consists of four chapters, which are described concisely here. Chapter 2 explains the concept of inter-municipal collaboration and reviews it in light of the existing body of literature, followed by a clarification of the focus of this research. Subsequently, chapter 3 addresses the qualitative, case-study approach that was chosen for this study and the selected case. After that, the data sources, the data collection methods, the analysis technique (template analysis), and the research ethics are discussed. Next, the research findings are presented in chapter 4 – which reviews topics like organizing the infrastructural design, the desired situation, and the process of piecing. Lastly, in chapter 5 the research question is answered, and a brief conclusion is given. Further, the scientific contribution and practical implications of this research are addressed; followed by a description of the study its limitations and suggestions for future research. The chapter concludes with a reflection on how the research went as well as on the researcher's position in and influence on this process.

2. THEORETICAL BACKGROUND

This chapter begins with the explanation of what inter-municipal collaboration is, the advantages and disadvantages of this approach, and other determinants that lead (public) organizations to engage in this type of relationship. After that, the concept is related to existing research in the fields of Intervention Methodology and Organizational Change. Several studies, theoretical concepts, and models are addressed in this chapter; subsequently, the focus of this research is clarified.

2.1 Inter-municipal collaboration

As described in the previous chapter, an increasing number of local governments decide to – or have to – collaborate with other municipalities to achieve their goals (Argento et al., 2010; ter Bogt, 2006). Therefore, the interest of academics in this relationship is piqued, leading to an increase in both research and literature on this type of organizational change (Wiberg & Limani, 2015; Blesse & Baskaran, 2014; Verma & Verma, 2011; Andersen, 2011). Most literature on inter-municipal collaboration is prescriptive and stems from organizational development research (Verma & Verma, 2011, p. 30). Furthermore, the shift towards organizational collaboration and the resulting changes are often seen as part of NPM. NPM entails that public sector organizations apply management approaches and instruments that initially come from the private sector for evaluating and redesigning themselves (ter Bogt, 2006; ter Bogt, 2007; Verbeeten & Spekklé, 2015; Cienfuegos Spikin, 2011). Moreover, NPM is mainly concerned with the efficiency, effectiveness and service quality of government organizations (ter Bogt, 2006; ter Bogt, 2007; Sorin, 2015; Pollitt et al., 2007).

An inter-municipal collaboration entails the cooperation of a municipality with neighboring municipalities to provide public services or execute specific tasks to take advantage of economies of scale (Kellermann, 2008; Swianiewicz, 2010 quoted in Strebel, 2014); thus, they strive for synergy. Local governments often appeal to this approach because of its strengths (Argento et al., 2010). The main advantages are that municipalities – as a result of the obtained economies of scale – can deliver better services (Argento et al., 2010) and provide them more (cost-)efficiently (Wiberg & Limani, 2015; ter Bogt, 2006). Besides these strengths, another advantage of inter-municipal cooperation is that it does not jeopardize the democratic accountability of the individual municipalities (Wiberg & Limani, 2015). However, this is contested by Andersen (2011) who argues that local autonomy and democracy are at stake in case of municipal collaborations. Nevertheless, this approach also has its weaknesses. One notable weakness is that it requires

the rearrangement of organizational structures and the reallocation of resources, which might trigger conflicts amongst the municipalities (Wiberg & Limani, 2015). Furthermore, it is argued that voluntary collaborations achieve less significant cost savings than compulsory forms of cooperation (Blesse & Baskaran, 2014).

Besides the strengths and weaknesses of an inter-municipal collaboration, several aspects of proximity have been defined, which “strengthen the prerequisites for successful collaboration” (Wiberg & Limani, 2015, p. 67). Table 1 provides a brief overview of the six proximity facets that should receive consideration before municipalities engage in an inter-municipal cooperation.

	<i>Proximity Aspect</i>	<i>Explanation</i>
1	Cognitive	Sharing a common vocabulary and conceptual framework.
2	Organizational	Capacity to coordinate and exchange information.
3	Social	Micro-level social ties of friendliness and trust.
4	Institutional	Macro-level routines, rules, and regulations.
5	Geographic	Closeness of associates.
6	Functional	Sharing a common labor market.

Table 1: Six proximity aspects for inter-municipal collaboration (Boschma, 2005; Shearmur, 2011 quoted in Wiberg & Limani, 2015, p. 67).

The existing body of literature on this approach – when it comes to municipalities and other public organizations – does not discuss more than what has been addressed above. Apart from Gray and Stites (2013), who listed several positive and negative outcomes of governmental partnerships, as can be seen in table 2.

<i>Positive</i>	<i>Negative</i>
Improved project designs	Need to deal with conflict
Greater transparency and acceptance of plans	Less thorough study of research
More efficient resource usage	Reduced funds
Strengthen data management	
Meet sustainability targets	
Garner greater public accountability	
Insight into economic and demographic trends	
Improve interagency coordination	

Table 2: Positive and negative partnership outcomes of governmental collaboration (Gray & Stites, 2013, p. 50)

Nonetheless, to find out (more about) what the possible challenges and outcomes of an inter-municipal collaboration are, additional research is needed (Blesse & Baskaran, 2014).

Though, more (empirical) studies concerning inter-organizational collaborations, partnerships, and strategic alliances among others, have been carried out in the business world (e.g. Crosby & Bryson, 2010; Selsky & Parker, 2005; Bedwell et al., 2012; Selsky & Parker, 2010, all quoted in Le Pennec & Raufflet, 2016). Most of these studies focused either on the municipalities their

motivation to cooperate or on the critical success factors for such collaboration. Several researchers have defined the following generic motivations for inter-organizational collaboration: to improve the organizational image, to gain legitimacy, to transfer and generate knowledge, to combine competencies, to get access to networks, to share resources, to share risks and costs, to innovate, and to create value (e.g. Austin, 2000; Seitanidi, 2010; Hardy et al., 2003, all quoted in Le Pennec & Raufflet, 2016; Gray & Stites, 2013; Le Pennec & Raufflet, 2016). Furthermore, some researchers specified critical success factors that should be adequately managed so they enable inter-organizational collaboration. For starters, Gray and Stites (2013) described various essential characteristics of partners and partnerships that influence the processes and eventually the outcomes of inter-organizational collaborations. Namely, the following: the resource profile of each partner, the cultural fit between the partners, the power dynamics of the collaboration, previous experience of the partners with partnerships, the time horizons of the partners to achieve results, and the reputation and accordingly legitimacy of the partners. Additionally, other critical success factors – like differing expectations of the participants, establishing a shared vision, the agreement on norms and management processes, building trust among partners, handling conflicts, developing criteria for evaluating the progress, and promoting effective leadership – were designated. (e.g. Bryson et al., 2006; Nowell, 2010; Le Ber & Branzei, 2010a; Selsky & Parker, 2005, all quoted in Le Pennec & Raufflet, 2016; Gray & Stites, 2013). Nevertheless, this does not tell us anything about what the result is of inter-organizational collaboration and how the factors above contribute to that. Most research merely argues that collaborating indeed creates value, but it does not discuss what the outcomes are and how these are generated (Le Pennec & Raufflet, 2016). Instead, “as a process, collaboration has tended to become the desired outcome in itself, and not simply the vehicle for value creation.” (Le Pennec & Raufflet, 2016, p. 4). The above-mentioned motivations for the rise of inter-organizational collaborations are often also seen as the desired effects of this approach. However, the existing body of literature does discuss the following three broad types of effects: “(a) strategic effects; (b) knowledge creation effects; and (c) political effects” (Hardy et al., 2003, p. 321). Collaboration effects are strategic when they help businesses to get access to resources they otherwise would not have (Powell et al., 1996, quoted in Hardy et al., 2003). To establish the degree to which an inter-organizational collaboration generates these strategic effects, you can determine “the degree to which distinctive resources were acquired, improving the ability of collaborating partners to carry out their ‘core’ business.” (Hardy et al., 2003, p. 339). Furthermore, knowledge creation effects can be ‘measured’ by determining the degree to which a collaboration “produced new knowledge and practices that diffused beyond the boundaries of the collaboration” (Hardy et al., 2003, p. 340). Lastly,

collaboration effects are political when they enable the organizations to deal with competitive pressure. To decide whether an inter-organizational collaboration generated political effects, you can look at “the way in which the collaboration increased the influence that partners had on the broader interorganizational relations of which they were a part” (Hardy et al., 2003, p. 340). It should be noted, however, that not every collaboration generates all three effects (Hardy et al., 2003).

2.2 Intervention in organizations: 3D-model

In the previous paragraph, it became clear that the implementation of an inter-municipal collaboration requires changes to the organizational structure of the municipalities. More specific, it calls for episodic interventions in the infrastructure of the concerned organizations. A useful model to look at episodic interventions is the 3D-model; therefore, this model is explained in this paragraph.

The 3D-model can support designers with the design and planning of episodic interventions in the organizational structure (Achterbergh & Vriens, 2015). Episodic interventions are a particular type of organizational change; they are conscious, deliberate, and have a large impact on the organization its infrastructure. The organization its infrastructure refers to the distribution and coordination of work within the organization. A separate and temporarily organization has to be set up for the organization of the intervention because the current organizational infrastructure is not capable of redesigning itself (Achterbergh & Vriens, 2015). One distinction that is important to note, is the difference between the goal of an intervention and the goal in an intervention. The 3D-model is an open model, meaning that the goal of the intervention is contingent upon the desired effect by the designer. The goal in the intervention, however, is twofold: a social and functional goal. The social goal is focused on the acceptance and integration of an intervention both in the social practices of relevant organizational members and in the organizational behavior (Achterbergh & Vriens, 2015). The functional goal is concerned with the optimization of the quality of the infrastructural design and its implementation (Achterbergh & Vriens, 2015). Further, Achterbergh and Vriens (2015) acknowledge that many change efforts fail because episodic interventions are complex, but they also argue that the problems can be overcome with their 3D-model.

The model consists of three dimensions that are part of any episodic change in organizations: the functional, the social, and the infrastructural dimension. The functional dimension is concerned with the diagnosis of the problem, the design of a solution for the problem, the implementation of the solution, and the evaluation of the solution. The first sub-

goal of the functional dimension, the problem diagnosis, is threefold: the gap or problem analysis, the analysis of the causes of the problems, and the definition of the so-called ‘solution space’ (Achterbergh et al., 2009, p. 21; Achterbergh & Vriens, 2015). Once the problem diagnosis is finished, it is time to take action to remove the causes that negatively influence the realization of the goal of the intervention. Thus, the purpose of the design phase is to find an infrastructure that eventually enables the achievement of the organization its goal. The output of this phase is a tailored proposal for changing the organizational infrastructure (Achterbergh & Vriens, 2015). The next step is the implementation of the design, which entails that the proposed changes to the organizational infrastructure are being carried out. Thus, the goal of the implementation is to solve the gap that exists between the actual and the desired infrastructure by implementing the proposed changes. The larger the difference, the bigger the scale of the required intervention. The actual implementation of the design requires an implementation plan that divides the total intervention into smaller and more manageable steps. Further, the plan also has to define when these steps are being implemented in the organizational infrastructure (Achterbergh & Vriens, 2015). The last step of the implementation entails the execution of these smaller portions of the total intervention. The purpose of the last sub-goal of the functional dimension, the evaluation of the solution, is to determine if the implemented solution had the desired effect. In other words, we want to determine if the implemented changes (in the organizational infrastructure) have resulted in the achievement of the goal of the intervention (Achterbergh & Vriens, 2015). To reach this goal four steps need to be taken. Firstly, the evaluation criteria, that concern both the product and the process of the intervention, must be established. Moreover, the product evaluation looks at the effectiveness of the intervention; whereas, the process evaluation examines the efficiency of the intervention (Achterbergh & Vriens, 2015). If a gap exists, one should try to investigate whether this is caused by the implemented solution (the intervention) in the organizational infrastructure or by other factors. If there is no gap, so the goal is reached, then it should still be confirmed that the success is due to the intervention and not to other happenings (Achterbergh & Vriens, 2015).

Secondly, the organization also has to look at the social dimension, which takes the readiness to change of both the organizational members and the organization itself in consideration (Achterbergh & Vriens, 2015). Organizational change requires changes to the behavior of employees; otherwise, the proposed realizations will not be implemented in the organizational infrastructure. Thus, the changes to the organizational infrastructure must be accepted by the organizational members. However, the implemented changes also have to be integrated into the organizational routines (Achterbergh & Vriens, 2015). Without this integration,

the organizational members do not act according to the ideas of the functional dimension. The social dimension is concerned with three classes of goals, namely: the unfreeze goals, the change goals, and the refreeze goals (Achterbergh & Vriens, 2015). The first step is to unfreeze the self-locking organizational behavior, which can be achieved by meeting the following conditions: (a) create disconfirmation by making the employees understand that there is a problem; (b) create anxiety and guilt to make the employees both fear and feel responsible for the problematic behavior. Furthermore, they also have to desire a new structure; (c) provide the employees with a certain level of psychological safety, not only to make sure that they can admit their mistakes but also to make the employees understand that they can do something about the problem (Schein, 1987 quoted in Achterbergh & Vriens, 2015). If these sub-goals are achieved, the organization and its members might be motivated and ready to move away from their old behavior and routines and change them. This brings us to the next stage, the change, which entails the search for and the embracement of different types of organizational behavior by (a) scanning the environment to obtain a new point of view (this might be an inspiring practical situation or a theoretical model); or (b) identifying with a role-model (this can be a consultant, a manager, or a colleague) (Schein, 1987 quoted in Achterbergh & Vriens, 2015). The last step, the refreezing, entails the integration of the new behavior into the routines of the organizational members. This integration should take place at both the individual level and the social level. The former refers to the so-called personal fit meaning that the new behavior has to fit the self-concept of a person. Whereas, the latter has to do with the fit of the behavior to other organizational members so that people share the new point of view (Schein, 1987 quoted in Achterbergh & Vriens, 2015). Both forms of fit are required for the ‘lasting’ incorporation of the new structure.

Lastly, the infrastructural dimension is responsible for organizing the infrastructure of the intervention. It does so by identifying the required means – structure, HR-measures, and technology – for achieving both the functional and social goal in the intervention (Achterbergh & Vriens, 2015). The structure of the intervention refers to the actual “structure of the (temporary) organization that is responsible for organizing and realizing the intervention” (Achterbergh & Vriens, 2015). Van Amstelvoort (1998 quoted in Achterbergh & Vriens, 2015) listed different types of change approaches; from which the expert, the deblocking, the blueprint, the cascading, and the collective approach are suitable for episodic interventions. The choice for one of these approaches depends on the following characteristics of the intervention:

- (a) the object of the intervention: the number of aspects that are involved and the parts of the organization you intervene in;

- (b) the impact of the intervention, which refers to the degree of behavioral change that is required;
- (c) the degree of participation of organizational members: a particular structure may allow more or less participation of employees in the intervention;
- (d) the degree of freedom allowed in the intervention, or how much is laid down up front;
- (e) the tempo or speed of the intervention (Achterbergh & Vriens, 2015).

Table 3 describes these characteristics for the aforementioned types of change approaches.

	<i>Characteristics</i>	<i>Description</i>
Expert	Object: narrow-broad Freedom: closed Participation: little Tempo: fast-gradual Impact: large	External specialists intervene in aspects of the infrastructure
Deblocking	Object: narrow-broad Freedom: closed-open Participation: little Tempo: fast-gradual Impact: small	Large, complex, and critical problems are tackled by dedicated intervention teams that are not a part of the operating core
Blueprint	Object: broad Freedom: closed Participation: little Tempo: fast-gradual Impact: large	A small intervention team designs the whole organization and introduces this intervention by means of a pre-established plan
Cascading	Object: broad Freedom: closed-open Participation: little-much Tempo: fast-gradual Impact: large	Start: small team develops a macro design – Then: micro structures are designed in a participative way.
Collective	Object: broad Freedom: open Participation: much Tempo: fast Impact: small-large	Large groups of organizational members participate in searching conferences

Table 3: Programming and directing change processes (van Amelsvoort, 1998 quoted in Achterbergh & Vriens, 2015).

Additionally, several HR-measures can be taken to support the intervention; however, these measures have to be aligned with the goals of both the social and the functional dimension. The first HR-measure entails the role of (a) consultant(s) in the intervention (Achterbergh & Vriens, 2015). A consultant often possesses specific knowledge and skills that can be of value for the intervention. Consultants can have an expert role, a facilitator role, or a combination of both. The expert role is concerned with the content of an intervention; more precisely, the consultant is responsible for both the creation and application of the conceptual model. A consultant with the facilitator role, however, supports the organizational members if needed. The employees themselves are responsible for the development and implementation of a theoretical framework (Achterbergh & Vriens, 2015). Furthermore, the reward-system of the organization can be altered in

such a way that it enhances organizational change. The organization has to decide if the rewards are offered in advance to stimulate change in employees' behavior, or afterward when the intervention successfully is implemented in the organizational structure (Ledford & Heneman, 2000; Wruck, 2000). Also, the intervention organization has to decide on the required leadership style for the intervention. There are many different leadership styles, but most boil down to the choice between a top-down versus bottom-up approach. More specific, is a charismatic leader that guides the organizational members through the intervention needed, or is a supportive leader more appropriate for the situation at hand (Conger, 2000; Bennis, 2000). Finally, the temporary organization has to determine the required technologies for the intervention. The technologies that can be used are diverse and are helpful for different purposes: for communicating, modeling, researching, and problem solving (Achterbergh & Vriens, 2015). The term technology refers to the language, tools, and techniques that are being applied to interventions.

As a final point, the 3D-model is not merely suitable for the design and planning of an intervention. The model is also useful for the following purposes (Achterbergh & Vriens, 2015):

- (a) to steer the episodic interventions at the operational level;
- (b) to communicate about the episodic interventions;
- (c) to reflect on episodic interventions to determine what did and did not work and why;
- (d) to learn from the interventions by looking back at previous episodic interventions;
- (e) to plan the next step for the organization.

In fact, this research uses the 3D-model to reflect on the implementation of the inter-municipal collaboration between three Dutch municipalities and the GRSA2, to learn from the process they went through, and to plan the next step for them in pursuit of their long-term goals.

2.3 Organizational change

The preceding sections explained that the implementation of an inter-municipal collaboration requires changes to the infrastructure of the participating municipalities. Accordingly, this intervention can also be reviewed in light of the literature on change management (in the public sector).

2.3.1 The change concept

The current body of literature on change in the fields of organization development, public administration, and general management is extensive, but only a few articles discuss studies on changes in public sector institutions (Kuipers et al., 2014; Fernandez & Rainey, 2006). Furthermore,

many different theoretical frames have been used to study change – of which institutional theory, change management theory, and leadership theory have been applied the most (Kuipers et al., 2014). These approaches are focusing on why and how organizations change, and how change can be implemented and managed in organizations (Parastuty et al., 2015). All comprehensive change theories have five distinct properties in common, namely: “(1) a basic metaphor of the nature of organization; (2) an analytical framework to understand the organizational change process; (3) an ideal model of an effectively functioning organization which specifies the direction of change and values for assessing the success of change interventions; (4) an intervention theory that specifies when, where, and how to move the organization towards the ideal; (5) and the definition of the change agent role” (Dunphy, 1996, p. 543 quoted in Weick & Quinn, 1999, p. 365).

The concept of ‘change’ itself refers to the “difference in the state, quality, or structure of an organization” compared to the original (Poole & van de Ven, 2004 quoted in Parastuty et al., 2015, p. 242). Another definition, presented by Tsoukas and Chia (2002), is that “change is the reweaving of actors’ web of beliefs and habits of action to accommodate new experiences obtained through interactions and how managers influence and intervene into the stream of organizational actions” (pp. 567, 580). The latter definition views organizational change rather as pervasive and shaping the organization, in contrast to the former – more traditional – view which treats organizational change as an exception (Tsoukas & Chia, 2002). In the public administration literature, a change is often called a reform, which entails a deliberate and intentional change (Pollitt & Bouckaert, 2004 quoted in Kuipers et al., 2014). Thus, the term ‘reform’ is narrower than the ‘change’ concept. When studying change multiple factors should be taken into account – namely, “the context, content, process, and outcomes of change” (Pettigrew, 1985 quoted in Kuipers et al., 2014, p. 2). Another factor that plays an important role both in the implementation of change and during the change process itself is leadership (Kuipers et al., 2014). Table 4 explains these five factors.

	<i>Factor</i>	<i>Meaning</i>
1	Context	An organization’s external and internal environment (Philippidou et al., 2008).
2	Content	The content of the change (including the organization’s strategies, structures, and systems (Armenakis and Bedeian, 1999).
3	Process	The interventions and processes (radical and emergent change processes) that are involved in the implementation of change (Armenakis and Bedeian, 1999).
4	Outcomes	Criterion variables – like the attitudes, behaviours, and experiences of those involved in the change (Armenakis and Bedeian, 1999).
5	Leadership	Activities executed by top-level administrative or political leaders (Higgs and Rowland, 2005).

Table 4: Change management factors (Kuipers et al., 2014, p. 2).

Change has been looked at from many different perspectives, such as the postmodern and processual approach, that each has their ideas about the scale and impact of change (Higgs and Rowland, 2005 quoted in Kuipers et al., 2014; Burnes, 2004). Moreover, in the literature often a distinction is made between different orders of change: first-order, second-order, and third-order change (Bartunek and Moch, 1987 quoted in Kuipers et al., 2014). First-order change refers to change in sub-systems; specifically, incremental change in systems or structures. Subsequently, second-order change entails organization-wide transformational change, meaning that the entire system – including organizational paradigms – change. Lastly, third-order change encompasses change to many organizations or even a sector; thus, this type of change crosses organizational boundaries (Kuipers et al., 2014, table 1: Orders of change, p. 3).

2.3.2 The change process

“Change is a process and the key to understanding change is to understand the process” (Schein, 1987, p. 93). Four kinds of fundamental process theories exist which explain how and why entities change, namely: “life-cycle, teleological, dialectical, and evolutionary theories” (van de Ven & Poole, 1995, p. 511). This typology is useful for gaining an understanding of more complex theories on organizational change processes. Each theory views a process as a cycle of change events; each process differs regarding the sequence and drivers of changes (van de Ven & Poole, 1995). Firstly, life-cycle theory refers to the metaphor of organic growth for explaining an organization’s development from its start-up to its termination. This development is imminent and follows a particular sequence of phases (van de Ven & Poole, 1995). The second basic theory, teleological theory, explains change based on the view that organizational goals are the ultimate drivers of change in organizations (van de Ven & Poole, 1995). In other words, organizational change proceeds towards an envisioned goal; if required, the organization intervenes in the change process to attain the goal. The teleological theory views change as “a repetitive sequence of goal formulation, implementation, evaluation, and modification” (van de Ven & Poole, 1995, p. 516). When the organization reaches its goal this does not mean that they permanently stay in equilibrium; internal and external factors can trigger new changes (van de Ven & Poole, 1995). The third school of thought, dialectical theory, has been adhering to the assumption that an organization its dynamic environment triggers change in the organization because “colliding forces and contradictory values compete with each other for domination and control” (van de Ven & Poole, 1995, p. 517). Moreover, change occurs when there is no equal balance of power between opposing entities, and thus, one of the entities decides to confront the current state of affairs

(van de Ven & Poole, 1995). The last theory, evolutionary theory, explains change based on the “continuous cycle of variation, selection, and retention” (van de Ven & Poole, 1995, p. 518) organizational entities go through. These cumulative changes alter the structural forms of these entities (Campbell, 1969 quoted in van de Ven & Poole, 1995). The four theories described above should be combined to be able to analyze the complexities of change processes (van de Ven & Poole, 1995).

Planned and emergent change

The distinction between planned and emergent change is made commonly in the literature on organizational change (Beer and Nohria, 2000 quoted in Kuipers et al., 2014). Planned change processes refer to radical waves of reforms that follow a plan, while emergent change processes consist of incremental and continuous changes that evolve along the way (Wollman, 2000 quoted in Kuipers et al., 2014; Lee et al., 2012; Weick & Quinn, 1999). Thus, “episodic change follows the sequence unfreeze-transition-refreeze, whereas continuous change follows the sequence freeze-rebalance-unfreeze” (Weick & Quinn, 1999, p. 361). Public organizations can choose between these two perspectives. Although, some theories challenge these assumptions by viewing change as an oscillation between long periods of stability that only allow incremental changes, and short periods of radical disruptions (Gersick, 1991; Romanelli and Tushman, 1994 quoted in Burnes, 2004). This explanation is also known as the punctuated equilibrium paradigm. The incremental changes do not transform the deep structure (the durable underlying order) of an organization; therefore, revolutionary periods are required that dismantle the convergence to be able to accomplish fundamental changes (Gersick, 1991; Weick & Quinn, 1999).

Resistance to change

Another topic that has received much attention in the literature on change management and public management is resistance to change (Kuipers et al., 2014). The behavior and feelings of employees play a significant role in the change process. Organizational change only occurs if key employees are dissatisfied with the current state of affairs, and thus, perceive the need to change (Hinings, 1996 quoted in Lee et al., 2012). Employees' behavior and attitudes should be supportive of organizational change (Greenwood & Eby et al., 2000 quoted in Chou, 2015). Three types of supportive behavior to change have been defined, namely: championing, cooperation, and compliance (Herscovitch and Meyer, 2002 quoted in Chou, 2015). The ideal type of supportive behavior is championing, which entails that employees are not only willing to embrace organizational change, but they also promote it to other organizational members. In other words, the employees see the value of the change and want to implement it throughout the organization (Weiner, 2009).

Cooperation refers to the acceptance of change by organizational members, but they are also willing to make an extra effort to enhance change implementation. Lastly, compliance merely refers to the willingness of employees to do what the organization requires of them regarding change implementation (Chou, 2015). If all three types of supportive behavior are absent, organizational change gets delayed and discouraged due to the resistance of employees. However, leaders can, through their interactions with the staff, stimulate the supportive behavior of employees and thereby facilitate the successful implementation of change (Wayne et al., 1997 quoted in Chou, 2015; Coetzee et al., 2012; Sonenshein & Dholakia, 2012). Moreover, Battilana and Casciaro (2013) argue that a change agent can overcome the resistance of employees if he has strong ties to them; these provide the “change agent with an affective basis for their co-optation” (p. 820). The dominant perspective on resistance to change – as became evident above – assumes that change agents do the right thing while the employees are the ones that resist change (Klein, 1976 quoted in Ford et al., 2008). Though, Ford et al. (2008) argue that our understanding of resistance to change needs to be expanded so, that it also includes the resistance of change agents themselves. Change agents contribute to the resistance by breaching agreements with employees; this, in turn, harms their trust in the change agents (Cobb et al., 1995 quoted in Ford et al., 2008). Furthermore, resistance to change can also be regarded as a possible resource for effective organizational change by “building awareness and momentum for change” (Ford et al., 2008, p. 363). Unfortunately, many authors do not consider this option (Knowles & Linn, 2004c quoted in Ford et al., 2008).

Many reasons have been suggested to explain why employees resist change – such as the organizational context, the expectation of employees that changes have undesired outcomes, the personality of an employee, and the chosen change management strategy (top-down versus bottom-up) (Oreg, 2006 quoted in Kuipers et al., 2014). Tushman and Romanelli (1985) also discuss three barriers to change, namely: existing cognitive frameworks, motivational barriers (pain of loss and uncertainty about the future), and constraints due to stakeholder obligations (quoted in Gersick, 1991). It seems that a “lack of alignment between the value system of change interventions and those of the organizational members that undergo the changes” (Burnes & Jackson, 2011, p. 133) might be a better explanation for why many change efforts fail. However, most research – taking the culture perspective – has looked at the alignment of organizational and individual values (Schein, 1985 quoted in Burnes & Jackson, 2011).

Luckily, existing research provides us with several models that can support change implementation in organizations. Most of these models are based on the three-stage model (unfreezing, changing, and refreezing) of the change process (Fernandez & Rainey, 2006), which

has been explained in the previous section regarding the 3D-model. Underlying this model is the planned approach to change; as discussed above, this approach “views change as moving from one fixed state to another through a series of pre-planned steps” (Bamford & Forrester, 2003 quoted in McAleese et al., 2013, p. 107). However, organizations nowadays are faced with a complex environment due to developments like globalization and digitalization; which both raises the pace of change and makes it more difficult for organizations to implement change successfully (Graetz, 2011 quoted in McAleese et al., 2013). Hence, the three-step model has received many criticisms regarding its “suitability for only small change initiatives, its top-down approach, and its ignorance of power relations and politics in organizations” (Burnes, 2004, pp. 977, 978). Moreover, many authors argue that the model is outdated and too simplistic (Kanter et al., 1992 and Pettigrew et al., 1989 quoted in Burnes, 2004). Others argue that the critiques are unfounded and that the model is still relevant for modern society, albeit in a somewhat adapted form (Burnes, 2004; McAleese et al., 2013). Additionally, the meaning-making change adaptation model (Sonenshein & Dholakia, 2012), explains the conditions under which organizational members are more likely to engage in supportive behaviors to change implementation. Thus, employees do not always resist organizational change, and they might even contribute to the implementation of change (Sonenshein & Dholakia, 2012).

Readiness for change

On the other hand, several authors do not speak of resistance to change. Instead, they argue that it is important to establish organizational readiness for change (Weiner, 2009; Armenakis et al., 1993). The construct of organizational readiness is multi-levelled (individual, team, and organizational level) and multifaceted (change commitment and efficacy) (Weiner, 2009). An organization's readiness to change refers to the shared commitment and capability of organizational members to implement change (Weiner, 2009). Therefore, the concept of ‘organizational readiness for change’ differs from that of ‘individual readiness for change’ because the latter refers to the cognitive engagement of a single employee to a change effort and its implementation (Weiner, 2009). Readiness can be viewed as the “precursor to the behaviors of either resistance to, or support for, a change effort” (Armenakis et al., 1993, pp. 681-682). The organizational readiness for change should be as high as possible because then the employees are more likely to commit themselves to organizational change, which increases the chance of effective change implementation (Weiner, 2009). However, as logic as this might seem, scientific proof for this statement is scarce (Weiner, 2009). Furthermore, while readiness for change has been studied

extensively for individuals (Armenakis et al., 1993; Lewin, 1947) empirical evidence regarding organizational readiness for change is limited (Weiner, 2009).

Change implementation

The outcomes of organizational change – or the results of the implementation of change – can be “intended or unintended and positive or negative” (Kuipers et al., 2014, p. 12). Furthermore, the existing body of literature discusses several (traditional) outcome measures – such as an increase in profitability, efficiency, organizational survival chances, equity, and transparency (Kuipers et al., 2014; Lee et al., 2012). For a large part, the outcomes are dependent on the organizational context (Lee et al., 2012). Nevertheless, for organizational change to be effective, all change elements should be aligned and well-coordinated (Lee et al., 2012; Burnes, 2009a quoted in Burnes & Jackson, 2011; Geldenhuys & Veldsman, 2011 quoted in Coetzee et al., 2012).

Moreover, several factors that enhance the success or failure of the implementation of change(s) have been addressed in the literature (Kuipers et al., 2014). The factors that are perceived to contribute to the success of change implementation are incentives, adequate resources, and the support of stakeholders (Thomas, 2006 quoted in Kuipers et al., 2014). Fernandez & Rainey (2006), however, argue that the following eight additive determinants possibly contribute to the success of change implementation:

1. managers must promote the need for change by persuasion and communication;
2. leaders must come up with a plan for the actual implementation of change;
3. managers need to build internal support for the change initiative and deal with resistance amongst employees by letting them participate in the change process;
4. the top-management should support the organizational transformation;
5. leaders need to build support for the change amongst external stakeholders (like politicians);
6. adequate resources need to be provided to support the change process;
7. the organizational members need to institutionalize and incorporate the changes throughout the organization;
8. managers need to pursue an integrative approach to change that realizes systemic changes in all the organization its subsystems.

It becomes apparent from this enumeration as well, that leadership is an essential element in organizational change processes and affects the performance of both individuals and organizations in the public sector (Jaskyte, 2003 quoted in Chou, 2015; Kotter, 1996 quoted in Kuipers et al., 2014). Further, Kavanagh and Ashkanasy (2006) argue that leaders of public institutions need

to have the proper knowledge and skills to guide the organizational change process (quoted in Kuipers et al., 2014). Additionally, the change management literature often discusses leadership from the traditional ‘vertical’ perspective, entailing a “powerful and hierarchical leadership role” (Stewart & Kringas, 2003 quoted in Kuipers et al., 2014, p. 11; Coetzee et al., 2012). The general perception is that in public organizations this role often is being fulfilled by the head of the agency because this person has the power to make organizational change happen (Tushman & Romanelli, 1985 quoted in Lee et al., 2012; Chustz & Larson, 2006 quoted in Kuipers et al., 2014). Top management may design the change efforts, but it is up to the middle managers to operationalize these initiatives and align them to the local units; which is difficult because they did not plan the change themselves (Lüscher & Lewis, 2008). Furthermore, three types of leadership – transformational, transactional, and monitoring – have been defined in the literature, of which transformational leadership is successful in “connecting followers’ identity to the vision and mission of an organization” (Kark & Shamir, 2003 quoted in Chou, 2015, p. 111). Another typology, defined by Roland and Higgs (2008), distinguishes between the following four approaches for the implementation of change:

1. directive change, meaning that change is top-down and driven by a single leader (often a senior);
2. self-assembly change, which entails change that is guided by pre-defined goals of the leader – however, the local teams are responsible for the actual implementation of change;
3. master change, which assumes that change efforts are based on clear frameworks;
4. emergent change entails the gradual development of change because the organizational context is too complex to be directly lead, there are strict rules to govern change whatsoever (Coetzee et al., 2012).

Nevertheless, despite all existing typologies, not many researchers have taken other types of leadership – like shared or team leadership – into account for managing change processes in public organizations (Jackson & Parry, 2009 quoted in Kuipers et al., 2014; Gioia & Thomas, 1996 quoted in Sonenshein & Dholakia, 2012).

2.4 Focus of current research in terms of the 3D-model

As has been addressed before, the merger of the business support functions of the three municipalities indeed is an intervention. Accordingly, the 3D-model by Achterbergh and Vriens (2015) – since it is also useful for reviewing an intervention – is used as the general guidance for this research (see Figure 1). In particular, this research zooms in on the circled concepts in

Figure 1, namely: how the intervention (structure) was organized and how the implementation went. Additionally, the study also briefly touches upon the topics with the dashed ovals around it.

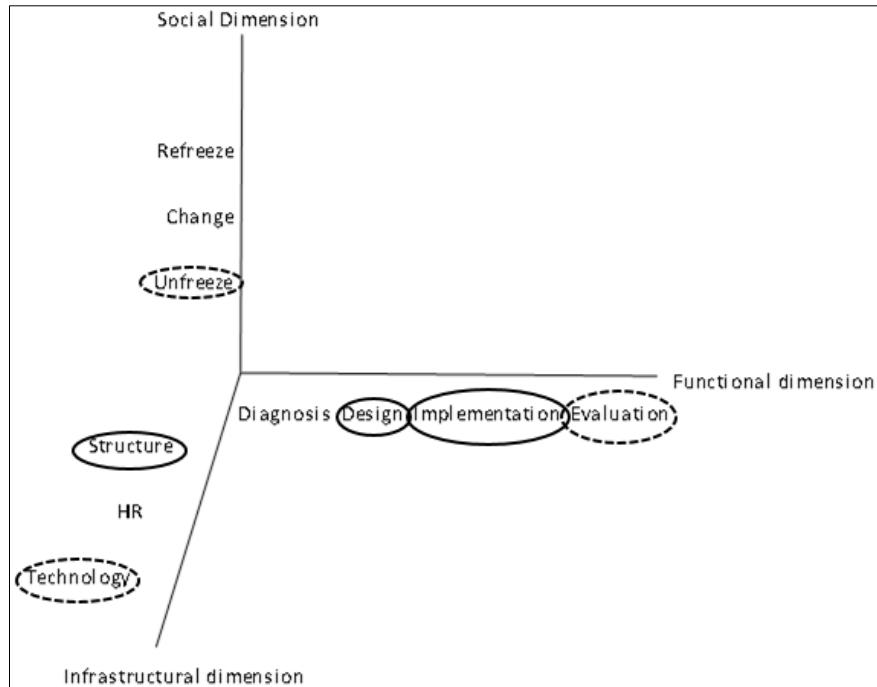


Figure 1: The 3D-model of Achterbergh and Vriens (2015)

This chapter discussed the existing body of literature that is relevant for this research, namely on: inter-municipal collaboration, intervention in organizations, and organizational change. Before moving on to the findings of this study, chapter 3 first elucidates the research methodology.

3. METHODOLOGY

Chapter 3 starts with the explanation of the chosen research method and a brief description of the case that was studied. After that, the data sources and the applied methods for data collection and analysis are described. This chapter concludes with a discussion of the research ethics.

3.1 Method

As stated in the introduction, the purpose of this research is twofold: to gain a deeper understanding of the change process related to the implementation of the new infrastructure of an inter-municipal collaboration, and to provide the managers with insight into how they can assure that the cooperation enhances the realization of the desired goals. Given this purpose, and to capture the richness of the experiences of several organizational members undergoing and participating in the changes, qualitative research is the most suitable method (Marvasti, 2004). Thus, this research called for a qualitative, case-study approach, which enabled the in-depth study of this complex change process. A case study can rely on a single method for collecting data, but a multi-methods design, as the researcher chose, is more typical (Buchanan, 2012 quoted in Symon & Cassel, 2012). This research combines two methods of data collection, namely: collecting documentation and conducting interviews. Both methods are explained in one of the following paragraphs. By carefully examining the process of implementing the infrastructural design for the cooperation between three municipalities and the GRSA2, this study can be qualified as an explanatory study that wants to clarify how the partners change so they can reach the desired situation eventually.

3.2 Case selection

The case that the researcher selected for this study is the inter-municipal collaboration between three Dutch local governments – Cranendonck, Heeze-Leende, and Valkenswaard – and the GRSA2, which was implemented in 2016. These three municipalities – have been working together in various fields, under the name “A2-gemeenten”, since 2004. In 2012, this eventually led to the pooling of three departments – Work & Income, Computerization & Automation, and Legal Affairs – in the GRSA2, which is an independent juridical foundation. In the following years, the plan emerged to expand the GRSA2; so all business support functions would be brought together in the GRSA2 (SA2G, 2016). Eventually, the GRSA2 should consist of the following nine task areas: Computerization & Automation, Legal Affairs, Personnel & Organization, Finance & Administration, Facilities Management, Purchasing, Communication,

Data Management, and Management Support & Management. The expansion of the inter-municipal collaboration would be accompanied by an increase in the total formation of the GRSA2 from 53 to 160 FTE (Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector, 2014). To execute the decision to expand the GRSA2, the B&W's issued the command to come up with a plan that specifies the desired future model of the partnership and the development path that should lead to it (Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector, 2014). This plan and an implementation plan were developed by the three "gemeenteraden" [Municipal Councils] in October 2015 (SA2G, 2016). On the 25th of January, 2016, the Executive Council established the plan of action for the development of the GRSA2; thereby, officially kicking off the intervention (SAG2, 2016). Given the plans, significant changes to the structure of the GRSA2 and the municipalities would have to take place. The deadline for the construction of the GRSA2 was the 1st of January, 2017. Subsequently, the GRSA2 wants to keep developing to eventually be able to achieve the mutual austerity and quality objectives in 2022.

Given this description, the selected case is representative of the phenomenon – the implementation of an intervention in the (infra)structure of collaborating municipalities – that this research examines (Buchanan, 2012 quoted in Symon & Cassel, 2012). However, it should be noted that this is not a typical inter-organizational collaboration; since the business support functions of the three local governments are merged in a separate juridical foundation (the GRSA2), and the municipalities rather collaborate through the GRSA2.

The researcher has gained physical access to the organization with the help of a family member – who is employed by one of the municipalities. He established the contact between the researcher and the manager of the GRSA2. After the first introduction, the manager consented to this research.

3.3 Data collection, data analysis, and research criteria

As mentioned above, two data collection methods were applied in this research: conducting interviews and collecting documentation. Thus, both primary and secondary data sources were employed in the study for triangulation purposes (Corbin and Strauss, 2008). The primary method that was used for the data collection are the semi-structured interviews that the researcher conducted. Additionally, various documents (secondary data sources) were collected. The following subparagraphs explain these data collection methods.

3.3.1 Interviewing

To collect the information that was needed to answer the research question, the researcher conducted ten semi-structured interviews between the 19th of January, 2017 and the 3rd of February, 2017. They were held in Dutch and lasted between 32 and 90 minutes. Moreover, the interviews took place face-to-face and on-site (in the town halls of Cranendonck and Valkenswaard), which was convenient to the interviewees. Speaking of the interviewees, they were selected based on their role in the intervention; they were all key figures in the set-up and implementation of the new (infra)structure for the inter-municipal collaboration, but their role was different (see table 5 for an overview of the interviewees' function). Due to this variation in functions of the respondents, the change process has been looked at from multiple perspectives; which allowed for a broad coverage of the case under study (Alvesson & Ashcraft, 2012 quoted in Symon & Cassell, 2012).

<i>Interview</i>	<i>Function of the interviewee</i>	<i>Gender</i>
1.	Manager of the GRSA2 and so- called "kwartiermaker" [Preliminary department builder]	Female
2.	Kwartiermaker and head of the department Advice & Policy 2	Male
3.	Kwartiermaker and head of the department Administration 2	Female
4.	Kwartiermaker of the departments Advice & Policy 1 and Administration 1	Male
5.	Kwartiermaker of the department Administration 3	Male
6.	Chairman of the "opdrachtgevers en opdrachtnemers overleg" [Clients and contractors consultation]	Male
7.	Communication officer	Female
8.	Leader of the working group "Zo werken wij" [This is how we work]	Female
9.	Leader of the working group "Huisvesting" [Housing]	Female
10.	Secretary of the 'Plaatsingscommissie' [Placement committee]	Male

Table 5: Overview of interviewees

Once the respondents were selected, the manager of the GRSA2 both contacted and informed them about the research. Subsequently, the assistant of the manager has made an appointment – of approximately one hour – with each interviewee. By accepting the invitation, all interviewees gave their consent to participate in this research. Moreover, the interviews were ordered logically so the researcher could benefit from progressive insight. Firstly, the five so-called "kwartiermakers"¹ were interviewed to provide insight into the (implementation) plan that was developed to execute their assignment: to build the various departments. Besides, the kwartiermakers have translated the long-term organizational goals into short-term goals for the department(s) under their supervision. Consequently, the kwartiermakers were the ones that could provide insight into the progress that was made regarding the attainment of the goal(s).

¹ A kwartiermaker is responsible for preparing and building a new part of the organization.

Based on the gained knowledge, the researcher had a fruitful conversation with the chairman of the so-called “opdrachtgevers en opdrachtnemers overleg” (OGON)², in which he explained how the tactical and operational objectives are tuned and how he experienced the change process. The other four interviews were dedicated to particular topics that played a role in or were part of the implementation of the inter-municipal collaboration. These subjects are: the communication about the happenings, the organizational culture of the GRSA2, the housing of the employees in the town halls, and the juridical placement of the employees in the GRSA2. To be prepared for the semi-structured interviews, the researcher developed an interview guide for each interview (see Appendix A for one of the interview guides). Each guide consisted of a beginning, middle, and end. In total six different guides were developed, which each included the following three main themes:

1. the process of amalgamating the business support functions (the change process);
2. the outcomes of the implementation of the inter-municipal collaboration (the results of the intervention);
3. the desired mutual goal(s) of the GRSA2 and the local governments (the future of the inter-municipal collaboration).

However, the questions of each interview guide were slightly modified so they would fit (better) with the function of the interviewee.

Since the interview guides were carefully formulated, the researcher could focus on the actual conversation while conducting the interviews. Furthermore, the interviews were audio-recorded – with the permission of the respondents – to make sure that the researcher could transcribe the interviews verbatim afterward. Each interview started with a few short administrative remarks, followed by the introduction. In the introduction, the researcher provided the interviewees with adequate information on both the purpose and possible outcomes of the research. So they could give their informed consent to participate in this research. Moreover, the researcher mentioned that if an interviewee would like to refrain from answering a question or does not understand it, the interviewee could denote that. Next, it was time to get started with the open questions. At first, the questions were quite general but dependent on the responses of the interviewees, “follow-up questions would be posed in search of clarification, increased depth, precision, illustrative examples and/or verification/support for the interviewee’s initial claim” (Alvesson & Ashcraft, 2012 quoted in Symon & Cassell, 2012, p. 249). As for the second part of the interview, the questions were more closed than usual in a semi-

² The OGON is a consultation between the manager of the GRSA2 and the, by the three municipalities designated, official partners.

structured interview. The reason for this is that the researcher wanted to confirm whether the specified goals were achieved. Besides, the questions were perhaps closed, but the researcher posed open follow-up questions to find out how and when these goals were met. After all the questions were discussed, each interview was ended with a short debriefing in which the researcher asked whether the interviewee had any questions or remarks in response to the interview. Further, the researcher asked if the respondent had or knew where to find useful documents for the study. Finally, the researcher thanked the respondent for participating and informed him or her about the further proceedings.

The researcher tried to conduct the interviews in such a way that the participation of the interviewees in the research process was facilitated. More specific, she tried to establish an open and familiar ambience during the interviews to make the participants feel comfortable and free to express themselves. Furthermore, as addressed above, the researcher posed several follow-up questions to stimulate the interviewees to collaborate with her, so the desired in-depth knowledge would be discovered. Thus, apart from the second part of the interview – which appears more like a part of a neo-positivist interview due to the (semi-)closed and structured questions – the researcher has taken a ‘romanticist’ approach to interviewing (Alvesson & Ashcraft, 2012 quoted in Symon & Cassell, 2012).

3.3.2 Document analysis

In addition to the ten semi-structured interviews, 35 documents were collected and analyzed (see Table 6 for a list of the gathered documents). It should be noted that the documents are considered sensitive and confidential; nevertheless, the researcher has been granted access to multiple documents by the Secretary of the GRSA2. Moreover, the other documents were collected through snowball sampling (Noy, 2008); meaning that when respondents or already collected documents referred to particular documents, the researcher sought for or asked where she could find these documents. The collection of documents continued until no new information was added to the analysis anymore (Marshall, 1996). In fact, the point of saturation was reached when the researcher received the last quarterly report.

<i>Documents</i>			
1.	Report on detailed organizational structure	15.	Housing manual
2.	Implementation plan	16.	Moving instruction
3.	Ground-plans for town hall Cranendonck (four plans)	17.	PowerPoint on TPIW
4.	Project assignment A2 for kwartiermakers	18.	Communication plan 2017

5.	Project assignment working group “Zo werken wij”	19.	Report about study on experiences of employees with the A2 collaboration
6.	Project assignment working group housing	20.	Course document
7.	Project planning ‘kwartiermaken’	21.	Terms and conditions of the GRSA2
8.	Report on responsibilities and tasks of departments	22.	Advice on work environment
9.	Spreadsheet implementation budget	23.	Advice on housing GRSA2 in town halls
10.	Program plan case-based working	24.	Advice on practical working arrangements
11.	Plan of action implementation GRSA2	25.	PowerPoint on the start of 2017
12.	Plan of action communication	26.	Quarterly reports (four reports: Q1, Q2, Q3 and Q4)
13.	Plan of action working group Housing	27.	Products and services catalog
14.	Plan of action working group “Zo werken wij”	28.	Annual plan 2017
		29.	Service agreement

Table 6: Overview of collected documents

Most documents, listed in table 6, reflect on and explain (aspects of) the process leading up to the inter-municipal collaboration and its (actual) implementation. There are also a few documents – like the four quarterly reports – that take account of the inter-municipal collaboration its progress regarding the realization of the goals.

The collection of documents in addition to the semi-structured interviews was useful because the documents were readily available and also covered the happenings (related to the inter-municipal collaboration) before 2016 (Lee, 2012 quoted in Symon & Cassell, 2012). It would probably not be possible to retrieve all this data from merely the interviews since it is difficult for respondents to remember everything that has occurred in the past.

3.3.3 Data analysis

Before the data could be analyzed, all the interviews were transcribed first by the researcher. Next, the researcher has sent the transcripts to the interviewees for their verification. Some of the transcripts were slightly adjusted based on the received feedback. Once this was done, it was finally time for the researcher to start coding the first interview. The researcher chose to use template analysis (TA) as the data analysis technique for this research. First, she developed an initial coding template based on the themes that were indicated in the 3D-model, which guides this research. Thus, the researcher already had some sensitizing concepts – or a priori themes – in mind that were tentatively applied when coding the first interview. In this case, TA is an appropriate technique because “it allows the researcher to define some themes in advance, but only a limited number that correspond to key concepts or perspectives for the study” (King, 2012 quoted in Symon & Cassell, 2012, p. 430). The initial template was revised while coding; themes were redefined or deleted, and new ones were inserted. Subsequently, the new template was reapplied to the next transcript. This “iterative process of applying, modifying and re-applying

the template” (King, 2012 quoted in Symon & Cassell, 2012, p. 430) continued until all interview transcripts and documents were analyzed. To support the described process, the software program ATLAS.ti was used. The result of the data analysis is the final template, which is shown in Appendix B. The researcher clustered groups of related codes together into higher order codes that are more general; consequently, three main themes were identified. Besides, the codebook (see Appendix C) lists various illustrative quotes for each code.

3.3.4 Qualitative research criteria

To guarantee both the credibility and the dependability of the researcher, this research, and the methods used for both the collection and analysis of the data, the researcher kept a research diary in ATLAS.ti. The researcher noted her initial constructions of the research and how her understanding about the inter-municipal collaboration developed. The aim of doing so was that the researcher wanted to be able to check in between and afterwards, whether she challenged and developed her original ideas based on her findings – which in fact, were the perceptions and interpretations of the participants (Symon & Cassell, 2012). Three illustrative diary entries concerning the dependability of this research are: “I added some extra codes to the list and added definitions for these codes right away. I am still struggling with what type of codes I should add (which level) to a quote and which relations I should add to these codes.”, “Last week I renamed and numbered the codes so they represent a code tree. This makes coding much easier and coherent. Furthermore I already thought about some conclusions based on the data.” and “I have to change my codes to make sure they reflect my conclusions. They are focused mainly on facts instead of what people think or argue. Make sure to change the codes along the way!”. Furthermore, the use of ATLAS.ti by itself, also contributed to the credibility and dependability of this study. Namely, this software program facilitated the qualitative data analysis process and helped the researcher to keep a good trail of it. Further, ATLAS.ti enabled the researcher to conduct an analysis that is well grounded in the evidence. Also, as became apparent above, the researcher went back to the participants to have them check the content of the interview transcripts; this is a sort of member checking, which adds to the credibility of this research (Symon & Cassell, 2012). As a final point, multiple data sources, different and widely employed methods for data collection and analysis, and thick descriptions – all of which are explained in this chapter – were used to guarantee the credibility and dependability of this research.

By applying a case-study approach, the research findings are not generalizable to all (similar) contexts, as is the case for quantitative research methods. However, by using many

exemplary quotes from the interview transcripts, the researcher provided much detail about the case. This way, the readers can judge themselves whether the results of this study are applicable to their own situation (Symon & Cassell, 2012). More specific, the research was conducted amongst Dutch municipalities, which for this specific research case, has not been done before. Thus, through thick description of the case, the findings might be transferable to other public organizations in the Netherlands. Additionally, the results broaden our understanding of inter-organizational collaborations; there this case is an example of this phenomenon between municipalities (public organizations). Thus, analytical generalization of the findings is in fact possible (Buchanan, 2012 quoted in Symon & Cassell, 2012).

Lastly, the previous paragraphs extensively describe how the researcher conducted this research. The data came from 10 semi-structured interviews and 35 documents, which were analyzed by using TA. The product of this data analysis process was the final template, which is the basis for the following chapter on the research results. This chapter provides illustrative quotes that accordingly are interpreted by the researcher. This assures the readers that “data, interpretations, and outcomes of inquiries are rooted in contexts and persons apart from the [researcher] and are not simply figments of the [researcher’s] imagination” (Guba & Lincoln, 1989, p. 243 quoted in Symon & Cassell, 2012, p. 208).

3.4 Research ethics

Earlier in this chapter, it was addressed that the interviewees consented to participate in the semi-structured interviews by accepting the invitation of the researcher. It was also addressed, how the researcher gained both physical and cognitive access to the organization, the participants, and the data. Furthermore, the researcher began each interview by explaining the purpose of the interview to the respondents and what her expectations were regarding their participation, as described above. Additionally, she addressed that the interviewees were free to answer the questions and that if they did not know the answer or did not want to respond to a particular question, they could mention that (Haynes, 2012 quoted in Symon & Cassell, 2012).

What has not been addressed in this chapter yet, is that the researcher upfront was aware of that the respondents might not be able to reveal all details about the collaboration, either due to confidentiality or due to them not wanting to point their finger in case of problems that occurred during the implementation or afterward. Therefore, the researcher made sure to state to the participants that they would remain anonymous so they would neither be advantaged nor disadvantaged by their contribution to this research. Due to their anonymity, the interviewees felt free to share their experiences with the interviewer. However, during one of the first semi-

structured interviews, the researcher accidentally and unconsciously referred to the answer of another participant. Even though it only concerned the verification of a given fact, the researcher learned from this mistake and made sure this did not occur in the remaining interviews. Further, the retrieved data was treated confidentially and not distributed without the permission of the author; this also entailed that the researcher prevented that anyone outside of this study can link individual participants to their responses. To increase the level of confidentiality of the research, the researcher limited the access to identifiable resources to merely include the supervisors and the archive of the Radboud University. Lastly, information that identified participants has been removed from the concerning documents (for example, in the interview guides).

To conclude, the findings of this research were handed over by the researcher to the manager of the GRSA2, so she could share the results with the participants in this study by posting them on the social intranet. The manager may use the results for evaluation and learning purposes, which is further explained in chapter 5. Nonetheless, it is imaginable that – based on the findings – (one or multiple organizational members of) the four partners might search for scapegoats who are accountable for the interferences in the change process.

In this chapter, the research method and the methods for data collection and analysis were addressed. The data analysis (using TA) resulted in the final template consisting of three main themes that are discussed in chapter 4.

4. RESEARCH RESULTS

This chapter presents the findings of the empirical study conducted in the municipalities. The first paragraph explains how the municipalities and original GRSA2 arranged the new infrastructure of the inter-municipal collaboration and its implementation. The following paragraph addresses the effective but inefficient implementation of the intervention due to the piecing by the municipalities, while trying to work toward the shared view on the desired situation. Additionally, four examples are given to clarify the process of piecing. The last paragraph is concerned with how the local governments overcame their unreadiness and unwillingness to change so that they will be able to realize the mutual long-term objectives.

4.1 Organizing the infrastructure of the intervention

This paragraph is concerned with the infrastructural dimension of the 3D-model and discusses both the required intervention organization and communication activities to establish and implement the new infrastructure of the inter-municipal collaboration.

4.1.1 The intervention organization

Achterbergh and Vriens (2015) stress that often a separate and temporary organization is required to organize and realize the intervention because the current organization is not capable of restructuring itself. That being the case for the four partners of the inter-municipal collaboration as well, the initial project team – consisting of the intended Executive Council and the *kwartiermakers* – set up a suitable intervention organization that worked on a project basis. This intervention structure fleshed out the plans mentioned in the previous subparagraph and specified the new organizational structure (SA2G, 2016). Furthermore, the project structure was chosen in such a way that it reflected the new governance structure of the GRSA2 as much as possible so everyone could get used to the new lines of control within the organization already (SA2G, 2016).

The intervention organization consisted of multiple groups and individuals that worked well together. First of all, the five *kwartiermakers* (also the proposed manager and department heads of the new GRSA2) were part of the project structure. The *kwartiermakers* were responsible for setting up the departments that would be accommodated in the new GRSA2; which means they had to design the work processes per task area first and then establish the departments according to the new organizational structure (SA2G, 2016; *Kwartiermaker Advice & Policy 2*, 2017). To successfully build all organizational parts, the *kwartiermakers* worked

together benevolently and used the same method for designing the different departments, as illustrated by the following excerpt: “We have done that together as kwartiermakers ofcourse. The collaboration was good. We followed a common practice, so the same approach was carried out in all departments.” (Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 2017, 26-28). Furthermore, they regularly met one another during the organized plenary work sessions to share and learn from each other's experiences and best practices (SA2G, 2016). The following quote illustrates this sharing with and learning from one another:

What we have done, is coordinated weekly and we also learned from each other what works well and what does not. Also, we have shared formats and things like that with each other and we worked in the same way, so that we come across as a reasonably uniform whole to the outside world. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 257-261)

Eventually, the actions of the kwartiermakers resulted in a more detailed plan for the set-up of the GRSA2, including the required formation and the job matrix (SA2G, 2016; Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017).

Secondly, to support and inform the kwartiermakers, for each specialism the concerning managers were involved, and at least one project group was formed (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017). In total, ten project groups were put together to help build the various departments, to set-up the work processes, and to establish the working methods (SA2G, 2016); the participating employees had much substantive knowledge which was useful to the kwartiermakers because they lacked this understanding (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017). Besides, engaging these representatives – from the three municipalities and the original GRSA2 – in the working groups would probably make them more susceptible to the changes ahead (Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 2017).

Thirdly, two organization-wide working groups were established: Huisvesting and Zo werken wij. The working group Huisvesting – which consisted of eight employees and was led by the manager of the GRSA2 – produced a plan for the housing of the GRSA2 and its employees in the three town halls. Additionally, the plan indicated the required means (for example, small alterations to the three town halls and the relocation of workplaces) and time to realize the housing of the employees (Werkgroep huisvesting, 2016). The second working group, Zo werken wij, also consisted of eight employees and was initially set up to work on the organizational culture of the GRSA2 (SA2G, 2016). However, in their plan, the working group argued that their goal was to determine the core values of the new GRSA2 and to translate these into practical working agreements. Such as the reachability of the teams and the attitude and

behavior of the employees towards the client (Werkgroep "Zo werken wij", 2016; SA2G, 2016; Werkgroep "zo werken wij", 2016).

Fourthly, the placement committee had an important role in the organization of the infrastructure of the intervention. Namely, this external committee managed the pretty precarious and time-consuming process – due to the changes in functions and salaries of the employees – that went hand in hand with the juridical placement of the employees in the GRSA2 (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017; Secretary of the placement committee, 2017). More precisely, the committee determined for all 140 employees (that would be placed in the GRSA2) individually which function was the most suitable (Secretary of the placement committee, 2017). The employees were designated to the GRSA2 according to the placement procedure that was described in the social plan, which contained the agreements between the trade unions and the representatives of the employer (Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector, 2014).

Fifthly, the communication officer joined the project group to improve the communication-approach that was thought out for the intervention and to make sure that it corresponded with the chosen approach of the kwartiermakers. Lastly, the OGON, a controller, and an HR advisor were added to the project organization to support the intervention and keep track of the progress, results, and risks of the change process (SA2G, 2016).

4.1.2 Communication activities

Besides the intervention structure that has been addressed in the preceding subparagraph, both HR-measures and technologies should be acquired to realize the goals in the intervention (Achterbergh & Vriens, 2015). Speaking of technologies, the communication officer developed a plan to manage the communication about the intervention effectively. As became apparent above, many employees had to – viewed from their legal position – change of employer and find their way in the new organization (Secretary of the placement committee, 2017). Additionally, the employees of the GRSA2 had to deal with many new colleagues and the adapted organizational structure. To prepare the employees for these changes, it was of great importance that the communication about the process, the progress, and the implications for the employees was clear and unambiguous (Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector, 2014). The following quote illustrates that good communication towards the organizational members indeed is essential during an intervention like this because it might affect the attitude of the employees concerning the changes:

From the P&O perspective, it is trying to explain accurately what is going to happen, people will get fired, and people will be re-appointed. Well, some do not care about it. They see it as some kind of technical adaptation. Some really see it as the termination of an employment of sometimes 30 or 40 years at the municipality. So yes, you have to think about how people experience it and keep that into consideration in your communication; clearly explain in letters why it all happens and that it does not affect their legal position. (Secretary of the placement committee, 52-59)

The goal of the communication plan was both to engage the employees where possible in and to inform them as fully as possible about the intervention. Moreover, connecting employees both within the GRSA2 and to those staying behind in the municipalities was a central theme in the communication plan. To achieve these goals several communication moments were organized in 2016: quarterly ‘town hall’ meetings were held from February 2016 on, several informal lunch meetings were held and attended by the manager and the staff of the GRSA2, and the news was published on the social intranet regularly (SA2G, 2016; Communication Officer, 2017). Furthermore, to communicate the progress regarding the change process both to the Board of Directors and the Executive Board, a quarterly report was drawn up and presented (SA2G, 2016). Additionally, in the period from March until June, four meetings were held with the soon to be GRSA2-employees to inform them about the proceedings of the intervention and the future of the inter-municipal collaboration as well as to meet their new colleagues (SA2G, 2016; Communication Officer, 2017). Finally, to round up 2016 as well as to kick off 2017 a joint meeting with all four organizations took place – the so-called “Kerstmarkt” [Christmas market] (SA2G, 2016).

4.1.3 Linkage to the theory

The intervention can be seen as planned change (Weick & Quinn, 1999) because various plans including time schedules were drawn up by participants of the intervention organization. Moreover, multiple organizations and many organizational parts were affected by the intervention. In terms of the 3D-model (Achterbergh & Vriens, 2015) the change can be regarded as an episodic intervention, considering the expansion of the inter-municipal collaboration was complex and required radical changes to the infrastructure of the municipalities and the GRSA2. Furthermore, it became apparent above, that several aspects of the infrastructural dimension of the 3D-model could be recognized in the description – like the temporary organization that was put in place by the collaborating partners and the communication activities that were organized by the communication officer. Additionally, the intervention was supported by consultants (for instance, the members of the external placement committee), who are also part of the

infrastructural dimension (Achterbergh & Vriens, 2015). As a final point, it can be noted that the taken change approach by the Executive Council and the *kwartiermakers* corresponds to the cascading approach of van Amstelvoort (1998, quoted in Achterbergh & Vriens, 2015), which was explained in chapter 2. Since they first developed the macro design that later was further specified with the help of the employees and the current managers.

4.2 Getting to a shared desired situation

The previous paragraph elaborated on the interpretation of the infrastructural dimension by the intervention organization. This section, however, focuses on the functional dimension of the 3D-model. Besides a description of the desired situation for the municipalities and the GRSA2, this paragraph also examines how they preserved parts of the current situation.

4.2.1 From diagnosing the problem to designing the solution

The introduction of this thesis addressed that many Dutch local governments have to do more with less due to changes in the organizational context, which also applies to the municipalities Cranendonck, Heeze-Leende, and Valkenswaard. The dynamics of the municipalities' environment triggered them to participate in an inter-municipal collaboration. However, to reach the desired situation, the local governments realized that an intensification of the collaboration was required. Thus, the local governments first diagnosed the problem, and subsequently, they redesigned (and expanded) the original GRSA2 to be able to cope with the budget cuts. In the previous paragraph, it became apparent that the intervention organization, and especially the *kwartiermakers*, came up with the design of the new infrastructure. The proposed changes to the distribution and coordination of the work should facilitate the achievement of the shared organizational goals.

4.2.2 The desired situation

Before explaining how the implementation of the intervention went, this subparagraph sheds light on what the desired situation actually entails for all four partners. Everything that has been described so far was done by the four partners to achieve the shared ambition and goals. Guiding the realization of both the ambition and the objectives are the following four core values: customer focus, quality, integrality, and efficiency (SA2G, 2016). The ambition that the three municipalities have – while maintaining their own identity and autonomy – is to offer high-quality services to their citizens, companies, and institutions. The municipalities believe that they are better able to do so by intensifying their mutual collaboration with the GRSA2 (Seinstra

& Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector, 2014). The GRSA2 is seen as a reliable partner that operates in the proximity of the municipalities and knows the working methods and habits of the municipalities from the inside out (SA2G, 2016). Accordingly, the vision of the GRSA2 is to support the local governments by executing the governmental tasks that are pooled in the GRSA2 (SA2G, 2016). Nevertheless, it should be emphasized that the intensification of the partnership is not a prelude to an administrative reorganization. If anything, the inter-municipal collaboration should strengthen both the administrative power and the identity of the individual local governments. Additionally, the “couleur locale” [typical features] of each municipality is being ensured within the GRSA2 (Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector, 2014; SA2G, 2016). Besides the above-described general ambition, the municipalities and the GRSA2 agreed upon the mutual goals for the period 2017 to 2022. The ambition is translated into two objectives, namely:

1. Efficiency: In the period 2017 to 2022 a structural budget cut of 1.1 million has to be realized. This number corresponds to a reduction of the formation of the GRSA2 from 29,5% to 27% in relation to the total formation of all four organizations (SA2G, 2016). In practice, this means that the formation of the GRSA2 has to decrease with approximately 15 FTE (Manager of the GRSA2, 2017; Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017). Most of this reduction is accounted for by the administrative departments, where through digitalization a lot can be saved (Kwartiermaker Administration 2, 2017). In addition, the implementation budgets have to be reduced, and smarter use should be made of procurement (SA2G, 2016; Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 2017).
2. Quality: The GRSA2 has to deliver high-quality services while maintaining the couleur locale of each of the municipalities. More particular, the GRSA2 offers maximum support to the primary process of the municipalities by providing high-quality services (integral, specialized, and knowledge sharing), assurance of continuity, less vulnerability, and proximity. Moreover, the external services – including Taxes and Work & Income – provided directly to the citizens by the GRSA2 also have to be of high quality (SA2G, 2016).

Thus, by combining the resources of the three municipalities and the GRSA2, the quality of services increases and efficiency benefits can be realized (SA2G, 2016). Though the partners were able to conceive this apparent uniform desired situation, they had to overcome several hurdles to get there. The next section will look at these interferences of the implementation process.

4.2.3 The process of piecing

The municipalities and the GRSA2 carried out all preparations and implemented most of the required changes to the infrastructure of the GRSA2 in 2016. In other words, according to plan, the GRSA2 was up and running by the 1st of January, 2017. In consequence, one might argue that the change process was successful. The manager of the GRSA2 (94-102) agreed that the intervention went well since the deadlines were met, as illustrated by the quote below:

Yes, I actually would like to say that we did realize the plan of action. This means that we – the management, the board of directors, and the OGON – have come to terms with our relationship as well as the governance structure. So everybody took on their role more and more. We had lunch sessions with other organizations, (...) we also involved the employees like we agreed. We have given and shared a lot of information in the the existing platforms. We actually met all deadlines as agreed. So if you look at it in general, than everything went as they planned.

However, if we look more closely at the intervention and put it in light of the long-term objectives, it seems that the collaborative partners have lost sight of the desired situation on occasion and created a “patchwork” (the new GRSA2) instead. For most people, a patchwork refers to a work consisting of small pieces of fabric (often called patches) that are sewn together into a larger piece of fabric (better known as a quilt). The act of making a patchwork is called piecing, which means assembling something from different parts or pieces. Given this definition, piecing is a useful metaphor to look at how the municipalities tried to get to the above-addressed shared desired situation: by attempting to maintain and amalgamate parts of the current situation (the three municipalities and the original GRSA2) and additionally by negotiating the desired situation. Due to the “piecing” by the municipalities, the GRSA2 might not turn out to be a uniform whole. Put another way, several members of the four organizations were not willing to change things fundamentally. Instead, to establish the new (infrastructure of the) GRSA2, it seems that they tried to suffice with transferring existing pieces of the municipalities to the GRSA2 without changing them much.

Thus, the intervention was characterized by piecing, which does not concur with the desired goals of the partners. Apparently, the municipalities did not consider the functional goal, since it is concerned with the optimization of the infrastructural design as well as its implementation (Achterbergh & Vriens, 2015). However, because the piecing led to suboptimization, the functional goal was not reached, and the realization of the long-term objectives was endangered. With suboptimization is meant that each of the collaborating municipalities was focused mainly on optimizing the outcome of the intervention for its own

organization. Thereby, they lost sight of the impact of their actions on the mutual aim and objectives of the inter-municipal collaboration. The remainder of this paragraph addresses four examples that illustrate this piecing by the municipalities, namely: the retention of the individual identity and ‘couleur locale’, the creation of ‘specials’, the different interpretations of ‘time-and-place independent work’, and the implementation of a joint social intranet.

Keeping their own identity and ‘couleur locale’

The first example has to do with the urgent wish of the three municipalities to maintain and possibly even strengthen their own identity, which implies that it is not allowed to confront the citizens with the existence of the GRSA2. Thus, the GRSA2 does not have an own identity externally (Werkgroep ‘Zo werken wij’, 2016). Consequently, particular harmonization ideas – like using the same writing paper and mutual tax bills – cannot be executed, which hurts the formulated goals concerning the quality of services and the efficiency of processes. The quote below is an excellent example of an opportunity to harmonize – namely, a single accounting schedule for all four partners – that has not been seized because of the couleur locale of each partner:

So we are going to set-up an inter-organizational collaboration for all three municipalities, but we do need to support the ‘couleur locale’ as well. And that is a very big challenge, because how do you explain the ‘couleur locale’? (...) To give you an example, very simple, we eventually opted for a joint accounting system (...) but we failed to come up with just one accounting schedule, or billing schedule. Thus, we have four accounting schedules. (...) We have to execute all sorts of processes. (...) These processes are very different and have their own formats, documents, methods, and installments. Yes, these are things we need to work on the next few years, to harmonize them, otherwise you will not achieve the expected efficiency. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 479-499)

Furthermore, the intervention (setting up the new GRSA2) intended to achieve the shared long-term goals, which seems to be at odds with the desire of the municipalities to preserve the couleur locale of each municipality (SA2G, 2016). The three Councils take the couleur locale very seriously, while the kwartiermakers and manager of the GRSA2 think it is irrelevant given the mutual ambition of the inter-municipal collaboration. The following quote illustrates this disagreement:

(...) what bothers us as well is an agreement that the local identity of the municipality may not get compromised. (...) They tend to translate that to another level. (...) It already starts by asking whether the e-mail address used for external clients can be ‘pietjepuk@a2samenwerking’? Next to that, yes, are you not supposed to have an e-mail address on behalf of the municipality as well as an e-mail address

with a different signature? (...) Of course, you want to get rid of this situation. It makes no sense. (...) If you are smart about the signing, there is no problem at all. But then, then everybody says again: Yes, but then they still do not know who you work for. Personally, I think you can make a problem out of everything, but this is a serious issue... (...) the council finds this very important and even the employees turn this into a problem sometimes. (Manager of the GRSA2, 859-899)

Besides this example concerning the e-mail addresses and signatures, the municipalities tried to maintain the *couleur locale* in other ways, such as demanding that the employees of the GRSA2 adapt their behavior to the individual needs, priorities, goals, and culture of each municipality while providing services to them (SA2G, 2017). This claim has far-reaching consequences for the GRSA2-members because in doing so they seem to work for all four organizations and have to wear multiple hats. In other words, the employees of the GRSA2 are colleagues of one another, but they also have to be colleagues for the employees who stay behind in the three municipalities (Werkgroep ‘Zo werken wij’, 2016). Additionally, also after the intervention, the mayors want to be assisted by the employees they are already familiar with to ensure the *couleur locale* of their municipality (Kwartiermaker Administration 2, 2017). They were willing to and did add separate functions to the job matrix to get their way, even though this is not efficient and conflicts with the desired situation (Manager of the GRSA2, 2017). Nonetheless, the municipalities successfully negotiated the desired situation and adapted the long-term objectives so their interests – maintaining their own identity and *couleur locale* – would be served too. To summarize, as a result of the piecing by the municipalities during the intervention, the GRSA2 is a patchwork of three identities and the *couleur locale* of each local government. Thereby both the quality of services offered by and the efficiency of the GRSA2 might be disadvantaged.

Creating ‘specials’

Secondly, it stands out that the municipalities expect different things from the GRSA2, which results in too much customization of services – or specials – and too little harmonization. In turn, this jeopardizes the efficiency of the four organizations (Manager of the GRSA2, 2017; SA2G, 2017). A special refers to an extra service besides the basic services the GRSA2 provides, for which a separate agreement – possibly with different service standards – is concluded between one or two municipalities and the GRSA2. The settlement of a special is accounted for by the partner(s) that requested it in the first place (SA2G, 2016; SA2G, 2016). The basic services offered by the GRSA2 are listed in the products and services catalog, which applies to all three municipalities. However, the municipalities could and did circumvent this uniformity in

services by creating the specials, although they inhibit the standardization of processes (Manager of the GRSA2, 2017).

The aim of the GRSA2 is that the individual organizations act as one municipality of approximately 70,000 citizens. Hence, everyone has to think and act like a local government of this size, meaning that the municipalities have to stop cheering for their uniqueness. Consequently, the number of specials should be limited, or even better, there should be none (SA2G, 2016; Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017). So far, merely two specials were thought of during the intervention (Manager of the GRSA2, 2017), but the municipality Valkenswaard still had several remarks concerning the products and services of the GRSA2. Thus, it is not exactly clear whether this local government still has any requests for a special left; hence, more specials might be added as time passes (Chairman of the OGON, 2017). The quote below shows that the piecing by one of the municipalities possibly could result in the creation of another special:

We have one of the financial advisors, who also takes care of the periodic agenda of the council proposals. This is an important theme for us that we set up at the time: we did not have it, though the college and the council have much interest in it. This is also discussed in presidium every time, so it should not disappear. It must be maintained. (...) Before, we had capacity within a team Strategy & Control where that task was accommodated. We have transferred the formation of Strategy & Control to the financial department. (...) What I do not want is to end up in a discussion: “Yes, that is no longer the tasks of the A2, we do not do that anymore. So the municipality itself must do that. Because we have no one here to carry out those tasks.”. We have transferred all business support functions. (...) our reasoning is then: “No, it was part of the tasks, so it just has to be executed”. So I expect that a discussion will arise about this topic. (Chairman of the OGON, 1307-1335)

Interpreting the concept of ‘time-and-place independent work’ differently

The third example of piecing concerns the interpretation and implementation of the concept time-and-place independent work (TPIW) in the three municipalities. TPIW allows employees to work wherever (physical location) and whenever (time) they want, provided that they achieve the desired result (SA2G, 2016). As will become apparent below, each municipality interpreted the concept of TPIW differently and implemented it to a greater or lesser extent; especially the municipality Heeze-Leende tried and succeeded to retain the current situation as much as possible while implementing the intervention. Indeed, the municipality Cranendonck already fully embraced TPIW a few years ago, but for the GRSA2 TPIW is also of great importance because the GRSA2-employees have to be able to work at each of the three town halls (SA2G, 2016; SA2G, 2016). In line with this development, the municipality Valkenswaard decided to implement TPIW throughout the organization. However, the municipality Heeze-Leende did

not want to make TPIW available to all employees; only those employees belonging to the GRSA2 shall be able to use it (Leader of the working group Huisvesting, 2017; Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017; Manager of the GRSA2, 2017). Thereby, suggesting that the employees of the GRSA2 were considered part of a separate organization. The municipality Heeze-Leende organized its town hall in conformity with this impression. Accordingly, the layout of the town hall was not altered much as the municipality argued that their building was not suitable for TPIW. Nevertheless, the GRSA2 did get a ‘spot’ of their own in the town hall of Heeze-Leende, where the employees can be flexible as to where they work (Leader of the working group Huisvesting, 2017).

Obviously, TPIW had consequences for both the housing and workplaces of the GRSA2-employees; conversely, the layout of the three town halls and the chosen integral working method made TPIW indispensable. Therefore, the workplaces at all three town halls had to be set up as flexible as possible; each employee should be able to take place at a desk that is suitable for TPIW. However, this is currently only the case for the town hall of the municipality Cranendonck; whereas the municipality Valkenswaard ordered new desks, Heeze-Leende has not (Leader of the working group Huisvesting, 2017).

Given that TPIW demanded several adjustments, the municipality Cranendonck decided to launch a campaign (named “Hallo!”) when they implemented TPIW to explain how the employees should use it and what the rules in force were. The same principles have been adopted for the GRSA2, so these apply to all partners (Leader of the working group Huisvesting, 2017). This time, to introduce TPIW, the plan was to organize various workshops with the three municipalities to prepare the employees for this new way of doing their job (Leader of the working group Huisvesting, 2017). However, these never took place; instead, the “Hallo!”-campaign was quickly refreshed during a lunch meeting (SA2G, 2017). After the introduction of the concept, the attitude of the municipalities appeared to be that it was time for the employees to start with TPIW and see what happens.

In short, the municipality Cranendonck was evidently at the forefront regarding the implementation of TPIW as they remodeled its town hall and launched a campaign, as mentioned above. Thus, Cranendonck led by example, but the municipality Valkenswaard followed its footsteps. Conversely, the municipality Heeze-Leende was more conservative and decided to change as little as possible. In fact, this local government applied a very narrow definition of TPIW for piecing together its town hall, thereby subverting the aim of the GRSA2 that all four partners have to act as one larger municipality.

Phasing the implementation of the joint social intranet

The last example is that of implementing one social intranet for all four organizations. Each partner had a private social intranet, but the intervention intended to establish a joint social intranet in 2016. This internal network could then both be used as a source of information on the intervention and as an interactive collaboration platform (SA2G, 2016). Besides, the development of a joint social intranet is part of the cutback that has to be realized within the next five years. By harmonizing the website and intranet of the municipalities, the formation can be reduced by approximately 1,2 FTE (SA2G, 2016). Thus, having one social intranet instead of four improves the efficiency of the organizations (Communication Officer, 2017).

The construction of the joint social intranet was in full swing during the third quarter of 2016 (SA2G, 2016); however, it was still not operational at the 1st of January, 2017. The reason for this delay was that the municipality Valkenswaard wanted to keep its intranet, which is understandable given they have invested a lot of money and capacity in its development (Chairman of the OGON, 2017; Manager of the GRSA2, 2017). Additionally, the Communication Officer (839-864) stated that the implementation was interrupted due to the municipality Valkenswaard wanting to sustain its *couleur locale*, as can be seen in the quote below:

We have a social intranet in Valkenswaard (...) this social intranet was elaborated for and expanded to the A2. The thing is, you should imagine when you are talking about the *couleur locale* and the identity, that Valkenswaard has the feeling: Yes, but then I have to hand in something. So that has been the discussion at the beginning, to give the local secretary the feeling, like: No, it does not disappear, it is broadened; and yes, the name 'Valkietalkie' will disappear, but it will be replaced by something else. (...) So this has essentially resulted in the delay.

Instead of in January, the intranet was finished midst March and further developed in the remainder of 2017 (SA2G, 2017; Manager of the GRSA2, 2017). The implementation of the joint social intranet was phased and until the new collective network would be up and running the four private intranets would be maintained (Werkgroep "Zo werken wij", 2016). In the meantime, the communication officer had to place the news coverage separately on each intranet (depending on the content of the news item and the target group) (Werkgroep "Zo werken wij", 2016; Communication Officer, 2017). This approach was inefficient and hindered the implementation of the intervention, and consequently, the achievement of the long-term goals.

As a final point, this example testifies of piecing by the municipality Valkenswaard, as the organization was quite persistent in keeping its current intranet, and as a result – after

negotiating the desired situation – it was decided that Valkenswaard its social intranet would be used as the basis for the joint social intranet.

4.2.4 Linkage to the theory

This paragraph began with a brief review of the problem diagnosis and the new infrastructural design for the GRSA2. Subsequently, the shared desired situation including the long-term objectives and the implementation of the intervention (the process of piecing) were elaborated. These themes and the order in which they are described, are similar to the first three successive steps of the functional dimension of the 3D-model (Achterbergh & Vriens, 2015). Nonetheless, the four partners have not evaluated if the intervention (the set-up of the new GRSA2) was successful and enhanced the realization of the desired situation, whereas this is an essential step of the functional dimension (Achterbergh & Vriens, 2015).

4.3 Overcoming the ‘clashes’

This last paragraph is concerned with the social dimension of the 3D-model, as the unreadiness to change of the municipalities and several of their members seems to lie at the root of the piecing by the municipalities, which is explained below. Additionally, this section addresses how the partners tried to overcome the bottlenecks that arose during the intervention and what they still should do to move closer to and eventually achieve the desired situation.

4.3.1 Creating motivation and readiness to change

The process of piecing led to an undesired situation, namely: the GRSA2 turned out to be a patchwork that (positively) contributes to the individual municipalities, which is not necessarily beneficial to the collaboration and the mutual objectives. To realize the shared desired situation, it is important that the piecing by the municipalities stops and the resulting hurdles are solved. Since it looks like the piecing is triggered by a lack of motivation and readiness to change by the municipalities, it is key they first deal with this resistance to change to overcome the clashes. However, not all employees of the four organizations resist the change; it mainly concerns the people at the decision-making level (Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 2017; Leader of the working group “Zo werken wij”, 2017; Kwartiermaker Administration 2, 2017). Indeed, the management did not thoroughly support the expansion of the inter-municipal collaboration and the therefore required intervention, as illustrated by the following quote:

People do or do not feel pleased regarding certain points. (...) Everything ends in a discussion. And in my opinion that is in, on the highest level of abstraction. Do we actually want to do this and are we going with it. (...) But, in my view, we may be bothered more by the ambiguous motivation of the upper organizational levels during this change. (Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 1248-1270)

Noble motives – like more efficiency, higher quality, and less vulnerability – are what drove the amalgamation of the business support functions of the three municipalities. Although this is contested by the quote above, in which it is argued that the motivation of the upper organizational levels to collaborate is unclear. Nonetheless, the mentioned grounds imply that the municipalities have to surrender themselves for the greater good and let go of the current situation (Kwartiermaker Administration 3, 2017). The excerpt below shows that this is not the case yet, as one of the municipalities contested the decision of the GRSA2 to align the number of terms of the direct debit:

I will give a very simple example from the field: We are two municipalities working with direct debit in eight terms. We (the third municipality) used to work with ten terms. We have made a proposal to the council to adapt it to eight terms as well, and the board of Valkenswaard decides to increase it to twelve terms. Yes, are you ready or not for collaboration? (...) We are ready for cooperation, but the politics not yet. (Leader of the working group “Zo werken wij”, 244-252)

However, all three municipalities have to believe in the inter-municipal collaboration and put their faith in the GRSA2; if they are all able to do so, it is more likely that the desired goals will be reached. Besides, the municipalities consciously chose for a cooperation instead of an administrative reorganization, which means they have to bear the consequences (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017).

The different expectations of the three municipalities and their unwillingness to change fundamentally lie at the bottom of the clashes that stand in the way of the realization of the desired situation. However, the municipalities can help themselves, by adjusting their expectations, since the GRSA2 cannot serve three municipalities that disagree with one another. Moreover, the OGON can and must mediate between the local governments and the GRSA2 (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017).

4.3.2 How they got over the hurdles

The municipalities may not be in agreement yet, but they are slowly getting there; which becomes apparent when looking at how they overcame two of the clashes that were addressed

in this chapter. The first issue the local governments reconciled on was the joint social intranet. Initially, one of the municipalities wanted to keep its private intranet no matter the costs; however, all four organizations use the joint network nowadays. In this case, it was just a matter of reassuring the municipality Valkenswaard that its intranet would not change drastically, and giving the organization time to get used to the new social intranet (Communication officer, 2017). In the meantime, the communication officer published all news items on each of the four private networks.

Furthermore, the municipalities were also able to overcome the clash that concerned the different interpretation of TPIW and the degree of its implementation in each town hall. The municipality Cranendonck had already implemented TPIW for the entire staff and its town hall was remodeled in light of this approach. The municipality Valkenswaard followed this example as well as possible, while the municipality Heeze-Leende was very conservative regarding TPIW. Eventually, by giving everyone some time to get used to TPIW, all directors promised that each town hall will be suitable for TPIW in the nearby future (Leader of the working group Huisvesting, 2017).

In general, to overcome the clashes it is very important to inform the employees of the municipalities about developments concerning the intervention and the inter-municipal collaboration; so they would have and keep a positive attitude towards their partnership with the GRSA2. The manager of the GRSA2 agrees that providing information – through different channels – to the concerned employees is essential to create awareness, as illustrated by the following fragment:

It is primarily a lot of informing; through newsletters and intranet of course. I try to get proposals there via the OGON, so that the members of the OGON can ameliorate their own MTs occasionally. But sometimes they also say: come and visit us. (...) We would like it if this would be supported with central notifications. Well, of course, we always do that too. (...) And if necessary, we will contact someone individually. (1204-1216)

Furthermore, the old and new members of the GRSA2 need to feel connected to the organization so that an optimal climate is created for the continuous improvement of organizational processes (SA2G, 2017).

4.3.3 Redesigning the desired situation

In the previous subparagraph, it was mentioned that – by providing the municipalities and their employees with transparent information and (more) time to get used to the changes – the

partners were able to reach uniformity concerning the joint social intranet and the implementation of TPIW. Nonetheless, the dissension persists regarding the creation of specials and the retainment of the identity as well as the couleur locale of each municipality. If the partners are not able to work around or overcome these clashes, then the desired situation has to be modified. As long as the local governments do not want to compromise on their uniqueness, the GRSA2 will not live up to their (unrealistic) expectations (Kwartiermaker Administration 2, 2017). Indeed, the four organizations have to realize a decent cutback, while providing high quality services. Maintaining the couleur locale of each municipality and creating specials are expectations that are not compatible with these goals (Kwartiermaker Administration 2, 2017; Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017). Accordingly, the desired situation should be redesigned so both can be abolished.

4.3.4 Linkage to the theory

Based on the former subparagraphs, it can be argued that the municipalities (especially at the organizational level) were neither ready nor willing to change fundamentally, which indicates that the municipalities were inadequately ‘unfrozen’ (Schein, 1987). Thus, the self-locking behavior (Achterbergh & Vriens, 2015) of the municipalities was maintained and transferred to the inter-municipal collaboration as well. Fortunately, several (key) actors of the GRSA2 stimulated the supportive behavior of the employees regarding the cooperation, which facilitated the implementation of the intervention (Weiner, 2009). By thoroughly informing the stakeholders, several clashes could be overcome; thereby bringing the organizations a step closer to the desired situation.

Now the results of this research have been discussed, it is time to answer the research question and derive some conclusions based on the findings in chapter 5.

5. DISCUSSION

Chapter 5 presents the insights from this research in response to the research question. Furthermore, this section discusses the research findings in light of the existing literature, the practical implications of this research, the limitations of this study, and the resulting opportunities for future research. Lastly, the researcher reflects on both the research process and her expectations about and influence on the research.

5.1 Insights from the data

Nowadays Dutch municipalities are faced with more responsibilities and less budget; consequently, they have to decrease their costs. With this in mind, many local governments decide to collaborate with one another in the hope to provide (high-quality) services more efficiently. However, once municipalities choose to engage in a cooperation, comprehensive organizational change is imperative. How they actually change and which interventions are required to move towards the desired situation, is the fundamental question that this research aspired to answer.

By investigating how the municipalities (Cranendonck, Heeze-Leende, and Valkenswaard) and the GRSA2 implemented the new infrastructure for their collaboration, this study found that the partners started with the designation of a project team. In their turn, the team members established a broader project structure to specify the infrastructural design and organize the implementation of the intervention. The project organization consisted of five kwartiermakers, the department heads, ten project groups, two organization-wide working groups, the placement committee, the communication officer, the OGON, a controller, and an HR advisor. Furthermore, various communication activities were organized to inform all (remaining) employees about and involve them in (the implementation of) the intervention. Up to this point, all that the municipalities have done was intended to bring them a step closer to the realization of the following long-term objectives:

- a) Efficiency: Their budget has to be reduced by 1.1 million.
- b) Quality: The distribution of high-quality services by the GRSA2 while honoring the couleur locale of each local government.

Subsequently, it was time for the actual implementation of the infrastructural design for the collaboration. The accompanying change process seemed successful since the GRSA2 was operational by the beginning of 2017 – thus, according to plan. Nonetheless, the intervention was characterized by piecing – meaning that the municipalities tried to keep parts of the existing

situation and join them together – which led to suboptimization. Indeed, the partners were focused on maximizing their gain during the intervention instead of on the achievement of the above-mentioned mutual objectives. Furthermore, the municipalities negotiated the desired situation so their interests would be pursued; thereby, the GRSA2 turned out to be a “patchwork” rather than a uniform whole, while this organization was supposed to be more than the sum of its parts!

5.2 Conclusion

The lack of motivation and readiness to change of the local governments – in particular, of the people at the decision-making level – seemed to lie at the root of the piecing. The resulting clashes stand in the way of the realization of the shared desired situation; hence, to overcome them, the partners have to deal with the resistance to change. Furthermore, the municipalities have to believe in and support the inter-municipal collaboration; thus, they must let go of the current situation and act by the mutual aim and goals.

It turned out that no drastic interventions were required to reach uniformity regarding particular aspects of the inter-municipal collaboration. That is, giving the municipalities and their employees (more) time to get used to the new situation while providing everyone with transparent information about the developments, was sufficient to overcome some of the clashes. As for the hurdles that carry on and cannot be averted, the desired situation has to be adjusted; otherwise, the mutual objectives never will be reached.

5.3 Discussion

This paragraph relates the results to the literature and explains the implications they might have. Further, the limitations of this research and suggestions for future work are addressed. Lastly, the researcher reflects on the research process and her role in it.

5.3.1 Scientific contribution

The findings of this study are mainly concerned with the preparation and actual implementation of a new infrastructural design for inter-municipal collaboration; thus, this research addresses in-depth how partners seemingly change in light of their decision to engage in a cooperation. Thereby, the results contribute to the existing body of literature on organizational change (in public organizations), since the actual implementation of change has not received very much thought yet (Kuipers et al., 2014; Tsoukas & Chia, 2002; Hambrick, 2004 quoted in Sonenshein & Dholakia, 2012).

Moreover, this research made clear that the required changes to the (infra)structure of the municipalities and the GRSA2 triggered the piecing by the municipalities which then led to clashes between the four partners (Gray & Stites, 2013; Wiberg & Limani, 2015). These conflicts had to be solved so the implementation of the intervention could proceed, and eventually, the desired situation can be reached. By explaining this process, this study adds to the little that is known about the challenges and outcomes related to inter-municipal collaboration (Blesse & Baskaran, 2014). Furthermore, due to how the implementation – which was characterized by piecing – of the intervention went, the functional goal of the intervention was not reached. Thus, the quality of the infrastructural design and its implementation were not optimized (Achterbergh & Vriens, 2015).

The results also address that the piecing probably is caused by differing expectations of the municipalities regarding the collaboration as well as their lack of motivation and readiness to change. In other words, the local governments were inadequately unfrozen (Schein, 1987 quoted in Achterbergh & Vriens, 2015). The latter two determinants are extensively discussed in the literature on change management and public management (Kuipers et al., 2014); if they are absent, resistance to change is often the result (Armenakis et al., 1993). Nonetheless, most studies talk about the resistance of (individual) employees (e.g., Chou, 2015; Lee et al., 2012; Kuipers et al., 2014), rather than the resistance of top-management and change leaders (e.g., Fernandez & Rainey, 2006). In this research, however, the intervention suffers from the lack of organizational readiness for change (Weiner, 2009) of the municipalities and the apparent resistance to change of the top-management; thereby, providing empirical evidence on this determinant and the resulting behavior, which so far was limited (Weiner, 2009).

The reasons mentioned above for the piecing by the municipalities can better be eliminated to change (more) effectively. The findings indicate that, by giving partners time to get used to the new situation as well as continuously informing them about the benefits of the collaboration and its developments, the causes could partially be removed. This discovery quite resembles the conditions (Meaning-Making as Understanding and Meaning-Making as Benefits Finding) under which organizational members are more likely to be supportive of change implementation, as proposed by Sonenshein and Dholakia (2012). However, they studied these conditions within a retailer, whereas this empirical research was conducted amongst municipalities. Hence, academics can determine whether the meaning-making change adaptation model of Sonenshein and Dholakia also applies to public organizations.

Lastly, this research applied the 3D-model by Achterbergh & Vriens (2015) to reflect on the implementation of the infrastructural design for the inter-municipal collaboration instead

of where it is mostly used for: the design and planning of an intervention. In doing so, this empirical research shows another way to apply this model.

5.3.2 Practical implications

It became apparent that several aspects of the 3D-model could be recognized in the findings; the four partners especially paid a lot of attention to the establishment of both the project structure and the infrastructural design. Thus, in terms of the framework by Achterbergh and Vriens (2015), the functional and infrastructural dimension received considerable thought by the municipalities and the GRSA2. Nonetheless, this reflection on the results (by using the 3D-model) also exposed that the last essential step of the functional dimension – the evaluation of the efficiency and effectiveness of the intervention (Achterbergh & Vriens, 2015) – was executed neither by the intervention organization nor by anyone else for that matter. Moreover, the social dimension of the 3D-model appears to be neglected by the partners – despite the actions of the working group Zo werken wij – since the results of this research suggest that the municipalities are not unfrozen (Schein, 1987), which caused the piecing during the intervention. By reflecting on (the implementation of) the intervention, the manager of the GRSA2 could learn what did and did not work about the chosen approach and why (Achterbergh & Vriens, 2015). The lessons learned then may be applied to the following intervention, thereby improving its likelihood of achieving the functional goal, the social goal, and the desired situation. Furthermore, after determining how far the partners have come regarding the achievement of their long-term objectives (the shared desired situation), the manager can use the 3D-model to plan the next step (Achterbergh & Vriens, 2015) – which probably should be concerned with the three stages of the social dimension. Though, several interviewees are convinced that a complete merger of the three municipalities is the right thing to do next (e.g., Kwartiermaker Advice & Policy 2, 2017; Secretary of the placement committee, 2017; Chairman of the OGON, 2017).

5.3.3 Research limitations and directions for future research

Several research limitations can be identified, which are the result of the choices the researcher made regarding the research methodology, and the methods for both data collection and analysis. Firstly, the data for this research came from a single case, which allowed an in-depth analysis of this inter-municipal collaboration suitable to answer the research question. However, given the limited generalizability of the findings, future research in other public organizations can build on this study. Secondly, this study used semi-structured interviews to gain insight into (the implementation) of the intervention. Though an interview merely provides

the researcher with a snapshot of the organizational happenings, while the intervention entails a change process. Thus, in-depth longitudinal research might be more suitable to investigate the implementation of the new infrastructural design for the inter-municipal collaboration; accordingly, future research can employ this type of research to increase the credibility of the results. Thirdly, besides the interviews, the researcher also used documents, which are secondary data sources; meaning that the data both was not collected by the researcher or for the specific purposes of this research. Thereby, the possibility exists that the representations were misinterpreted. Nonetheless, template analysis was used for the thematic analysis of the data, which implies that the analysis of the researcher was systematic and structured. Thereby contributing to the credibility, dependability, as well as confirmability of the findings. Lastly, this research is retrospective, which means that the participants had to go back in time to remember the details of the implementation process. In general, it is difficult for people to remember all the specifics of something that happened in the past.

In addition to the suggestions mentioned above for future research, it should also be investigated what the underlying mechanisms of the perceived causal relationship are between the municipalities not being unfrozen and the piecing during the intervention. Furthermore, the findings of this research indicated that the piecing influences both the efficiency and effectiveness of the intervention, which in turn affects the quality of the services offered by and the efficiency of the GRSA2. Future research could examine how one influences the other, and what the specific outcomes are regarding the (long-term) objectives. At last, it is unclear whether this piecing also occurs by the employees – especially those who do not participate in the intervention organization – or how they influence it (individual level of analysis) since this study mainly analyzed this phenomenon at the organizational level. Thus, future research should turn out whether this indeed is the case.

5.3.4 Reflection and reflexivity

The perception of the researcher – before the data collection – regarding local governments was that their culture is characterized by a lot of consultation and compromises. Therefore, she expected that the intervention and its implementation would be delayed and several concessions would be made to reach consensus. To a certain level, this view influenced the questions that the researcher posed during the semi-structured interviews, in that she was mainly interested in finding out whether the municipalities ran into any problems and how they tried to solve them. On the other hand, the interviewees were quite reluctant to answer questions about the difficulties they came across because they did not want or dare to incriminate themselves or

others. Luckily, the researcher was able to balance this tension; thereby gaining the desired insights, without making the participants feel uncomfortable. The answers that the interviewees gave, in their turn, altered the perception of the researcher; since these proved that the implementation of the intervention went reasonably well – thus, according to plan.

Moreover, the findings of this research indicated that the municipalities were improperly unfrozen and thus, that there was resistance to change. In the existing literature, resistance to change by employees has been discussed comprehensively. Accordingly, prior to the interviews, the researcher assumed that various organizational members in the workplace would resist the intervention. However, the obtained data from the interviews made her realize that this was not the case for the municipalities; in contrast to what the literature indicates, in this case it was the top management that impeded the implementation of the new (infra)structure. Hence, this theoretical preconception of the researcher was rejected.

Even though the researcher has obtained the sought information from the interviewees, it should be noted that she asked the kwartiermakers several factual questions in which she probed the interviewee to make statements about the thoughts and feelings of employees; this is not possible since an interview is meant to extract subjective experiences and observations. Once the researcher was aware of this mistake, she verbally adjusted the relevant questions in the subsequent interviews.

Lastly, the researcher had to rewrite large parts of the results section since it initially comprised a description of the change process from beginning to end; when in fact, she wanted to explain prominent happenings related to the implementation of the intervention. Consequently, this study turned out to be more inductive than the researcher had initially expected; thus, the 3D-model was used as a sensitizing framework to guide the analysis.

REFERENCES

- Achterbergh, J., & Vriens, D. (2015, September-November). Interventions in Organizations. *Lecture series*.
- Andersen, O. J. (2011). Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in organizing Inter-Municipal Partnerships: Conflicting aims? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(2), 25-46.
- Argento, D., Grossi, G., Tagesson, T., & Collin, S.-O. (2010). The 'externalisation' of local public service delivery: experience in Italy and Sweden. *International Journal Public Policy*, 5(1), 41-56.
- Armenakis, A. A., Harris, S. G., & Mossholder, K. W. (1993). Creating Readiness for Organizational Change. *Human Relations*, 46(6), 681-703.
- Association of Netherlands Municipalities (VNG). (2008). *Local Government in The Netherlands*. The Hague: Drukkerij Excelsior bv.
- Bekkers, H. (2013, April 12). *Gemeenten maken zich op voor extra bezuinigingen [Municipalities prepare themselves for additional cutbacks]*. Retrieved from Binnenland Bestuur : <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeenten-maken-zich-op-voor-extra-bezuinigingen.9013780.lynkx>
- Bennis, W. (2000). Leadership of Change. In M. Beer, & N. Nohria, *Breaking the Code of Change*. Boston: MA: Harvard Business School Press.
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2014). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. (No. 176), 1-45. Center for European Governance and Economic Development Research (CEGE), University of Goettingen.
- Burnes, B. (2004, September). Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal. *Journal of Management Studies*, 41(6), 977-1002.
- Burnes, B., & Jackson, P. (2011, June). Success and Failure In Organizational Change: An Exploration of the Role of Values. *Journal of Change Management*, 11(2), 133-162.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2016, January 4). *Aantal gemeenten in 2016 daalt naar 390 [Number of municipalities drops to 390 in 2016]*. Retrieved from CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390>

- Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). (2015). *Gemeenten in perspectief 2014-2018 [Local governments in perspective 2014-2018]*. Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Economie en Bedrijfskunde. Retrieved from http://www.coelo.nl/images/rapporten/Gemeenten_in_Perspectief_2014-2018.pdf
- Chou, P. (2015). Transformational Leadership and Employee's Behavioral Support for Organizational Change. *European Journal of Business and Management*, 7(3), 110-122.
- Cienfuegos Spikin, I. (2011). Risk Management Policy in Dutch Municipalities: Understanding the process, identifying strenghts and visualizing possible improvements. *Revista Enfoques*, IX(14), 155-176.
- Coetzee, R., Visagie, J., & Ukpere, W. (2012, December 26). Leading a successful change intervention in a modern organisation: Key elements to consider. *African Journal of Business Management*, 6(51), 12068-12075.
- Conger, J. A. (2000). Effective change begins at the top. In M. Beer, & N. Nohria, *Breaking the Code of Change*. Boston: MA: Harvard Business School Press.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006, April). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 168-176.
- Ford, J. D., Ford, L. W., & D'Amelio, A. (2008). Resistance to change: the rest of the story. *Academy of Management Review*, 33(2), 362- 377.
- Gersick, C. J. (1991). Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm. *Academy of Management Review*, 16(1), 10-36.
- Gover, L., Halinski, M., & Duxbury, L. (2016). Is it Just Me? Exploring Perceptions of Organizational Culture Change. *British Journal of Management*, 27, 567-582.
- Gray, B., & Stites, J. P. (2013). *Sustainability through partnerships: Capitalizing on Collaboration*. network for Business Sustainability. Opgehaald van nbs.net/knowledge

- Hardy, C., Philips, N., & Lawrence, T. B. (2003, March). Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration. *Journal of Management Studies*, 40(2), 321-347.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government* (1 ed.). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Kpakol, A., & Amah, E. (2014). Re-Engineering Corporate Culture for Organizational Receptivity to Change. *European Journal of Business and Management*, 6(29), 167-176.
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Voet, van der, J. (2014). The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. *Public Administration*, 92(1), 1-20.
- Le Pennec, M., & Raufflet, E. (2016, January 12). Value Creation in Inter-Organizational Collaboration: An Empirical Study. *Journal of Business Ethics*, 1-18. doi:DOI 10.1007/s10551-015-3012-7
- Ledford, G. E., & Heneman, R. L. (2000). Compensation: A troublesome lead system in organizational change. In M. Beer, & N. Nohria, *Breaking the Code of Change*. Boston: MA: Harvard Business School Press.
- Lee, S.-Y. D., Weiner, B. J., Harrison, M. I., & Belden, C. M. (2012). Organizational Transformation: A Systematic Review of Empirical Research in Health Care and Other Industries. *Medical Care Research and Review*, 70(2), 115-142.
- Lüscher, L. S., & Lewis, M. W. (2008, April). Organizational Change and Managerial Sensemaking: Working through Paradox. *The Academy of Management Journal*, 51(2), 221-240.
- Marshall, M. N. (1996). Sampling for qualitative research. *Oxford Journals: Family Practice*, 13(6), 522-525. doi: 10.1093/fampra/13.6.522
- Marvasti, A. B. (2004). *Qualitative Research in Sociology*. London: SAGE Publications.
- McAleese, I., Creed, A., & Zutshi, A. (2013, January-March). A Response to Critique of the Refreeze Step in Lewin's Model of Organizational Change from the Viewpoint of

- Organizational Behavior. *International Journal of the Academy of Organizational Behavior Management*, 4, 104-124.
- Noy, C. (2008, October). Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(4), 327-344. doi:10.1080/13645570701401305
- OECD. (2014). *OECD Territorial Reviews OECD: Netherlands 2014*. OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en
- Parastuty, Z., Schwarz, E. J., Breitenecker, R. J., & Harms, R. (2015). Organizational change: a review of theoretical conceptions that explain how and why young firms change. *Review Management Science*, 9, 241-259.
- Pollitt, C., & Sorin, D. (2011, September 22). The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis. 3, 1-39.
- Pollitt, C., & Sorin, D. (2013). Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform: A Review of the European Literature. *Journal of Public Performance & Management Review*, 37(1), 7-32.
- Pollitt, C., van Thiel, . S., & Homburg, V. (2007, October). New Public Management in Europe. *Management Online REview*, 1-7.
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, March 31). 1e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2' [1st quarterly report 'KWARTIERMAKEN GRSA2'].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, July 11). 2e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2' [2nd quarterly report 'KWARTIERMAKEN GRSA2'].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, November 11). 3e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2' [3rd quarterly report 'KWARTIERMAKEN GRSA2'].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, May 17). A2 Project Opdracht [A2 Project Assignment].

- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, October 31). Aanbiedingsnotitie Directieraad GR samenwerking A2-gemeenten. *Advies over toewijzing afdelingen/teams GRSA2 aan de diverse gemeentehuizen* [Note Board GRSA2. *Advice on allocation departments/teams GRSA2 to the various townhalls*].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, August 15). Aanbiedingsnotitie Directieraad GR samenwerking A2-gemeenten. *Advies met uitgangspunten werkomgeving GRSA2-organisatie* [Note Board GRSA2. *Advice with basic principles work environment GRSA2-organization*].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016). *Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking* [Detailed structure PIJOFACH-tasks GRSA2]. Retrieved April 13th, 2017
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, December 5). Jaarplan 2017 [Annual plan 2017].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, January 26). Plan van aanpak 'KWARTIERMAKEN GRSA2' [Plan of action 'KWARTIERMAKEN GRSA2'].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2016, August 29). Producten en diensten catalogus. *Producten en dienstencatalogus GR Samenwerking A2 gemeenten* [Products and services catalog GRSA2].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2017, April 10). Aanbiedingsnotitie GR samenwerking A2-gemeenten. *Implementatiebudget - budgetoverzicht Q4* [Note GRSA2. *Implementation budget - budget review Q4*].
- Samenwerking A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard (SA2G). (2017). Communicatie plan van aanpak. *2017: van plannen naar werkelijkheid* [Communication plan of action. *2017: from plans to reality*].
- Schein, E. (1987). Initiating and Managing Change. In Addison-Wesley, *Process Consultation: Lessons for consultants and management* (Vol. 2, pp. 92-114).
- Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector. (2014, February 18). Nóg krachtiger en dichterbij. *Koersdocument voor de doorontwikkeling van de*

ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard, binnen de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2-gemeenten. Culemborg, The Netherlands.

Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector. (2014, October 16). Nóg krachtiger en dichterbij. *Implementatieplan: doorontwikkeling ambtelijke samenwerking gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard, binnen de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2-gemeenten* [Even more powerful and closer. *Implementation plan: further development cooperation between municipalities Cranendonck, Heeze-Leende, and Valkenswaard, within the GRSA2*]. Culemborg, The Netherlands.

Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector. (2014). *Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gremia rondom GRS A2 [Tasks, powers, and responsibilities governing bodies around GRS A2]*.

Seinstra & Van de Laar: Organisatieadviseurs voor de publieke sector. (2015, September 22). Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2-gemeenten. *Tekst van de gemeenschappelijke regeling* [Collective Arrangement Cooperation A2-municipalities. *Content of the collective arrangement*].

Sonenshein, S., & Dholakia, U. (2012, January-February). Explaining Employee Engagement with Strategic Change Implementation: A Meaning-Making Approach. *Organization Science*, 23(1), 1-23.

Sorin, D. (2015). The new public management is not that bad after all: evidence from estonia, hungary and romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44(E), 57-73.

Strebel, M. A. (2014). Launching and implementing municipal mergers: push- and pull-factors in merger processes. *ECPR General Conference* (pp. 1-32). Glasgow: University of Glasgow.

Symon, G., & Cassell, C. (2012). *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges*. London: SAGE Publications Ltd.

ter Bogt, H. J. (2006). *New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics*. Groningen: Research School SOM, University of Groningen. Retrieved from <http://som.rug.nl/>

- ter Bogt, H. J. (2007). *A reappraisal of accounting changes in Dutch local government*. Groningen: Research School SOM, University of Groningen.
- Tsoukas, H., & Chia, R. (2002, September-October). On Organizational Becoming: Rethinking Organizational Change. *Organization Science*, 13(5), 567-582.
- van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (1995, July). Explaining Development and Change in Organizations. *Academy of Management Review*, 20(3), 510-540.
- Verbeeten, F. H., & Speklé, R. F. (2015). Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organization Studies*, 36(7), 953-978. doi:10.1177/0170840615580014
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2013). *Drie decentralisaties [Three decentralizations]*. Retrieved from https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf
- Verma, R., & Verma, J. (2011). The role of contextual variables in successful post-merger integration: a review and future directions. *European Journal of Business and Management*, 3(6), 30-41.
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational Change and Development. *Annual Review of Psychology*, 50, 361-386.
- Weiner, B. J. (2009, October). A theory of organizational readiness for change. *Implementation Science*, 4(67), 1-9.
- Werkgroep "Zo werken wij". (2016). Plan van aanpak werkgroep "Zo werken wij" [Plan of action working group "Zo werken wij"].
- Werkgroep "Zo werken wij". (2016, November 21). Zo werken wij. *Een advies waarin houding en gedrag vanuit de kernwaarden zijn omgezet naar praktische werkafspraken* [This is how we work. An advice in which attitudes and behavior stemming from the core values have been converted into practical working arrangements].
- Werkgroep 'zo werken wij'. (2016). Projectopdracht werkgroep 'Zo werken wij' [Project assignment working group 'Zo werken wij'].

- Wiberg, U., & Limani, I. (2015). Intermunicipal collaboration - a smart alternative for small municipalities? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(1), 63-82.
- Wruck, K. H. (2000). Compensation, incentives, and organizational change: Ideas and evidence from theory and practice. In M. Beer, & N. Nohria, *Breaking the Code of Change*. Boston: MA: Harvard Business School Press.

APPENDICES

Appendix A: Interview guide

Interview with the manager of the GRSA2³

Date	
Time	
Interviewer	José Janssen
Note taker	José Janssen

Announce/Ask at the beginning of the interview

- Time: 1 – 1,5 hours.
- Permission for audio recording?
- Receiving transcripts and final research rapport?

Introduction

I am a Master of Business Administration student from the Radboud University in Nijmegen. For my master thesis I am doing a study on the merger of the three municipalities. In this interview, I am interested in your experience with the merger process⁴ and the realization of the organizational goals of the GRSA2. The interview consists of various open-ended questions. Keep in mind that your answers are not right or wrong, and do not hesitate to ask for further explanation if something is unclear. With your permission, I would like to make an audio-recording of the interview for the processing of the interview. Names will be omitted from both the interview transcript and the report. Do you have any questions before I start with the interview?

Ik ben een student van de masteropleiding Business Administration aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Ik doe onderzoek naar de samenvoeging van de drie gemeenten. In dit interview ben ik geïnteresseerd in jouw ervaring met het samenvoegingsproces en de realisatie van de organisatiedoelen van de GRSA2. Het interview bestaat uit een aantal open vragen. Weet dat er geen goede of foute antwoorden zijn en twijfel niet om als iets niet duidelijk is om opheldering te vragen. Met jouw toestemming zou ik graag een audio-opname willen maken van het interview, zodat ik het later kan uitwerken. Namen die eventueel genoemd worden, zullen uit het onderzoeksrapport en interviewtranscript worden gehaald. Heb je nog vragen voordat ik start met het interview?

³ This interview guide also applies to the four kwartiermakers

⁴ NB. In the interview guides is spoken of a merger instead of an inter-municipal collaboration. The merger refers to the pooling of the business support functions of the three municipalities in the GRSA2. However, the three municipalities remain separate entities; thus, they participated in an inter-municipal collaboration. Accordingly, in the master thesis is spoken of an inter-municipal collaboration.

Topic 1. Merger: the process

The first part of the interview is focused on what happened during the merger of the three municipalities. I would like to discover whether the building of the GRSA2 is completed and if any problems were encountered during the change process. Furthermore, I am also interested in the interventions that were required to overcome the problems.

	Questions	Contribution to the research question
1.	<i>What was your role in the merger process?</i> Wat was jouw rol binnen het samenvoegingsproces?	By asking the interviewee this question, I hope to get insight into the tasks of the interviewee regarding the merger process. This will tell me from which perspective the interviewee looks at the merger and on which topics the interviewee can provide me with detailed information. At the same time, this question might make the interviewee feel comfortable with being interviewed.
2.	<i>Could you please describe how the merger went?</i> Kun je beschrijven hoe de samenvoeging verlopen is?	By asking how the merger went, I want to get insight in the change process that the three merging municipalities went through. By asking this more general question, I hope that the interviewee elaborates further on this topic and describes the process in detail. If this is not the case, then I will use second questions to obtain the information (these questions are based on the three dimensions of the 3d-model).
2.1	<i>What did the merger entail for the department under your supervision (plan and actual)?</i> Wat hield de samenvoeging in voor de afdeling onder jouw toezicht (plan en in werkelijkheid)?	Besides asking what the merger entailed in general, I am also curious about what the consequences of the merger were for the individual departments. More specific, I would like to know how they translated the total reform plan into smaller steps that had to be implemented by their department.

2.2	<i>Which technologies (language, tools, and techniques) have been used during the merger and why?</i> Welke technologieën (taal, tools en technieken) zijn er gebruikt tijdens de samenvoeging en waarom?	With this question I would like to discover which technologies the organization/the interviewees employed to communicate, model, research, and solve problems related to the merger process. For instance, was the language they used more convergent or divergent? This is one of the aspects of the 3D-model.
2.3	<i>Which HR-measures (consultants, rewards, leadership style) were put in place to support the merger and why?</i> Welke HR-maatregelen zijn er genomen (consultants, beloningssysteem, leiderschapsstijl) om de samenvoeging te ondersteunen en waarom?	The answer on this question provides me with information on the HR-measures that are put in place by the organization to enhance the successful implementation of the merger.
2.3.1	<i>Were the taken measures useful?</i> Zijn de genomen maatregelen van toegevoegde waarde?	It is also important to ask (with a second question) if these measures were useful.
2.4	<i>Did you encounter any problems during the merger?</i> Hebben jullie problemen ondervonden tijdens de samenvoeging?	By asking if the interviewee/the organization has experienced problems during the merger, I hope to obtain more clarification about the change process. Not everything goes well right away, and I am also interested in how they dealt with obstacles. This provides me with information on how hard or easy it is to merge three municipalities and what exactly causes this (E.g. Did things go differently than planned?)

2.4.1	<i>How was/were the problem(s) detected?</i> Hoe is het probleem/zijn de problemen gesignaleerd?	It is also important to know how the problem was found (e.g. quarterly reports, on the floor, or meetings). This information might help to detect problems quickly in the future. <i>(NB. Does the employee have documents that support the information)</i>
2.5	<i>Which interventions were taken to overcome the problems and by whom?</i> Welke acties zijn er ondernomen om de problemen te overwinnen en door wie?	With this question I want to find out how the organization has dealt with the problem(s). Which actions and decisions did they take to solve the problem? Has the problem actually been solved, or did they found another way to achieve the result.

Topic 2: Result of the merger: GRSA2

The second part of the interview deals with the outcomes of the merger. Did the organization achieve the goals they defined for the 1st of January 2017? These goals mainly refer to the structure of the GRSA2 and the placement of the employees, but I am also interested in the current organizational culture.

	Questions	Contribution to the research question
3.	<i>To which extent has the desired result of the “kwartiermaken” been achieved?</i> In hoeverre is het gewenste resultaat van het “kwartiermaken” gerealiseerd?	After I gained insight into the change process of the GRSA2, I would like to know to which extent the predefined results have been achieved. Therefore, this question is being specified in eight second questions (see 3.1 – 3.8). The overall goal that should be achieved is: from the 1st of January 2017 the GRSA2 has to stand and be ready to execute her new tasks. Thus, with this question I try to answer whether the organization is ready and operating.
3.1	<i>Is the new organization established according to the desired structure (as described in the implementation plan)?</i>	This is one of the predefined goals. With this question I try to establish if this goal has been reached, how this goal has been

	Is de nieuwe organisatie ingericht volgens de gewenste structuur (zoals beschreven in het implementatieplan)?	reached, and whether it was reached on time.
3.2	<i>Are all the employees posted and housed in the three town halls, and are the budgets transferred?</i> Zijn de medewerkers geplaatst en gehuisvest in de 3 gemeentehuizen en zijn de budgetten overgebracht?	This is one of the predefined goals. With this question I try to establish if this goal has been reached, how this goal has been reached, and whether it was reached on time.
3.3	<i>Are the targets for the period 2017-2022 indicated?</i> Zijn de taakstellingen voor de periode 2017-2022 aangewezen?	This is one of the predefined goals. With this question I try to establish if this goal has been reached, how this goal has been reached, and whether it was reached on time..
3.4	<i>Are the service agreements – containing commitments on quality, quantity and timeliness – established?</i> Zijn de dienstverleningsovereenkomsten met daarin afspraken over kwaliteit, kwantiteit, en tijdigheid vastgesteld?	This is one of the predefined goals. With this question I try to establish if this goal has been reached, how this goal has been reached, and whether it was reached on time.
3.4.1	What do these service agreements entail? Wat houden deze dienstverleningsovereenkomsten in?	<i>Voor de cruciale producten en diensten (o.a. PenC producten) geldt het oorspronkelijke niveau van de gemeenten</i> → <i>Welke producten zijn dit en wat zijn PenC producten</i> <i>Voor de overige dienstverlening is een basis niveau afgesproken. Na 2 jaar zijn deze zoveel mogelijk geharmoniseerd en gestandaardiseerd en doorontwikkeld naar een afgesproken hoger niveau.</i> → <i>Wat is het basisniveau en wat is het hogere niveau?</i>

3.5	<i>Do the employees know their customers, their colleagues, their workplace, and the working method(s) of the organization?</i> Kennen de medewerkers hun klanten, hun collega's, de werkplek en de werkwijze van de organisatie?	This is one of the predefined goals. With this question I try to establish if this goal has been reached, how this goal has been reached, and whether it was reached on time.
3.6	<i>Do the customers know their contacts within and the working methods of the organization?</i> Zijn de klantorganisaties op de hoogte van de aanspreekpunten en de werkwijzen van de organisatie?	This is one of the predefined goals. With this question I try to establish if this goal has been reached, how this goal has been reached, and whether it was reached on time.
3.7	<i>Does the organization has a budget that meets both the prescribed financial frameworks and cost distribution?</i> Beschikt de organisatie over een begroting die voldoet aan de gestelde financiële kaders en kostenverdeling?	This is one of the predefined goals. With this question I try to establish if this goal has been reached, how this goal has been reached, and whether it was reached on time.
3.8	<i>Has the baseline been measured and communicated to both the Board and the Councils?</i> Is de nulmeting uitgevoerd en gedeeld met het bestuur en de raden?	This is one of the predefined goals. With this question I try to establish if this goal has been reached, how this goal has been reached, and whether it was reached on time. <i>(NB. Is the baseline assessment accessible for me?)</i> <i>Deze is de basis voor het monitoren van voortgang en resultaten van de doorontwikkeling van de GR</i>

4.	<i>What are the current core values of the organization?</i> Wat zijn de huidige kernwaarden van de organisatie?	Besides these eight goals, the organization also wanted to build a new organizational culture. Therefore, I will ask the interviewees about the current core values of the GRSA2.
4.1	<i>How do you experience the current organizational culture?</i> Hoe ervaar jij de huidige organisatiecultuur?	I will not only ask what, on paper, the organizational culture entails. I want to know how the interviewees actually experience the culture.

Topic 3: Goals of the GRSA2

The last part of the interview is focused on the future of the GRSA2. I want to discuss the long-term organizational goals and how these have been translated into goals for the departments. Further, I am wondering what the interviewee thinks should happen for the GRSA2 to be able to achieve its austerity and quality objectives in 2022.

	Questions	Contribution to the research question
5.	<i>What is your role in the GRSA2?</i> Wat is jouw rol in de GRSA2?	By asking the interviewee this question, I hope to get insight into the tasks of the interviewee in the GRSA2. After the merger, the interviewee got a new function and I want to know what their job entails.
6.	<i>Could you please describe the desired goals for your department?</i> Kun je de gewenste doelen voor jouw afdeling beschrijven?	By asking this question I would like to know how the interviewee translated the organizational goals into smaller steps for the department under their supervision. This makes the overall goals more achievable and specific activities to achieve these goals can be formulated. I hope to get insight in both the goals and the action plans. <i>In general for the manager of the GRSA2: could you please describe the goals for the organization and its departments?</i>

6.1	<i>How do these goals fit with the long-term organizational goals?</i> Hoe sluiten deze doelstellingen aan bij de langetermijndoelstellingen van de organisatie?	By asking this question I can get insight into how the ‘smaller’ goals of the departments contribute to the overall organizational goals. It is important to look if these fit together; otherwise, the organization will not achieve its long-term goals.
6.2	<i>To which extent have these goals been realized already?</i> In hoeverre zijn deze doelen al gerealiseerd?	The GRSA2 is already operating, and thereby the organization tries to achieve its long-term goals. The question, however, is to which extent the goals of the departments and the organization have been realized already.
7.	<i>Did you encounter any problems while working in the GRSA2?</i> Ben jij problemen tegengekomen tijdens het werken in de GRSA2?	By asking if the interviewee has experienced problems while working in the new organization, I hope to obtain more information about, for instance, the new structure and working procedures of the GRSA2. This information can shed some light on what does and does not work with respect to the design and implementation of the new organization. (E.g. Did things go differently than planned?)
7.1	<i>How was/were the problem(s) detected?</i> Hoe is het probleem/zijn de problemen gesignaleerd?	It is also important to know how the problem was found (e.g. quarterly reports, on the floor, or meetings). This information might help to detect problems quickly in the future. (NB. Does the employee have documents that support the information)
7.2	<i>Which interventions were taken to overcome the problems and by whom?</i> Welke acties zijn er ondernomen om de problemen te overwinnen en door wie?	With this question I want to find out if and how the GRSA2 has dealt with the problem(s). Which actions and decisions did they take to solve the problem? Has the problem actually been solved, or did they found another way to achieve the result?

8.	<i>What, according to your opinion, has to happen for the organization to be able to achieve its austerity and quality objectives?</i> Wat moet er volgens jou nog gebeuren om ervoor te zorgen dat de organisatie haar bezuinigings- en kwaliteitsdoelstellingen behaalt?	This final question is more general and asks the employees to think about what still needs to be done in the (nearby) future for the GRSA2 to achieve its goals in 2022. This might refer to something that needs to happen right away because they have signaled a problem, but it also might refer to something that needs to happen in a couple of years.
----	--	---

Debriefing	
▪ <i>How did the interview go according to you?</i> Hoe vond je het interview gaan? ▪ <i>Do you have any comments or additions?</i> Heb je eventueel opmerkingen of aanvullingen? ▪ <i>Do you have any documents that might be beneficial for my research?</i> Heb je eventueel documenten die waardevol zouden kunnen zijn voor mijn onderzoek? ▪ <i>As soon as possible you will receive the transcript from me. Would you like to read this through and let me know if you have any remarks or additions? At about ... you will receive the final report.</i> Zo snel mogelijk zal je van mij het uitgewerkte interview ontvangen. Zou je dit door willen lezen om te kijken of je eventueel nog op- of aanmerkingen hebt? Rond... ontvang je het definitieve onderzoeksrapport. ▪ <i>Thank you for participating in the interview.</i> Hartelijk bedankt voor je deelname aan dit interview.	

Duration interview	
Contact information interviewee	
Field notes	

Appendix B: Final template

1. Organizing the infrastructure of the intervention

- 1.1 The intervention organization
- 1.2 Communication activities

2. Getting to a shared desired situation

- 2.1 The desired situation
- 2.2 The process of piecing
 - 2.2.1 Keeping the own identity and ‘couleur locale’
 - 2.2.2 Creating ‘specials’
 - 2.2.3 Interpreting the concept of ‘time-and-place independent work’ differently
 - 2.2.4 Phasing the implementation of the joint social intranet

3. Overcoming the ‘clashes’

- 3.1 Creating motivation and readiness to change
- 3.2 How they got over the hurdles
- 3.3 Redesigning the desired situation

Appendix C: Codebook

Code	Definition	Quote
1. Organizing the infrastructure of the intervention	What the municipalities have done to set-up the GRSA2 and expand the inter-municipal collaboration.	Wie betrokken: Voor de realisatie wordt projectmatig gewerkt. Voor ieder kwartier is een kwartiermakers aangesteld, worden plenaire werksessies georganiseerd. Per taakgebied worden de going concernmanagers betrokken en is minimaal 1 projectgroep geformeerd die de kwartiermaker(s) ondersteunen en voorziet van de nodige input voor het opstellen van de noodzakelijke documenten. De projectgroep leden zijn in overleg met de huidige afdelingshoofden / teammanagers aangewezen. Zij moeten hiervoor gemiddeld 1 dag per week “vrij” kunnen maken. (A2 Project Opdracht, p. 3)
1.1 The intervention organization	Structure of the intervention refers to the actual structure of the (temporary) organization that is responsible for organizing and realizing the intervention. Often a separate and temporarily organization is set up for the organization of the intervention because the current organizational infrastructure is not capable of redesigning itself.	Het tweede kwartaal stond in het teken van het uitdenken van de organisatieinrichting GRSA2 naar 2022 toe. Na een intensieve periode van uitzoeken, uitpluizen, doorakkeren, overleggen en puzzelen heeft de projectgroep haar voorstel voor de fijnstructuur inclusief verbeter – en bespaarmogelijkheden in de periode 2017 – 2022 klaar voor besluitvorming door directieraad en DB. Concept Producten Diensten Catalogus (PDC) en concept dienstverleningsovereenkomst (DVO) horen daarbij. (2e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 2) Plan van aanpak en projectstructuur vastgesteld: In januari is het plan van aanpak voor het project opgesteld. Het plan van aanpak beschrijft de te bereiken resultaten, de (communicatie)aanpak van de implementatie, de activiteiten op hoofdlijnen, de projectstructuur en de financiën van het project. De projectstructuur is zo dicht mogelijk gekozen bij de governance van de nieuwe GR, om al zo veel mogelijk te wennen aan de nieuwe sturingslijnen. Het plan is opgesteld in afstemming met OGON en Directieraad, in de medezeggenschap gedeeld ter informatie aan het algemeen bestuur toegestuurd. Het plan is vastgesteld door de directieraad d.d. 25 januari 2016. (1e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 2) Begin april is ook de vierde kwartiermaker gestart. In volle vaart zijn de kwartiermakers aan de slag gegaan. Te beginnen met inlezen, kennismaken met de organisaties en het eigen maken van de opdracht. De opdrachten kwartiermakers zijn opgesteld en vastgesteld, net als een gezamenlijke detailplanning en werkwijze, passend binnen de kaders van de opdracht, het implementatieplan en het vastgestelde plan van aanpak. Per vakinhoudelijke werkerterrein hebben de kwartiermakers projectgroepen samengesteld in samenspraak met de going concern bedrijfsvoeringsmanagers op basis van kwaliteiten en beschikbaarheid. Aan de hand

		van veel gesprekken met individuele medewerkers, going concern bedrijfsvoeringmanagers, OGON, DR en bestuurders, bijeenkomsten van de projectgroepen en input uit de plenaire werksessies, hebben we takenpakketten, relevante ontwikkelingen en verbeter- en bespaarmogelijkheden geïnventariseerd. Dit hebben we vertaald naar voorstellen voor verbetering / besparing, een producten/dienstencatalogus en organisatie-inrichting, om aan onze opdracht te voldoen. (2e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 2) G. Vanaf 1 april ben ik formeel daarmee gestart, om binnen de afdeling Advies & Beleid 2 eh, indeling te maken in de 5 afdelingen en ehm, van daaruit heb ik dus eh, vanaf 1 april gewerkt aan het inrichten van een nieuwe organisatie op basis van de uitgangspunten die we mee hebben gekregen van de gemeente. En eh, dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat er een nieuw inrichtingsplan ligt, dat er een formatie, een functieboek, alles gemaakt is, zodat we op 1 januari van start konden. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 14-19) G. Dat hebben we natuurlijk gewoon als kwartiermakers samen gedaan. Die samenwerking was goed. Ehm, eh, eh. We hebben een gemeenschappelijke werkwijze gevolgd, dus, ehm, in alle kwartieren is min of meer dezelfde aanpak, eh, eh, uitgevoerd. (Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 26-28) Ook in het proces van kwartiermaken kunnen we van elkaar leren, door ervaringen uit te wisselen. Dat doen we niet alleen binnen de projectgroep, maar ook door bijeenkomsten te organiseren waarin 'best practices' gedeeld worden en een slim gebruik van (sociaal) intranet. (Plan van aanpak 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p.4) Wat we wel gedaan hebben, is wekelijks afgestemd en ook (...) dat we van elkaar geleerd hebben van wat gaat goed en wat gaat niet goed. En dat we formatjes en zoiets met elkaar gedeeld hebben en dat we op dezelfde manier werken, zodat we wel naar de buitenwereld redelijk uniform overstaan. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 257-261) Daarnaast wordt in de werkgroepen nu gewerkt aan verdere invulling van werkwijzen, administratie en de inrichting van werkprocessen e.d. om de boel straks lekker te laten draaien. (3e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 4) G. En dat hebben we zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de kennis en kunde van de mensen. Dus we hebben alle, alle tien taakgebieden op bedrijfsvoerings-gebied die ons bekend zijn, hebben we projectgroepen voor ingericht. De werkgroepen zijn met mensen, door medewerkers vertegenwoordigers vanuit die gemeenten en gezamenlijk met hun hebben wij nagedacht over, van, hoe ziet het er op 1 januari uit, maar wij hebben ook al nagedacht hoe ziet het er over vijf jaar uit. Wat zijn de ontwikkelingen, wat zijn de, die er gebeuren zeg maar op dat vakgebied en wat heeft dat tot gevolg voor zo'n afdeling. En op basis daarvan hebben we de dus ge..., zeg
--	--	---

		maar het plan gemaakt, waarbij je natuurlijk wel ziet dat elke afdeling, elke gemeente, zijn eigen cultuur, zijn eigen werkwijze kent. Dus dat dat best nog heel veel verschillen zijn tussen die drie gemeentes. Kwartiermaker Advice & Policy 2, 69-78) G. We hebben per, ehm, eh, inhoudelijk, eh, taakveld hebben we een werkgroep ingesteld in het begin. (...) Ehm, je moet het, eh... Kijk, je kan het op zich, bij wijze van spreken in een middag brainstormen, kan je zo'n organisatiestructuur maken. J. Klopt. G. Maar je moet ook zorgen dat je de mensen meekrijgt en je moet zorgen dat je niet alles, dat je geen dingen over het hoofd ziet. J. Hm. G. Dus we hebben toen gedacht van nou we moeten snelheid en zorgvuldigheid en draagvlak creëren in één aanpak zien te stoppen. J. Hm. G. Ehm, en we hebben toen bedacht dat we per inhoudelijk taakgebied eh een aantal vertegenwoordigers uit de organisaties zouden nodigen om eeh deel te nemen in die projectgroepen. J. Hm. G. Die mensen zouden met elkaar gemeen moeten hebben dat ze overzicht zouden moeten hebben in hun inhoudelijke taakveld. J. Ja. G. Ook voldoende beschikbaar zouden kunnen zijn eh in die periode. J. Ja, een bepaald aantal uren per week stond er voor gegeven in de... G. Ja, ja. Gemiddeld vier uur per week per medewerker, maar ja je moet natuurlijk... sommige mensen zijn gewoon in de proces ook heel belangrijk en en... J. Ja. G. die projectgroepen houden zich niet precies aan vier uur in de week dus... J. Nee, dat snap ik. G. dus we, we hebben wel met een schuin oog gekeken naar van zijn mensen ook beschikbaar te maken. J. Hm. G. Ehm, en we hebben dus per, per taakveld, dat zijn er een stuk of negen of tien, hebben we dus zo'n projectgroep ingericht en die hebben zich, nou in mijn geval eh vooral Financiën, bezig gehouden met twee dingen: die hebben mij ondersteund bij het nadenken over ehm de functies en de, de hoeveelheid formatie en dat soort dingen. J. Hm. G. Maar ook een aantal gewoon inhoudelijke thema's opgepakt, want om vier eh, nee drie á vier financiële functies bij mekaar te voegen...
--	--	---

		J. Hm... G. naar één eh nieuwe, ja moet je gewoon een aantal dingen doen inhoudelijk. (Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 116-163) Twee brede werkgroepen: ‘huisvestingsplan’ en ‘zo werken wij in de A2’ In het project worden twee aparte werkgroepen ingericht. Eén werkgroep rondom het vraagstuk van de huisvesting van de GRSA2, een tweede werkgroep gaat zich bezighouden met het thema ‘zo werken wij in de A2’. Deze werkgroepen sluiten aan bij twee van de punten waarvoor ook de medezeggenschap in haar advies over het implementatieplan nadrukkelijk aandacht voor en betrokkenheid bij vraagt: het huisvestingsplan en het werken aan een eigen organisatiecultuur. Deze werkgroepen bestaan uit maximaal 8 medewerkers (2 per organisatie) per werkgroep waaronder bij voorkeur ook iemand vanuit de medezeggenschap. (Plan van aanpak, p. 5) In het kader van deze samenvoeging is er een werkgroep “Zo werken wij” opgericht om handen en voeten te geven aan de kernbegrippen en om deze om te zetten in praktische werkafspraken. (...) Het is zaak dat de klant niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd en dat er dus duidelijke afspraken worden gemaakt over o.a. de bereikbaarheid van de verschillende teams, maar ook over de houding en het gedrag van de medewerkers van de verschillende teams t.o.v. de klant. (Plan van aanpak werkgroep “Zo werken wij”, p. 1) Opdracht en deelresultaten: Geef handen en voeten aan de kernbegrippen uit de missie en visie (zie implementatieplan) naar ons dagelijks handelen en praktische werkafspraken. De kernvraag is, Hoe gaan we met elkaar om en met onze klanten? Begrippen als nabijheid, gelijkwaardigheid en maximale ondersteuning van onze klanten moeten in onze werkwijze naar voren komen. Anderzijds is het van belang dat we ook onderling verbinding binnen de GRSA2 krijgen, en ons trots voelen op ons werk en wat we voor onze (interne) klanten doen. Kaderstellend daarbij is dat, vanwege de couleur locale van de 3 gemeenten de GRSA2 extern geen eigen identiteit heeft, tenzij het bedrijfsvoeringszaken van de GRSA2 betreft (aanbestedingen, personeel voor de GRSA2 e.d.) En, als GRSA2-er zijn wij collega’s van elkaar, maar voelen we ook als collega’s voor de drie gemeentelijke organisaties. Samenwerken doen we met zijn vieren, dus dat vraagt niet alleen iets van de GRSA2, maar ook van onze collega’s bij de 3 interne klantorganisaties. Breng ook in beeld wat daar nodig is om het samenwerken te laten slagen. Tot slot, zorg dat GRSA2-medewerkers én de klantorganisaties de afspraken kent, verwachtingen helder zijn en we om feedback kunnen vragen. (Projectopdracht werkgroep “Zo werken wij”, p. 1) J. Ja. Uhm, dat is wel helder op zich. Ik had wel in een van de documenten begrepen dat die werkgroep ook zich meer bezig zou gaan houden met de organisatiecultuur en dat vorm te geven, maar uit jouw verhaal klinkt dat meer...
--	--	--

		G. Ja. J. Of hoort dat ook wel eh er bij? G. Ze hebben dat aangegeven, alleen ik heb zelf het, voornamelijk afgebakend eh op het gebied van eh, ja eh, werkafspraken, omdat de cultuur eigenlijk gevormd moet zijn en ik kan moeilijk op papier zetten cultuur. J. Ja. G. in die zin alleen het flexwerk-principe hebben we meegenomen... J. Hm. G. als zijnde cultuur eh en daar willen wij natuurlijk tijd en plaats onafhankelijk werken,... J. Hm. G. maar, wat natuurlijk ook een andere cultuur met zich meebrengt. J. Hm. G. Alleen dat is eigenlijk niet realistisch geweest, omdat eh er toch uiteindelijk gekozen is om met vaste standplaatsen te werken. Dus dan krijg je het ook niet meer het echte tijd en plaats onafhankelijk werken. (Leader of the working group “Zo werken wij”, 43-60) G. En dan het volgende aspect wat nog spannender is is eigenlijk de plaatsing, hè. Ze hebben een bepaalde functie in een van de drie gemeenten... J. Ja. G. Straks moet je het dan met andere collega's doen van drie gemeenten, hè. J. Ja. G. En dan is het maar net de vraag of je dan precies hetzelfde kan blijven doen of dat je functie er anders uit komt te zien. J. Hm. G. Voor een aantal mensen heeft dat geleid tot een ander soort functie. Eh. Soms ook van een iets ander niveau met een ander, eh, salaris, eh, waardering. J. Hm. G. Salarissen zijn gegarandeerd, maar mensen zien dat toch als een degradatie, eh. Althans de meeste. J. Ja. G. En omdat het een beetje een precair proces is, eh, is er dan ook een externe, eh, plaatsingscommissie ingehuurd. (Secretary of the placement committee, 61-76) G. Nou, dan moet je met vakbonden en allerlei, eh he, want zo'n functieboek betekent dat mensen een heel plaatsingsproces gaan krijgen. J. Ja. G. Mensen worden ontslagen in hun bestaande organisatie met een gelijktijdige benoeming in de nieuwe organisatie. J. Ja.
--	--	---

		G. Daar is een externe plaatsingscommissie voor eh eh, samengesteld. Die heeft dat hele proces geleid, maar dat is best, dat kost best veel tijd en kruim als ik het dan maar zo, om dat allemaal voor elkaar te krijgen. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 94-102) G. Bij, bij zo'n fusie zoals deze is vaak de eerste stap, is het maken van een sociaal plan. J. Hm. G. Daarin staat afspraken, ehm, tussen de werkgeversvertegenwoordiging en werknemersvertegenwoordiging. Dat zijn dan de vakbonden. J. Hm. G. Die praten met elkaar in een bijzonder georganiseerd overleg en eerst een sociaal plan maakt met afspraken van: goh, hoe zit het eigenlijk met de werkgelegenheid. Stel er zijn straks meer mensen dan dat er functies zijn of formatieplaatsen zijn, wat gebeurt er dan met die mensen. J. Hm. G. Hebben die een werkgelegenheidsgarantie of worden die boventallig en moeten die, hè, begeleid worden naar een baan buiten de organisatie. Nou, verder spreek je iets af over plaatsingsvolgorde, hè. Hoe ziet het eruit als er meerdere mensen komen voor een bepaalde functie. J. Hm. G. Wordt het dan degene met de meeste dienstjaren, wordt het degene die het beste wordt geacht voor de functie. Nou, zo zijn er nog een aantal smaken te verzinnen. En je spreekt vaak iets af over nieuwe arbeidsvoorwaardenpakket als men vanuit meerdere organisaties komt. J. Hm. (...) G. Eh. Ze krijgen dan letterlijk een formulier, een digitaal formulier en die geven vaak maximaal 3 functies op en die motiveren waarom ze juist voor die functie in aanmerking komen. Ehm. En het is dan vervolgens aan de commissie om die puzzel eigenlijk te gaan leggen. In dit geval waren dat 140 medewerkers vanuit drie organisaties die dan in een organisatie geplaatst moeten worden. Ja, soms past dat een op een en is er helemaal niks aan de hand. J. Hm. G. Ehm. Ja, soms zijn er meer mensen voor dan dat er formatieplaatsen zijn en dan moet de commissie over welke kandidaten het beste geschikt zijn voor bepaalde functies in dit, eh, proces. J. Hm. G. Uiteindelijk adviseert zo'n externe commissie aan het dagelijks bestuur ook een plaatsings, eh, plan. Die schrijven daar ook een brief bij van: goh, wat zijn, eh, wat
--	--	---

		is onze werkwijze geweest, welke uitgangspunten hebben we gehanteerd. Dat zijn eventueel speciale zaken. Nou, vervolgens, eh, neemt het dagelijks bestuur besluit over het plaatsingsplan en worden alle medewerkers per brief geïnformeerd van: nou, hebben het voornemen om je op functie A, B of C te plaatsen... J. Hm. G. Nou, daar kunnen medewerkers nog iets van vinden, wat ik je net, eh, vertelde. J. Ja. G. Die kunnen dan een zienswijze indienen van: goh, beste commissie volgens mij is er iets misgegaan, omdat... De commissie hoort die medewerkers dan opnieuw. Ze worden opgeroepen voor een gesprek en, eh, de commissie komt uiteindelijk met een advies over de definitieve plaatsing. Ja, en dat is dan een beetje het einde van, eh, zo'n plaatsingsproces. Althans op P&O gebied. (Secretary of the placement committee, 142-223) Medewerkers worden benoemd volgens de in dit sociaal statuut beschreven plaatsingsprocedure. Daarbij is 'mens volgt werk' een ander belangrijk leidend beginsel. De begrenzing van 'werk' wordt bepaald door de omschrijving in het functieboek. Bovendien kunnen medewerkers alleen geplaatst worden op functies uit het functieboek, mits hier bovendien formatie aan gekoppeld is in het formatieplan van de GRS A2. Management- en sleutelfuncties: Op grond van het sociaal plan zijn twee soorten functies uitgezonderd van toepassing van de plaatsingsprocedure zoals die in dat sociaal plan is beschreven, te weten managementfuncties en sleutelfuncties. Deze functies moeten: a. voorafgaand aan de plaatsing van de overige medewerkers worden ingevuld, en b. worden ingevuld op basis van het criterium 'geschiktheid'. (...) Overige medewerkers: Na plaatsing van management en sleutelfuncties start de plaatsingsprocedure van overige medewerkers. Aangezien de GRS A2 gaat werken met een ander organisatiemodel dan in de huidige organisaties het geval is, zal het type functies ook wijzigen. Dit gegeven biedt de ruimte voor een kwaliteitsimpuls doordat functies en functie-eisen opnieuw beschreven worden. In het voor de plaatsingsprocedure te hanteren functieboek worden de functies gedefinieerd. Het is zeer waarschijnlijk dat in het te ontwikkelen functieboek weinig tot geen functiebeschrijvingen voor zullen komen die aangemerkt kunnen worden als 'gelijke functie' zoals bedoeld in het sociaal plan. Om als medewerker in een geschikte of passende functie geplaatst te worden, is het voldoen aan de functie-eisen, dan wel het op basis van om-, her- of bijscholing kunnen voldoen aan functie-eisen vereist.
--	--	--

		Voor deze scholing wordt in principe een termijn van één jaar uitgetrokken, maximaal te verlengen met één jaar. Dit alles conform het vigerende sociaal plan. (Nóg krachtiger en dichterbij: implementatieplan, pp. 35-36)
		De communicatieadviseur GRSA2 schuift aan bij de projectgroep om de communicatie-aanpak nader aan te scherpen en aan te laten sluiten bij de aanpak van de kwartiermakers. (1e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 3)
		Voortgang, tussenresultaten, risico's en knelpunten worden derhalve besproken in DR en OGON, of in een gezamenlijke bijeenkomsten van deze gremia. Daar worden vervolgens de benodigde afspraken ter versnelling, oplossing besproken. Ook onderwerpen die tussentijds om keuzes vragen zullen daar worden voorgelegd en afgestemd. Een overzicht van afspraken wordt bijgehouden, zodat we er allemaal zicht op kunnen houden en de verwachtingen onderling zijn afgestemd. (A2 Project Opdracht, p. 3)
		De eerste periode zal in het teken staan van het ophalen van informatie bij Directieraad, OGON, de huidige bedrijfsvoeringsmanagers en key-players in de afdelingen en het eigen maken van de uitgangspunten en randvoorwaarden die aan de nieuwe GRSA2 gesteld zijn. Doel is om de aanpak samen verder uit te werken én de planning nader te verfijnen. Op 21 april, in een bijeenkomst met DR en OGON, bespreken we de precieze opdrachten, aanpak en planning en verdere uitgangspunten. (1e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', pp. 2-3)
		Aan de hand van veel gesprekken met individuele medewerkers, going concern bedrijfsvoeringsmanagers, OGON, DR en bestuurders, bijeenkomsten van de projectgroepen en input uit de plenaire werksessies, hebben we takenpakketten, relevante ontwikkelingen en verbeter- en bespaarmogelijkheden geïnventariseerd. Dit hebben we vertaald naar voorstellen voor verbetering / besparing, een producten/dienstencatalogus en organisatie-inrichting, om aan onze opdracht te voldoen. (2e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 2)
1.2 Communication activities	What (the activities) the communication officer has done to inform the employees about the intervention and the desired situation, but also what has been done to engage them in the intervention.	G. Ja. Ehm. Nou ja, hè. Qua P&O aspecten, hè, op het moment dat je van drie organisaties medewerkers naar een gemeenschappelijke regeling gaat plaatsen, nou ja, dat is natuurlijk een behoorlijke verandering. Vooral voor de medewerkers. (Secretary of the placement committee, 48-50)
		Inzet van communicatie: Gedurende de implementatiefase bereiden vier organisaties – de GRS A2 en de drie gemeenten – zich voor op het onderbrengen van de bedrijfsvoeringstaken in de samenwerking. Voor de medewerkers op de betreffende taakvelden heeft deze verandering veel consequenties. Zij krijgen nieuwe collega's, een nieuwe functie en werkplek en gaan werken in een organisatie met een eigen cultuur en structuur. Het is belangrijk hen gedurende deze fase waar mogelijk te betrekken, bijvoorbeeld in de bouw- en projectteams, en zo goed en volledig mogelijk te informeren. Ook voor de 'achterblijvende' organisaties zal dat het

	nodige veranderen. Hoewel de medewerkers van de GRS A2 in de bestaande gemeentehuizen gehuisvest blijven of weer worden, zullen veranderingen optreden in de relatie tussen het primaire proces en de in samenwerking ondergebrachte bedrijfsvoeringstaken. Taken kunnen door medewerkers afkomstig uit andere gemeenten uitgevoerd worden en sommige organisatieonderdelen zullen in andere gemeentehuizen gehuisvest zijn. In de implementatiefase is ook communicatie met de bronorganisaties daarom van wezenlijk belang. Dit betekent ten eerste goede communicatie met de medewerkers in de ‘achterblijvende’ organisaties. Ten tweede en niet minder belangrijk is het goed op de hoogte houden en waar nodig betrekken van de Colleges, Raden, managementteams, medewerkers en medezeggenschapsorganen van de deelnemende gemeenten. Voor alle medewerkers geldt dat heldere en eenduidige communicatie over het proces, de voortgang en de gevolgen voor de eigen functie van essentieel belang is. Voorkomen dient te worden dat in verschillende gemeenten een verschillende boodschap wordt gecommuniceerd. In de projectgroep en de directieraad vindt afstemming plaats en worden afspraken gemaakt over de communicatie richting de medewerkers en externe partijen. Voor communicatie is in de projectbegroting een budget gereserveerd. Het projectteam Communicatie zal een communicatieplan opstellen en heeft een belangrijke uitvoerende rol in de communicatie richting medewerkers en externe partijen. (Nóg krachtiger en dichterbij: implementatieplan, pp. 38-39) G. Het is vanuit het P&O aspect proberen van: goed uit te leggen wat er allemaal gaat gebeuren, mensen worden ontslagen, mensen worden opnieuw aangesteld. Nou ja, sommigen geven daar niks om, hè. Die zien dat als een soort technische aanpassing. J. Ja. G. Sommigen zien dat echt als het afsluiten van een dienstverband van soms wel 30 of 40 jaar bij een gemeente. Dus ja, daar moet je goed over nadenken hoe mensen dat beleven en daar rekening mee houden in je communicatie, duidelijk in brieven uitleggen waarom dat allemaal gebeurd, dat het hun rechtspositie niet raakt. (Secretary of the placement committee, 52-59) G. Ja, we hebben denk ik wel ook het, het jaar wel verdeeld in ehm, ja hoe zal ik het zeggen: informeren, verbinden, en verankeren. J. Hm. G. Dat zijn eigenlijk drie verschillende dingen. Je moet eh, mensen he, je moet ze eerst informeren: Wat gaan we doen? Je moet ze daarin eh, verbinden he. Dus je hebt de huidige en toekomstige A2,... J. Ja. G. je hebt mensen die achterblijven, plus daarin moet je de boodschap veranderen van: Joh, waarom doen we dit nou eigenlijk?
--	--

		J. Hm. G. Ja, dat zijn eigenlijk drie verschillende fases denk ik, die we ook hebben uitgewerkt en ook door middel van ook, dat ook niet te verzinnen, maar ook vooral samen te doen met de mensen,... J. Hm. G. ja, die het aangaat. Dus wij hebben ook verschillende bijeenkomsten georganiseerd, ik denk wel een stuk of vier/vijf. (Communication Officer, 118-132) G. Nou ja, sowieso waren de bijeenkomsten heel erg belangrijk. J. Ja. G. Echt de persoonlijke communicatie... J. Ja. G. Dat is vooral in dit soort onderwerpen en dan heeft ook te maken van wie zegt wat, he? J. Hm. G. Kijk, stel je voor als ik wat zeg of eh, eh een OGON-lid zegt wat of de directeur van de A2 zegt wat,... J. Hm. G. dat heeft natuurlijk andere, dat heeft eh, eh, een andere impact. J. Ja. G. Dus dat is daarin heel erg belangrijk geweest. Eh, er waren bijvoorbeeld nieuwsbrieven eh, heel veel intranet eh berichten,... J. Hm. G. we hebben een keer een filmpje gemaakt, he, om dat zeg maar te publiceren. Ehm, het is natuurlijk ook het persoonlijke contact geweest via de kwartiermakers, die altijd bereikbaar waren. J. Hm. G. Dus ook dat persoonlijke contact... J. ja. G. plus de A2-managers. Eh, nee de, de achterblijvende managers. De managers vanuit... J. Oh ja. G. de bestaande gemeenten. J. Hm, ja. G. Die ook werden ingezet. En natuurlijk heb je gemeentesecretarissen die heel belangrijk zijn, die in het Directieraad eh, zitten. J. Ja. G. Ja, dat zijn allemaal eh, ingangen en eigenlijk allemaal communicatiemiddelen... J. Ja.
--	--	---

		G. laat ik het even zo zeggen, ehm, om dingen toch uit te zetten. (Communication Officer, 375-404) Communicatie & informatie: - Interne organisatie: Centrale thema is verbinding Verbinding binnen de A2 organisatie Verbinding met onze klanten – collega's - Doelgroepen: Primair: huidige medewerkers en toekomstige medewerkers A2 bedrijfsvoering. Secundair: overige medewerkers drie gemeenten. - Doel: Beide doelgroepen meenemen in het implementatieproces en zoveel mogelijk informeren over te nemen stappen en genomen beslissingen met bijhorende doelen en consequenties (ontvlechten?). Daarnaast moet in de primaire doelgroep een onderlinge cohesie ontstaan waarin men elkaar leert kennen en weet te vinden, elkaar kan versterken en samenwerken als organisatie. Informeren: primair + secundair Verbinden: primair Communicatiemomenten 2016 (in GR A2 communicatieplan nader uit te werken): 1. Per kwartaal een Town hall meeting organiseren voor primaire doelgroep te starten in februari 2016. Doel is informeren en verbinden. Februari 2016 THM: • Van tevoren vragen van medewerkers inventariseren. • Manager GR - eventueel samen met voorzitter DR A2 - stand van zaken, volgende stappen en vragen beantwoorden. • Best practises delen uit de verschillende afdelingen. Zo leer je elkaar kennen, ziet wat de ander doet en waar je eventueel kunt aanhaken. 2. Elise houdt informele lunchbijeenkomsten: 7 per gemeente/locatie. Op deze manier informeel met elkaar kennis maken en ook weten wat er speelt. 3. Een vaste tweewekelijkse blog (of vlog of...). 4. We gaan starten met het sociale intranet voor alle gemeenten, dus ook voor de A2. Dit gebruiken als bron van informatie en interactief samenwerkingsplatform 5. Plan van aanpak omzetten naar een prezi of filmpje waar je ook iedere keer nieuwe informatie aan toe kan voegen
--	--	---

		6. Jaar afronden (of het nieuwe jaar opstarten) met een gezamenlijk bijeenkomst met de 4 organisaties als markering van de nieuwe manier van werken 'zo doen we dat!'. (Plan van aanpak 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p.8) In maart is een eerste plenaire kick-off geweest. De opkomst was groot. Doel was informeren en vragen beantwoorden. E.e.a. resulteert in een FAQ-lijst die ook weer op intranet geplaatst wordt. Binnenkort verschijnt informatie over de vervolgstappen. Ook zal een digitale nieuwsbrief worden ontwikkeld zodat er gerichte informatie gestuurd kan worden aan verschillende doelgroepen. Elise heeft op de 3 locaties regelmatig een informele lunch, waar mensen met vragen, opmerkingen en zorgen terecht kunnen. Deze worden goed bezocht. (1e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 4) Naast de projectgroepen in de kwartieren en brede werkgroepen zijn er diverse interactieve sessies georganiseerd. In de periode 14 maart - 27 juni zijn er 4 plenaire sessies geweest, waarin met alle betrokken medewerkers. Doel van de sessies was kennis maken met collega's, informeren en samen aan het werk. In de laatste sessie zijn onze beelden van de organisatie in 2022, 2017, het ontwikkelpad en de verbeter- en bespaarmogelijkheden gedeeld. Er is altijd gelegenheid tot vragen stellen, we antwoorden altijd open. (2e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 5) G. Ja, we hebben denk ik wel ook het, het jaar wel verdeeld in ehm, ja hoe zal ik het zeggen: informeren, verbinden, en verankeren. J. Hm. G. Dat zijn eigenlijk drie verschillende dingen. Je moet eh, mensen he, je moet ze eerst informeren: Wat gaan we doen? Je moet ze daarin eh, verbinden he. Dus je hebt de huidige en toekomstige A2,... J. Ja. G. je hebt mensen die achterblijven, plus daarin moet je de boodschap veranderen van: Joh, waarom doen we dit nou eigenlijk? J. Hm. G. Ja, dat zijn eigenlijk drie verschillende fases denk ik, die we ook hebben uitgewerkt en ook door middel van ook, dat ook niet te verzinnen, maar ook vooral samen te doen met de mensen,... J. Hm. G. ja, die het aangaat. Dus wij hebben ook verschillende bijeenkomsten georganiseerd, ik denk wel een stuk of vier/vijf. (Communication Officer, 118-132)
2. Getting to a shared desired situation	What the municipalities have done to both organize the desired situation and maintain (parts of) the current situation.	De kernwaarden van de GRSA2 zijn leidend bij het realiseren van de doelstellingen en ambities. Onderlinge verbinding tussen de GRSA2-medewerkers wordt gevonden in de manier van werken, het plezier en de trots die men er in stelt om de collega's (de drie organisaties en hun besturen) goed te ondersteunen en te helpen bij de

2.1. The desired situation	The ambition and long-term objectives of the municipalities and GRSA2.	uitvoering van hun taken. Medewerkers zijn het visitekaartje om de kernwaarden van de organisatie uit te dragen. Klantgericht de GRSA2 is gericht op het maximaal ondersteunen van haar klanten, dat wil zeggen de gemeentelijke organisaties en de inwoners, instellingen en bedrijven die met medewerkers van het samenwerkingsverband te maken krijgen. Dit doet zij door proactief mee te denken en kwalitatief hoogwaardig, snel en betrouwbaar te ondersteunen. Kwaliteit de GRSA2 spant zich in tot het leveren van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. Er is volop ruimte voor specialisatie en kennisdeling, zowel binnen als tussen afdelingen. Talent wordt gewaardeerd en persoonlijke ontwikkeling van medewerkers krijgt de ruimte. Integraliteit de GRSA2 borgt integraliteit. Dit heeft betrekking op de organisatie zelf, wat zich uit in samenhang tussen de afdelingen en diverse taakvelden. Het heeft eveneens betrekking op de relatie tussen het samenwerkingsverband en de gemeentelijke organisaties. De GRSA2 functioneert in nabijheid van de gemeenten en kan het primair proces zo maximaal ondersteunen. Efficiency de GRSA2 is een efficiënte organisatie. Lijnen zijn kort, organisatiestructuren eenvoudig en werkprocessen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Kortom, de GRSA2 levert ondersteuning aan de primaire processen van de gemeenten en beweegt dus ook mee met de ontwikkelingen in de gemeenten. Naast deze generieke kernwaarden kunnen er op functieniveau nog specifieke competenties worden toegevoegd. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.11) MISSIE: De Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2gemeenten ondersteunt de gemeenten Cranendonck, HeezeLeende en Valkenswaard door het uitvoeren van de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen gemeentelijke taken. Dit doet zij door het leveren van uitstekende dienstverlening: kwalitatief hoogwaardig, betrouwbaar en in nabijheid van de gemeenten. (Jaarplan 2017, p.1) De GRSA2 biedt het samenwerkingsverband maximale ondersteuning van het primair proces door het leveren van hoogwaardige kwaliteit (integraal, specialistisch en kennisdeling), continuïteit, minder kwetsbaarheid en nabijheid. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.4) Het ‘hogere doel’ en de kernkwaliteiten van de organisatie zijn terug te vinden in de visie, te weten: De gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard bundelen hun krachten om vanuit een duurzame organisatie nu en in de toekomst blijvend hoogwaardige dienstverlening te kunnen bieden aan de gemeentelijke organisatie, inwoners, bedrijven en instellingen. Door taken te bundelen neemt de
----------------------------	--	---

		gezamenlijke kwaliteit toe, wordt kwetsbaarheid verminderd en worden efficiencyvoordelen gerealiseerd. In het samenwerkingsverband wordt voortvarend en op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen gewerkt aan het gezamenlijk doel. Dit uit zich in al haar facetten door nabijheid, zowel in fysieke als in gevoelsmatige zin. Medewerkers van de GRSA2 kennen de gemeenten en haar (interne) klanten en zijn erop gericht hen maximaal te ondersteunen. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.11) 1 De gemeenten zijn er daarbij van overtuigd dat het proactief zoeken van de samenwerking, bijdraagt aan het behoud van bestuurlijke autonomie op lange termijn. Samenwerking betekent voor de gemeenten dan ook zeker geen opmaat tot een bestuurlijke herindeling, maar juist een versterking van de individuele bestuurskracht en identiteit van de afzonderlijke gemeenten. Wel zijn de drie gemeenten van mening dat in gezamenlijkheid een beter antwoord kan worden gegeven op de uitdagingen waarvoor gemeenten gesteld worden, zoals bezuinigingen, de decentralisaties en de ontwikkeling tot een participatiesamenleving met een terugtrekkende en faciliterende lokale overheid tot gevolg. (Nóg krachtiger en dichterbij: koersdocument, p. 1) De gemeenten beschikken met de GRSA2 over een bekende en betrouwbare samenwerkingspartner, die in nabijheid van de gemeenten functioneert en de werkwijzen en gewoonten van de gemeenten van binnenuit kent. Daarbij blijft de zelfstandigheid en beleidsautonomie van de drie gemeenten onaangetast, de bestuurskracht van de drie individuele gemeenten wordt versterkt door de GRSA2. Er is en blijft binnen de GRSA2 ruimte voor het waarborgen van 'couleur locale'. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.4) 2. Doelstellingen 2017 t/m 2022 - doorontwikkeling 1. Efficiency In de periode 2017 t/m 2022 wordt een structurele bezuiniging van 1,1 miljoen gerealiseerd. Dit komt overeen met een formatiereductie van PIJOFACH-taken in verhouding tot de totale formatie van 29,5% naar 27% (met als ijkpunt 1/1/2014) 2. Kwaliteit met behoud van couleur locale - Hoogwaardige dienstverlening extern (tevredenheid burgers in relatie tot kosten) voor belastingen en werk & inkomen. - Maximale ondersteuning primair proces door kwaliteit (integraal, specialisatie en kennisdeling), continuïteit en nabijheid (Plan van aanpak 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 2)
--	--	---

		De verwachting en doelstelling is dat de krachtenbundeling (op termijn) efficiencyvoordelen oplevert. Als taakstelling hebben de raden de GRSA2 meegegeven dat in de periode 2017 t/m 2022 een structurele bezuiniging van 1,1 miljoen gerealiseerd wordt op formatie én uitvoeringsbudgetten, uitgaande van het huidige takenpakket. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.4)
		G. Omdat we uiteindelijk op de lange termijn, tussen nu en 5 jaar moeten we een kleine 15 FTE besparen. J. Ja. G. Eh. Dus een deel dat zal tijdelijk zijn. J. Hm. Oké. G. Eh, maar we hebben 5 jaar de tijd om die besparing te halen. (Manager of the GRSA2, 605-610)
		G. Ja, de enige die..., dat gaf ik net ook al aan he. Er ligt nu een inrichtingsplan... J. Ja. G. daar staat ook een formatie bij per 1 januari 2017 en per 1 januari 2022. J. Ja, ja dat klopt inderdaad. G. En daar zie je gewoon dat we met 15 fte's terug gaan en als je dan eh, telt met een € 65.000,00 gemiddeld maal die 15 kom je op die 1,1 miljoen die je moet bezuinigen. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 686-691)
		En wat houden, wat hield de samenvoeging zeg maar, of de samenwerking, eigenlijk specifiek in voor jouw deel van de organisatie zeg maar, want overall is natuurlijk het doel dat er uiteindelijk bezuinigd gaat worden, dat de kwaliteit verbetert en die drie K's. Maar wat houdt dat concreet in dus zeg maar in...? G. Eh ik denk dat de grootste bezuiniging zit in mijn afdeling. Uhm, ik heb heel veel uitvoerende diensten. Op het moment dat je die samenvoegt betekent dat dat je efficiënter kunt gaan werken. Nou ja, een van de eh grootste slagen zal digitalisering zijn he. Eeh binnen de gemeenten ehm, nou, wordt er op aangestuurd om duurzaam te digitaliseren, niet te veel meer eh papieren rompslompen. J. Ja. G. Ehm en dat betekent ook dat je met veel minder mensen op die afdeling kunt gaan zitten. Maar die mensen houden heel erg vast aan die papieren stapels en niet alleen die mensen daar maar ook in de gemeenten zelf. J. Hm. G. Daar wordt ook niet echt goed op gestuurd vind ik eh op sommige afdelingen. Niet op alles trouwens hoor, maar... Ehh, dus daar zit een klapper. Uhh, facilitair, uh inkoop uh, eh contractenbeheer, gezamenlijk inkopen. J. Ja.

		G. Dan ben je goedkoper uit, uhm... Ja, bij Bestuurs- & Managementondersteuning is het meer van ik heb een aantal 'eenpitters' die dan makkelijk, die je dan mogelijk gemakkelijker kunt vervangen. (Kwartiermaker Administration 2, 164-184) J. Ja, precies. Oké. Uhm, de taakstellingen voor de, voor tot en met 2022, zijn die allemaal gereed en...? G. Er zijn uh voor een groot gedeelte ehm eh ehm, invullingen bedacht voor die 1,1 miljoen he, want daar heb je het dan over. J. Hm. G. Dat is voor een deel ehm eh, formatieve reductie. J. Hm. G. Eh, nou daar hebben we het net even over gehad en voor een deel eh door dingen slimmer aan te besteden. Eh, belasting eh, software is daar een voorbeeld van. (Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 733-741)
2.2 The process of piecing	The municipalities attempt to maintain and amalgamate parts of the current situation and negotiate the desired situation, to make sure that their own interests (besides the mutual objectives) are also being served.	G. Ja. Ehm, ja eigenlijk wil ik zeggen dat we het plan van aanpak, eh, wel gewoon gerealiseerd hebben. Dat betekent dat we met bestuur, directieraad en OGON in de goede verhoudingen en relatie terecht zijn gekomen. Dus daar is men steeds meer zijn, eh, zijn rol gaan pakken. We hebben lunch sessies gedaan bij andere organisaties, ehm... J. Hm G. ... we hebben ook de medewerkers betrokken zoals afgesproken. We hebben heel veel informatie gegeven en gedeeld in de platformen die daar voor zijn. We hebben eigenlijk alle deadlines gehaald volgens afspraak. Dus als je het in de hoofdlijn bekijkt dan is alles gegaan zoals hun het hadden bedacht. (Manager of the GRSA2, 94-102)
2.2.1 Keeping the own identity and 'couleur locale'	The municipalities wanted to maintain their individual identities and possibly even strengthen them. Furthermore, the municipalities wanted that the GRSA2 reflects the couleur locale of each of the municipalities, which should be noticeable in the services they provide.	Knelpunten, vraagstukken en risico's: Wat is nodig om te voldoen aan de doelstellingen van de samenwerking (efficiency en kwaliteit met behoud van 'couleur locale')? De gemeenten hebben aangegeven zeer te hechten aan de eigen identiteit inzake belastingen. Dat betekent dat er in eerste instantie is meegegeven dat burgers niet geconfronteerd mogen worden met de GRSA2. Belangrijkste consequentie daarvan is dat er niet geharmoniseerd kan worden op het gebied van briefpapier en gezamenlijke aanslagen. Een aantal van de geformuleerde kansen op het gebied van kwaliteit en efficiency staan – in ieder geval in de beleving – op gespannen voet met het behoud van de 'couleur locale'. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.26)

		G. Eh, ja. Daar heb je er natuurlijk ook last van, maar waar we natuurlijk ook last van hebben is, eh, een afspraak, eh, dat de lokale eigenheid van de gemeente niet in het geding komt. Nou, dat is op zich helemaal geen probleem, maar het gaat... J. Ja, dat staat op... G. Het gaat heel ver... Dat gaat... Op zich hebben ze de neiging om dat heel ver door te vertalen, dus de handtekening die je onder een e-mail zet. J. Hm. G. En A: het begint al met mag het e-mailadres naar buiten dan wel zijn pietjepuk@a2samenwerking? En dan ook nog, ja, moet je niet en een e-mailadres namens de gemeente en een e-mailadres en met een verschillende ondertekening ook nog. Ja... Dat is natuurlijk niet te doen. Eigenlijk... J. Nee, nee. G. Maar dat moet nu wel. Hebben we dus opgelost, maar het is drama. J. Maar iemand is toch gewoon een onderdeel van de A2 in principe? Daar werkt diegene ook voor, dus... G. Ja, maar hij doet het namens de gemeente Valkenswaard. J. Ja, oké. G. Dingen in bijvoorbeeld belastingen. J. Hm. En dat gaat dus bijvoorbeeld over die lokaalheid, ja... G. Dus als die met een burger over een volksbeschikking mailt, dan moet hij met zijn Valkenswaard adres mailen en ondertekening. J. Oké. G. Ja, daar wil je natuurlijk van af. Dat slaat nergens op. J. Nee, dat is inderdaad... G. Je kan toch ook zeggen: Team Valkenswaard. J. Ja. G. En volgens mij kan je... Als je slim ondertekend hoeft het probleem er überhaupt niet te zijn. Maar dan, dan zegt iedereen weer: ja, maar dan weten ze nog niet voor wie je werkt. Dan denk ik echt, ja... Volgens mij kan je overal wel een probleem van maken, maar dit is wel een ding. J. Als je naar buiten toe brengt... G. *Gemompel*. Oh sorry. J. Als je naar buiten toe brengt wat de A2 is, dan weten mensen ook dat het onderdeel is van natuurlijk. G. Ja, maar dit vindt de raad dus een, heel belangrijk en medewerkers die maken er soms ook een probleem van. (Manager of the GRSA2,859-899) G. Ja, en dat is ook een ander punt natuurlijk dat meespeelt. Dus we gaan een samenwerkingsorganisatie bouwen voor alle drie de gemeentes, maar we moeten
--	--	--

		wel de ‘couleur locale’ ondersteunen. En dat is een héle grote uitdaging, want hoe leg je dat ‘couleur locale’ uit. J. Ja, dat dat verschilt per gemeente waarschijnlijk hoe die daarover denken. G. Ja, en ik... Om een voorbeeld te noemen, heel simpel he eh, we hebben uiteindelijk dan gekozen voor één boekhoudssysteem. Dat is makkelijk als je bij financiën gaat samenwerken. J. Ja. G. Ehm, maar we, het is niet gelukt om eh één boekhoudsschema zeg maar, één rekeningschema te bedenken. We hebben dus vier rekeningschema’s. J. Ja, dat is eh nog niet helemaal afgestemd op elkaar dus. G. We moeten allerlei processen gaan doen. Eh, de de, bestuurlijk ook allerlei voorstellen gaan maken voor de colleges en voor de gemeenteraden en dergelijke. Dat zijn allemaal totaal verschillende processen met eigen formats, met eigen documenten, met eigen werkwijzen, eigen termijnen. Ja, dat zijn zaken waar we de komende jaren eh best aan moeten gaan werken om, om dat te harmoniseren, want anders haal je je efficiency er niet uit. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 479-499) Anderzijds is het van belang dat we ook onderling verbinding binnen de GRSA2 krijgen, en ons trots voelen op ons werk en wat we voor onze (interne) klanten doen. Kaderstellend daarbij is dat, vanwege de couleur locale van de 3 gemeenten de GRSA2 extern geen eigen identiteit heeft, tenzij het bedrijfsvoeringszaken van de GRSA2 betreft (aanbestedingen, personeel voor de GRSA2 e.d.) En, als GRSA2-er zijn wij collega’s van elkaar, maar voelen we ook als collega’s voor de drie gemeentelijke organisaties. Samenwerken doen we met zijn vieren, dus dat vraagt niet alleen iets van de GRSA2, maar ook van onze collega’s bij de 3 interne klantorganisaties. Breng ook in beeld wat daar nodig is om het samenwerken te laten slagen. Tot slot, zorg dat GRSA2-medewerkers én de klantorganisaties de afspraken kent, verwachtingen helder zijn en we om feedback kunnen vragen. (Projectopdracht werkgroep “Zo werken wij”, p. 1) Binnen dit vraagstuk is er dus extra aandacht voor de spagaat van de medewerkers van Advies & Beleid tussen de klantorganisaties en de GRSA2 en de relatieve afstand van de medewerkers van de afdelingen die vanaf één locatie voor vier organisaties werken. (...) Wat betekent dat concreet? - Je praat over ‘wij’ in plaats van ‘zij’ als je het hebt over de organisatie. - Wanneer je een voorstel doet, houd je rekening met de organisatiecultuur van de organisatie. - Je brengt je eigen gedrag in lijn met de cultuur, behoeften, prioriteiten en doelen van de organisatie.
--	--	--

		- Je past je aan de waarden, normen en gedragsregels van de organisatie aan. - Je neemt zelf verantwoordelijkheid en verschuilt je niet achter hogere managementniveaus of andere afdelingen. - Je levert constructieve kritiek op plannen en voornemens van het management. - Je laat blijken dat je achter beslissingen staat die voor de organisatie nuttig zijn, zelfs als ze minder populair of controversieel zijn. (Communicatie plan van aanpak, p. 1)
		G. Het continue blijven vasthouden aan de couleur local vindt ik echt belachelijk. Ehm... J. Kun je dat verder toelichten in die zin? Want ik snap dat die drie gemeentes principe, in principe een individuele, ja...in de gemeente zelf... G. Ja, kijk. Als je het hebt over van hoe regel ik, eh, 5 mei natuurlijk heb je couleur local, maar dat bedoelen ze niet. Ze bedoelen dat ze die medewerker die ze altijd hebben gezien, eh, die willen ze dan ook aan hun bureau zien. Terwijl ik denk, want ik had heel graag het Managementsecretariaat door mekaar willen mikken. Ehm, maar dat kan ik niet, want die burgemeester wil die hebben en die burgemeester wil die hebben en die wil die hebben. Terwijl ik denk dat het soms goed is als je mensen van hun plek aflicht waarbij ze beter tot bloei kunnen komen, ehm, dan als je ze laat zitten. En die couleur locale... het maakt mij geen hout uit of ik nou Jantje of Pietje aan de lijn heb die mijn probleem oplost. (...). Dus ik vind dat ze dat...Kijk, jullie willen couleur locale, ja, voor dingen die dus gemeentes zijn, dat snap ik. Maar waarom daar dan per se Jantje of Pietje bij past, dat snap ik niet zo goed. Je had nu een ideale mogelijkheid gehad om eens effe wat te mengen. (...) En dan denk ik van, ja, waarom doen we dat dan niet. Ehm. Kijk, dat gaat natuurlijk wel op termijn een keer gebeuren. (Kwartiermaker Administration 2, 579-602)
		G. Ze blijven in eerste instantie voor dezelfde gemeente werken. J. Oké. G. Dus die kennen ze al. J. Maar het zou toch een beetje juist moeten wisselen naar andere gemeentes zeg maar...? G. Ja, maar dat mag nog niet he, want de couleur locale. Dus in eerste instantie blijft de secretaresse die hier zit, werken voor dezelfde klant. J. Hm. G. Dat geldt ook voor de gemeente Heeze en voor Cranendonck. J. Oké. G. Eh, dus, dus er vindt geen wisseling van medewerkers plaats. J. Ik kreeg de indruk dat het namelijk wel ook was dat ze juist, dat het de bedoeling is dat ze ook de andere gemeentes gaan bedienen en dat het juist één groep wordt gewoon.

		G. Ja, ja, ja, maar ja dat doen ze nu niet, want ze bedienen nog steeds hun eigen gemeente. J. Oké, dus dat doel is dus nog niet behaald, maar dat staat wel op de planning voor komend jaar? G. Nee, maar ja, kijk... Ja, want eh zeg maar DIV die komt dadelijk hier op één plek zitten. In eerste instantie gaan ze voor hun eigen gemeente aan de slag, maar het moet dadelijk zo zijn dat de postmedewerker, dat het dadelijk niet meer uitmaakt of hij de post doet voor Heeze,... J. Ja precies. G. maar dat is nu niet. J. Maar dat is dus wel het streven om dat op korte termijn te gaan realiseren? G. Ja, ja, ja. Daar zijn ze niet blij mee, maar dat gaan we wel doen. Haha. (Kwartiermaker Administration 2, 845-865)
		G. En burgermeester die tegen een secretaresse zegt: nee ik zorg wel dat er voor jou een aparte functie wordt beschreven.(Manager of the GRSA2, 856-857)
2.2.2 Creating 'specials'	Some services and processes cannot be harmonized because the other municipalities do not have them. Specials are created so the GRSA2 can still provide these services.	Verschillen in wensen en behoeften tussen klantorganisaties, te veel behoefte aan maatwerk en te weinig harmonisatie. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking. p.6) G. Maar we hebben ook een paar rare discussies. We hebben op twee punten discussies waarvan ik echt denk: Hier willen jullie graag dat het op een bepaalde manier...Jullie hebben zelf een visie van hoe het zou moeten zijn. J. Hm. G. Maar het is niet zo. En bovendien hebben onze klanten een andere visie en wij moeten die klanten bedienen, dus ja. J. Ja. G. Ik kan helemaal niet doen wat jullie willen. J. Hm. G. Ik snap het wel, maar het...Zo werkt het niet. J. Nee. G. Ja. J. Ik hoop dat dat niet inhoudt dat alles straks weer op de schop moet. G. Nee. Zo erg zal het niet zijn, zo erg zal het niet zijn. J. Nee, maar ik snap het wel. G. Ze zijn in beide gevallen op te lossen met 'Tom Poes verzin een list', want dan halen we het, ehm, uit de standaard dienstverlening en dan maken we er een special van. J. Ja. G. Wat natuurlijk eigenlijk niet is wat je wil, want dan...

		J. Je wil zoveel mogelijk beperkt blijven inderdaad. G. Ja, want dan kun je natuurlijk...Dat kan je niet standaardiseren. J. Nee, precies. G. En dat loopt ook niet mee in die verdeelsleutels en dan kunnen we minder efficiency halen. J. Ja, precies. Dat heeft weer gevolgen voor de doelen. G. Maar goed. Daarmee kan ik wel omzeilen. J. Dat je alles, ja... G. Maar je wil het niet moeten omzeilen is mijn beleving. J. Nee. G. Maar daar gaat het wel heen als je niet oplet. (Manager of the GRSA2, 276-304)
		“Special”; aanvullende dienstverlening waarvoor een aparte overeenkomst wordt afgesloten tussen een of meerdere deelnemende gemeenten en de GRSA2 met mogelijk afwijkende service normen en aanvullende verrekening. (Dienstverleningsovereenkomst, p. 3)
		Ook kan er sprake zijn van een special, aanvullende dienstverlening op de basisdienstverlening waarover aparte afspraken worden gemaakt tussen één of meerdere deelnemende gemeenten en de GRSA2 met mogelijk afwijkende service normen. Facturering van een special vindt plaats met een aparte factuur buiten de verdeelsleutels om. De reguliere dienstverlening wordt verrekend via de afgesproken verdeelsleutels en jaarlijks via het proces van P&C berekend en verrekend. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.10)
		Naast de reguliere dienstverlening zoals vermeld in deze catalogus kunnen er op verzoek van de gemeenten, aanvullende producten/diensten geleverd worden (zogenaamde specials). Hiervoor worden aparte overeenkomsten afgesloten. Deze verzoeken worden altijd vooraf besproken in het A2 Opdrachtgever Opdrachtnemer (OgOn) overleg. (Producten en dienstencatalogus, p. 4)
		Acteren als een gemeente van 70.000 inwoners De meerwaarde van de GRSA2 is dat de individuele organisaties gaan acteren als een gemeente van zo'n 70.000 inwoners. In ons manier van denken en werken moeten we op alle niveaus uitgegaan van een gemeente met deze omvang, met inachtneming van de plaatselijke context. Alleen dan kunnen de gevraagde kwaliteits- en efficiencylagen worden gerealiseerd. Dit betekent dat niet steeds kunnen blijven inzetten op de uniekheid van de individuele gemeenten, in beleid, werkwijzen en formats, of het hebben van specials in de dienstverlening vanuit de GRSA2. Bewustzijn en bereidheid bij de partners om vanuit deze houding te werken is een must. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.4)

		G. Een, een specificatie in ehh...en, en we hebben afgesteld dat we ook nog te maken hebben met specials – voor de ene gemeente moeten we wat doen wat we niet voor de andere gemeente, maar dat, dat wordt dan een special. J. Oké. G. En dan gaan we aparte overeenkomsten voor afsluiten. Dus als er een special komt, komt er een aparte overeenkomst waar de gemeente dus aanvullend voor betaald voor die dienstverlening. J. Ik wil net zeggen, want zo’n specials zijn natuurlijk nooit efficiënt in die zin. Je kan het niet eh... G. Je wilt ook zo min mogelijk specials. J. Ja. G. Dus dat hebben we ook afgesproken; de specials worden altijd via het OGON afgesproken. J. Oké. G. Dus eh, het kan best zijn dat eh gezamenlijk gezegd wordt: ja, maar dan willen wij dat ook allemaal onderbrengen. Dan hoeft het geen special meer te zijn. J. Nee precies. G. Dan kun je het als een generieke dienst verlenen en breid je gewoon je dienstverlening uit, maar het kan ook zijn dat je zegt: ja maar deze special hoort absoluut niet thuis bij de samenwerking, ... J. Hmm. G. want dat heeft zo’n negatieve invloed ofzo, dus wij willen als gemeentes niet dat die samenwerking die special moet gaan doen. J. Ja, ja. Hmm. G. Dus men kan ook nog zeggen van regel het maar op een andere manier, maar niet via de samenwerkingsverband. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 724-747)
		G. Ja. De PDC daar is iedereen het over eens. Daar heeft iedereen wel gezegd van: eh, ja hij is mogelijk niet compleet en je kunt nooit tot de punt en de komma beschrijven, ehm... J. Hm. G. Dus daar is ook een soort werkwijze in vastgelegd. Die staat nu aan de voorkant in de PDC en aan de achterkant staat een beschrijving van alle producten en diensten. J. Hm. G. En daar zit ook een werk afspraak achter zeg maar. Dat we ieder kwartaal in het OGON evalueren van: moet er nog iets aangepast worden of niet? J. Komen die specials en dergelijke daar ook in terug? G. Ja. J. Oké. Zijn het er veel op dit moment?

		G. *Steekt een vinger op* J. Eentje. Dat is, eh, beperkt gebleven dan inderdaad. G. Goed, hè. J. Ja. Klink, eh... G. Ik ben voor. En komt, eh, komt eh... We weten nu al dat er een bij komt. J. Hm. G. Eh, want ze waren vergeten een taak aan te merken plus formaties kwamen ze vrolijk achter toen het, eh, iedereen geplaatst was zeiden ze ineens: hé, waarom is de ambtelijk secretaris OR Valkenswaard niet overgeheveld? J. Ja. G. Ik zeg: nou ja, die die naam en dus bijhorende formatieplaats heeft nooit op de lijst gestaan om over te gaan. Wat doet die meneer? J. Ja... G. Ja. Die had ook iets heel specialistisch. J. Ja, oké. G. Ja, dat is dus een special. Ja, dat is goed. Ja, die moeten we wel nog steeds beschrijven. J. Oké. G. Maar die hebben we wel... Staat wel ergens in, eh, in een, in een getekend verslag van een vergadering bijvoorbeeld. J. Oké. G. Dat dan *gemompel*. En die meneer is intussen gewoon aangesteld. J. Ja. G. Alleen vervolgstapjes moeten ook nog geregeld worden. (Manager of the GRSA2, 1066- 1099)
		G. Nou, dat is eigenlijk de gezamenlijke afspraak die we hebben gemaakt. Daarnaast is er een concept DVO opgesteld. J. Hm. G. Uhm. Waarvan, uhm, we in het OGON overleg hebben afgesproken van: nou, kijk daar naar. En ik heb dat wel, uh, heel consequent gedaan. J. Hm. G. Binnen ons MT van: ja, neem die lijst door. Zijn er dingen die wij nu hebben, uh, die wij daarin missen. J. Hm. G. Dat zijn er, vanuit Valkenswaard, zijn er dat nogal wat. J. Oké. G. Dus, uh, er is een lijst concept DVO. J. Hm. G. Uhm. En daar staan ook opmerkingen bij van de gemeenten. Dat zijn vooral

		opmerkingen van Valkenswaard. J. Oké. G. Waaronder bijvoorbeeld die agenda van de raad. J. Ja. G. Uh. En dat zijn wel hele belangrijke dingen. J. Hm. G. Uhm. Want het kan niet zo zijn dat straks de redenering is van: uh, ja, dat gaan we niet meer doen, want daar hebben we wel de capaciteit voor, uh. J. Voor ingebracht. G. Voor ingebracht. J. Hm. G. Dus, uhm. Nou, dat, dat, dat vind ik wel een spannende voor de komende periode. Daar zal ik, uhm. Ik kijk natuurlijk naar de gezamenlijkheid, maar even vanuit de klant Valkenswaard... J. Hm. G. Ja, zal ik daar wel strak op gaan letten. J. Ja. Ja, eigenlijk zijn dat de twee punten die ook wel waren vastgesteld die per 1 januari gereed moesten zijn. Dus dat die dienst overeenkomsten in ieder geval, dat die er waren. G. Ja, ja. J. Daar had ik van begrepen dat in principe dat het er is alleen dat het inderdaad nog, uh, even besproken moet gaan worden. G. Ja, ja. Daar hebben we ook een afspraak over gemaakt, hè. Dat we dat de komende tijd ook gaan doen. J. Ja, precies. Inderdaad, ja. Je geeft ook al aan wat die, wat die, wat het inhoud. Zijn er verder nog meer specials die bijvoorbeeld al bij voorbaat aangegeven zijn door de gemeenten dat ze die toch wel graag, uh, geleverd willen zien? G. Uhm. Nee, nee. Uh. Nee, volgens mij hebben wij dat nog niet zo, uh, zo scherp. (Chairman of the OGON, 1374-1413) G. Uhm. Wat vind ik toch wel een, uh, een vraagstuk is van: ja, gemeenten hebben voor een belangrijk deel dezelfde soort taken, hè. Bij adviseurs. J. Hm. G. Dus het maken van een begroting, een jaarrekening. Maar soms zijn er ook accentverschillen. J. Ja. G. Uhm. Even een voorbeeld noemen. Wij hebben een van de financieel adviseurs, uh, die zorgt ook voor de periodieke agenda van, uh, de raadsvoorstellen. J. Hm. G. Dat is hier een belangrijk thema, uh, wat we destijds hebben opgezet van: hadden
--	--	---

		we niet, uh, daar heeft het college en de raad eh, heel veel belang aan. J. Hm. G. Dat wordt ook steeds elke keer in presidium besproken, dus dat mag absoluut niet verdwijnen. Dat moet in stand blijven. J. Ja. G. Uhm. Dat zit bij de financieel adviseur. We hadden voorheen, hadden wij capaciteit binnen een team Strategie en Control waar die taak was ondergebracht. J. Hm. Ja. G. Wij hebben die formatie van Strategie en Control overgebracht naar de financiële, uh, afdeling. J. Hm. G. Ja, en die is daar in het geheel opgenomen. Uhm. Wat ik niet wil is dat wij straks een discussie gaan krijgen: “Ja, dat is niet meer de taak van de A2, dat doen wij niet meer. Uhm. Dus dat moet de gemeente zelf doen. Uh. Want wij hebben niemand hier voor die taken.”. We hebben alle bedrijfsvoeringsfuncties overgedragen. J. Ja. G. En de gemeentesecretaris of ik ga dat niet doen in ieder geval. J. Hm. G. Wij gaan niet in de agenda, uh. J. Maar dit klinkt mij een beetje in de oren als een special die ze dan zouden... G. Ja, maar, maar onze redenering is dan van:”Nnee, het zat gewoon in de taken, dus het moet ook gewoon gebeuren.”. J. Ja, oké. G. Dus ik denk dat hier nog wel de discussie over gaat ontstaan. (Chairman of the OGON, 1302-1335)
2.2.3 Interpreting the concept of ‘time-and-place independent work’ differently	Employees should be able to work independently from time and place. This has consequences for the housing, work places and facilities that are required for the employees. Each municipality interpreted and implemented this concept differently.	Het werkplekconcept Het Nieuwe Werken wordt in steeds meer organisaties de standaard, als ondersteuning aan ontwikkelingen als bovenstaande beschreven. In één van de drie gemeentehuizen is het concept al toegepast, voor de GRSA2 is het ook ondersteunend gegeven het feit dat de organisatie op 3 locaties moet kunnen werken. Het Nieuwe Werken is gebaseerd op een type arbeidsorganisatie die medewerkers in staat stelt onafhankelijk van plaats en tijd te werken, en consequent aanstuurt op resultaat. Deze ontwikkeling heeft fysieke gevolgen voor de huisvesting, werkplekken en faciliteiten. Maar ook voor de technische infrastructuur en het digitale werken. Tevens vraagt het een andere wijze van werken, aansturing en gedrag. Het past in een trend waarbij medewerkers vrij toegang hebben tot en gebruik kunnen maken van kennis, ervaringen en ideeën. Het nieuwe werken betekent wel een echte cultuurverandering. ((Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.12)

	De mogelijkheid van tijd- en plaatsonafhankelijk werken is randvoorwaardelijk voor het huisvestings- en dienstverleningsconcept van de GRS A2. Werkplekken op de gemeentehuizen zijn daarom zoveel als mogelijk flexibel ingericht. Het nieuwe werken draagt bovendien bij aan aantrekkelijk werkgeverschap. Het biedt medewerkers vrijheid en flexibiliteit doordat zij minder gebonden zijn aan vaste werkplekken en –tijden. Daarbij horen ook het geven van een grote mate van eigen verantwoordelijkheid aan de medewerkers en een resultaatgerichte cultuur, waarin over prestaties verantwoording afgelegd kan worden en gericht op uitkomsten gestuurd kan worden. Vergaande digitalisering van werkprocessen is hierbij een randvoorwaarde. (Nóg krachtiger en dichterbij: koersdocument, p. 21) Advies 1 – flexwerkconcept omarmen in alle vier organisaties: Voor het optimaal realiseren van de gezamenlijke doelen wordt in ieder gemeentehuis hetzelfde werkconcept gehanteerd. Alleen in Cranendonck wordt nu volgens het flexwerkconcept gewerkt. Ons hoofdadvis is dan ook om in alle vier de organisaties het flexwerkconcept, zoals Cranendonck dat hanteert te omarmen. (...) Advies 3 – het flexwerk concept binnen de mogelijkheden van de drie gemeentehuizen per 1/1/2017 al zoveel mogelijk toepassen voor de nieuwe GRSA2 organisatie: Vanuit de doelen van de GRSA2, de kaders die daaraan zijn meegegeven, de beoogde werkwijze van de GRSA2 én het gegeven dat de drie gemeentehuizen nog zo verschillen zijn ingericht, adviseren wij voor de GRSA2 al zoveel mogelijk te gaan werken volgens het concept van flexwerken (...) (Aanbiedingsnotitie Directieraad GR samenwerking A2-gemeenten, p.3) G. Oeh, dan ben ik effe aan het zoeken wat je aan me.... Ja. Kijk, wij hebben het natuurlijk moeten doen met eh, de gebouwen zoals ze zijn. J. Hm. G. He kijk, in Cranendonck was het een compleet flexgebouw al... J. Hm. G. en Valkenswaard was het een gebouw met allemaal vaste werkplekken, maar eh, waar ze hebben gezegd: Wij gaan dit ook gebruiken om het hele pand meteen flexibel te maken. J. Hm. G. En in Heeze-Leende had je nog een andere situatie, want daar hebben ze gezegd: Nee, wij gaan alleen in de A2-vleugel flexen en de rest van de mensen blijven zitten waar ze zitten en blijven doen wat ze doen. J. Hm. G. Dus dat zijn wel dingen waar je denkt: Oké, dan moet je wel steeds rekening mee houden. Ook als je met mensen communiceert,... J. Hm.
--	---

		G. eigenlijk over wat wij wilden bereiken met flexwerken, ja de een kan dat al wat meer in zijn gebouw dan de andere. J. Hm. G. Maar uiteindelijk hebben alle directeuren gezegd dat ze erachter staan dat heel hun gebouw... J. Hm. G. flexibel werken wordt. Dus ja, je moet er wel vanuit gaan dat het op termijn ook komt, maar het is niet overal al. Daar hebben ze bijvoorbeeld geen in hoogte verstelbare bureaus in Heeze op dit moment. J. Hm, ja. G. Terwijl, ja, hier dat wel is en Valkenswaard heeft nu ook bureaus besteld, maar ja, ook die zijn dan minder luxe en... J. Hm. G. dan dat wij hier in Cranendonck hebben. (Leader of the working group 'Huisvesting', 273-300) G. Eh, we gaan deels ook flexwerken, ook voor velen nieuw. Hier in dit kantoor is dat al, maar in Cranendonck, of in Heeze-Leende en Valkenswaard is dat niet zo. Dus ja, dat dat is een behoorlijke gewinning. Eh eh, digitalisering is natuurlijk ook een een traject waar we inslaan. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 170-172) G. Maar, eh, toch voelt het wel een beetje zo voor mensen. Ze worden gewoon, nou ja... Sommige dingen zijn niet heel letterlijk. Ze hebben een andere manager, een andere werkplek. We gaan ineens, of die werkplek nou in hetzelfde gemeentehuis is of niet, maar we gaan flexen. J. Hm. G. Eh. Dus dat speelt een rol. J. Deden ze dat nog niet allemaal trouwens? Want hier werd wel al geflext. G. Hier wordt al geflext. In Valkenswaard gaan we met de interne verhuizing ook flexen door het hele gemeentehuis. In Heeze-Leende gaan we alleen in dat deel wat voor de A2 wordt vrijgemaakt flexen. J. Oké. G. Dus de A2 gaat flexen. (Manager of the GRSA2, 316-327) G. Ja, in Cranendonck hebben we, hebben ze dat ook gewoon aangegeven he, dat is ook onderdeel van die aparte opdracht dan... J. Hm. G. van: Goh, het flexwerken moet wel echt weer een keer opgefrist worden, dus ook in de communicatie. In budel hebben we toen eh, op jouw mok staat 'Hallo', dat was onze campagne... J. Ja. G. die er toen hier, toen wij hierin gingen was er een hele grote campagne geweest...
--	--	---

	J. Hm. G. van, eh: Flexen uhm, hoe doe je dat, wat, wat voor regels hebben we nou? En we hebben hier dus maar één regel die is: Je veroorzaakt elkaar geen overlast. J. Hm. G. Die zelfde uitgangspunten zijn voor de A2 geadopteerd,... J. Ja. G. dus die gelden voor alle organisaties. (Leader of the working group 'Huisvesting', 804-817) J. Ja, wat er eigenlijk dus moet gebeuren met betrekking tot de huisvesting dat hebben we eigenlijk al een beetje, dat is eigenlijk al besproken. Uhm, en het flexwerken ook, moet, moet daar nu nog denk je, ook de komende tijd heel veel aandacht aan besteed worden of is het nou echt zoals je zegt van: we gaan het uitrollen, het is uitgerold en we gaan nu gewoon maar aan de slag en dan komt dat wel, flexwerken? G. Ja... J. Of komt er ook weer iets van een campagne in die zin zeg maar om dat...? G. Nee volgens mij hebben we daar qua campagne hebben we daar eigenlijk niks eh, niks afgesproken. Het was eigenlijk ook een beetje dubbel af en toe, want we hebben ook die werkgroep 'Zo werken wij'... J. Hm. G. en die hebben op een bepaald moment geroepen van: Wij gaan iets van een workshop over het flexwerken, want het is eigenlijk ehm,... J. Hm. G. een manier van werken. Maar dat, ja, dat is er eigenlijk ook vanuit die werkgroep, heb ik eigenlijk weinig, gehoord. (Leader of the working group 'Huisvesting', 952-967) Hallo!-campagne herhalen: - Geen overlast: elkaar aanspreken hierop! - Nieuwe collega's goed informeren - Facilitaire afspraken: PDC Intranet Mensen met arbovoorzieningen: - Geen vaste werkplekken - Arbostoelen einde dag op vaste plek in ruimte (zie plattegronden) - Muizen/ toetsenborden op plank/locker/koffer - (Tijdelijke) noodzaak voor "vaste" plek binnen vlek / collegiaal oplossen. (Flexwerken Cranendonck, p.9)
--	--

		Communicatiemomenten 2016 (in GR A2 communicatieplan nader uit te werken): (...) 4. We gaan starten met het sociale intranet voor alle gemeenten, dus ook voor de A2. Dit gebruiken als bron van informatie en interactief samenwerkingsplatform (Plan van aanpak 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p.8)
2.2.4 Phasing the implementation of the joint social intranet	The implementation of the joint social intranet for all organizations was delayed by the municipality Valkenswaard. They invested a lot in their social intranet and wanted to keep it.	Beschrijving ontwikkelpad 2017-2022 Verwachting is dat door het realiseren van de beoogde zelfwerk- en zelfredzaamheid van de gemeenten en GRSA2 op gebied van communicatie en door het beheer en ontwikkeling van website en intranet gezamenlijk en zoveel mogelijk geharmoniseerd uit te voeren, de formatie binnen 5 jaar kan worden teruggebracht met 1,2 fte. Voor mogelijk nieuwe aanvullende taken kan het nodig zijn om de formatie hiervoor zo nodig aan te passen. (Fijnstructuur PIJOFACH-taken Gemeenschappelijke Regeling A2-samenwerking, p.34) J. Ja en hoe draagt dat dan dus bij aan de realisatie van de langetermijn-organisatiedoelstellingen? Dat, dat, Communicatie gaat zelf niet echt bezuinigen of iets in die trant zeg maar, maar het draagt dus wel bij aan een verbetering van de kwaliteit bijvoorbeeld, omdat dingen toch ja, sneller duide... G. Efficiënter worden, hm... J. Ja, of dat je een bericht toch... G. georganiseerd. J. Ja, precies. G. Ja, kijk bijvoorbeeld zo'n sociaal intranet, dat is dan bijvoorbeeld een voorbeeld in plaats van vier locaties doe je dat op één plek. J. Hm. G. Dus dan, maar dan heb je het echt over de middelen en de, de efficiëntie: het samenwerken met andere collega's uit andere gemeenten. (Communication Officer, 1073-1085) Afronden applicatieharmonisaties social intranet, K2F, VRIS: De implementatie van de applicatieharmonisaties heeft plaatsgevonden in 2016. Nadere afronding en doorontwikkeling vindt plaats in 2017. (Aanbiedingsnotitie GR samenwerking A2-gemeenten, p. 3) G. Ja, dat zijn allemaal eh, ingangen en eigenlijk allemaal communicatiemiddelen... J. Ja. G. laat ik het even zo zeggen, ehm, om dingen toch uit te zetten. J. Oké. G. En als je heel de goe...gemeente, wilt eh, bereiken, ja, dan was het toch echt wel het intranet en, en... J. Ja. G. maar van de versie... van de vier verschillende organisaties. Dus constant alle...

		J. Was toch geen? Ja, precies. Er was nog geen un... G. Nee. J. geen centraal... G. Nee, dus alles daarop te plaatsen. (Communication Officer, 402-413)
		Intranet Op dit moment beschikt elke gemeente over een eigen intranet. Ook de A2 beschikt over een eigen intranet. Er wordt gewerkt aan één sociaal intranet binnen de A2. Dit is op 1 januari 2017 nog niet operationeel. Dit betekent dat de berichtgeving voor een korte termijn nog op vier intranetten moet worden geplaatst (afhankelijk van het nieuwbericht en de doelgroep). Naar verwachting zal het intranet pas in het eerste kwartaal van 2017 “live” gaan. Tot deze tijd worden de huidige intranetten gehandhaafd en zullen de profielen van de medewerkers nog bij de `gemeenten` blijven. (Zo werken wij, p.7)
		G. Ja, kijk. We hebben wel een aantal afspraken gemaakt voor, uh, communicatie. J. Hm. G. Uhm. Daar hebben we in de afgelopen jaren flink op, uh, geïnvesteerd. J. Hm. G. Dus ook extra capaciteit, ontwikkeling van een sociaal intra, intranet. J. Ja. G. Uhm. Dat zijn wel dingen waarvan we zeggen: die willen we ieder geval overeind houden en als andere gemeenten dat niet willen, dan is dat voor ons een special. J. Ja. G. Maar dan, uhm, ja, dan willen we dat ook inderdaad ook zelf hier houden. J. Oké. G. Uh. Maar goed, daar is de stap gezet dat andere gemeenten ook sociaal intranet gaan overnemen. J. Ja. G. Dus dat wordt een gezamenlijk sociaal intranet. (Chairman of the OGON, 1415-1429)
		J. Uhm, is het sociale intranet eh, opgezet en wordt, is die in gebruik genomen? Ik had al een beetje begrepen dat, dat eh nog niet in ieder geval de gezamenlijke was, maar dat dat wel voor binnenkort op de planning stond dat dat gerealiseerd... G. In maart ja,... J. Ja. G. in plaats van eh, de deadline eh, 1 januari is die verplaatst naar maart. J. Begin maart of eind maart? G. Begin maart.

		J. Oké. Oké. Uh, waarom is die eigenlijk verplaatst? Is daar een re..., een duidelijk aanwijsbare reden voor geweest? G. Ja. J. Zou je daar iets over kunnen vertellen? G. Ligt eraan wat je meeneemt in je pro... *gemompel* J. Nou het gaat niet zozeer om... Nee, het gaat niet om een wijzende vinger, maar het is meer van is er een technologische vertraging geweest of... G. Nee. J. waren mensen het niet eens met mekaar over het intranet dat, dat is meer eh... G. We hebben een sociaal intranet in Valkenswaard... J. Hm. G. en dat werkt dan zo en dat sociaal, dit sociale intranet wordt zeg maar uitgewerkt en verder uitgebreid naar voor de A2. J. Oké. G. Het is alleen zo eh, dan moet je je voorstellen als je het hebt over couleur locale en over identiteit, eh, dat Valkenswaard het gevoel heeft: Ja, maar dan moet ik iets inleveren. J. Hm. G. Dus dat is de discussie in het begin geweest om ook hier de gemeentesecretaris het gevoel te geven van: Nee, het verdwijnt niet, het wordt breder uitgezet en ja, de naam 'Valkietalkie' gaat verdwijnen, daar komt iets anders voor. J. Hm. G. Nou dat proces, en dan heb je het over eh, dan heb je al..., dat is constant in de besturen geweest: identiteit,... J. Ja. G. couleur locale, hoe behoud ik mijn... en..., maar dat zijn, dat heeft ook te maken met afspraken die zij met de raden hebben gemaakt. J. Hm. G. En uhm, dus die zijn nou dan ook wel heel erg mee bezig. Ja, plus de Valkenswaard-situatie ehm, is gewoon anders en voor de rest, voor de anderen wordt het een nieuw intranet,... J. Hm. G. dat is een andere start... J. Ja. G. dan dat, dat is voor Valkenswaard. J. Hm. G. Dus dat heeft in wezen voor de vertraging gezorgd. (Communication Officer, 822-864) Ook zijn de projecten rondom de applicatieharmonisaties financieel pakket en
--	--	---

		intranet in volle gang. Heeze-Leende moet per 1 januari over zijn naar K2F. Vanaf 2017 wordt dan gewerkt aan verdere harmonisatie binnen het pakket. De bouw van een (gezamenlijk) sociaal intranet is ook in volle gang. (3e kwartaalrapportage 'KWARTIERMAKEN GRSA2', p. 4) G. En zo is daar ook dat sociaal, Social Intranet. J. Hm. G. Dat leent zich eigenlijk daar ook heel goed voor. J. Is er een intranet voor de A2 of. G. Per. J. Of ook. G. Per, eh, per, per maart zeg maar midden maart. J. Hm. G. Komt er een sociaal intranet. Het lijkt een beetje op een kruising tussen Facebook en LinkedIn. J. Hm. G. Eh. Voor alle vier de organisaties samen. J. Oké, samen. Ik wilde al zeggen, want als je alleen voor de A2 doet, dan mis je natuurlijk weer de link met. G. We hadden dat eigenlijk per januari willen hebben. J. Hm. G. Maar een van de gemeentes heeft nog een poosje voor de vorige gelegen zeg maar. J. Hm. G. Maar dat is opgelost, dus nu gaat het in, in maart gaat het ergens live. (Manager of the GRSA2, 437-455)
3. Overcoming the 'clashes'	To reach the desired situation, the municipalities have to overcome their differences and make decisions that are beneficial to the desired objectives.	G. Nee, dan heb je het over de, de mensen op het niveau van de besluitvorming. J. Ja, oké. G. Eh, uhm, waarom hebben ze dit nou uiteindelijk gewild en... J. Hm. G. Wat, wat ik in de praktijk zie gebeuren is dat ehm, eh, ja, als je de, de complete groep waar we het over hebben eh, eh pakt, dan willen ze in verschillende samenstellingen op verschillende onderwerpen wel en niet. J. Hm. G. Dus het is heel lastig om te zeggen van die wilt wel en die wilt niet, eh maar je merkt dat er toch voortdurend eh, ehm, eh een soort van reserve zit in eh, eh, in, in de voortgang en dat heeft zijn weerslag op die, op dat gesprek in de governancestructuur. J. Ja. G. Eh, omdat er een deel van, van de onduidelijkheden zit daarin. Mensen, voelen

3.1 Creating motivation and readiness to change	The municipalities need to be motivated and ready to change for them to overcome the clashes. It seems that the municipalities resist several changes.	zich toch op sommige punten niet senang, wel senang. J. Hm. G. Eh, er zit een, een, een financieel ding tussen, de, de verdeelsleutel van de... J. Ja. G. Overal, alles levert discussie op. En voor mijn gevoel zit dat in, op het allerhoogste abstractieniveau. J. Hm. G. Willen we dit wel en gaan we er wel voor. (...) G. Maar voor mijn gevoel hebben we in deze verandering ehm, eh, misschien wel meer last van eh een niet helemaal heldere motivatie op, op de hogere niveaus en... J. Die, ja dat idee had ik ook al een beetje dus gekregen inderdaad tijdens eerdere gesprekken. Alleen kan ik dat niet verifiëren tijdens de gesprekken met de kwartiermakers en ik heb dus één gesprek met iemand van het OGON en ik weet dus niet hoe representatief dat is. G. Nou, ik geef het je alleen maar mee. J. Nou ja, ik had inderdaad, die indruk had ik inderdaad wel... het wordt vaak, ik hoor vaak de verwachtingen inderdaad van de drie individuele organisaties en van bovenaf, dat, dat wordt wel aangegeven inderdaad, alleen. G. Nou ja, het is in ieder geval iets als je naar de boeken over verandermanagement kijkt,... J. Ja, dan gaat het over de medewerkers inderdaad. G. dan krijg je vooral inderdaad eh mee van joh het zijn de mensen die, waar, waar je weerstand kan verwachten en daar zit het probleem. Want volgens mij hebben wij hier een ander probleem en dat is dat de weerstand op een andere plek zit. (Kwartiermaker Administration 1 and Advice & Policy 1, 1236-1282) G. Nou ja, de, het, het andere heeft natuurlijk te maken met de wil... J. Hm. G. van veranderen. J. Ja, en dan heb je het over de hele organisatie of heb je het over bepaalde delen van de organisatie? G. Nee, nee, nee. Dan heb ik het over de essentie namelijk: waarom doen we dit? J. Hm, ja. G. Uhm, en pfff...daar is wel wat op aan te merken. Uhm, natuurlijk zijn het nobele drijfveren uh, waarom je de bedrijfsvoering bij elkaar stopt uh uh... Ja, je kan het ongetwijfeld efficiënter. Ja, het zal de kwetsbaarheid verminderen. Dat is allemaal waar... J. Hm.
--	---	--

	G. Uhm, maar dan moet je ook overgeven, dan moet je ook durven loslaten. J. Hm. G. Uhm, dan moet een gemeente ook zeggen: Oké, dan, dan zijn jullie er nu van. J. Hm. G. En dat is ook wel reuze moeilijk. Ze blijven natuurlijk toch ehm, ze blijven toch een beetje op de wip zitten van... J. Hm. G. ehm, he, iets wat zich in deze specifieke context heel nadrukkelijk heeft gemanifesteerd namelijk: we moeten de nabijheid organiseren. J. *Gelach*. G. Nabijheid? J. Je bent niet de enige die dat inderdaad aankaart. G. Nabijheid organiseren betekent: Ja, jullie gaan erover, maar ik ook nog. J. Ja. G. Ja, uh.... wat nou? J. Ja. G. *Gemompel* pff... (Kwartiermaker Administration 3, 548-575) J. zou je dus zeggen dat de mensen eigenlijk nog een beetje, nou ja, weerstand hebben, in ieder geval nog niet echt helemaal bereid zijn en, om, om mee te gaan? G. Uhm, op zich, qua op medewerkersvlak, meer denk ik dan op managementvlak. J. Hm. G. Ik merk dat het vooral op managementvlak eh, blijft hangen. J. Oké, dat is duidelijk. G. Management en politiek niveau ook,... J. Hm. G. Eh, ik noem een heel simpel voorbeeld uit het vakgebied: Wij eh, zijn twee gemeentes die werken met automatische incasso in acht termijnen. J. Hm. G. Wij werkten met tien termijnen. We hebben een voorstel gedaan bij de Raad om dat naar acht termijnen te doen en de Raad van Valkenswaard besluit om het naar twaalf termijnen te doen. J. Hm, ja. G. *Gelach*. Ja, ben je nou klaar voor samenwerking of ben je niet klaar voor samenwerking? J. Hm. G. Wij zijn klaar voor samenwerking, maar de politiek nog niet. (...)
--	--

		Je blijft met een managementniveau zitten op Valkenswaard, eh op Heeze en in Cranendonck. Die alle drie iets willen vertellen... J. Hm. G. en dan komt er een A2 eh management en die praten niet met elkaar... J. Hm. G. of te weinig en uh worden mensen een beetje uitgespeeld eh tegen elkaar, heb ik het idee. J. Hm, maar kan er ook... G. Dus dat is lastig. (Leader of the working group “Zo werken wij”, 236-264)
		J. Ehm, volgens jou, jouw eigen mening, wat moet er nou eigenlijk nog echt gebeuren, een aantal hoofdtaken om dus die langetermijndoelstellingen in 2022 te halen? Dat kan, kunnen kleinere dingen zijn de komende jaren, maar dat kunnen ook juist grotere dingen zijn voor de komende jaren. G. Vertrouwen moeten we krijgen, is een van de belangrijke dingen. We moeten die, die positie van de gemeentes en he... van de samenwerking kan heel goed gaan werken, maar daar begon ik volgens mij ook mee, als de gemeentes ook daadwerkelijk de samenwerking de kans geven om dat te, te worden en dat ze het ook een professionele opdrachtgever- en opdrachtnemersrol gaan invullen. J. Hmm. G. Ehm, en dat betekent dat je met elkaar moet veranderen. J. Werkt dat, geldt dat voor alle, alle individuele medewerkers of geldt dat ook juist vanuit de hogere niveaus, vanuit de directie? G. Dat geldt vooral vanuit de directie, ja. Zij zijn veel bepalend en zij eh geven de richting aan. En dat wordt denk ik de uitdaging, van hoe krijgen wij die drie gemeentes op één lijn, eeh zodat die samenwerking goed kan werken. Natuurlijk zijn er best wel wat verschillen alleen die eh... en ook het aantal specials moet gewoon heel beperkt worden. Als we dadelijk met 30% specials zitten... J. Ja, dat was ik net aan het denken inderdaad; een aantal diensten en nog 100 specials daarnaast dan gaat het zijn doel natuurlijk helemaal voorbij. G. Ja, ja. J. Ja, dat is logisch. G. He, en je ziet ook dat deze keuze is gemaakt eh, men wilt niet bestuurlijk herindelen, want ja dan maak je gewoon één organisatie en dan heb je een heel gedoe minder als ik het dan zo mag zeggen. J. Ja, dan zou alles natuurlijk gewoon een eh... G. Maar de ondernemingsraden roepen eigenlijk ook: Ja, jongens stop hiermee want dit is heel veel gedoe eh wat eigenlijk niet echt veel toevoegt naar de burgers. J. Hmm.

	G. Nou, er is hier een bestuurlijk besluit genomen van: Nee we willen geen herindeling, maar we kiezen ervoor om die samenwerking eh in te zetten. En eh, ja dat is een keuze, maar dat betekent ook dat je daar de consequenties van moet nemen. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 1253-1284) J. Zijn er ook echt acties die dus ondernomen worden om dat soort problemen concreet op te lossen? Of in ieder geval te overkomen? G. Nee, er zijn geen specifieke acties. Uh uh, wat je wel ziet en dat heb ik nu al een paar keer gehad, is dat ik wel ergens moet inschieten als er ergens spanningen ontstaan door die samenwerking. (...) G. Dat gaat dieper. Dat vergt gewoon meer tijd. Vergt ook, uh, vanuit, hè, ook de wil hè om eh om eh... Als mensen dat niet willen, maar met de hakken in het zand blijven staan. Dat is best lastig. J. Net zoals dat facturerings..., die systemen en dergelijke. Zijn daar dus al plannen voor om zoiets concreet aan te pakken? G. Daar zijn al plannen voor, uh, maar dan zie je toch dat je al heel dat je op het domein van de gemeentes komt, want dan heeft het invloed op hun werkwijze, op hun processen. En dat gaat het succes worden van de samenwerking in hoeverre de gemeentes mee willen gaan veranderen. J. Ja, dat is natuurlijk wel de kern eigenlijk van het hele verhaal. G. Ja. Het succes van die samenwerking zit hem bij de gemeentes. Als de gemeentes willen dat die samenwerking een succes gaat worden... J. Ja. G. Je moet natuurlijk zelf ook wel een aantal dingen organiseren, maar, uh, als daar niet de bereidheid gaat ontstaan om te zeggen van oké, dan gaan we dus samen en we laten dus een aantal dingen. En dan zeker niet naar de burger en in beleidssfeer, maar veel meer in de ondersteuningssfeer, dan gaan we met elkaar harmoniseren. J. Ja. G. Als daar eh, dat niet gaat, als dat draagvlak er niet komt, ja dan wordt het een hele lastige. J. Nee ja, dat is inderdaad wel logisch. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 536-576) G. Ja, ja. Verwachtingen van de gemeentes. J. Ja, zouden die bijgesteld moeten worden of zal er iets gaan veranderen in eh...? G. Ja, die zullen ze zelf met elkaar moeten gaan afstemmen. J. Jawel. G. Wij kunnen geen, geen drie bazen dienen. Die, die iets verschillend willen. J. Nee, dat is waar. G. Je zult als gezamenlijkheid moeten gaan optreden. J. Zit dan, dan de taak vooral misschien bij het OGON dat op te pakken?
--	---

		G. Ja, vind ik een hele belangrijke taak. J. Ook vanuit de manager die daar een hele rol in kan spelen om daar...? G. Ja, ja. Zij zal ook moeten spiegelen van:... J. Ja precies. G. Jongens, wat jullie ons nu vragen of wat de gemeente aanslaagt, dat komt niet overeen... nou nou... als dat moet worden geregeld klopt dat niet meer met B of C en... J. Hmm. G. zij zal ook richting de opdrachtgever, maar ook al in, in de directie, want ze zit wel... de directie stuurt de manager aan,... J. Ja. G. maar de manager moet natuurlijk ook terugleggen aan de directie van:... J. Ja. G. Jongens, dat gaat niet werken als we zo die opdrachten krijgen. J. Ja, want dat werkt twee kanten... G. Ja, want in het OGON zit men vooral vanuit de gemeenten. Men heeft de bril op van de gemeenten, ook terecht. Dit willen wij graag en zo. J. Dat is ook een beetje de insteek van het OGON, toch? Heb ik, dat heb ik... G. Ja, opdrachtgever en opdrachtn... he, dat verband...maar als de manager zegt dat gaat niet werken, dan moet ze dat bij de directieraden ook neerleggen. J. Ja. G. Van jongens eh let op, in het belang van de gemeenten kan dat wel misschien zo zijn, maar in het belang van de gezamenlijkheid werkt het juist niet. (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 1172-1203)
		J. Ehm, zou jij gewoon globaal kunnen beschrijven hoe jij de samenvoeging die tot, tot hoever die nu afgerond is, hoe jij die beleefd hebt het afgelopen jaar? G. Vanaf het begin eh, het gevoel dat de gemeenten niet willen samenwerken. J. Oké. Ehm... G. En dat komt tot alles in uitdrukking en eh tot op de dag van vandaag heb ik nog steeds het gevoel dat ze dat niet willen. J. Hm. G. Ze zijn eh op sommige plekken, niet op alle plekken, niet bereid om ehm eh het anders te doen, want als je gaat veranderen betekent dat veranderen op elk niveau he. J. Hm. G. Van hoog tot laag, van burgemeester tot iemand op de postkamer. Dat zit niet in de genen van deze mensen. Wel in sommigen, maar... J. Ja. G. dat is een kleine minderheid. (Kwartiermaker Administration 2, 61-77) G. Dus dat is de discussie in het begin geweest om ook hier de gemeentesecretaris

		het gevoel te geven van: Nee, het verdwijnt niet, het wordt breder uitgezet en ja, de naam 'Valkietalkie' gaat verdwijnen, daar komt iets anders voor. (Communication Officer, 847-849)
3.2 How they got over the hurdles	If and how the local governments stopped patching and overcame the clashes they faced.	G. Maar uiteindelijk hebben alle directeuren gezegd dat ze erachter staan dat heel hun gebouw... J. Hm. G. flexibel werken wordt. Dus ja, je moet er wel vanuit gaan dat het op termijn ook komt, maar het is niet overal al. Daar hebben ze bijvoorbeeld geen in hoogte verstelbare bureaus in Heeze op dit moment. J. Hm, ja. G. Terwijl, ja, hier dat wel is en Valkenswaard heeft nu ook bureaus besteld, maar ja, ook die zijn dan minder luxe en... J. Hm. G. dan dat wij hier in Cranendonck hebben. (Leader of the working group Huisvesting, 291-300) Het is belangrijk dat de medewerkers een positieve houding behouden ten opzichte van de A2-organisatie. Tenslotte willen we ervoor zorgen dat de oude en nieuwe medewerkers van de A2 zich verbonden voelen met de organisatie, zodat er een optimaal klimaat ontstaat voor samenwerking en het effectief verbeteren van processen. (Communicatie plan van aanpak, p. 2) J. Ja. En geldt dat ook voor de klanten? Zijn die weer bekend juist met de, met dus hoe het gaat werken? G. Dat gaat heel erg, eh. We, we gaan MT's langs met de jaarplannen. J. Hm. G. Ehm. We betrekken ze bijvoorbeeld bij P&O specifiek om ze medeplichtig op het verbeterplan te maken. J. Hm. G. Want dat is bijvoorbeeld dan zo'n ding wat niet zo lekker loopt. J. Ja. G. Wat al... Terwijl het al langer samen is. J. Hm. G. Ehm. Eh. Het is vooral heel veel informeren. J. Hm. G. Via nieuwsbrieven, eh, en, eh, intranet natuurlijk. J. Ja. G. Ik probeer langs de lijn van het OGON en, eh, daar voorstellen te krijgen, zodat de OGON leden hun eigen MT's ook af en toe weer kunnen opschalen. J. Ja.

		G. Maar soms zeggen ze ook: kom maar bij ons langs of dit moet lang, hè. We zouden het fijn vinden als dit ondersteund wordt met centrale berichtgeving. J. Hm. G. Nou, dat doen we natuurlijk ook altijd wel. Ehm. En als het nodig is leggen we individueel contact. (Manager of the GRSA2, 1193-1216)
		G. Niet wat ons betreft eh, maar wat ik merk en dat heb ik al een paar keer aangegeven, zelfs in mijn sollicitatiegesprek, dat de verwachtingen in wat wij kunnen bieden dat ligt heel ver uit elkaar. J. De verwachtingen vanuit...? G. Vanuit de gemeenten zelf. J. Ja, ja oké. G. Dat ligt echt mijlenver uit elkaar en als zij dat niet bijstellen dan zullen wij nooit kunnen voldoen aan die verwachtingen. J. Ja. G. Dus er ligt een enorm hoge ambitieniveau, maar dat moet je eigenlijk bijstellen ook gezien de eh culturen die er zijn, gezien het soort mensen wat er zit, de wijze waarop het is aangestuurd. Kun je niet anders dan dat ambitieniveau omlaag brengen. J. En wat zijn die verwachtingen die er eigenlijk liggen en die dus...? G. Nou ja, ze hebben jaren mensen niet fatsoenlijk aangestuurd vinden mensen. Op sommige plekken onvoldoende functioneren bijvoorbeeld... J. Hm. G. en verwachten nu in een keer dat het dan goed gaat als wij het overnemen. J. Ja, oké. G. Eh, ja of dat het beter gaat... ehm, nee dat gaat niet. (Kwartiermaker Administration 2, 145-163)
3.3 Redesigning the desired situation	When the municipalities are not able to work around or through their problems, they have to redesign the desired situation and adjust their long-term objectives.	G. Ja, volgens mij moeten ze ons eerst de tijd geven om de boel draaiende te krijgen. Dus dat betekent dat er in eerste instantie heel veel begrip moet zijn over en weer. Uhm, en aan de andere kant kan deze veranderingen, kunnen niet doorgevoerd worden als de organisatie, de gemeenten, niet meegaat in die verandering. En ook niet zelf kritisch naar zichzelf gaat kijken van goh kunnen we dat anders doen. (...) G. Ja, dat is gewoon een andere manier van met dingen omgaan. Uh, en als zij niet bereid zijn om ook door die bril te kijken van goh wat kan ik anders doen? Dan verandert er niet veel. J. Dus veranderen begint eigenlijk bij jezelf, dat is een beetje wel...? G. Ja, veranderen begint bij jezelf en dat betekent ook dat ze couleur locale moeten loslaten als het gaat erom van wie heb ik nou voor mijn neus zitten. J. Hm.

		G. Eh, want dat moet er eigenlijk helemaal niet toe doen, maar ze moeten ook bereid zijn om concessies te doen. J. Ja. G. En eh, soms heb je iets waar je niet blij van wordt, soms krijg je iets waar je wel blij van wordt. Maar dat betekent dat zij veel meer moeten komen op één lijn. J. Maar dan hebben we het over de drie individuele gemeentes met name? G. Ja. (Kwartiermaker Administration 2, 1007-1076) Natuurlijk zijn er best wel wat verschilletjes alleen die eh... en ook het aantal specials moet gewoon heel beperkt worden. Als we dadelijk met 30% specials zitten... (Kwartiermaker Advice & Policy 2, 1268-1270)
--	--	---

Appendix D: Overview of the digital documents

Most of the following digital documents are confidential and therefore cannot be retrieved by everyone. However, they can be consulted in the ZIP file attached to the e-mail.

1	Five (other) interview guides
2	Ten interview transcripts
3	1 st quarterly report 'KWARTIERMAKEN GRSA2'
4	2 nd quarterly report 'KWARTIERMAKEN GRSA2'
5	3 rd quarterly report 'KWARTIERMAKEN GRSA2'
6	Note GRSA2: Implementation budget - budget review Q4
7	A2 Project Assignment
8	Note Board GRSA2: Advice on allocation departments/teams GRSA2 to the various townhalls
9	Note Board GRSA2: Advice with basic principles work environment GRSA2-organization
10	Detailed structure PIJOFACH-tasks GRSA2
11	Annual plan 2017
12	Plan of action 'KWARTIERMAKEN GRSA2'
13	Products and services catalog GRSA2
14	Communication plan of action. 2017: from plans to reality
15	Plan of action working group "Zo werken wij"
16	This is how we work. An advice in which attitudes and behavior stemming from the core values have been converted into practical working arrangements
17	Project assignment working group 'Zo werken wij'