

## ARTIKELEN

### THEMA-ARTIKELEN

# Sturingsvraagstukken bij publieke inkoop: navigeren tussen controle en vertrouwen

Jolien Grandia & Lizet Kuitert\*

*Dit introductieartikel voor het themanummer over sturingsvraagstukken bij publieke inkoop verkent de significante impact die publieke inkoop heeft op markten en de maatschappij. Het gaat dieper in op de complexe balans tussen controle en vertrouwen binnen het inkoopproces, waarbij traditionele contractuele governance wordt gecontrasteerd met relationele governance. Bijdragen binnen dit themanummer werpen licht op verschillende sturingsvraagstukken, van crisismanagement tot duurzaamheidstransities en leveranciersmanagement. Een terugkerend thema in de artikelen is de oproep tot meer flexibiliteit, professionalisering en samenwerking binnen inkoop, waarbij de noodzaak wordt erkend om controle en vertrouwen in balans te houden. Dit artikel biedt inzichten in de uitdagingen en kansen die inherent zijn aan publieke inkoop, waarbij de noodzaak van een strategische aanpak wordt benadrukt om de complexiteit van hedendaagse vraagstukken rondom de sturing van publieke inkoop te doorgronden.*

## 1. Inleiding

Niet alleen in Nederland, maar wereldwijd geven publieke organisaties biljoenen euro's uit aan de inkoop van producten, diensten en werken. In de Europese Unie alleen gaat het al om meer dan 225.000 organisaties, die samen 14% van het BNP uitgeven (Grandia, Volker et al., 2023). Hierbij gaat het enerzijds om producten en diensten voor de eigen bedrijfsvoering, zoals kantoorpanden, beveiliging, IT of koffiemachines, en anderzijds om zaken die te maken hebben met de taak die de publieke organisaties voor de burger verlenen, zoals de aanleg van snelwegen, renovatie van treinstations, aanschaf van uniformen voor de politie of brandweer, of geestelijke gezondheidszorg voor jongeren. Zijn enorme omvang maakt publieke

\* Dr. J. Grandia is universitair hoofddocent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Department of Public Administration & Sociology. Hier doet zij onderzoek naar publieke inkoop en in het bijzonder veranderingen en transformaties in publieke inkoop. Daarnaast is zij directeur van de bachelor Bestuurskunde en geeft zij onderwijs in de bachelor en master. Dr. L. Kuitert is universitair docent bij de vakgroep Bestuurskunde en Sociologie, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit Rotterdam. Hier doet zij, onder andere vanuit GOVLAB010, onderzoek. GOVLAB010 is een samenwerkingsverband van de Gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast geeft zij onderwijs in de bachelor en master.

inkoop tot de grootste bedrijfssector ter wereld, en de publieke sector de allergrootste consument (Grandia, Volker et al., 2023). Publieke inkoop is daarmee een machtig instrument waarmee directe invloed kan worden uitgeoefend op productie en consumptie, en waarbij markten structureel kunnen bijdragen aan maatschappelijke behoeften (Grandia & Meehan, 2017). Kortom, inkoop is een belangrijke, maar onderschatte functie van de publieke sector. Ondanks het duidelijke maatschappelijke en economische belang is inkoop namelijk vaak nog steeds iets dat weinig mensen opmerken totdat het fout gaat (McKee, 2020), denk bijvoorbeeld aan de inkoop van mondkapjes. In dit themanummer besteden wij daarom graag aandacht aan publieke inkoop.

## 2. Wat is publieke inkoop?

Als een publieke organisatie een bepaald werk, product of dienst nodig heeft, heeft zij de keuze deze werken, product of diensten zelf te produceren, dan wel (in) te kopen van externe partijen. Deze beslissing wordt de *'make-or-buy'*-beslissing genoemd (Grandia, Kuitert et al., 2023). Als een publieke organisatie vervolgens beslist het in te kopen, en dus niet zelf te maken, bestempelen wij het als *'publieke inkoop'*. In dit themanummer volgen wij de definitie van publieke inkoop van Grandia, Kuitert et al. (2023): *'de verwerving van werken, leveringen of diensten door een overheid of publieke organisatie, van de markt of een andere externe instantie, terwijl zij tegelijkertijd publieke waarde creëren en waarborgen vanuit het perspectief van de eigen organisatie'*. Zij stellen hierbij ook dat de woorden *'verwerving'* en *'van de markt'* hier van belang zijn, omdat dit benadrukt dat publieke inkoop niet alle uitgaven van publieke organisaties omvat. Het omvat immers niet het geld dat aan de salarissen van ambtenaren wordt uitgegeven of bijvoorbeeld aan toeslagen of uitkeringen voor burgers. Jan Telgen (1994) stelt dan ook dat publieke inkoop alleen de aankopen omvat waarvoor een publieke organisatie een factuur ontvangt.

Naast de *'make-or-buy'*-beslissing staat het inkoopproces bol van de keuzes die doorwerken in wat er uiteindelijk geleverd wordt. Keuzes met betrekking tot wat er ingekocht wordt en hoeveel, maar ook ten aanzien van de manier van aanbesteden, de contractvorm of hoe de relatie tussen inkoper en leverancier is en zal worden aangestuurd. In dit themanummer kijken wij specifiek naar dat laatste onderdeel. Binnen de bestuurskunde is veel aandacht voor governance ofwel sturing en de complexiteit hiervan. Zie bijvoorbeeld ook de recente thema-edities van *Bestuurskunde* over de governance van infrastructures van Veeneman, De Bruijne en Van der Voort (2023, editie 4), en de editie over complexiteit en overheid en het werken aan complexe vraagstukken van Joosse, Van Popering-Verkerk, Teisman en Van der Knaap (2023, editie 2). Uit onderzoek weten wij dat de manier van sturing, ofwel governance, ook veel uitmaakt voor de uitkomsten van een publiek inkooptraject (Warsen et al., 2019). Governance wordt gedefinieerd als het gebruik van instituties, gezagsstructuren en samenwerking om middelen toe te wijzen en activiteiten in de samenleving of de economie te coördineren of te controleren (Klakegg, 2009).

In deze relatie is sturing, ofwel governance, noodzakelijk om opportunistisch gedrag of slechte prestaties (van beide partijen) te voorkomen. In de publieke sector wordt de relatie tussen inkopers en leveranciers in de regel gestuurd via traditionele contracten. Hierin is de principaal-agentrelatie dominant. De houding van publieke organisaties en overheden is in de afgelopen decennia ingrijpend aan het veranderen. Hoewel we nog steeds de waarden zoals ondernemerschap en efficiëntie erkennen die voortkomen uit New Public Management, is recentelijk een verschuiving zichtbaar naar een meer samenwerkende overheid, die kiest voor meer gedeeld bestuur, samenwerking met stakeholders en betrokkenheid van burgers (Kuitert et al., 2023; Osborne, 2010; Van der Steen et al., 2013). Deze veranderende rol en groeiende samenwerking bij met name publieke dienstverlening leidt tot veranderingen in de verhoudingen, taken, verdeling van verantwoordelijkheid en de aard van publieke inkoop. Dit heeft logischerwijs ook invloed op de sturing; nu moet er immers niet alleen tussen inkopers en leverancier worden bemiddeld, maar spelen ook de belangen van het publiek en de maatschappij mee (Coule & Patmore, 2013; Smets et al., 2014). Naast de veranderende rol van publieke organisaties heeft ook publieke inkoop niet stilgestaan. Publieke inkoop evolueert steeds meer van een uitvoerende managementfunctie naar een beleidsinstrument dat maatschappelijke waarde kan creëren. De traditionele contracten waarmee altijd werd gestuurd, blijken echter niet net zo geschikt voor de inkoop van zeer complexe producten, werken of diensten en zijn ook niet flexibel genoeg om met sterk veranderende omstandigheden om te gaan. In deze situatie spreken we dan over incomplete contracten; immers, het contract is niet in staat rekening te houden met alle situaties die zich voordoen (Brown et al., 2016).

Ansell et al. (2021) benadrukken dat we ons in turbulente tijden bevinden waarin organisaties worden geconfronteerd met verschillende crises, zoals klimaat-, gezondheidszorg- en financiële crises. Crises kunnen belangrijke aspecten van patronen van sociale, organisatorische en politieke interacties ontworpen en invloed uitoefenen op de manier waarop de overheid opereert en regeert ('t Hart et al., 1993). Een crisis zet inkoop onder politieke, maatschappelijke, tijds- en economische druk. De turbulente tijden waarin wij ons bevinden, hebben ook invloed op hoe er gestuurd kan en moet worden tijdens een crisis. Om de relaties tussen publieke organisaties en private leveranciers te beheren in de turbulente tijden waarin we ons bevinden, wordt relationeel contracteren voorgesteld (bijv. Jefferies & Rowlinson, 2016). Relationeel contracteren benadrukt de rol van vertrouwen en relationele sturingsmechanismen in plaats van het gebruik van contractuele sturingsmechanismen, zoals sancties en monitoring bij het contracteren van de aanschaf van een product, werk of dienst. Relationeel contracteren wordt in het bijzonder gezien als een andere benadering van het omgaan met incomplete contracten in de praktijk (Bertelli & Smith, 2010). Er is echter weinig bekend over het gebruik en het realistische potentieel van relationeel contracteren in de context van de publieke sector. Relationeel contracteren biedt de ruimte aan publieke-inkoop-professionals om een meer netwerkende en participatieve rol aan te nemen die past bij waardemanagement in NPG (Van der Steen et al., 2014), aanvullend op de rol als legitieme (TPA) en uitvoerende (NPM) overheid. In netwerken ligt de

nadruk op horizontale ondersteuning in plaats van bijvoorbeeld een verticaal organisatieprincipe waarin principaal-agentrelaties bestaan (Keast et al., 2006).

In de (Europese) publieke sector worden vaak contractuele governance-strategieën gebruikt (Grandia, 2018). Hierbij wordt het contract gebruikt als instrument om gedrag te sturen en opportunisme te voorkomen. Monitoring, sancties of bonussen zijn hierbij instrumenten die gebruikt kunnen worden om te zorgen dat het contract nageleefd wordt. Voor publieke organisaties (ofwel aanbestedende diensten) is de aanbestedings- en gunningsfase onderhevig aan strikte regels en procedures, en gedetailleerde contracten vormen dan ook de basis van elke koper-leveranciersrelatie. Een belangrijke beperking van contracten is hun inherent onvolledige karakter (Brown et al., 2016). Omdat contracten niet alle potentiële omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen kunnen dekken (Davis, 2007), zijn ze inflexibel en worstelen ze met onverwachte gebeurtenissen, zoals crises. Relationale governance (ofwel sturing) biedt een alternatief op basis van het idee dat uitwisselingen tussen organisaties ingebed zijn in sociale relaties (Granovetter et al., 1985). Het gaat uit van onderlinge afhankelijkheden tussen partners en bouwt voort op deze onderlinge afhankelijkheden en de waarden en processen in de relaties tussen organisaties. Relationale governance-strategieën zijn bijvoorbeeld het vrijwillig delen van informatie, open communicatie en het gezamenlijk oplossen van problemen (bijv. Macneil, 1985; Poppo & Zenger, 2002). Deze strategieën vinden plaats buiten de formele communicatie die in een contract is overeengekomen, zoals het delen van prestatiegegevens om de voortgang te bewaken. Vertrouwen is vaak een belangrijk element in relationele governance en een basis voor het vrijwillig delen van informatie en open communicatie. In tegenstelling tot contractuele governance is relationele governance dus beter toegerust om met onzekerheid en complexiteit om te gaan en kan het actoren stimuleren om zich flexibeler op te stellen. Het is echter belangrijk op te merken dat contractuele en relationele governance elkaar niet uitsluiten, ze kunnen worden gecombineerd, waarbij de manier waarop ze gecombineerd worden het succes van het inkoopproject beïnvloedt (Warsen et al., 2019). Bij het sturen van de relatie en de prestaties worden talloze keuzes gemaakt, niet alleen tussen contractuele en/of relationele sturing, maar daarmee ook welke waarden geprioriteerd worden of erbij betrokken dienen te worden.

Het omarmen van nieuwe waarden zoals circulariteit, innovatie en duurzaamheid vereist een fundamentele heroverweging van het denken in het inkoopproces vanaf het begin. Professionals in het inkoopproces worden geconfronteerd met een grotere complexiteit door toegevoegde beleidsdoelen, terwijl ze tegelijkertijd de uitdaging hebben om verschillende organisatorische waarden te beheren en in evenwicht te brengen. Voorheen konden opdrachtgevers streven naar optimalisatie en controle van één of een beperkt aantal waarden. Nu moeten ze echter een evenwicht zien te vinden tussen een breed scala aan bureaucratische (zoals legitimiteit), marktgerichte (zoals efficiëntie) en nieuwe relationele en *outcome*-gerichte (zoals vertrouwen en innovatie) waarden. Dit brengt in het bijzonder uitdagingen met zich mee in het afwegen en managen van korte-termijn-projectdoelen en lan-

ge-termijn-organisatiedoelen in verschillende fasen van het inkoopproces (Kuitert et al., 2023).

### 3. Sturingsvraagstukken (dit themanummer)

De overgang naar een meer strategische rol voor inkoop, waarbij beleidsdoelstellingen voor de 'lange termijn', zoals duurzaamheidsdoelen of integrerende waarden, op lokaal projectniveau moeten worden toegepast, brengt uitdagingen met zich mee, vooral in de interactie tussen individuele projecten en de bredere organisatiecontext. In dit themanummer worden diverse sturingsvraagstukken rondom publieke inkoop aangesneden, vanuit allerlei verschillende perspectieven.

Het themanummer start met een artikel van Jolien Grandia en Rianne Warsen over **governance van inkoop in crisistijd**. In dit artikel laten zij zien hoe de governance van inkoopprocessen eruitzag bij de inkoop van mondkapjes en andere persoonlijke beschermingsmiddelen tijdens de coronacrisis. Hun onderzoek laat zien dat onder druk van een crisis de vorm van sturing verandert en er soms bewust wordt gekozen om niet actief te sturen. Dit noemen zij '*laissez-faire governance*', ofwel een sturing met een 'laat maar waaien' filosofie. Dit kan echter zorgen voor problemen en voor beperkte mogelijkheden voor sturing op een later moment in het proces, en daarmee voor uitdagingen op het gebied van (publieke) verantwoording. Op basis van het onderzoek concluderen zij dat er niet per se meer of betere sturing tijdens crises moet zijn, maar dat er vooral aandacht moet zijn voor prioritering: wanneer en waarop is sturing noodzakelijk? En wanneer kun je meer loslaten?

Vervolgens gaan Leentje Volker en Beau Warbroek in op de rol van de inkoper als **intermediair in duurzaamheidstransities**. Transitie brengen een veelheid aan waarden met zich mee, die terugkomen in diverse innovatieve oplossingen, nieuwe technologieën en veranderende actor-samenstellingen en -posities. Zo wil Nederland in 2050 van het gas af, circulair zijn en moet de gebouwde omgeving aangepast zijn aan een veranderend klimaat. Deze beleidsambities hebben grote impact op de maatschappij, waarbij vooral publieke organisaties een belangrijke rol hebben om de transitie vorm te geven vanuit de inkoopfunctie. Als inkoper zijn publieke organisaties namelijk bij uitstek geschikt om door deze diversiteit te navigeren door op te treden als zogeheten intermediairs. In deze bijdrage beschrijven de auteurs hoe inkopers een intermediaire rol zouden kunnen invullen door het aanbod van innovatieve oplossingen af te stemmen met de voortdurende vraag naar het waarborgen van publieke waarde in transitie. Zij stellen hierbij beleid rond transitie in de gebouwde omgeving, zoals klimaatadaptatie, circulair bouwen en de energietransitie, centraal.

Een tweetal artikelen in dit themanummer kijkt kritisch naar de keuze om in te kopen en dus uit te besteden. Meike Bokhorst, Paul 't Hart en Adriaan de Jonge stellen in hun artikel de vraag of overheden voldoende **kennis, kunde en capaciteit** in huis hebben om hun taken doeltreffend en doelmatig aan of in te besteden

en goed gestalte te geven aan het bijbehorende opdrachtgeverschap. Daarbij brengen zij de leerervaringen van overheden op verschillende niveaus in kaart bij de strategische keuzes voor inbesteden al dan niet met externe inhuur en uitbesteden al dan niet via openbaar aanbesteden. Hierbij noemen zij vier problemen bij de huidige uit- en aanbestedingsproblemen die volgens respondenten optreden: (1) doorgeschoten formalisatie, (2) de hoge 'omloopsnelheid' van ambtelijke opdrachtgevers, (3) steeds hogere druk om 'snel' te leveren, en ten slotte (4) de erosie van inhoudelijk deskundig opdrachtgeverschap. De auteurs concluderen dan ook dat het creëren van waardevolle relaties en praktijken rond in- en aanbesteding niet slechts een technische managementaangelegenheid is, maar eerst en vooral een product van normatieve – en dus politieke – beleidskeuzen.

Johan de Kruijff kijkt in zijn artikel ook kritisch naar de keuze om uit te besteden. Hij doet dit vanuit een transactiekosten-perspectief en kijkt naar de **transactiekosten** die kunnen ontstaan bij publiek inkopen. Hierbij vraagt hij specifiek aandacht voor de transactiekosten waarmee burgers of gebruikers van diensten die door de overheid worden ingekocht, worden geconfronteerd. Voordat een besluit tot inkoop valt, rijst de economische vraag of zelf doen of uitbesteden de betere optie is. De transactiekostentheorie is een instrument om die afweging te maken. Transactiekosten zijn er niet alleen bij een inkooprelatie met twee partijen. In de publieke sector is de eindgebruiker vaak derde partij bij een contract en ook die heeft te maken met transactiekosten. Die blijven vaak onderbelicht. Dit artikel staat daarbij stil en bepleit om in pakketten van eisen bij inkoopprocessen de transactiekosten voor de eindgebruiker expliciet zichtbaar te laten maken.

Pedram Soltani onderzoekt in zijn bijdrage **de sturing van inter-organisatiele programma's** aan de hand van een diepgaande casestudy van een gebiedstransformatie. Programmatisch samenwerken impliceert een verschuiving van operationele naar tactische en strategische inkoop, waarbij relaties met marktpartijen worden aangegaan die project-overstijgend zijn om zo de lange termijn strategische doelstellingen van partners te realiseren en maatschappelijke meerwaarde te creëren. Soltani analyseert specifiek hoe de contractuele en relationele governance de effectiviteit van deze inter-organisatiele programma's beïnvloeden in het bereiken van strategische doelstellingen. Hij benadrukt dat om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en de samenwerking vitaal te houden, het contract en de relaties tussen partners ruimte moeten bieden voor tussentijdse herijkingen en aanpassingen, oftewel contractuele en relationele flexibiliteit. Zijn conclusie luidt dat naast de noodzaak van ingebouwde flexibiliteit in het contract, relationele flexibiliteit essentieel is bij het omgaan met complexe problemen en grote uitdagingen binnen inter-organisatiele samenwerking.

In het een-na-laatste artikel van het themanummer verkennen Mirjam Kibbeling en Alex de Vries sturingsvraagstukken bij het **leveranciersmanagement**. Leveranciersmanagement is binnen het publieke inkoopproces nog een ondergeschoven kindje. Jaarlijks koopt de rijksoverheid voor € 15,5 miljard goederen, diensten en werken in bij vele leveranciers. Adequaaf omgaan met deze leveranciers om de doelen te realiseren en oplossingen voor de toekomst te ontwikkelen, is een belangrijk

aandachtspunt voor iedere professional in de rol van opdrachtgever, in koper of contractmanager. Er bestaat echter (nog) beperkt kennis over de manier waarop publieke organisaties, de rijksoverheid in het bijzonder, invulling geven aan leveranciersmanagement. De auteurs keken daarom hoe binnen de rijksinkoop relaties met leveranciers worden gebouwd, gevormd en onderhouden. In het artikel laten zij zien dat het begrip ‘leveranciersmanagement’ op verschillende manieren ingevuld wordt binnen de inkooporganisaties van de rijksoverheid. Op de meeste plekken bestaat overlap met contractmanagement en ligt de focus vooral op prestatie-meting en monitoring tijdens de realisatiefase. Leveranciersmanagement wordt dan voornamelijk als een operationele activiteit gezien waarbij het bouwen aan relaties minder centraal staat. Voor de verdere ontwikkeling en professionalisering van leveranciersmanagement stellen zij dan ook dat het waardevol is om activiteiten voor contractmanagement en leveranciersmanagement van elkaar te gaan onderscheiden. Leveranciersmanagement is immers niet de optelsom van verschillende contracten en beperkt zich niet tot communicatieschema’s tussen de samenwerkende partijen, maar heeft als doel het realiseren van een goede relatie met de leverancier. Een goede definitie van zowel leveranciersmanagement als contractmanagement is dan ook cruciaal. Hiervoor is samenwerking essentieel, zodat de definitie ook breed gedeeld zal worden. Het artikel eindigt dan ook met een oproep tot meer samenwerking bij het verder professionaliseren en op de kaart zetten van leveranciersmanagement.

Dit themanummer sluiten we ten slotte af met een artikel van Lizet Kuitert over hoe de **opkomst van New Public Governance** de rol van inkoop heeft veranderd. De auteur gebruikt een casestudy uit de bouwsector om de praktijken van strategisch inkopen door gemeenten te onderzoeken en de complexe dynamiek tussen projecten en de bredere organisatiecontext te begrijpen. De bevindingen onthullen waardeconflicten die ontstaan door de gelijktijdige aanwezigheid van elementen van zowel traditioneel publiek bestuur, new public management als new public governance. Het onderzoek benadrukt dat waarde-conflicten een belangrijk struikelblok vormen bij het streven naar en het verankeren van NPG-waarden in een meer relationele vorm van opdrachtgeverschap. Hiermee wordt de noodzaak benadrukt van een meer holistische benadering om waarde-conflicten aan te pakken en wordt gepleit voor een flexibelere aanpak van publieke waarde-creatie, zodat de belangen van alle belanghebbenden beter gewaarborgd kunnen worden.

#### 4. Conclusie & discussie

De diverse bijdragen aan dit themanummer bieden een rijk inzicht in de complexiteit van sturingsvraagstukken bij publieke inkoop, waarbij veranderingen in zowel publieke inkoop als de inkoopende organisaties centraal staan. Vanuit verschillende perspectieven is gekeken naar vraagstukken op het gebied van sturing en publieke inkoop. Niet alleen de ‘turbulente tijden’ waarin wij ons bevinden, maar ook de overgang naar een meer strategische rol voor publieke inkoop, waarbij beleidsdoelstellingen voor de ‘lange termijn’ zoals duurzaamheid, circulariteit of sociaal op-

drachtgeverschap, op projectniveau moeten worden toegepast, brengen uitdagingen met zich mee. Dit vraagt om veranderingen in publieke organisaties, bij publieke inkoopprofessionals, maar ook in publieke inkoop zelf.

De inzichten van de verschillende bijdragen aan het themanummer laten zien dat de complexiteit van sturing bij publieke inkoop allereerst vraagt om meer **flexibiliteit en adaptiviteit** in publieke inkoop. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de context van een crisis die vereist dat sturingsvormen veranderen en de noodzaak tot het preventief prioriteren van waarop gestuurd moet worden tijdens een crisis, maar ook de complexiteit van inter-organisationale samenwerking. Beide benadrukken het belang van flexibiliteit en adaptiviteit in het aanpassen van sturingsmechanismen aan veranderende omstandigheden, zoals crisissituaties, nieuwe beleidsambities en complexe samenwerkingsverbanden.

De veranderende omstandigheden vragen ook om meer **professionalisering en samenwerking** in publieke inkoop. Niet alleen om publieke inkoop te kunnen inzetten om doelstellingen op het gebied van duurzaamheid of circulariteit te bereiken, maar ook om nog ondergewaardeerde aspecten van publieke inkoop, zoals leveranciersmanagement, te professionaliseren. De meer strategische rol van publieke inkoop vereist hiermee ook dat inkooppraktijken worden verbeterd, publieke inkoop meer strategisch wordt benaderd, en dat kennis en ervaringen worden gedeeld.

Meer in het algemeen wordt duidelijk dat het bij sturing altijd gaat om navigeren tussen controle en vertrouwen. Traditiegetrouw wordt er bij publieke inkoop sterk geleund op controle via contracten en monitoring, maar dit zijn sturingsmechanismen die juist niet voldoende aan de flexibiliteit en adaptiviteit die nu noodzakelijk zijn. Verdere professionalisering en samenwerking kunnen hierbij echter zorgen voor het vertrouwen dat nodig is om de koers iets te wijzigen en wat verder weg te durven navigeren van controle en daarmee de benodigde flexibiliteit en adaptiviteit vrijer baan te geven.

## Literatuur

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration & leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960.
- Bertelli, A. M., & Smith, C. R. (2010). Relational contracting and network management. *International Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(suppl\_1), i21-i40.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Slyke, D. V. (2016). Managing complex contracts: A theoretical approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 294-308.
- Coule, T., & Patmore, B. (2013). Institutional logics, institutional work, and public service innovation in non-profit organizations. *Public Administration*, 91(4), 980-997.
- Davis, P. (2007). The effectiveness of relational contracting in a temporary public organization: Intensive collaboration between an English local authority and private contractors. *Public Administration*, 85(2), 383-404.
- 't Hart, P., Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1993). Crisis decision making: The centralization thesis revisited. *Administration & Society*, 25(1), 12-45.

- Grandia, J. (2018). Public procurement in Europe. In Ongaro, E., Van Thiel, S. (eds) *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 363-380). Palgrave Macmillan.
- Grandia, J., Kuitert, L., Schotanus, F., & Volker, L. (2023a). Introducing public procurement. In *Public procurement: Theory, practices and tools* (pp. 1-18). Springer International Publishing.
- Grandia, J., & Meehan, J. (2017). Public procurement as a policy tool: Using procurement to reach desired outcomes in society. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 302-309.
- Grandia, J., Volker, L., Janssen, W. A., Kuitert, L., Schotanus, F., & Van der Valk, W. (2023b). *Publieke inkoop: Een multidisciplinair overzicht van theorieën, praktijken en instrumenten*. Open University Press.
- Granovetter, M., Action, E., & Structure, S. (1985). The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- Jefferies, M., & Rowlinson, S. (2016). *New forms of procurement: PPP and relational contracting in the 21st century*. Routledge.
- Joose, H., Van Popering-Verkerk, J., Teisman, G., & Van der Knaap, P. (2023). Complexiteit en overheid: Essentiële kwaliteiten voor het werken aan complexe vraagstukken. *Bestuurskunde*, 32(2), 3-9.
- Keast, R., Mandell, M., & Brown, K. (2006). Mixing state, market, and network governance modes: The role of government in 'crowded' policy domains. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 9(1), 27-50.
- Klakegg, O. J. (2009). Pursuing relevance and sustainability: Improvement strategies for major public projects. *International Journal of Managing Projects in Business*, 2(4), 499-518.
- Kuitert, L., Volker, L., & Grandia, J. (2023). Facing NPG implementation problems in municipal organizations: The wickedness of combined value systems. *Public Policy and Administration*, DOI: 10.1177/09520767231189016
- Macneil, I. R. (1985). Relational contract: What we do and do not know. *Wisconsin Law Review*, 4, 483-526.
- McKee, M. (2020). England's PPE procurement failures must never happen again. *BMJ*, 370.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance?* Routledge.
- Poppo, L., & Zenger, T. (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, 23(8), 707-725.
- Smets, P., Bredenoord, J., & Van Lindert, P. (2014). Introduction: Governance, sustainability, and affordability of low-income housing. In *Affordable housing in the urban global south* (pp. 1-14). Routledge.
- Telgen, J. (1994). *Inzicht en overzicht; de uitdagingen van Besliskunde en Inkoopmanagement*. [Insight and overview; the challenges of Decision management and Purchasing management]. Inaugural lecture, University of Twente.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Van der Steen, M. A., & Van Twist, M. J. W. (2013). Foresight and long-term policymaking: An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands. *Futures*, 54, 33-42.
- Veeneman, W., De Bruijne, M., & Van der Voort, H. (2023). Governance van infrastructuur. *Bestuurskunde*, 32(4), 3-14.

Jolien Grandia & Lizet Kuitert

Warsen, R., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2019). Mix and match: How contractual and relational conditions are combined in successful public-private partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(3), 375-393.