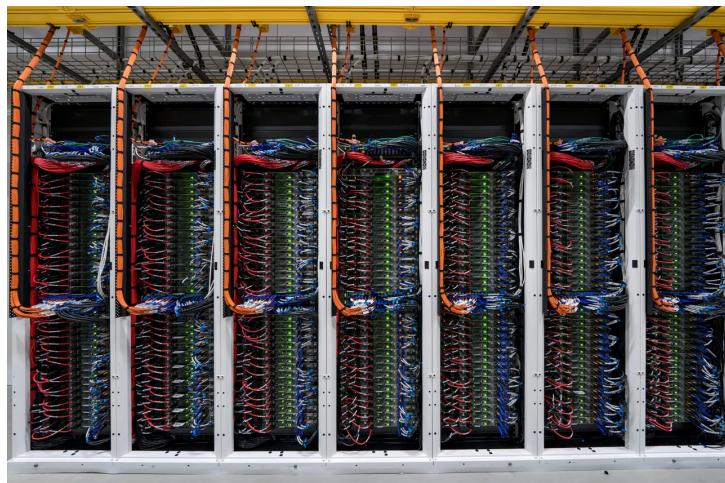


**ACHTERGROND**

# Hoe scheef de machtsverhoudingen bij ict-aanbestedingen zijn, blijkt in de rechtszaal. 'De markt is door Big Tech verziekt'



Blik op de apparatuur in een datacenter van Microsoft in het Noord-Hollandse Middenmeer. Een aantal (Amerikaanse) techbedrijven is zo dominant, en klanten zijn zo afhankelijk, dat van eerlijke concurrentie geen sprake is. — FOTO OLIVIER MIDDENDORP

**Digitale autonomie** Het lukt de overheid al decennia niet om echt met de grote Amerikaanse techbedrijven te onderhandelen. In een recent vonnis verwijst de rechtbank Den Haag de jongste poging iets in de machtsbalans te herstellen naar de prullenbak.



**Marloes de Koning**

18 maart 2026 Leestijd 6 minuten

Vlak voor Kerst, op 23 december 2025, beval de rechtbank Den Haag dat twee grote overheidsaanbestedingen gestaakt moesten worden. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Defensie hadden onredelijke eisen gesteld aan softwaredoorverkopers, was het oordeel. Het gaat om contracten van samen ruim 3 miljard euro, voor een periode van vier jaar.

IT-diensten van techreuzen als Microsoft, Amazon en Google worden in de regel niet rechtstreeks bij die bedrijven gekocht, maar bij een soort dealers, zoals dat bij auto's ook het geval is. Dat geldt zelfs voor grote klanten, zoals de Nederlandse overheid, hoewel ook contracten worden gesloten zonder zo'n tussenlaag. Die dealers of doorverkopers concurreren onderling, maar verkopen op hoofdlijnen precies dezelfde producten. Microsoftdiensten via aanbieder 1 zijn niet anders dan van aanbieder 2. Sterker, Microsoft stuurt de gebruikersvoorwaarden rechtstreeks naar de eindgebruiker. Soms adviseert een doorverkoper een nieuw of ander softwareproduct te gebruiken. Vaker gaat het om een procedure die trekken heeft van de verlenging van een abonnement.

In de aanbesteding die nu is gestaakt, hadden de ministeries geprobeerd meer verantwoordelijkheid bij deze tussenlaag neer te leggen. Hun eisen kwamen erop neer dat de softwaredoorverkoper verantwoordelijkheid zou krijgen voor de omgang met persoonsgegevens als met de door hem doorgeleverde software werd gewerkt. Dat vonden de verkopers onredelijk, want ze gebruiken de software zelf niet en hebben evenmin invloed op de gebruikersvoorwaarden van de producent, want daarover kan je vrijwel niet onderhandelen. De rechtbank gaf de doorverkopers daarin gelijk.

De rechtszaak en het vonnis geven een interessante inkijk in de markt voor ict-diensten. „Die is door Big Tech verziekt”, vat hoogleraar Europees en internationaal aanbestedingsrecht Elisabetta Manunza van de Universiteit Utrecht samen.

Een aantal (Amerikaanse) bedrijven is zo dominant, en klanten zijn zo afhankelijk van hun diensten, dat van eerlijke concurrentie geen sprake is. Europese aanbestedingsregels zijn ooit ingevoerd om de ruimte voor de machtige overheid in te perken en bedrijven gelijke concurrentievoorwaarden te bieden, legt Manunza uit. „Maar hier is de situatie andersom. De techbedrijven hebben de facto de macht in handen. En de *brokers* [de softwaredoorverkopers] zeggen terecht: wij zijn niet in de positie om die markt te bewegen.” Als vooraf eigenlijk al vaststaat dat de klant - in dit geval de overheid - toch (weer) Microsoft of Oracle wil hebben, dan hebben die geen onderhandelingspositie.

## 'Dozenschuivers'

De bij de rechtszaak betrokken doorverkopers, Protinus IT uit Houten, Softwareone Netherlands uit Amsterdam en Dustin Netherlands uit Nijmegen, vormen een schakel tussen de grote softwareleveranciers en de overheid. Ze verkopen licenties van onder meer Microsoft en Oracle. In een deel van de aanbesteding vroegen de ministeries specifiek om Microsoft-software. Uit een toelichting

van de landsadvocaat bleek dat het feitelijk voor 80 tot 85 procent ging om voortzetting van lopende contracten.

Oneerbiedig gezegd zijn de tussenpartijen „dozenschuivers”, zegt advocaat Louisa Engels, gespecialiseerd in aanbestedingen bij het kantoor CMS. Ze veranderen niets aan het product dat ze inkopen en doorverkopen en hebben geen invloed op hoe het wordt geleverd of gebruikt. „De producenten op deze markt zijn zo machtig dat ze echt kunnen weigeren de gestelde voorwaarden te accepteren.”

---

*Als het over onderhandelen met Microsoft gaat, zeggen ict'ers gelaten: 'Olifanten doen het met olifanten'*

---

In theorie concurreren bedrijven om de grote opdrachten van de overheid, waarbij ze aan haar eisen moeten voldoen. In de praktijk worden steeds dezelfde diensten gekocht, ook als die niet aan de eisen beantwoorden. Wie via een Microsoft-dealer een Microsoft-product koopt, krijgt van Microsoft rechtstreeks de gebruikersvoorwaarden opgestuurd. Engels: „Aanbestedingsrechtelijk houdt dat totaal geen stand.”

Als het over onderhandelen met Microsoft gaat, zeggen ict'ers gelaten: 'Olifanten doen het met olifanten'. Ofwel: je moet wel heel groot zijn, willen ze de telefoon opnemen. De Nederlandse overheid is blijkbaar niet groot genoeg. Of té afhankelijk om het spel hard te spelen.

## Eerlijke concurrentie

Jurist Mathieu Paapst bevestigt dat beeld. Hij promoveerde in 2013 op pogingen van overheden los te komen van specifieke grote softwarebedrijven door hun aanbestedingen anders te formuleren, bijvoorbeeld door gebruik van open standaarden en open source-software te eisen. Dat zou het gemakkelijker maken om af en toe van aanbieder te wisselen. Hij concludeerde dat loskomen niet lukte, omdat de overheid vervolgens toch producten en diensten kocht die niet aan de eisen voldeden. En dat gebeurt nog steeds. Inmiddels is Paapst al jaren juridisch adviseur bij het Forum Standaardisatie, een commissie die de regering adviseert over toepassing van open standaarden bij de overheid.

Om uit te leggen wat de rol van de tussenpartijen is vergelijkt Paapst die het liefst met autodealers. Europa heeft regels die bijvoorbeeld moeten voorkomen dat de Duitse overheid altijd auto's bij Volkswagen bestelt, de Franse bij Citroën en de Italiaanse bij Fiat, legt hij telefonisch uit. Om te zorgen voor eerlijke concurrentie moeten in aanbestedingen functionele omschrijvingen staan. Je schrijft

niet: ik wil een Volkswagen. Maar: ik heb een auto nodig die bepaalde dingen kan.

Bij auto's en bijvoorbeeld kladblokken of pennen werkt die manier van aanbesteden goed. Maar in de IT-sector gaat het mis. Want als een bedrijf of overheid eenmaal software van een bepaalde aanbieder gebruikt, wil die gebruiker er in de regel niet meer van af. Omdat wisselen moeite kost, lastige koppelingen met andere software nodig zijn, gebruikers moeten worden omgeschoold. En omdat de kosten daarvan altijd worden toegerekend aan het nieuwe product, en nooit aan het product dat de afnemer al kent. Terwijl je ook kan stellen dat het probleem juist is dat het bekende product niet volgens open standaarden werkt, wat het moeilijk maakt ervan los te komen.

En dus wordt een aanbesteding zo geformuleerd dat alleen dealers van bepaalde merken winnen. Zo krijgt die overheid toch het merk dat zij wil. De concurrentie tussen softwaredoorverkopers werkt dan in de praktijk als een rookgordijn dat versluiert dat er eigenlijk geen concurrentie is tussen de makers van die software. De Haagse rechter zet nu de schijnwerper op dit geitenpaadje met het oordeel dat de doorverkopers niets kunnen veranderen aan de gebruikersvoorwaarden van de grote bedrijven.

## De andere kant op kijken

Iedereen weet al heel lang dat dit niet klopt en negeerde het, vertellen Engels, Manunza en Paapst. Manunza: „We kennen het probleem van de ict-aanbestedingen.” Engels: „Het gold tot nu toe vooral als een juridisch-theoretisch bezwaar. Maar nu is er een andere mondiale realiteit. Uitspraken als deze dwingen de overheid die onder ogen te zien.” Ze verwijst naar geopolitieke gevaren, waarbij de Amerikaanse overheid techbedrijven uit de VS als een soort wapen kan gebruiken. Ook Manunza benadrukt dat digitale autonomie van vitaal belang is voor Nederland en de rest van de EU. De aanbestedingen die op last van de rechtbank Den Haag zijn gestaakt, zijn symptoom van een groter probleem.

De route naar meer Europese digitale autonomie loopt niet enkel via het aanbestedingsrecht, zegt Manunza. In plaats daarvan zijn op landelijk - en liever nog Europees - niveau politieke keuzes nodig, bijvoorbeeld door te bepalen dat bij gevoelige aanbestedingen die de digitale autonomie in gevaar brengen, moet worden gekozen voor in Europa gemaakte techproducten.

”

*De overheid zit gevangen in een situatie waarbij de bedrijven zelf de voorwaarden bepalen*

**Elisabetta Manunza** – hoogleraar Universiteit Utrecht

---

Het Haagse vonnis laat volgens Manunza ook zien hoe beperkt de mogelijkheden zijn via aanbesteding iets te veranderen aan de grote macht van Amerikaanse techbedrijven. De ministeries

aanbesteding iets te veranderen aan de grote macht van Amerikaanse techbedrijven. De ministeries zijn immers teruggefloten door de rechter. „Normaliter is het de overheid die een machtiger positie bij aanbestedingen heeft door eisen en criteria te bepalen, maar hier is het exact andersom. De ministeries probeerden via de doorverkopers meer paritaire [gelijkwaardiger] voorwaarden te krijgen. De rechter geeft hun gelijk dat dit ‘disproportioneel’ is. Buiten beschouwing bleef dat de overheid gevangen zit in een situatie waarbij de producenten zelf de voorwaarden bepalen waaronder ze werken, en niet de doorverkopers.”

## Al sinds 1992

„In 1992 constateerde de Europese Commissie al dat ‘we een probleem met big tech’ hebben”, vertelt Paapst. De Europese afhankelijkheid van de Amerikaanse hard- en softwareleverancier IBM was te groot om er goed mee te kunnen onderhandelen. „Als je volledig afhankelijk bent van één leverancier, kun je niet de beste kwaliteit en ook niet de beste prijs krijgen. Als een leverancier de prijs verhoogt, kun je heel stoer roepen ‘ik ga weg’, maar als je afhankelijk bent, gebeurt dat toch niet.”

De Europese Commissie publiceerde daarop een handboek vol voorbeeldteksten voor aanbesteders, te gebruiken om los te komen van specifieke IT-partijen. Die betroffen bijvoorbeeld eisen dat producten zijn gebaseerd op open standaarden. Dan is het technisch minder complex om over te stappen, omdat meerdere aanbieders volgens die standaarden werken.

Het was de eerste van ettelijke pogingen van politici en inkopers om iets te veranderen aan de verhoudingen. Een andere optie: met meer ministeries samen inkopen om zo sterker te staan ten opzichte van de techbedrijven. In de praktijk wordt op die manier vooral onderhandeld over een soort kwantumkorting, ziet Engels. Het leidt er niet toe dat af en toe van product wordt gewisseld, of dat echt over gebruikersvoorwaarden van dat product wordt onderhandeld.





Het datacenter van techreus Microsoft in Middenmeer. — FOTO OLIVIER MIDDENDORP

Om toch 'rijksbreed' nog wat gedaan te krijgen bij de grote techbedrijven, is er sinds 2014 een apart gremium, het 'Strategisch Leveranciersmanagement'. Daarin praat de overheid, buiten de aanbestedingen om, met de grootste leveranciers - vooral Microsoft, Amazon en Google - over hun gebruikersvoorwaarden. Soms leidt dat tot een aanpassing. Het is tegelijk een erkenning van de unieke, machtige positie van die bedrijven, én een poging gezamenlijk tegen ze op te trekken.

## Inkopers zitten klem

Het heeft geen zin om boos naar de inkopers te kijken die de aanbestedingen opstellen, zeggen alle betrokkenen. Engels: „Die zitten heel erg klem.” De systemen moeten blijven draaien, de belasting moet worden geïnd, de vergunningen uitgegeven.

Paapst sprak voor zijn proefschrift destijds veel inkopers. Die wisten ook best dat ze in strijd met wettelijke verplichtingen handelden, vertelt hij. „Maar ze kijken de andere kant op, want ze krijgen interne opdrachten.” Als de organisatie waarvoor je werkt, verslaafd is aan een dienst en eist dat die wordt voortgezet, heb je dat als inkoper maar te regelen. „Sancties zijn er toch niet.”

Manunza geeft met haar vakgroep in Utrecht de masterclass 'Veilig inkopen en aanbesteden'. De vraag daarnaar is „explosief toegenomen”, vertelt ze. Dat komt doordat steeds dieper doordringt dat IT-producten en diensten kritieke infrastructuur zijn, en dus van belang voor de nationale veiligheid. „Mensen uit de praktijk willen nieuwe kennis ophalen. Daar is enorme behoefte aan.” Voorlopig belanden ze op een wachtlijst.

Het vonnis over de aanbesteding van de rechtbank Den Haag werd in februari gepubliceerd en kwam onlangs via **Rechtspraak** in de publiciteit. Inmiddels hebben GroenLinks/PvdA en Volt er Kamervragen over gesteld. Het ministerie van Justitie en Veiligheid laat weten aan verduidelijking te werken en mogelijk ook aanpassing van de voorwaarden bij deze specifieke aanbesteding, in overleg met marktpartijen. Ook gaat het ministerie marktonderzoek doen om te bepalen of het huidige model, met tussenpartijen en sublicenties, toekomstbestendig is. Microsoft wil niet reageren.