

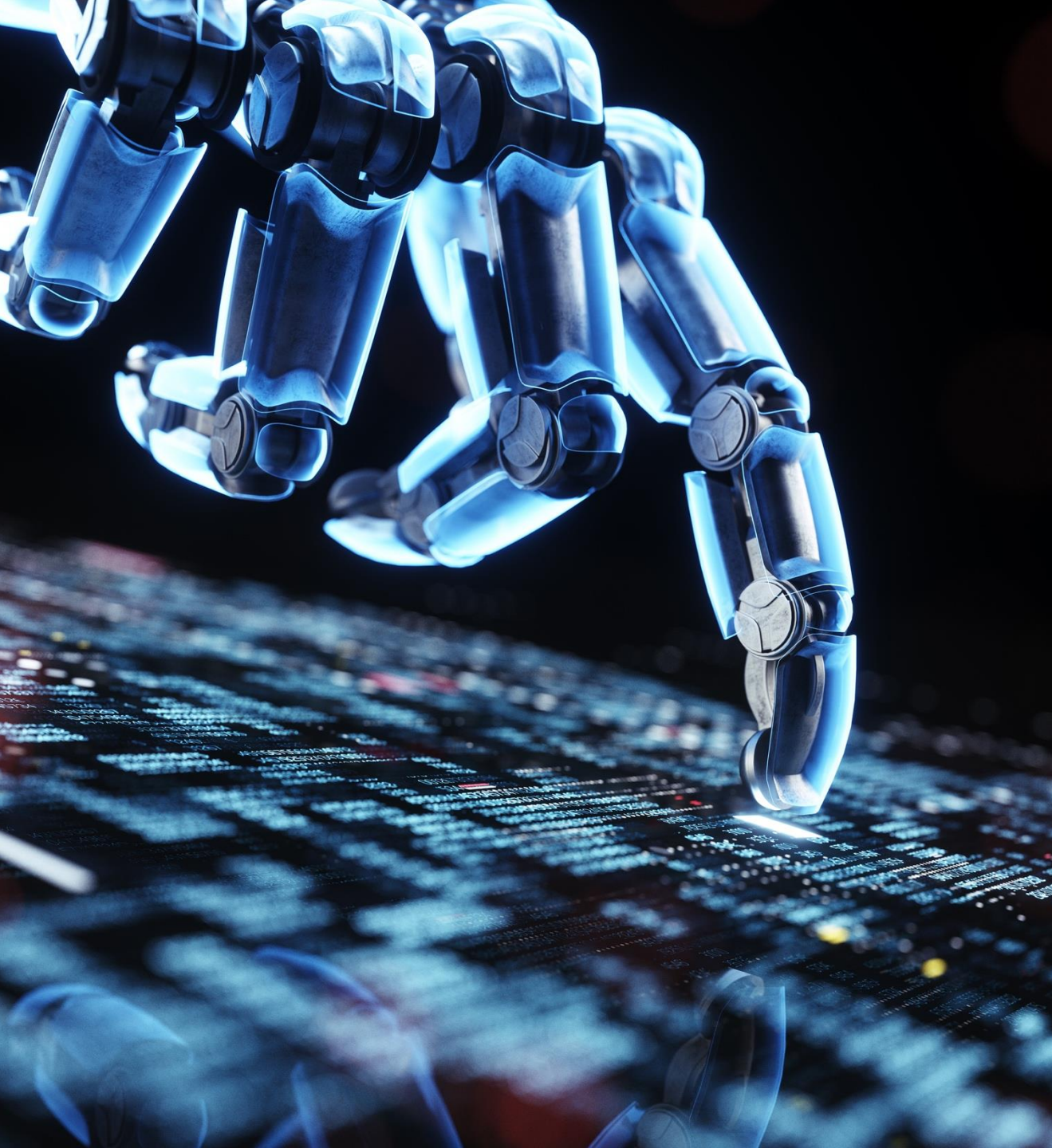
Aanbestedingsrechtelijke uitdagingen bij ICT-inkoop

Tussen legacy, lock-in, autonomie en keuzevrijheid

L.M. (Louisa) Engels | NVvA | 25 juni 2026

Bespreekpunten

- **De praktijk en de actualiteit**
 - De wereld verandert...
 - Legacy & vendor-lock-in problematiek
- **Aanbesteden van ICT**
 - European Technological Sovereignty Package
 - Denkrichtingen voor soevereiniteit
 - Standaardprogrammatuur en brokercontracten
 - Hoe dan wel?
- **Afzien van heraanbesteding van ICT en invoeren van uitzonderingen**
 - Doorbreken van de vendor-lock-in
 - Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht



De praktijk en de actualiteit

De wereld verandert...

Analyse • 14 juni 19:50 • Aangepast op 15 juni 09:25

Europa 'moet wakker worden' Amerikaanse ingreep bij AI-modellen Anthropic



Sandra Olsthoorn, David van de Velde

In het kort

- De Amerikaanse overheid vernietigt Anthropic niet-Amerikaanse gebruikers van
- Hoe scheef de
- machtsverhoudingen bij ict-
- aanbestedingen zijn, blijkt in de rechtszaal. 'De markt is door Big Tech verziekt'

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

NIEUWS

DigiD-beheerder Solvinity gaat in beroep tegen beslissing kabinet



Marloes de Koning

16 juni 2026 • Leestijd 1 minuut

Nederlandse ICT-bedrijven bundelen krachten als antwoord op Amerikaanse techreuzen

Digitale soevereiniteit Door samen te werken, vormen we een serieus alternatief voor Big Tech bij overheidsopdrachten, hopen Nederlandse ict-bedrijven. Ze willen dat Nederland doorpakt met de transitie naar digitale soevereiniteit en onafhankelijkheid.



Marloes de Koning

1 april 2026 • Leestijd 5 minuten

Belastingdienst stopt voorlopig met het delen van gegevens met Adobe via tracker



Marloes de Koning

10 juni 2026 • Leestijd 1 minuut

11 juni 19:26

Belastingdienst scherpt aanbestedingsbeleid IT-projecten aan



Martine Wolzak

In het kort

- De Belastingdienst wil minder afhankelijk zijn van Amerikaanse IT-leveranciers na

liever zelf. Als toch wordt aanbesteed, dan geld; de Belastingdienst moet juist

Strengere regels aangekondigd voor aanbesteding DigiD, na verbod op overname door het Amerikaanse Kyndryl



Eva Smal

5 juni 2026 • Leestijd 1 minuut

“ICT kopen wij over het algemeen rechtmatig in”

“ICT kopen wij over het algemeen doelmatig in”

Legacy & vendor-lock-in

- Langdurige **afhankelijkheid** van bestaande software, intern ‘verknoopte’ systemen, **moeilijk vervangbaar** zonder grote kosten / risico’s
- Leidend tot herhaald / voortgezet contracteren en **ongewenste exclusiviteit**
- **Strijd met rechtmatigheid**, maar inmiddels ook met **doelmatigheid** (!)
 - eigen markt komt niet tot wasdom
 - kwetsbaarheden en gebrek aan autonomie
 - niet kunnen stellen van de gewenste / noodzakelijke eisen
 - niet (meer) de beste prijs-kwaliteitverhouding



Aanbesteden van ICT

Ontwikkelingen vanuit Europa

- 3 juni 2026: **European Technological Sovereignty Package:**

“Strengthening Europe’s Tech Sovereignty

*Tech sovereignty is Europe’s ability to act independently in the digital world by **developing and controlling** key technologies, data, and infrastructure, while **reducing reliance on non-EU providers.**”*

- 9 september 2026: verwachte voorstel **herziening EU aanbestedingsrichtlijnen**

o.a.: Strategische autonomie, veiligheid en "Made in Europe"

European Technological Sovereignty Package

- Wetsvoorstellen: de Chips Act 2.0 en de **Cloud and AI Development Act (CADA)**, o.a.
 - **Onderzoek, ontwikkeling en innovatie**: ondersteuning van inspanningen om de volgende generatie geavanceerde en duurzame cloud- en AI-technologieën in te zetten
 - **Capaciteit**: het versnellen van de voorwaarden voor de inzet van datacentra in de hele EU, met de nadruk op faciliteiten die essentiële functies van de publieke sector versterken
 - **Autonomie**: de invoering van één EU-breed beoordelingskader voor cloud- en AI-soevereiniteit, vergezeld van een mechanisme voor de invoering ervan in de publieke sector
- De EU-strategie voor **open source**
 - **open source als kern** van de technologische soevereiniteit van de EU door Europese open alternatieven voor niet-EU-gebonden propriëtaire oplossingen op cruciale gebieden te bevorderen
- Een strategische routekaart voor digitalisering en AI in de energiesector

Soeverein EU, hoe dan?

Eén EU-breed beoordelingskader voor cloud- en AI-soevereiniteit

- Benutten van uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, technische specificaties, voorwaarden én kwalitatieve gunningscriteria.
- Vgl. **Cloud Sovereignty Framework** (2025) & **SEAL** assurance-score (2026) inkoop-eisen voor EU-instellingen (e.a.): *To assess the sovereignty of the providers, the Commission developed the Cloud Sovereignty Framework that translated digital sovereignty into objective, measurable procurement criteria.*
- Vgl. Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten (**ABRO 2026**) en de **ABRO-verklaring**, verplicht voor inkoop met een risico voor de nationale veiligheid – voorkoming van spionage, eisen aan dataopslag, etc.

Soeverein EU, hoe dan?

- **Uitsluiten van derde landen / niet-EU (?)**

- Weren niet-GPA landen en GPA-landen zonder reciprociteit (*Kolin arrest 2024* en *Qingdao arrest 2025*)
- Maar geen uitsluiting van binnen de EU opgerichte dochterondernemingen...

- **Inroepen van veiligheidsexceptie**

- GPA Article III Security and General Exceptions: “*protection of its essential security interests*”
- Art. 346 VWEU → **wezenlijke veiligheidsbelangen**
 - **art. 2.23 Aw lid 1.e 2012**: “bescherming van de wezenlijke belangen van Nederland”
eerst ‘*security by design*’ (Inbreukprocedures paspoortendrukkerijen Oostenrijk 2018 en Polen 2023)!
 - **art. 2.16 sub a ADV** “strijdig met essentieel veiligheidsbelang” (ook beschermen vitale infrastructuur)

Onder CADA nieuwe voor lidstaten verplichte “**Soevereiniteitsrisicobeoordeling**”

Maar hoeveel in de hoogste risicocategorie...?

Open source...?



Eric Carle

Standaardprogrammatuur en brokercontracten

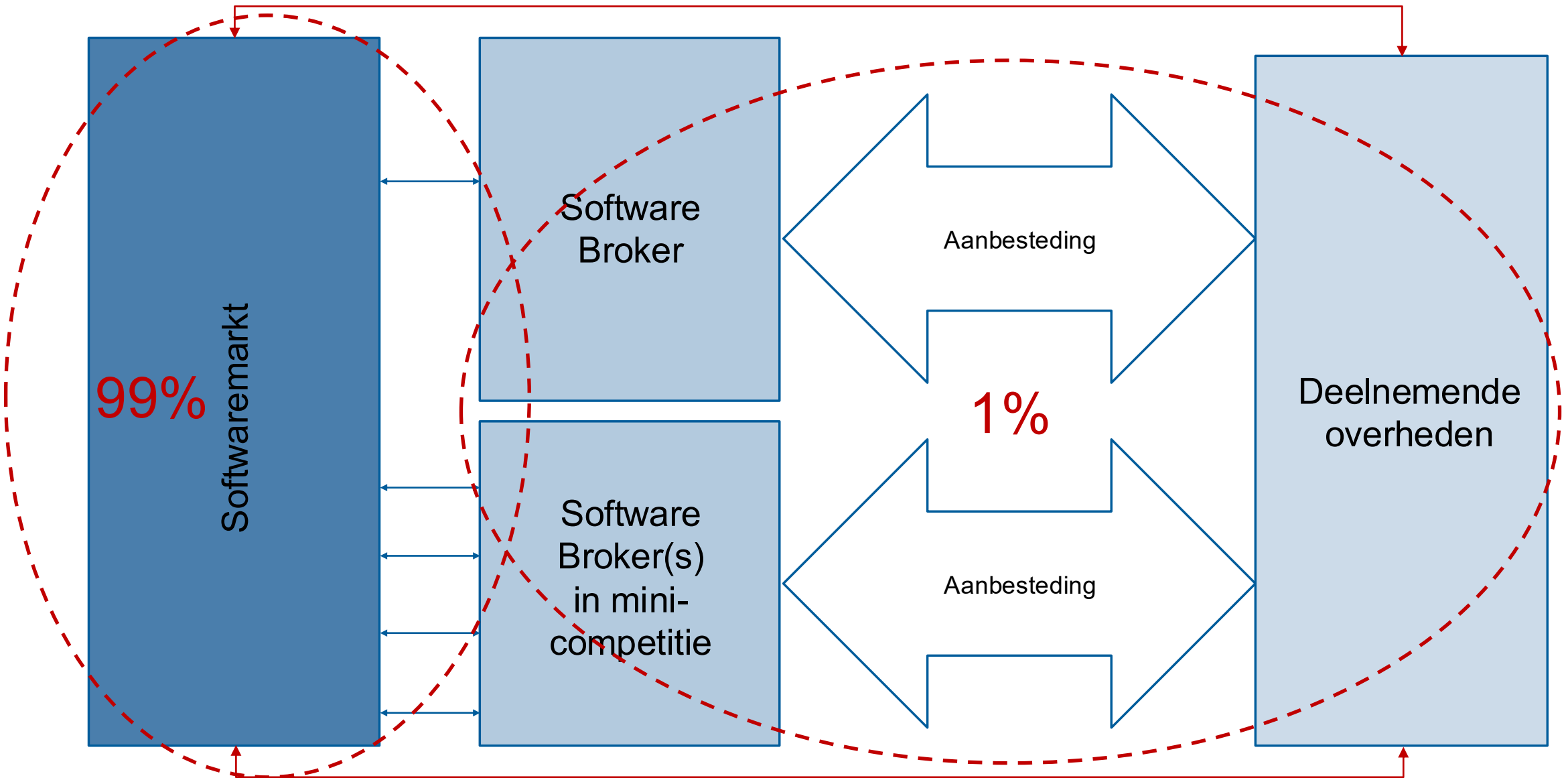
Legacy & vendor lock-in

- Strategisch Leveranciersmanagement Rijk (SLM Rijk) voert onderhandelingen met grote strategische ICT-leveranciers (Microsoft, Google Cloud, AWS en Europese cloudserviceproviders)
- Grote raamcontracten voor standaardprogrammatuur voor brede toepassing, bijvoorbeeld Rijk en VNG
- Maatwerk applicaties ontwikkeld naar de unieke behoeften, maat vaak toch ook met standaard/propriëtaire licenties

Brokerconstructies

- **Mededinging ziet op ca. 1%** van de daadwerkelijke inkoopwaarde
 - EAP2025 J&V en MinDef tezamen 3,3 miljard voor 4 jaar,
 - Broker o.b.v. marge (ca. 1%) of kortingspercentage
 - perceel 'Microsoft' (ca. 30%) en perceel 'overig' (ca. 70%).
 - Functionele én productgerichte uitvraag
 - 80%-85% productgericht (!), Rb. Den Haag 23 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27115
- **Geen of indirecte concurrentiestelling** eigenlijke opdrachtnemers (vendors)
- **Geen onderhandelingspositie** t.o.v. vendors

Rechtstreeks afspraken met Software Vendors



Vendor legt voorwaarden (EULA) op

Brokerconstructies

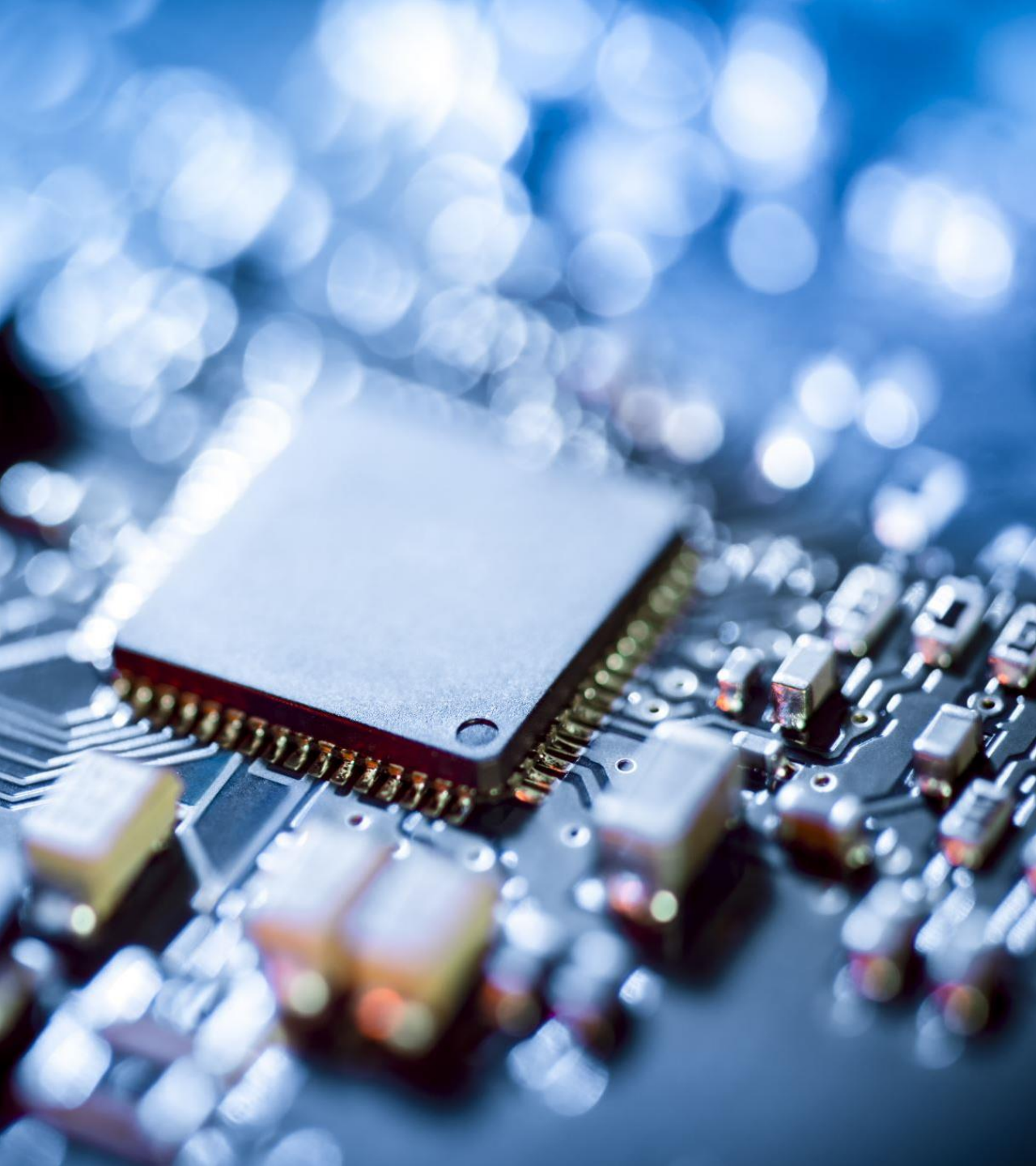
“(...) staat niet ter discussie dat deze standaardprogrammatuur door vendoren (en dus niet door resellers) wordt vervaardigd en dat het de vendoren zijn die de aan die standaardprogrammatuur gerelateerde dienstverlening verzorgen. Evenmin is in geschil dat vendoren op basis van licenties een recht op het gebruik van door hen ontwikkelde standaardprogrammatuur verstrekken.”

“Resellers Protinus en SoftwareONE hebben onder overlegging van verklaringen van tientallen vendoren betoogd dat vendoren niet bereid zijn om hun medewerking te verlenen aan het door de Staat uitgevraagde model van sublicentiëring (...) aangezien de vendoren willen dat die deelnemers rechtstreeks akkoord gaan met de door hen gehanteerde gebruiksvoorwaarden. Dustin heeft zich eveneens achter dit standpunt geschaard. (...) Dit heeft in beginsel tot gevolg dat resellers na inschrijving niet kunnen leveren waartoe zij op grond van de huidige uitvraag en de daarop gebaseerde offerteaanvragen gehouden zullen zijn en daarmee is in beginsel sprake van een disproportionele uitvraag.”

Rb. Den Haag 23 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27115

Hoe wel?

- “**Buy European**” - uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, technische specificaties, en gunningscriteria
- Beroep op **veiligheidsexceptie** als écht nodig
- **Opensource** uitvragen en (door)ontwikkelen (“rijksfaciliteiten”)
- **Publiek-publieke samenwerking** - *Stadt Köln arrest* – onderling ter beschikking stellen en doorontwikkelen meldkamerssoftware
- **Bedingen zekerheden** - medewerking aan transitie, data-export, rechten na beëindiging, IE bij faillissement, beëindiging bij overname, etc.



Heraanbesteden van ICT en inroepen van uitzonderingen

Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht

- Onderhandelingsprocedure zonder aankondiging omdat:
 - **Mededinging om technische redenen ontbreekt**, art. 2.32 lid 1.b sub 2 Aw2012
 - **Beschermen uitsluitende rechten** (o.a. IE), art. 2.32 lid 1.b sub 3 Aw2012
 - Geen redelijk alternatief of substituu
 - Ontbreken mededinging niet het gevolg van kunstmatige beperking
 - En
- Toelaatbare / niet-wezenlijke wijziging lopende opdracht:
 - **Aanvullende leveringen/diensten die noodzakelijk zijn geworden**, art. 2.163d Aw 2012
 - waarbij verandering niet mogelijk is om economische of technische redenen en tot aanzienlijk ongemak of kostenstijging leidt.

Inspanningsverplichting doorbreken van vendor lock-in

Ceska/Urad-arrest 2025

- In 1992 heeft het Tsjechische ministerie van Financiën een overeenkomst met IBM gesloten voor de levering van een IT-systeem voor belastingadministratie.
- Verlenging met beroep op uitzondering wegens beschermen IE en noodzaak technische continuïteit (en dus ontbreken mededinging).
- Bij beoordeling: **meewegen toerekenbaarheid aan AD** (vgl. dwingende spoed)
- Op basis van de feitelijke en juridische omstandigheden “*zowel ten tijde van het sluiten van de oorspronkelijke overeenkomst als daarna*”.
- Waarbij rekening te houden met “werkelijke en redelijke middelen” die de aanbestedende dienst ter beschikking staan en stonden om de toestand van exclusiviteit te beëindigen.

Kortom...

Stilzitten is niet langer een optie!

Vragen?



Louisa Engels
Counsel

T +31 20 301 64 17

M +31 6 44 42 62 37

E louisa.engels@cms-dsb.com



CMS Legal Updates subscription service

Sign up now for the free online email alert service delivering commentary, analyses and insights from CMS experts on the legal issues affecting your business, directly to your inbox.

cms.law/subscription

The information held in this publication is for general purposes and guidance only and does not purport to constitute legal or professional advice.

CMS is an international organisation of independent law firms ("CMS Member Firms"). CMS LTF Limited (CMS LTF) is a company limited by guarantee incorporated in England & Wales (no. 15367752) whose registered office is at Cannon Place, 78 Cannon Street, London EC4N 6AF United Kingdom. CMS LTF coordinates the CMS Member Firms. CMS LTF provides no client services. Such services are solely provided by CMS LTF's CMS Member Firms in their respective jurisdictions. CMS LTF and each of its CMS Member Firms are separate and legally distinct entities, and no such entity has any authority to bind any other. CMS LTF and each CMS Member Firm are liable only for their own acts or omissions and not those of each other. The brand name "CMS" and the term "firm" are used to refer to some or all of the CMS Member Firms or their offices; details can be found under "legal information" in the footer of cms.law.

CMS kantoren en gelieerde kantoren wereldwijd

Aberdeen, Abu Dhabi, Amsterdam, Antwerp, Barcelona, Beijing, Belgrade, Bengaluru, Bergen, Berlin, Bogotá, Bratislava, Brisbane, Bristol, Brussels, Bucharest, Budapest, Casablanca, Chennai, Cologne, Dubai, Dublin, Duesseldorf, Ebene, Edinburgh, Frankfurt, Funchal, Geneva, Glasgow, Gothenburg, Gurugram, Hamburg, Hong Kong, Hyderabad, Istanbul, Johannesburg, Kyiv, Leipzig, Lima, Lisbon, Liverpool, Ljubljana, London, Luanda, Luxembourg, Lyon, Madrid, Manchester, Maputo, Mexico City, Milan, Mombasa, Monaco, Mumbai, Munich, Muscat, Nairobi, New Delhi, Oslo, Paris, Podgorica, Poznan, Prague, Reading, Rio de Janeiro, Riyadh, Rome, Santiago de Chile, São Paulo, Sarajevo, Shanghai, Sheffield, Silicon Valley, Singapore, Skopje, Sofia, Stavanger, Stockholm, Strasbourg, Stuttgart, Sydney, Tel Aviv, Tirana, Vienna, Warsaw, Zagreb and Zurich.

Further information can be found at **cms.law**