
Alles wat je wilde weten over digitale soevereiniteit

...maar je IT-leverancier
liever verzwegen

Miniboek uit de serie Alles wat je wilde weten over...

Martin van Leeuwen

Epikouros Consulting Company | 2026

Alles wat je wilde weten over digitale soevereiniteit

...maar je IT-leverancier liever verzweeeg

Martin van Leeuwen

Epikouros Consulting Company
Nafplio (Argolida), Griekenland

Reeks: Drieluik-miniboeken Epikouros

Eerste publicatie als drieluik: 11, 18 en 25 mei 2026 op Substack en LinkedIn

Uitgave: 2026

martin@epikouros.biz | martinvanleeuwen.substack.com | linkedin.com/in/epikouros

Voorwoord

Soevereiniteit verschijnt al twee jaar in elke kabinetsbrief, en in april 2026 publiceerde een Friese werkmaatschappij een aanbesteding met als opdrachttitle "Microsoft Licenties." Tussen die twee feiten ligt een afstand die in losse berichtgeving niet zichtbaar wordt. De wet die productuitvragen sinds 2013 verbiedt, het toetsingsinstrument dat de Rijksoverheid in maart 2026 publiceerde, en het bestek dat een productnaam voorschrijft staan in dezelfde rechtsorde, en niemand aan de aanbestedingstafel heeft er belang bij om die afstand te dichten.

Dit minibook bundelt het drieluik dat in mei 2026 op Substack en LinkedIn verscheen. Drie delen die samen een verhaal vertellen dat in losse afleveringen anders aankomt. Deel 1 laat zien hoe de afstand tussen wet en bestek werkt en welke prikkels haar in stand houden. Deel 2 toont hoe een serieuze functionele uitvraag van clouddiensten eruit zou zien als een aanbestedende dienst de juridische dimensie - jurisdictie, zeggenschap, toepasselijk recht - wel benoemt. Deel 3 levert de concrete formulering van zo'n honderd woorden waarmee een inschrijver of inkoper die afstand in een Nota van Inlichtingen aan de orde stelt, en laat zien wat er gebeurt zodra die vraag op tafel ligt.

Wie dit minibook leest naast het bestaande Epikouros-minibook "De Nota van Inlichtingen" beschikt over twee dingen: een methode om vragen te stellen die opdrachtgevers serieus moeten beantwoorden, en de toepassing daarvan op het scherpste actuele dossier waar Nederlandse aanbestedende diensten hun hand niet aan willen branden. Voor IT-dienstverleners die in de publieke markt willen opereren, voor inkopers en contractmanagers die hun bestek niet meer langs het raamcontract maar langs de DICTU-toets willen leggen, en voor iedereen die de Nota van Inlichtingen leest als wapen in plaats van formaliteit.

Op papier

Op papier vraagt elke aanbestedende dienst functioneel uit, en in de praktijk wint steeds hetzelfde product. Op papier toetst een onafhankelijke commissie de gelijkwaardigheid van alternatieven, en in de praktijk doet de productspecialist van de zittende leverancier dat. Op papier wijst de wet productuitvragen al jaren af, en in de praktijk staat in de technische specificatie gewoon een merknaam. Iedereen aan tafel ziet dat het zo werkt, en niemand heeft er belang bij om het anders te doen.

Op donderdag 16 april 2026 publiceerde een Friese werkmaatschappij die voor twee gemeenten samen ICT inkoopt een aanbesteding met als opdracht "Microsoft Licenties." [1] Het bestek schrijft de productnaam voor, vraagt naar aantallen en bijbehorende dienstverlening, en sluit op 8 juni. De toevoeging "of gelijkwaardig" doet daar formeel zijn werk, maar gelijkwaardigheid wordt vervolgens getoetst aan het Microsoft-product, niet aan de functie die de werkmaatschappij wil afnemen. Wie iets anders dan Microsoft aanbiedt, valt af op een vergelijking die hij niet kan winnen, ongeacht hoe goed zijn alternatief is. Vier dagen later publiceerde SURF een aanbesteding voor servicemanagementsoftware namens een groot aantal aangesloten onderwijs- en onderzoeksinstellingen, met een vergelijkbare opzet.

De wet vraagt om functioneel uitvragen, de Rijksoverheid zelf heeft sinds maart het instrument geleverd waarmee dat kan, en het bestek in Burgum verwijst naar Microsoft.

Tot maart 2026 had de werkmaatschappij in Burgum nog een denkbaar verweer: een functionele beschrijving van clouddiensten en kantoorautomatisering is te ingewikkeld om kort en eenduidig op papier te krijgen, en daarom is verwijzing naar een productnaam de enige werkbare route. Dat verweer is sinds maart niet meer houdbaar, toen DICTU, de centrale ICT-uitvoeringsdienst van de Rijksoverheid, het Toetsingsinstrument Soevereiniteit Clouddiensten publiceerde dat zij in januari had vastgesteld, vrij toegankelijk op PIANOo.nl en op dictu.nl. [2] Het instrument beoordeelt clouddiensten op vijf dimensies, juridisch, data en kunstmatige intelligentie, technologie, operationeel en mens, met per dimensie concrete vragen over jurisdictie, datalokaliteit, encryptiesleutels, mogelijkheid tot exit, controle over infrastructuur en herkomst van personeel. Het richt zich op architecten, inkopers en andere professionals die betrokken zijn bij de selectie van clouddiensten. De Rijksoverheid heeft daarmee zelf bewezen dat een functionele beschrijving wel degelijk mogelijk is.

Bovenop het bestaan van de meetlat ligt een wet die sinds 2013 van kracht is. Artikel 2.76 lid 3 van de Aanbestedingswet 2012 verbiedt aanbestedende diensten om in technische specificaties te verwijzen naar een merk, fabrikaat, type, oorsprong of productie. Lid 4 maakt op die regel een uitzondering, maar alleen wanneer een nauwkeurige en begrijpelijke functionele omschrijving van het voorwerp van de opdracht aantoonbaar niet mogelijk is, en dan nog moet de verwijzing vergezeld gaan van de woorden "of gelijkwaardig." [3] In een bekende Brabantse zaak uit 2020 oordeelde de voorzieningenrechter dat een hogeschool die in een aanbesteding voor IT-gebruikershardware specifieke merken voor unmanaged werkplekken, smartphones en kleine IT-middelen voorschreef, in strijd handelde met artikel 2.76 lid 4 onder a, omdat een functionele beschrijving daar wel degelijk mogelijk was. De Commissie van Aanbestedingsexperts heeft de uitzondering in adviezen 67 en 485 expliciet restrictief uitgelegd. De wet vraagt om functioneel uitvragen, de Rijksoverheid zelf heeft sinds maart het instrument geleverd waarmee dat kan, en het bestek in Burgum verwijst naar Microsoft.

Waarom blijft die afstand tussen wet en praktijk dan bestaan, en waarom dichten de partijen die hem zien hem niet. Voor een inschrijver met een functioneel alternatief geldt dat hij geen voordeel heeft bij meedoen. Hij moet schrijven in een vergelijking waarin het concurrerende product de norm is, niet de functie, en hij weet vooraf dat de productspecialist van de zittende leverancier in de toetsingscommissie zit en dat de uitkomst grotendeels vastligt. Wie het functioneel goed doet, wordt daar niet voor beloond, en wie het niet probeert verliest niets dat hij anders had gewonnen. Voor een inkoper bij de aanbestedende dienst geldt de omgekeerde rekensom. Wie naar productnaam uitvraagt blijft binnen bestaande raamcontracten en mantelovereenkomsten, sluit aan bij de standaardbestekken die zijn juristen kennen, vermijdt bezwaarprocedures over proportionaliteit en is binnen de doorlooptijd klaar. Wie naar functie uitvraagt komt los van die zekerheid en moet het besluit zelf verdedigen tegenover collega's, juristen en raamcontractmanagers, terwijl wie de standaardroute kiest zich altijd kan beroepen op staand beleid. Dat verschil is geen kwestie van onwil aan beide kanten, het is de optelsom van prikkels die elk voor zich logisch zijn.

De vraag die niemand stelt

Die optelsom van prikkels heeft een prijs, en die prijs werd in februari 2025 zichtbaar op een plek waar geen Friese werkmaatschappij of Nederlandse gemeente aan zal hebben gedacht toen zij haar Microsoft-licenties bestelde. De Amerikaanse regering sanctioneerde hoofdaanklager Karim Khan van het Internationaal Strafhof. Drie maanden later, in mei 2025 en daarmee bijna op de dag een jaar geleden, blokkeerde Microsoft zijn toegang tot zijn e-mailaccount. [4] Tussen de sanctie en de uitvoering zat geen Nederlandse rechter, geen Europese regelgever en geen contractuele bepaling die het zou hebben kunnen tegenhouden. Een Nederlandse gemeente die in 2026 Microsoft 365 inkoopt zonder de jurisdictievraag te stellen, koopt onder dezelfde wet in. Niemand schrijft het zo op, en daarom blijft het kunnen gebeuren.

Het Toetsingsinstrument Soevereiniteit Clouddiensten dat DICTU in maart publiceerde, opent de juridische dimensie met één hoofdvraag, en die is geen technische bijlage. "Aan welk juridisch en politiek systeem is de aanbieder uiteindelijk verantwoording schuldig?" [2] DICTU noemt deze dimensie zelf een harde randvoorwaarde, waar volgens de eigen formulering "geen ruimte is voor grijs gebied of mate van verantwoording." De drie criteria die eronder hangen, vestiging, zeggen- en eigenaarschap, toepasselijk recht, leiden niet tot een score van één tot vijf, maar tot een grondvraag die elke andere dimensie bepaalt. Wie de juridische dimensie niet als eerste vraagt, hoeft de andere vier eigenlijk niet meer te stellen.

De juridische dimensie is daarmee niet de eerste tussen vijf gelijken, zij is de basis waarop de andere vier rusten.

Een serieuze functionele uitvraag van die drie criteria zou er ongeveer zo uitzien. Geef aan onder welke wetgeving de uiteindelijke moedermaatschappij van de aanbieder valt en waar het hoofdkantoor zich juridisch bevindt. Beschrijf welke partij formeel doorslaggevende stemrechten in de aanbieder bezit, en welke partijen daarnaast feitelijk invloed kunnen uitoefenen via blokkerende minderheidsbelangen, financieringsconstructies of andere afhankelijkheden. Geef aan welke buitenlandse wetgeving toegang tot de gegevens of de dienst kan afdwingen, in het bijzonder de U.S. CLOUD Act en FISA Section 702, en hoe de aanbieder zich daar juridisch en feitelijk tegen heeft beschermd. Drie vragen, allemaal in bestektaal, allemaal onmogelijk om weg te poetsen met de zin "wij leveren binnen de EU." Een Amerikaans moederbedrijf met een Iers datacenter beantwoordt twee van de drie negatief, en dat is precies wat de uitvraag duidelijk wil maken.

Het verschil tussen een uitvraag die het meent en een die het woord soevereiniteit alleen oplepelt, is op drie punten zichtbaar. Vraagt het bestek formele EU-vestiging of ook feitelijke zeggenschap, want een Amerikaans concern kan een Ierse dochter optuigen zonder dat aan die laatste eis ooit wordt voldaan. Wie toetst de gelijkwaardigheid van een alternatief, want als dat de productspecialist van de zittende leverancier is, wordt elke EU-aanbieder afgewezen op een vergelijking met het product dat hij niet wil leveren. En staat er een change-of-control-clausule met concrete consequenties, want de Solvinty-Kyndryl-zaak laat zien wat er gebeurt zonder zo'n bepaling. ACM keurde de overname op 26 februari 2026 goed op grond van mededinging, de Centrale Privacy Officer van Logius waarschuwde publiekelijk voor Cloud Act en FISA-blootstelling van DigiD, en op 27 maart moest Logius het Solvinty-contract met twee jaar verlengen omdat overstappen niet meer mogelijk bleek. De overheid had geen contractueel handvat om te kiezen, alleen tijd om af te wachten. [5]

De andere vier dimensies hangen aan dezelfde grondvraag. Datalokaliteit en encryptiebeheer zijn betekenisloos als de leverancier onder een wet valt die toegang kan eisen ongeacht waar de data staat, want de CLOUD Act doet dat letterlijk. Open standaarden en exit-architectuur zijn waardevol alleen als de jurisdictie ook bij de migratiepartij EU is, anders kun je technisch verhuizen maar mag je het niet. Operationeel beheer, waar staat het control plane, wie heeft toegang met privileges, staat of valt met dezelfde vraag, want een Iers datacenter dat op afstand wordt beheerd vanuit Seattle is operationeel niet soeverein. Ook het personeel met privileged access valt onder de wet van het land waar het zit, niet onder die van het land waar het werkt. De juridische dimensie is daarmee niet de eerste tussen vijf gelijken, zij is de basis waarop de andere vier rusten.

De vraag die jij wel stelt

Wie de juridische dimensie wél vraagt, weet vooraf welke leverancier hij krijgt. Hieronder staat hoe die vraag eruitziet als hij in de Nota van Inlichtingen wordt gesteld bij een softwarebestek dat in de technische specificatie naar een productnaam verwijst. Geen oproep, geen advies, gewoon de tekst zoals hij in een NvI-formulier kan worden ingevuld. Twee placeholders waar de inschrijver zelf zijn bestek invult, voor de rest één-op-één bruikbaar.

VRAAG VOOR DE NOTA VAN INLICHTINGEN

Uw bestek verwijst in technische specificatie [X] naar [productnaam]. Artikel 2.76 lid 3 Aanbestedingswet 2012 verbiedt verwijzing naar een merk of fabrikaat in technische specificaties, behoudens de uitzondering van lid 4, wanneer een nauwkeurige functionele omschrijving aantoonbaar niet mogelijk is. Het Toetsingsinstrument Soevereiniteit Clouddiensten van DICTU (versie 1.0.1, maart 2026) biedt een concreet toepasbare functionele beschrijving op vijf dimensies, waaronder jurisdictie en bescherming tegen extraterritoriale wetgeving zoals de U.S. CLOUD Act. Kunt u toelichten waarom in dit geval een functionele beschrijving niet mogelijk is, of de uitvraag herformuleren in functionele termen?

Te gebruiken bij elke aanbesteding waarin een productnaam in de technische specificatie staat. De placeholders [X] en [productnaam] zelf invullen.

Zodra die vraag op tafel ligt, gebeurt er één van drie dingen, en in alle drie de gevallen verandert er iets. De aanbestedende dienst kan herformuleren, de uitvraag in functionele termen herschrijven en daarmee feitelijk de DICTU-toets als gunningscriterium of minimumeis binnenhalen, en dat is de gewenste uitkomst. De aanbestedende dienst kan inhoudelijk antwoorden zonder te bewegen, schriftelijk vastleggen waarom in dit specifieke geval een functionele beschrijving niet mogelijk is, terwijl de Rijksoverheid haar eigen instrument net heeft gepubliceerd dat het tegendeel laat zien, en dat antwoord is een document. Of de aanbestedende dienst ontwijkt en geeft een algemeen antwoord zonder op de juridische haakjes in te gaan, en ook dat is een document. In alle drie de gevallen staat er nu iets op papier dat er voor die NvI niet was.

Wat dat papier waard is, zie je pas in de volgende aanbesteding. Een NvI is publiek, doorzoekbaar en blijft in de TenderNed-archieven staan. Een aanbestedende dienst die in mei 2026 schriftelijk verklaart waarom de DICTU-toets in zijn bestek niet kan worden toegepast, krijgt diezelfde formulering een half jaar later in een andere NvI voor de voeten geworpen

door een inschrijver die de eerdere ronde heeft gelezen. En de aanbestedende dienst die wel beweegt, levert daarmee een precedent voor zijn collega's bij andere overheden. De methodiek van doorvragen op ontwijkende antwoorden is bekend, het NvI-drieluik en het bijbehorende minibook op epikouros.biz/kennisbank werken die uit op zinsniveau. [6] Wat hier nieuw is, is dat de DICTU-toets en artikel 2.76 lid 3 samen een formulering opleveren die niet zomaar terug te wuiven is.

De vraag werkt niet voor iedereen hetzelfde, en het verschil ligt niet in de tekst maar in de positie van de inschrijver. Een MSP die zelf Microsoft 365 levert en zijn omzet daaraan ontleent, schiet zichzelf in de voet door deze NvI-vraag te stellen, omdat de norm in de gelijkwaardigheidstoets het concurrerende product blijft en hij zelf niet kan voldoen aan wat hij vraagt. Een MSP met een EU-stack of met een aansluiting bij een coalitie als de Open Cloud Alliantie [7] vindt in dezelfde vraag juist ruimte, omdat hij wel kan leveren wat de uitvraag dan vraagt. Het verschil tussen beide MSP's is een richtingskeuze die eerder werd gemaakt en nu zichtbaar wordt in welke vraag wel of niet wordt gesteld.

Vraag voor vraag, bestek voor bestek, gunning voor gunning, en wat in Den Haag bij een staatssecretaris als ambitie ligt, komt in een Friese aanbesteding op tafel via een MSP die de NvI-vraag stelt.

De vraag die in een Nota van Inlichtingen wordt gesteld, kan ook vóór publicatie van het bestek worden gesteld, niet aan de markt maar aan de eigen organisatie. Een inkoper die de DICTU-toets als gunningscriterium opneemt, of als minimumeis voor bepaalde categorieën clouddiensten, doet hetzelfde wat een inschrijver in NvI vraagt, alleen vanuit de eigen positie aan de andere kant van de tafel. De juridische rugdekking is identiek: artikel 2.76 lid 3 verplicht ertoe, en DICTU heeft de functionele beschrijving al opgeschreven. Wie deze stap zet, is geen pionier, hij sluit aan bij wat zijn eigen Rijksoverheid in maart heeft gepubliceerd.

De soevereiniteitsambitie van het Rijk wordt niet in Den Haag verwezenlijkt, niet via een Kamerbrief en niet via een ministersportefeuille. Zij wordt verwezenlijkt via een NvI-vraag bij een Friese werkmaatschappij die Microsoft-licenties uitvraagt, een ronde van een SURF-aanbesteding, een herformulering in een nieuw bestek, een gunningscriterium dat eens niet over prijs gaat. Vraag voor vraag, bestek voor bestek, gunning voor gunning, en wat in Den Haag bij een staatssecretaris als ambitie ligt, komt in een Friese aanbesteding op tafel via een MSP die de NvI-vraag stelt. De DICTU-toets ligt er, artikel 2.76 lid 3 ligt er sinds 2013, en hun verbinding staat nu in een formulering van zo'n honderd woorden, klaar voor wie haar in een eerstvolgende NvI indient.

Bronnen

- [1] Aanbesteding "Microsoft Licenties," Werkmaatschappij 8KTD (Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel), gepubliceerd 16 april 2026, sluiting 8 juni 2026, op TenderNed.
- [2] DICTU, Toetsingsinstrument Soevereiniteit Clouddiensten, versie 1.0.1, vastgesteld januari 2026, gepubliceerd maart 2026. Beschikbaar op pianoo.nl en dictu.nl. Citaat in hoofdstuk 2 letterlijk uit paragraaf 5.1.
- [3] Aanbestedingswet 2012, artikel 2.76 lid 3 en lid 4. Voorzieningenrechter Rb. Oost-Brabant 14 mei 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:2612 (Centralpoint/Fontys, IT-gebruikershardware). Commissie van Aanbestedingsexperts, adviezen 67 en 485.
- [4] iBestuur, "Rol Microsoft bij Amerikaanse sancties ICC ernstige wake-up call," mei 2025. Genoemd in DICTU, Toetsingsinstrument Soevereiniteit Clouddiensten v1.0.1, hoofdstuk 3, voetnoot 4.
- [5] Solvinity-Kyndryl: ACM-besluit 26 februari 2026 (Computable, mena.nl). Waarschuwing CPO Logius Pieter van Oordt over Cloud Act en FISA in De Volkskrant, april 2026. Verlenging Solvinity-contract op 27 maart 2026 (digid.nl). Motie-Kathmann mei 2026 over niet-verlengen na 2028.
- [6] NvI-drieluik op Substack, januari/februari 2026: deel 1 (26 januari), deel 2 (2 februari), deel 3 (9 februari). Het minibook "De Nota van Inlichtingen" staat op epikouros.biz/kennisbank.
- [7] Open Cloud Alliantie, manifest 1 april 2026, ondertekend door Centric, Info Support, Intermax, KPN, Nebul, Previder en Uniserver.

Over de auteur

Martin van Leeuwen is oprichter van Epikouros Consulting Company. Hij schrijft over aanbestedingen, de markt en de kloof ertussenin. Wekelijks in de nieuwsbrief tussen de regels op Substack en op LinkedIn.

Niet harder schrijven, maar beter lezen. Geen werktijden, alleen deadlines.

Contact: martin@epikouros.biz Substack: martinvanleeuwen.substack.com LinkedIn: linkedin.com/in/epikouros

Geef het door

Dit miniboek is gratis. Ken je iemand die hier iets aan heeft? Stuur dit document door.

Een aanbesteding op de radar waarvan je nog niet weet of hij de moeite waard is? Dat is waar Tender DNA (€ 799) voor is gemaakt: een onafhankelijke lezing van de stukken die de knock-outs, de scoringsmethodiek en je feitelijke positie blootlegt voordat je schrijfteam aan de slag gaat.

Meer gratis miniboeken over tenderen op epikouros.biz/kennisbank.

Dit document is geen juridisch advies.

Alles wat je wilde weten over digitale soevereiniteit

Soevereiniteit staat al twee jaar in elke kabinetsbrief, en in april 2026 publiceerde een Friese werkmaatschappij een aanbesteding met als opdrachttitel "Microsoft Licenties."

Tussen de wet die productuitvragen sinds 2013 verbiedt, het toetsingsinstrument dat de Rijksoverheid in maart 2026 publiceerde, en het bestek dat een productnaam noemt, zit een afstand die niemand aan tafel het belang heeft om te dichten.

Drie delen over hoe die afstand werkt, hoe een serieuze juridische uitvraag eruit zou zien, en wat er gebeurt zodra een inschrijver of inkoper de vraag stelt die niemand stelt.

martin@epikouros.biz

martinvanleeuwen.substack.com

linkedin.com/in/epikouros