



Verslag marktconsultatie

Behorende bij: Meervoudig Onderhandse Aanbesteding OSAG
Kenmerk: IUCIUC24-685

Inhoud

1.	Managementsamenvatting.....	3
2.	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding tot de marktconsultatie	4
1.2	Opzet en verloop van de marktconsultatie	4
2.	Onderwerpen marktconsultatie	5
2.1	Schriftelijke marktconsultatie	5
2.2	Verdiepende gesprekken	5
3.	Informatie en uitkomsten van de marktconsultatie.....	6
3.1	Algemene lijn van de opdracht	6
3.2	Beheer van het OSAG-platform	7
3.3	Rapportagemogelijkheden	7
3.4	Maximale waarde	8
3.5	Adviesgeving en consultancy	8
4.	Conclusies uit het marktonderzoek	10

1. Managementsamenvatting

De marktconsultatie en verdiepende gesprekken tonen aan dat de markt voldoende in staat is om een effectief Online Security Awareness Game (OSAG) te realiseren. Het succes van de opdracht wordt echter vooral bepaald door de keuzes die de Belastingdienst zelf maakt ten aanzien van ambitie, governance, beheer en interne organisatiekracht.

Een belangrijk inzicht is dat kennis van de startpositie binnen de organisatie essentieel is. Zonder helder beeld van kennisniveaus en doelgroepen bestaat het risico op generieke interventies met beperkt effect. De markt geeft aan dat dit inzicht binnen de opdracht kan worden opgebouwd, maar dat dit invloed heeft op planning en prioritering.

Er bestaat geen “beste” beheervorm: eigen beheer vraagt structurele capaciteit en governance, terwijl licentie- of SaaS-modellen voorspelbaarheid bieden maar autonomie beperken. Hybride modellen worden vaak als werkbaar midden gezien, mits eigendom en verantwoordelijkheden expliciet worden vastgelegd.

De huidige raming is geschikt voor functionele, effectieve oplossingen, maar niet voor zeer media-intensieve ontwerpen. Daarnaast is een hogere inspanning in de opstartfase onvermijdelijk. Advies en consultancy zijn noodzakelijk voor duurzame gedragsverandering, mits duidelijk afgebakend. Een OSAG vraagt daarmee om expliciete en realistische keuzes vooraf om risico's te beheersen en impact te maximaliseren.

2. Inleiding

Dit document bevat het verslag van de marktconsultatie “OSAG” met kenmerk IUC24-685.

1.1 Aanleiding tot de marktconsultatie

Ter voorbereiding op de aanbesteding “OSAG (Online Security Awareness Game)” heeft de aanbestedende dienst een marktconsultatie op TenderNed gepubliceerd. De aanbestedende dienst had op korte termijn behoefte aan marktinformatie op het gebied van de vorm van het beheer waarop de OSAG wordt ingekocht, om een passende aanbesteding op de markt te zetten. Met de marktconsultatie wilde de aanbestedende dienst de mogelijkheden en standpunten van marktpartijen verkennen voordat de aanbestedende dienst overging tot het formele aanbestedingstraject.

De aanleiding voor het uitvoeren van de marktconsultatie is dat de huidige overeenkomst voor de Online Security Awareness Game (OSAG) afloopt en de aanbestedende dienst zich oriënteert op de toekomstige inrichting van een nieuw OSAG-platform. Daarbij wil de aanbestedende dienst inzicht krijgen in de mogelijkheden om een platform te laten ontwikkelen waarbij het intellectueel eigendom en de broncode in eigen beheer blijven, alsmede in de verschillen tussen een licentiemodel en een model waarbij de opdrachtgever eigenaar is van het platform. Daarnaast is marktinformatie nodig over de haalbaarheid, kostenstructuren, uitbreidingsmogelijkheden en de wijze waarop content actueel kan worden gehouden gedurende de contractperiode. Deze inzichten zijn noodzakelijk om te bepalen welke oplossingsrichtingen realistisch en proportioneel zijn en om de mogelijke aanbesteding zorgvuldig vorm te geven.

De aanbestedende dienst heeft ervoor gekozen om de marktconsultatie op TenderNed te plaatsen, zodat iedere marktpartij die geïnteresseerd is in de toekomstige opdracht kan reageren op de marktconsultatie. Hierdoor krijgt de aanbestedende dienst tevens een idee over de omvang van de markt.

1.2 Opzet en verloop van de marktconsultatie

Deze marktconsultatie bestond uit een schriftelijke marktconsultatie.

De marktconsultatie vond digitaal (schriftelijk) plaats via TenderNed. De aanbestedende dienst publiceerde op 11 december 2025 een marktconsultatie leidraad met bijlagen, deze documenten zijn te vinden op [deze pagina](#) van TenderNed. Geïnteresseerde marktpartijen hadden tot en met 13 januari 2026 de tijd om vragen te stellen. Deze vragen zijn door de aanbestedende dienst beantwoord en op TenderNed gepubliceerd in een nota van inlichtingen.

Marktpartijen hadden tot en met 16 januari 2026 (13:00 uur, Nederlandse tijd) de gelegenheid om de vragenlijst marktconsultatie in te dienen en deel te nemen aan de marktconsultatie. In totaal hebben tweeëntwintig (22) marktpartijen zich als “betrokken onderneming” aangemeld, elf (11) daarvan hebben ook daadwerkelijk een schriftelijke vragenlijst ingediend via TenderNed. Van de schriftelijke inschrijvingen zijn vijf (5) partijen ingegaan op het verzoek tot een verdiepend gesprek.

Er is een verslag gemaakt van de schriftelijke marktconsultatie om transparantie en een gelijk speelveld te waarborgen, zie hoofdstuk 3. Meer informatie over de aanleiding, doel en doelgroep van de marktconsultatie en de gevolgde procedure voor de marktconsultatie kunt u teruglezen in de Leidraad marktconsultatie, te vinden op TenderNed via [deze pagina](#).

2. Onderwerpen marktconsultatie

Op basis van de marktconsultatie heeft de aanbestedende dienst de mogelijkheden en standpunten van marktpartijen verkend, voordat over is gegaan tot het formele aanbestedingstraject. Van de marktpartijen die hebben deelgenomen aan de marktconsultatie werd gevraagd om input te leveren op onderstaande onderwerpen. Per onderwerp zijn diverse vragen geformuleerd voor de marktconsultatie uitvraag.

2.1 Schriftelijke marktconsultatie

Tijdens de schriftelijke marktconsultatie zijn de marktpartijen gevraagd een vragenlijst in te vullen (document: Format Vragenlijst marktconsultatie welke te vinden is op Tendered via [deze pagina](#)).

In de vragenlijst zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen:

- De verschillen in waarde en oplevertijd van het ontwikkelen van een OSAG-platform op maat dat in eigen beheer wordt genomen door de Opdrachtgever ten overstaande van een afgekochte licentie zonder broncode;
- de meest geschikte hostingvorm voor het OSAG-platform binnen de geraamde financiële kaders;
- de rol van de leverancier bij interne communicatie en visuele vormgeving richting deelnemers;
- de technische mogelijkheden voor koppeling met SAS-software voor data-analyse en rapportages;
- beschikbare rapportagemogelijkheden binnen het platform;
- uitbreidingsmogelijkheden gedurende de contractperiode in de vorm van aanvullende modules en contentvormen;
- de haalbaarheid en (on)mogelijkheden van de doelstellingen van de opdracht binnen de gestelde raming;

2.2 Verdiepende gesprekken

Tijdens de verdiepende gesprekken zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen:

- Algemene lijnen van de opdracht;
- Beheer van het OSAG-platform;
- Rapportagemogelijkheden;
- Maximale waarde;
- Adviesgeving en consultancy;

In hoofdstuk 3 van dit document zijn de uitkomsten van de marktconsultatie per onderwerp uitgewerkt.

3. Informatie en uitkomsten van de marktconsultatie

In dit hoofdstuk staat de informatie die door de marktpartijen tijdens de marktconsultatie is verstrekt samengevat op hoofdlijnen.

De input die is verzameld uit de marktconsultatie kan invloed hebben op de keuzes die de aanbestedende dienst maakt op de voorgenomen aanbesteding. Verkregen inzichten uit de marktconsultatie gebruikt de aanbestedende dienst (waar relevant) in de voorbereiding van de aanbesteding en de aanbestedingsstukken. De aanbestedende dienst behoudt zich het recht voor om deze inzichten niet of niet volledig te gebruiken.

Dit verslag is geanonimiseerd en bevat een samenvatting van alle reacties op hoofdlijnen. Informatie die door de aanbestedende dienst of de deelnemers van de marktconsultatie als commercieel vertrouwelijk is aangemerkt, is niet gepubliceerd.

3.1 Algemene lijn van de opdracht

Vanuit de markt wordt nadrukkelijk geadviseerd om voorafgaand aan de inrichting van het OSAG-platform inzicht te verkrijgen in de verschillende kennisniveaus binnen de organisatie op het gebied van Integrale Beveiliging en Privacy. Meerdere leveranciers geven aan dat dit inzicht een kritieke succesfactor vormt voor het behalen van de doelstellingen van de opdracht. Het ontbreken van een duidelijk beeld van de startpositie van deelnemers vergroot het risico op ineffectieve interventies, onjuiste aannames in het ontwerp en vertragingen in de uitvoering.

De markt benadrukt dat het verkrijgen van inzicht in kennisniveaus niet uitsluitend als voorbereidende activiteit moet worden gezien, maar als een integrale randvoorwaarde voor de haalbaarheid van de opdracht. Verschillende partijen hebben aangegeven dat het uitvoeren van een nulmeting of eerste analyse van kennisniveaus binnen de gegeven raming kan plaatsvinden, bijvoorbeeld als onderdeel van de opstartfase. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit een zekere mate van regie en besluitvorming van de opdrachtgever vereist, onder andere om voortgang en doorlooptijd te waarborgen.

Leveranciers wijzen ook op een spanningsveld tussen ambitie, scope en startdatum. Een snelle start van het programma kan, afhankelijk van de gewenste mate van maatwerk en verdieping, leiden tot inhoudelijke of methodische concessies. De markt adviseert daarom om bij de formulering van de opdracht expliciet te reflecteren op het gewenste eindbeeld en de realistische fasering daar naartoe.

In de uitvraag wordt geadviseerd om geen appels met peren te vergelijken en een helder onderscheid te maken tussen de verschillende bouwstenen van de oplossing. Concreet gaat het daarbij om het platform, de digitale plaatsing van het platform, contentontwikkeling, redactie en actualisatie, datarapportages, didactisch ontwerp en gedragswetenschappelijke interventies. Door deze onderdelen af te bakenen, wordt de vergelijkbaarheid van voorstellen vergroot en ontstaat er meer transparantie over wat wel en niet binnen de scope van de opdracht valt.

Tot slot signaleert de markt een verschuiving in de benadering van security awareness. Waar dit voorheen voornamelijk als educatie werd benaderd, wordt het nu steeds meer gezien als gericht sturen op gedragsverandering. Dit vraagt om kortere en frequentere leerinterventies die aansluiten bij de praktijk van medewerkers. Met name in grote organisaties wordt benadrukt dat periodieke micro-interventies effectiever zijn dan langdurige of eenmalige leerprogramma's, omdat deze beter aansluiten bij aandachtsspanne, werkdruk en duurzame borging van gedrag.

3.2 Beheer van het OSAG-platform

Uit de marktconsultatie en verdiepende gesprekken blijkt dat het volledig verkrijgen van broncode of de volledige overdracht van bestaande technische platformen in de praktijk vaak niet mogelijk is, dan wel uitsluitend tegen onhaalbare kosten voor de raming van de huidige Opdracht. Veel leveranciers ontwikkelen en onderhouden hun dienstverlening rondom een eigen platformkern, waarin doorontwikkeling, beveiliging en onderhoud structureel zijn ingebed. Volledige overdracht van dergelijke kerncomponenten past doorgaans niet binnen een licentie- of SaaS-model.

Tegelijkertijd geeft de markt aan dat het realiseren van een volledig zelfstandig te beheren intern platform, zonder afhankelijkheid van externe partijen, een flinke inzet van interne capaciteit vergt. Het gaat hierbij niet alleen om technisch beheer, maar ook om doorontwikkeling, beveiliging, privacy, toegankelijkheid en kwaliteitsborging. Verschillende leveranciers signaleren dat deze beheerlast in de praktijk vaak wordt onderschat en dat dit bij onvoldoende structurele aandacht kan leiden tot veroudering van het platform en afname van effectiviteit.

De doorontwikkeling en het onderhoud van een eigen platform blijken in de praktijk kostbaarder dan vaak wordt ingeschat. Een licentie- of SaaS-model biedt in dat opzicht meer voorspelbaarheid in kosten en continuïteit, maar gaat gepaard met een beperking van de technische autonomie. Maatwerk en eigen beheer bieden maximale controle en eigenaarschap, maar vragen hogere investeringen aan de voorkant van het traject, structurele doorontwikkel mogelijkheden en duidelijke governance om te voorkomen dat het platform technisch of inhoudelijk achterblijft.

De markt adviseert daarom om expliciet te beschrijven wie eigenaar wordt van welke onderdelen van de oplossing, zoals content, modules, datasets en (onderdelen van) het platform. Heldere afspraken over eigendom, beheer en overdraagbaarheid zijn essentieel, met name in hybride beheermodellen waarin de technische infrastructuur bij de leverancier ligt en de inhoudelijke regie bij de opdrachtgever.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met het capaciteitsvraagstuk, zowel aan de zijde van de opdrachtgever als bij leveranciers. De beschikbaarheid van interne expertise bepaalt in belangrijke mate of interne bouw, mede-co-creatie of zelfstandig beheer haalbaar is. Ook leveranciers geven aan dat intensieve maatwerktrajecten alleen binnen duidelijke kaders en realistische plannings uitvoerbaar zijn.

In de gesprekken wordt een hybride beheermodel regelmatig genoemd als werkbaar compromis, waarbij content en bronbestanden onder eigen regie van de opdrachtgever blijven en gebruik wordt gemaakt van bestaande leeromgevingen zoals Moodle, Cornerstone of de Digitale Belastingdienst Academie. Het Intellectueel Eigendom voor de maatwerk stukken die apart voor de Opdrachtgever worden ontwikkeld blijven in dat geval in het beheer van Opdrachtgever. Dit model biedt voordelen op het gebied van eigenaarschap en onafhankelijkheid, maar brengt ook een blijvende beheer- en coördinatielast met zich mee.

Tenslotte wordt benadrukt dat belangrijke randvoorwaarden, zoals Single Sign-On (SSO), ook binnen een licentiemodel goed realiseerbaar zijn. Dit betekent dat gebruiksgemak en integratie met bestaande infrastructuur niet per definitie een doorslaggevend argument hoeven te zijn om te kiezen voor volledige technische zelfstandigheid.

3.3 Rapportagemogelijkheden

De markt benadrukt dat de aanbesteding scherp moet formuleren welke problemen met rapportage worden opgelost, welke doelen worden nagestreefd en op welke wijze succes wordt gemeten. Rapportagemogelijkheden worden niet gezien als een louter technische functionaliteit, maar als een essentieel sturingsinstrument binnen het bredere security awareness-programma. Zonder heldere doelstellingen en besluitvormingsprocessen verliest rapportage snel haar toegevoegde waarde.

In de verdiepende gesprekken bevestigt de markt dat duurzame gedragsverandering haalbaar is, mits wordt gewerkt met data gedreven, en herhaaldelijke interventies. Rapportage speelt hierin een faciliterende rol door inzicht te geven in patronen, ontwikkeling in de tijd en verschillen tussen doelgroepen. Daarbij wordt benadrukt dat effectieve rapportage vraagt om vaste meetmomenten en thematische cycli, zodat resultaten vergelijkbaar blijven en leerervaringen kunnen worden opgebouwd.

Verschillende partijen geven aan dat dashboards ingericht kunnen worden op verschillende aggregatieniveaus, zoals afdeling, rol of regio. Deze segmentatie maakt het mogelijk om gericht bij te sturen en specifieke risicogroepen te identificeren. Tegelijkertijd waarschuwt de markt dat een te fijnmazige indeling de complexiteit vergroot en vraagt om duidelijke keuzes aan de zijde van de opdrachtgever over welke segmentaties beleidsmatig relevant zijn.

Tot slot wordt door meerdere partijen benadrukt dat in de uitvraag duidelijk moet worden vastgelegd welke datapunten essentieel zijn. Denk hierbij aan definities van deelname, afronding, herhaling, voortgang en leereffect. Zonder deze kaders ontstaan er verschillen in interpretatie tussen leveranciers, wat leidt tot moeilijk vergelijkbare aanbiedingen en het risico op onevenwichtige vergelijkingen.

3.4 Maximale waarde

Uit de marktconsultatie blijkt dat de markt in staat is te leveren wat nodig is voor de opdracht, mits er realistische keuzes worden gemaakt ten aanzien van het gekozen beheermodel. De keuze tussen een licentie-, maatwerk- of hybride model heeft een significante impact op kosten, doorlooptijd en de mate van benodigde interne capaciteit. Deze keuzes bepalen niet alleen de hoogte van de investeringen, maar ook de wijze waarop kosten zich in de tijd manifesteren.

Verschillende leveranciers geven aan dat een substantiële inspanning in de opstartfase onvermijdelijk is. Activiteiten zoals het ontwerp van het platform en programma, het verkrijgen van inzicht in kennisniveaus, de inrichting van rapportages en de implementatie vragen relatief veel inzet aan de voorkant. Hierdoor sluit een volledig gelijkmatige spreiding van kosten over contractjaren niet altijd aan bij de feitelijke investeringslogica, ongeacht het gekozen model.

Daarnaast benadrukt de markt dat extreem creatieve, media-intensieve of hoog-gamified oplossingen doorgaans niet haalbaar zijn binnen de gestelde maximale waarde en tijdslijnen. De huidige raming stuurt het ontwerp van oplossingen nadrukkelijk richting pragmatische en functionele interventies. Dit lijkt goed verenigbaar te zijn met effectieve gedragsbeïnvloeding. Tegelijkertijd wordt daarmee het ambitieniveau ten aanzien van vorm, visualisatie en spelelementen verlaagd ten opzichte van de insteek tijdens de marktconsultatie.

Ook wordt door meerdere partijen gewezen op de invloed van interne afstemming en besluitvorming op kosten en doorlooptijd. Met name bij maatwerk- of co-creatiemodellen is tijdige beschikbaarheid van input, duidelijke besluitvorming en regie vanuit de opdrachtgever essentieel. Vertraging in deze processen kan leiden tot herontwerp en extra inspanning, wat de haalbaarheid binnen de maximale waarde onder druk zet.

Tot slot geven leveranciers aan dat de gevraagde snelheid vanuit de organisatie, met een beoogde start rond september, als uitdagend wordt ervaren. De markt acht een zorgvuldige analyse- en ontwerpfase noodzakelijk om realistische keuzes te maken en latere inefficiënties te voorkomen. Het expliciet inbouwen van een dergelijke fase aan de voorkant wordt gezien als een investering die bijdraagt aan het effectief benutten van de beschikbare middelen over de gehele looptijd van de opdracht.

3.5 Adviesgeving en consultancy

Uit de marktconsultatie en verdiepende gesprekken blijkt dat adviesgeving en consultancy door leveranciers niet als een aanvullende dienst wordt gezien, maar als een essentieel onderdeel van een effectief OSAG-programma. Meerdere partijen benadrukken dat technologische oplossingen of content alleen onvoldoende zijn om duurzame gedragsverandering te realiseren; structurele begeleiding, duiding en periodieke evaluatie zijn nodig om interventies relevant en doelgericht te houden.

De markt adviseert daarom om in een aanbesteding expliciet te vragen om een live demonstratie en een concrete user case. Hiermee kan niet alleen de technische werking van het platform worden beoordeeld, maar vooral ook de visie, werkwijze en mate van inzicht van de leverancier in gedragsverandering, didactiek en organisatiecontext. Leveranciers geven aan dat dergelijke demonstraties essentieel zijn om kwaliteitsverschillen zichtbaar te maken die zich moeilijk laten vangen in schriftelijke voorstellen.

Consultancy wordt door de markt bij voorkeur gericht ingezet op het vertalen van beleidsdoelen en actuele risico's naar concrete leerinterventies, het prioriteren van thema's en het evalueren van effectiviteit op basis van data. Daarbij wordt benadrukt dat deze adviesrol idealiter cyclisch en integraal is ingericht, in plaats van ad-hoc of uitsluitend op afroep. Dit draagt bij aan consistentie, draagvlak en leervermogen binnen de organisatie.

Tegelijkertijd waarschuwt de markt dat ontzorging door middel van consultancy-uren alleen haalbaar is wanneer verwachtingen, inzet en scope helder zijn vastgelegd. Zonder duidelijke afbakening bestaat het risico dat consultancy-inzet structureel wordt overschreden, wat de haalbaarheid binnen de vastgestelde raming onder druk zet. De markt adviseert daarom om in de uitvraag expliciet te specificeren welke vormen van advies worden verwacht, welke verantwoordelijkheden bij de opdrachtgever blijven liggen en hoe de verdeling tussen structurele begeleiding en incidentele ondersteuning is ingericht.

Door adviesgeving en consultancy expliciet en realistisch onderdeel te maken van de opdracht, ontstaat een beter fundament voor een samenwerkingsmodel waarin niet alleen wordt geleverd, maar ook continu wordt gestuurd op effectiviteit en gedragsimpact.

4. Conclusies uit het marktonderzoek

Op basis van het marktonderzoek heeft de aanbestedende dienst ervoor gekozen om de opdracht volgens een Meervoudig Onderhandse procedure aan te besteden via een licentiemodel dat aansluit op het interne DBA-platform. Dit lijkt, mits eigenaarschap en verantwoordelijkheden helder worden vastgelegd, het meest haalbare model binnen de huidige raming. Binnen het platform wordt gekozen voor cyclische en kortere interventies ten overstaande van één toetsmoment.

Er wordt zorgvuldig gekeken naar de benodigde tijdspanne om tot een waardige overgang van de OSAG naar een nieuw platform te komen en een realistische doorlooptijd bieden aan de potentiële opdrachtnemer. Een herhaaldelijk afstem moment tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de rollen en eigenaarschap is nodig om interventies relevant en doelgericht te houden. Ook wordt er gekeken naar een mogelijkheid voor een demonstratie of concrete user case tijdens de aanbesteding, zodat zowel technische werking als visie en werkwijze van leveranciers inzichtelijk worden bij de beoordeling.