Rijksinkoopsamenwerking
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Eindrapportage marktconsultatie

Rijksinkoopsamenwerking

Bezoekadres
Rijkskantoor Beatrixpark
Wilhelmina van Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Gegevens Marktconsultatie	
Titel marktconsultatie	Levering en implementatie van een zaaksysteem
Opdrachtgever	Het Huis voor Klokkenluiders
Kenmerk	201865002.094.002
Status	Definitief

Hieronder treft u de eindrapportage van de marktconsultatie
Het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) bereidt een Europese aanbesteding voor de levering en implementatie van een zaaksysteem voor. Voorafgaand aan deze aanbesteding heeft het Huis, begeleid door de Rijksinkoopsamenwerking (RIS), een openbare marktconsultatie gehouden om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van de markt en om de opdracht goed te laten aansluiten op wat leveranciers kunnen bieden.

De marktconsultatie is aangekondigd via TenderNed op 8 juli 2026. Op 15 juli 2026 is een inlichtingenbijeenkomst gehouden en marktpartijen konden tot 25 augustus 2026 schriftelijke vragen indienen; deze zijn beantwoord in een Nota van Inlichtingen. Marktpartijen konden vervolgens tot 8 september 2026 schriftelijk reageren aan de hand van de zeven vragen uit paragraaf 4 van het marktconsultatiedocument (kenmerk 201865002.094.002).

Het Huis heeft veertien schriftelijke reacties ontvangen, afkomstig van een gevarieerd samengesteld veld van marktpartijen.

De reacties zijn per vraag geanalyseerd en samengevat op hoofdlijnen. Waar individuele partijen concrete bedragen, productnamen of referenties hebben genoemd, zijn deze in dit verslag veralgemeniseerd tot bandbreedtes en thema's, zodat geen van de reacties herleidbaar is tot een individuele marktpartij. Citaten uit individuele reacties zijn niet opgenomen.

Vraag 1

Wat vindt u van het Programma van Eisen (bijlage G) in termen van haalbaarheid en uitvoerbaarheid? Wij ontvangen graag eventuele knelpunten, onduidelijkheden of eisen die u niet realistisch of niet uitvoerbaar acht, inclusief mogelijke alternatieven of aandachtspunten.

Het merendeel van de marktpartijen beoordeelt het Programma van Eisen als op hoofdlijnen realistisch en uitvoerbaar, en waardeert het detailniveau en de zorgvuldigheid van de onderliggende documentatie. Tegelijk wordt breed onderschreven dat de combinatie van eisen, zoals het Huis zelf in het marktconsultatiedocument al signaleert, waarschijnlijk niet door één partij met uitsluitend standaard, kant-en-klare softwarepakketten zonder enige vorm van configuratie of aanvullend maatwerk kan worden ingevuld.

Drie thema's komen in vrijwel alle reacties terug als aandachtspunt:

- **Soevereiniteit en hostingarchitectuur.** De eis van een private cloud/single-tenant omgeving voor het documentmanagement- en zaaksysteem, in combinatie met de eis dat geen niet-Europese wetgeving van toepassing mag zijn, wordt door een deel van de markt als goed haalbaar beschouwd, en door een ander deel als een eis die de markt fors versmalt. Verschillende partijen wijzen erop dat marktbrede SaaS-dienstverlening doorgaans multi-tenant is en dat een striktere technische eis (in plaats van een functionele soevereiniteitseis) leveranciers kan uitsluiten en tot hogere kosten kan leiden. Andere partijen geven juist aan dat een Nederlandse of Europese soevereine hostingpartij deze eis goed kan invullen, eventueel losstaand van de softwareleverancier.
- **Combinatie van zaakgericht werken, documentmanagement, archivering en portaal in één opdracht.** Meerdere partijen wijzen erop dat volwaardig archiefwaardig documentbeheer, de koppeling met het e-Depot van het Nationaal Archief en geavanceerde zoekfunctionaliteit niet altijd standaard onderdeel zijn van één en hetzelfde platform, en adviseren deze onderdelen als apart deelproject, perceel of aan te sluiten component te positioneren in plaats van te veronderstellen dat één partij dit volledig 'of-the-shelf' levert.
- **Need-to-know-afscherming ('Chinese walls') tussen afdelingen.** Dit wordt als functioneel haalbaar beoordeeld, maar vraagt volgens meerdere partijen een zorgvuldig uitgewerkt autorisatiemodel. Enkele partijen wijzen op een spanning tussen deze afschermingseis en andere eisen in het Programma van Eisen die vragen om eenmalige registratie en hergebruik van contactgegevens over afdelingen heen; zij adviseren in de aanbestedingsstukken expliciet te maken welke eis in zo'n situatie voorrang krijgt.

Daarnaast noemen individuele partijen een reeks meer specifieke aandachtspunten, waaronder: de precieze reikwijdte van versleuteling op applicatieniveau in relatie tot full-text zoekfunctionaliteit; de omvang van de opslagcapaciteit in het Programma van Eisen ten opzichte van de volume-indicatie elders in de stukken; de haalbaarheid van zeer korte schermlaadtijden; en de vraag of losstaande functionaliteit zoals een kennisbank, een belregister of documenttechnische bewerkingen (zoals OCR, samenvoegen/splitsen van PDF's en het lakken van documenten in het kader van de Woo) als kernonderdeel van het zaaksysteem dan wel als aanvullende, apart te beoordelen functionaliteit moet worden gezien.

Twee partijen bepleiten voor een heel andere insteek: zij adviseren de opdracht niet primair te formuleren als vervanging van een zaaksysteem, maar als een opgave om intake, kwalificatie en triage van aanvragen met behulp van AI-ondersteuning te verbeteren, omdat naar hun inschatting juist daar de grootste tijdswinst te behalen is. Verschillende andere partijen zien AI-ondersteunde triage, classificatie en documentrubricering als kansrijke, doorgaans optionele aanvulling op een reguliere zaaksysteemimplementatie.

Twee partijen hebben er onafhankelijk van elkaar op gewezen dat er binnen de Rijksoverheid een bestaande, rijksbreed beschikbare voorziening voor zaakgericht werken bestaat, die wordt gebruikt door een aantal andere rijksorganisaties. Zij geven in overweging te onderzoeken in hoeverre aansluiting bij deze bestaande voorziening een alternatief kan zijn voor een zelfstandige aanbesteding.

Vraag 2

Kunt u aangeven wat volgens u de verwachte totale opdrachtwaarde is? Kunt u hierbij tevens een vrijblijvende kostenopbouw als bijlage meesturen?

De door marktpartijen opgegeven indicaties van de opdrachtwaarde lopen sterk uiteen, van enkele tienduizenden euro's aan jaarlijkse kosten tot meerdere miljoenen euro's over de contractduur van tien jaar. Vrijwel alle partijen benadrukken dat hun opgave vrijblijvend en indicatief is en sterk afhankelijk van nog te maken keuzes, met name over:

- de gekozen hostingarchitectuur (multi-tenant SaaS, single-tenant private cloud, of een door de opdrachtnemer dan wel een aparte hostingpartij geleverde omgeving);
- de mate waarin certificeringen en audits (zoals ISO 27001 en SOC 2 Type 2) door de applicatieleverancier zelf, dan wel door een hostingpartner, moeten worden gedragen;
- de omvang en aanpak van de datamigratie vanuit het huidige systeem;
- of de koppeling met het Nationaal Archief en documenttechnische bewerkingen als aparte scope worden beschouwd; en
- de mate waarin het Huis zelf, met eigen functioneel beheerders, de twintig ondersteunende processen inricht.

Een deel van de spreiding hangt samen met verschillende aannames over de reikwijdte van de opdracht: enkele partijen begroten uitsluitend een basisimplementatie van het kernsysteem, terwijl andere partijen de volledige, in het Programma van Eisen beschreven combinatie van assurance-eisen, soevereine hosting, archivering en organisatorische implementatieondersteuning in hun raming hebben meegenomen.

Vraag 3

Kunt u de dienstverlening/levering leveren? Zo ja, bent u geïnteresseerd in deze opdracht?

Het merendeel van de marktpartijen geeft aan de gevraagde dienstverlening te kunnen leveren en is geïnteresseerd in deelname aan de aanbesteding. De aangeboden invulling verschilt: van één partij die de volledige oplossing als geïntegreerd geheel levert, tot combinaties waarin een platformleverancier, een implementatiepartner en/of een hostingpartij gezamenlijk inschrijven.

Een aantal partijen verbindt de eigen deelname expliciet aan een voorwaarde. Zo geeft één partij aan niet in te zullen schrijven wanneer de opdracht wordt uitgevraagd met een verplichte private cloud/single-tenant hostingvorm. Eén partij geeft aan, gelet op de huidige eisen rond certificering, referenties en vestiging in Nederland, niet als zelfstandig hoofdaannemer te kunnen inschrijven, maar zich wel beschikbaar te stellen als gespecialiseerde ontwikkelpartner binnen een combinatie.

Vraag 4

Welke informatie heeft u nodig om een goede inschrijving te kunnen doen?

Marktpartijen noemen grotendeels dezelfde informatiebehoefte voor een onderbouwde inschrijving:

- het volledige Programma van Eisen, met een duidelijk onderscheid tussen knock-outeisen, wensen en de wegingssystematiek in de gunningscriteria;

- gedetailleerde beschrijvingen van de vijf primaire en twintig ondersteunende processen, inclusief uitzonderingsscenario's, doorlooptijden en proceseigenaren;
- de definitieve doelarchitectuur en hostingkeuze, met name de scheiding tussen het publiek toegankelijke portaal en het besloten deel van het systeem;
- specificaties van de te koppelen IAM-voorziening, het gewenste autorisatiemodel en overige te koppelen systemen (waaronder het Nationaal Archief, KvK en BRP);
- omvang, kwaliteit en structuur van de te migreren gegevens uit het huidige systeem;
- de gewenste archiefstandaard voor de aansluiting op het e-Depot van het Nationaal Archief;
- concrete volumegegevens en verwachte piekbelasting, aanvullend op de indicaties in de marktconsultatiestukken; en
- een indicatie van het beschikbare budget en de beoogde weging van prijs versus kwaliteit in de gunningscriteria.

Vraag 5

Wat heeft u nodig voor de implementatie en een tijdige start van de opdracht?

Voor een tijdige en beheerste implementatie noemen marktpartijen overwegend dezelfde randvoorwaarden: tijdige en gedurende het gehele traject beschikbare proceseigenaren, materiedeskundigen en functioneel beheerders aan de zijde van het Huis; één centraal aanspreekpunt met voldoende mandaat om operationele keuzes te maken; tijdige besluitvorming over architectuur, hosting en autorisatiemodel vóór de start van de bouw; en tijdige beschikbaarheid van representatieve, geanonimiseerde test- en migratiedata.

Vrijwel alle partijen adviseren een gefaseerde aanpak, waarbij eerst de vijf primaire processen en de koppelingen met bijvoorbeeld de IAM-voorziening worden gerealiseerd en getest, gevolgd door een beperkte livegang met echte zaken en een go/no-go-moment, waarna de twintig ondersteunende processen door de eigen, opgeleide functioneel beheerders van het Huis worden ingericht. Verschillende partijen wijzen op het belang van voldoende capaciteit aan de kant van het Huis gedurende het gehele traject en op het risico dat deze capaciteit, gelet op de omvang van de organisatie, onder druk kan komen te staan.

Vraag 6

Welke risico's of onmogelijkheden ziet u?

De belangrijkste risico's die marktpartijen signaleren, laten zich samenvatten in de volgende thema's:

- **Beperkte marktbreedte.** Enkele partijen wijzen erop dat de combinatie van een verplichte private cloud, brede assurance-eisen (zoals jaarlijkse externe audits) bij de applicatieleverancier zelf en specifieke functionele eisen, het aantal partijen dat kan en wil inschrijven sterk kan beperken, met een mogelijk hogere prijs en minder concurrentie tot gevolg.
- **Soevereiniteit en buitenlandse jurisdictie.** Verschillende partijen met een niet-Europese moederorganisatie wijzen zelf op mogelijke blootstelling aan buitenlandse wetgeving, ook wanneer gegevens feitelijk binnen de Europese Economische Ruimte worden verwerkt, en adviseren dit als expliciet juridisch te toetsen aandachtspunt te behandelen.
- **Datamigratie.** Meerdere partijen wijzen op het risico dat de omvang, kwaliteit en onderlinge samenhang van de huidige gegevens wordt onderschat, met mogelijke gevolgen voor planning en kosten.
- **Koppeling met het Nationaal Archief.** Deze koppeling wordt door vrijwel alle partijen die er expliciet op ingaan, als niet-standaard en tijdrovender dan gemiddeld beoordeeld, en als reëel risico voor de planning wanneer hiervoor geen aparte doorlooptijd en budget worden gereserveerd.

- **Complexiteit van het autorisatiemodel.** Een fijnmazig autorisatiemodel tot op dossier- of contactpersoonsniveau is functioneel goed te realiseren, maar vraagt zorgvuldig ontwerp en validatie; onvoldoende aandacht hiervoor vormt een risico voor zowel de bescherming van melders als de beheerlast na livegang.
- **Adoptie door medewerkers.** Verschillende partijen wijzen op het risico dat gebruikers bij onvoldoende begeleiding terugvallen op oude werkwijzen, met name wanneer systeem en proces niet gelijktijdig veranderen.
- **Contractduur en technologische ontwikkeling.** Een deel van de partijen wijst op het spanningsveld tussen een contractduur van tien jaar en de verwachte ontwikkeling van relevante wet- en regelgeving (waaronder NIS2 en de BIO2) binnen die periode, en adviseert expliciete herijkingsmomenten in het contract op te nemen.
- **Beschikbare capaciteit bij het Huis.** Gelet op de omvang van de organisatie wijzen meerdere partijen op het risico dat onvoldoende beschikbare capaciteit voor besluitvorming, acceptatietesten en kennisoverdracht de belangrijkste oorzaak van vertraging kan zijn.

Vraag 7

Zijn er nog andere zaken die u graag met ons wil delen op basis van de informatie uit deze marktconsultatie?

Marktpartijen hebben een aantal suggesties gedaan voor de inrichting van het vervolgtraject:

- het Programma van Eisen expliciet prioriteren in eisen die noodzakelijk zijn voor de livegang van de vijf primaire processen, versus wensen en onderdelen die in een latere fase gerealiseerd kunnen worden;
- eisen zo veel mogelijk resultaatgericht en toetsbaar formuleren, zodat ruimte blijft voor de standaardwerking van verschillende oplossingen;
- referentie-eisen zo mogelijk formuleren per eisencluster in plaats van als één integrale zaaksysteemreferentie, om het speelveld te verbreden zonder aantoonbaarheid te verzwakken;
- een productdemonstratie en/of praktijkgerichte proof of concept als onderdeel van de gunningsprocedure overwegen; hierover lopen de adviezen uiteen, een deel van de markt beveelt dit expliciet aan, een andere partij ontraadt juist een aparte proof-of-conceptfase vanwege de tijd en capaciteit die dit van beide partijen vraagt, en adviseert in plaats daarvan te sturen op referenties;
- voldoende tijd bieden tussen publicatie en de termijn voor het indienen van vragen, en rekening houden met vakantieperiodes bij de planning van de procedure;
- een passende weging van kwaliteit ten opzichte van prijs, met voldoende ruimte in de kwaliteitsbeoordeling voor het implementatieplan; en
- de mogelijkheid van een verdiepend gesprek met deelnemende marktpartijen tussen de schriftelijke beantwoording en de publicatie van dit eindverslag, met inachtneming van gelijke behandeling van alle deelnemers.

Het Huis neemt de inzichten uit deze marktconsultatie mee in de verdere voorbereiding van de opdracht en de Europese aanbestedingsprocedure. Dit eindverslag wordt, conform paragraaf 6.3 van het marktconsultatiedocument, beschikbaar gesteld aan geïnteresseerde marktpartijen en als bijlage toegevoegd aan de aanbestedingsstukken op het moment dat de aanbesteding wordt gepubliceerd.

Deelname aan de marktconsultatie was vrijblijvend en heeft voor de deelnemende partijen geen rechten ten aanzien van een toekomstige opdracht opgeleverd.