Rijksinkoopsamenwerking
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

# Bijlage 7 – Eindrapportage marktconsultatie

**Rijksinkoopsamenwerking**

**Bezoekadres**
Rijkskantoor Beatrixpark
Wilhelmina van Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

| Gegevens Marktconsultatie | |
|---|---|
| **Titel marktconsultatie** | Marktconsultatie Modernisering Applicatielandschap RCN-unit SZW (MALS) |
| **Opdrachtgever** | Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| **Kenmerk** | 201865005.011.101 |
| **Status** | Definitief |

**Hieronder treft u de eindrapportage van de marktconsultatie**
Op 25 september 2026 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een marktconsultatie gepubliceerd over de modernisering van het applicatielandschap van de RCN-unit SZW. Hierin zijn achttien vragen gesteld. Zeven marktpartijen hebben gereageerd. Hieronder leest u een algemene en geanonimiseerde samenvatting van de resultaten van de marktconsultatie.

## 1 Samenvatting en conclusie

Zeven marktpartijen hebben schriftelijk gereageerd op de marktconsultatie. Met alle zeven zijn in week 44 (26 tot en met 30 oktober 2026) individuele gesprekken gevoerd. Alle zeven hebben interesse in de opdracht. Zij kiezen daarbij verschillende oplossingsrichtingen en zij zien verschillende rollen voor zichzelf.

De belangrijkste bevindingen:

- **Common Ground.** Vijf van de zeven partijen volgen de architectuuruitgangspunten uit de PSA. Vier onderschrijven ze zonder voorbehoud; één partij volgt ze in hoofdlijnen en wijkt op enkele punten af. Twee partijen bieden een eigen platform aan dat een deel van de beoogde componenten vervangt.
- **Planning.** Vijf partijen achten livegang van de basisversie eind 2028 haalbaar onder voorwaarden; twee partijen geven geen onderbouwd oordeel. Een eventueel benodigd tussenplateau per 1 juni 2028 wordt door de meeste partijen als zeer risicovol gezien.
- **Berekenen en betalen.** Voor de uitkeringen- en vorderingenadministratie bestaat volgens de meeste partijen geen gangbare open source component. Dit onderdeel moet grotendeels nieuw worden gebouwd of worden gekoppeld aan een bestaande oplossing.
- **Voorwaarden.** De voorwaarden die partijen noemen liggen vooral bij de opdrachtgever: tijdige besluiten, een regelanalyse vóór de start, voldoende capaciteit bij de unit,tijdig beschikbare omgevingen en tijdige start van de migratiewerkzaamheden.
- **Lokale aanwezigheid.** Een partij is lokaal aanwezig. Het merendeel van de partijen heeft nog geen vaste aanwezigheid in Caribisch Nederland en zoekt een lokale partner of biedt periodieke bezoeken.

## Conclusie

De aanbestedende dienst concludeert dat de Common Ground-uitgangspunten breed worden onderschreven, en dat meerdere partijen de opdracht onder de hieronder genoemde voorwaarden, alleen of in combinatie, kunnen uitvoeren. Daarmee ziet de aanbestedende dienst voldoende basis om de aanbesteding op die uitgangspunten te starten.

Deze conclusie berust op vrijblijvende reacties. Geen van de partijen heeft toegezegd in te schrijven en geen van de partijen heeft een prijsindicatie gegeven. Of er voldoende inschrijvingen komen, blijkt pas na publicatie van de aanbesteding.

## Wat de partijen wel en niet kunnen leveren

Onderstaand overzicht geeft weer hoe de partijen het kunnen leveren van de beoogde oplossing beoordelen.

| Onderdeel | Beeld uit de marktconsultatie |
|---|---|
| **Componenten voor formulieren, zaakafhandeling, registers en portaal** | Beschikbaar en in gebruik bij overheden. Een aantal partijen noemt ze volwassen genoeg om in te zetten, met kleine aanpassingen voor Caribisch Nederland. Enkele onderdelen zijn nog in ontwikkeling: een niet-muteerbare audittrail, klantcontact met gesprekken en sommige documentfuncties. |
| **Berekenen en betalen** | Geen gangbaar open source component. Partijen verwachten dit te kunnen ontwikkelen binnen de opdracht, of een bestaande oplossing te koppelen. Dit is het grootste technische gat en vraagt aan het begin van de opdracht een ontwerpkeuze. |
| **Regelanalyse en configuratie** | Partijen beschikken over werkwijzen voor het omzetten van regelgeving naar beslismodellen (DMN) en procesmodellen (BPMN). Zij vragen om juridische capaciteit bij de unit en om een regelanalyse die al vóór de start loopt. |

| | |
|---|---|
| **Lokale aanwezigheid en tijdsverschil** | Partijen bieden overlap in werktijd met de eilanden, een servicedesk en periodieke bezoeken. Een vaste lokale aanwezigheid is bij een partij aanwezig en voor de meeste partijen nog niet ingevuld. |
| **Planning eind 2028** | Haalbaar onder voorwaarden, niet zonder meer. Een tussenplateau per 1 juni 2028 vergroot het risico. |

# 2 Opzet van de marktconsultatie

Het ministerie van SZW, directie werknemersregelingen, was opdrachtgever van de marktconsultatie. De Rijksinkoopsamenwerking (RIS) begeleidde de consultatie. De consultatie was openbaar en stond open voor marktpartijen uit Nederland, Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk, en voor partijen uit andere landen die dienstverlening aan Caribisch Nederland kunnen leveren.

De consultatie had als doel te toetsen hoe de opgave uitvoerbaar, beheersbaar en toegankelijk voor geschikte marktpartijen kan worden vormgegeven. De vragen gingen over architectuur, planning, regelanalyse, samenwerking, datamigratie en toegankelijkheid van de opdracht.

| Stap | Datum | Resultaat |
|---|---|---|
| **Publicatie marktconsultatiedocument** | 25 september 2026 | 18 vragen met bijlagen over programma van eisen, architectuur en processen |
| **Vragen van marktpartijen** | tot 7 oktober 2026 | Beantwoord in een Nota van Inlichtingen |
| **Schriftelijke beantwoording** | uiterlijk 21 oktober 2026 | 7 reacties |
| **Individuele gesprekken** | week 44, 26 tot en met 30 oktober 2026 | 7 gesprekken met alle partijen die reageerden |
| **Beschikbaar stellen eindverslag** | week 46, november 2026 | Dit verslag |

In de Nota van Inlichtingen heeft de aanbestedende dienst onder meer aangegeven dat een volledig commerciële oplossing is uitgesloten, dat het applicatielandschap modulair en toekomstvast moet zijn met toepassing van onder meer Common Ground, en dat de realisatie, integratie en het beheer integraal bij één opdrachtnemer belegd moeten kunnen worden. Daarbij moeten de componenten voldoende overdraagbaar en vervangbaar zijn.

# 3 Bevindingen per thema

De bevindingen geven de mening van de markt weer. Zij zijn geen standpunt van de aanbestedende dienst. Waar een aantal partijen is genoemd, gaat het om het aantal van de zeven partijen dat het punt noemde.

## Architectuur en Common Ground (vraag 1)

**Onderschrijven van de uitgangspunten**

- Vier partijen onderschrijven de uitgangspunten uit de PSA: een modulair landschap van open source componenten, open standaarden, scheiding van know en flow, en hergebruik van gegevens en voorzieningen.
- Eén partij volgt de uitgangspunten in hoofdlijnen en wijkt op drie punten af: een eigen portaal- en backofficelaag, een eigen platform waarvan de partij de rechthebbende is, en geen open source licentie (EUPL) op de bestaande kern. Deze partij wil de doelen op een andere, toetsbare manier borgen, via open interfaces, data-export, escrow van de broncode en een exitroute.
- Twee partijen bieden een eigen platform aan dat een deel van de beoogde componenten vervangt. Beide werken met open standaarden en kunnen koppelen met voorzieningen die al in het landschap zitten. Eén van deze partijen adviseert niet alle eisen tegelijk centraal te stellen, maar de continuïteit van de regelingen voorop te zetten.
- Eén partij wijst erop dat open source alleen nog geen leveranciersonafhankelijkheid garandeert.

**Beschikbaarheid en volwassenheid van componenten**

- Een partij die de componenten gebruikt noemt ze volwassen genoeg om in te zetten, met kleine aanpassingen voor Caribisch Nederland. Een leverende partij wijst erop dat het platform niet af is en wordt doorontwikkeld terwijl het in gebruik is. Volgens deze partij is per component bekend waar het risico laag is en waar de knelpunten zitten.
- Eén partij noemt het risico dat een community stilvalt aanvaardbaar, omdat de componenten breed worden ingezet en door een andere leverancier kunnen worden overgenomen. Drie partijen wijzen op de beëindigde community-editie van een veelgebruikte procesengine en adviseren een componentenregister met periodieke toets en een exitscenario per component.
- Voor documentmanagement noemt één partij een performancerisico bij grote aantallen documenten per zaak. Zij adviseert de opdrachtnemer verantwoordelijk te maken voor zowel de koppeling als de inrichting van het documentmanagementsysteem.

**Berekenen en betalen**

- Zes partijen noemen dit het grootste technische gat. Er is geen gangbaar open source component voor uitkeringen en vorderingen. Partijen verwachten het te ontwikkelen als nieuw, herbruikbaar component, of een bestaande oplossing te koppelen. Eén partij verwacht dat het grotendeels maatwerk wordt omdat de regels per regeling specifiek zijn.
- Over het vastleggen van regels die in de tijd veranderen verschillen de partijen. Sommigen vinden geversioneerde beslistabellen voldoende. Anderen adviseren een aparte rekenservice die de beslissingen uit de beslistabellen gebruikt en de tijdsdimensie zelf beheert. Alle partijen die hierover zijn bevraagd, willen voorkomen dat dezelfde regel op twee plekken wordt vastgelegd.

**Infrastructuur en hosting**

- Drie partijen wijzen op een verschil tussen de beschreven infrastructuur (Windows, VMware, SQL Server) en het programma van eisen (Linux, containers, PostgreSQL). Zij vragen vóór de start om een besluit en een passende bouwsteen bij de beheerder van de infrastructuur.
- Meerdere partijen stellen voor ontwikkelen en testen eerst op eigen omgevingen te doen, met synthetische gegevens. Productiegegevens, en zeker medische gegevens, blijven in de omgeving van de beheerder.

**Logging en audittrail**

- Partijen adviseren audit- en systeemlogging gescheiden te houden. Een standaardcomponent voor een niet-muteerbare audittrail is in ontwikkeling maar nog niet beschikbaar.

## Planning, tussenplateau en versnelling (vragen 2, 4 en 5)

**Eind 2028**

- Vijf partijen achten livegang van de basisversie eind 2028 haalbaar onder voorwaarden; twee partijen geven geen onderbouwd oordeel. Een eventueel benodigd tussenplateau per 1 juni 2028 wordt door de meeste partijen als zeer risicovol gezien. Meerdere partijen noemen de planning ambitieus.
- Een aantal partijen stelt een startfase van twee tot drie maanden voor, met een toets op planning, scope en oplossingsarchitectuur en een go/no-go. Eén partij stelt voor de haalbaarheid na drie maanden te toetsen; de aanbestedende dienst gaf aan dat toetsing per sprint ook mogelijk is.
- Zes partijen vragen om vroege vaststelling van de scope van de basisversie. Meerdere partijen vragen om een prioritering van de eisen.

**Voorwaarden die partijen noemen**

- Tijdige besluiten door de opdrachtgever, vooral over de betaalroute, de hostingvorm en de omgang met het einde van de support op het huidige platform (zes partijen).
- Voldoende capaciteit bij de unit. De geplande inzet van key-users, business analisten en juristen noemen twee partijen te krap voor parallelle werkstromen (zes partijen noemen capaciteit als punt).
- Een regelanalyse vóór de start (vier partijen), met vaste juristencapaciteit voor het beantwoorden van vragen.
- Eigen ontwikkel- en testomgevingen vanaf dag één (vijf partijen).
- Tijdige beschikbaarheid van RCN-voorzieningen en voorzieningen van derden. Eén partij stelt een gezamenlijk afhankelijkheidsregister voor, met per afhankelijkheid een eigenaar, een datum en een terugvaloptie. Drie partijen wijzen op tegenstrijdige data in de stukken.

**Versnellen**

- Parallel werken per regeling is volgens de partijen de grootste versneller (twee tot vier maanden). Een regelanalyse vooraf levert naar schatting anderhalf tot drie maanden op, eigen omgevingen één tot vier maanden. Partijen geven aan dat deze tijdwinsten niet bij elkaar zijn op te tellen. Enkele partijen verwachten tijdwinst van de inzet van AI-ondersteuning bij het ontwikkelen, binnen een gecontroleerd proces.

**Tussenplateau per 1 juni 2028**

- Na een start in het voorjaar van 2027 resteren ongeveer veertien maanden. De meeste partijen vinden dat te kort voor volledige realisatie van de regelingen Pensioen, Onderstand en Loonderving, zeker met het werkgeversportaal en de medische beoordeling. Genoemde risico's zijn dubbele migratie, workarounds, fouten in recht, duur en hoogte van uitkeringen, en vertraging van plateau 2.
- Vijf partijen noemen verlenging van de support op het huidige platform de meest robuuste optie. Als een tussenplateau toch nodig is, adviseren zij dit onderdeel van de doeloplossing te maken, de minimale scope vroeg vast te leggen en uiterlijk eind 2027 een go/no-go-besluit te nemen. Eén partij adviseert vóór de eerste betaling een schaduwberekening uit te voeren.

## Uitdagingen in eisen en processen en regelanalyse (vragen 3, 6 en 7)

- Alle partijen noemen Loonderving de zwaarste regeling: veel aanvragen, een werkgeversportaal, parallelle medische en administratieve beoordeling en een apart medisch dossier.
- Verder worden genoemd: berekenen en betalen, herberekeningen met terugwerkende kracht, terugvordering en verrekening, samenloop en signalen (bronnen leveren vaak bestanden aan in plaats van API's), autorisatie en toegangsverlening, en regelingen voor nabestaanden.

## Uitdagingen in eisen en processen en regelanalyse (vragen 3, 6 en 7)

- Partijen werken regelgeving uit met workshops en interviews, vastlegging van bronnen met artikelverwijzing, modellering van gegevens, beslismodellen en processen, en toetsing aan uitkomsten van de huidige applicaties. Per regel wordt bepaald of die wordt geautomatiseerd of met tussenkomst van een medewerker wordt uitgevoerd.
- Risico's zijn impliciete keuzes in de huidige systemen, open normen, wijzigende wetgeving, verloop in de lokale organisatie en een beperkte juristencapaciteit. Partijen adviseren regels die vaak veranderen configureerbaar te maken, met ingangsdatum en volledige auditeerbaarheid, en het eigenaarschap van de uitleg van de wet bij de unit te laten.
- Partijen noemen een aantal eisen disproportioneel voor een opdracht van deze omvang: 98% unittestdekking (drie partijen), nul productie-incidenten en 95% first-call resolution, CO2-prestatieladder niveau 3, 3% social return en de jaarlijkse DigiD-assessment voor kleinere partijen. De aanbestedende dienst heeft aangegeven de eis voor unittestdekking en vergelijkbare niet-functionele eisen aan te passen.
- Bij enkele niet-functionele eisen is volgens een partij nu geen invulling mogelijk, zoals ondersteuning van oude besturingssystemen en browsers en offline mobiel gebruik. WCAG-toegankelijkheid is goed haalbaar. Eén partij adviseert niet alle niet-functionele eisen als afgedekt te eisen, maar ontbrekende onderdelen bij te dragen aan de open source componenten.

## Samenwerking, tijdsverschil en lokale aanwezigheid (vragen 8, 9 en 10)

- De meeste partijen onderschrijven de gedachte van een partnerschap. Zij willen deelnemen aan stuurgroep, projectleidersoverleg en werkgroepen, werken vanuit één gezamenlijke backlog en kennis overdragen aan de beheerorganisatie.
- Meerdere partijen zien de unit als eigenaar van de regelingen en van de uitleg van de wet. Zij vragen om vaste juristen als aanspreekpunt en om snelle besluitvorming.
- Voor het tijdsverschil bieden partijen een vaste overlap van ongeveer vier uur in de ochtend (tijd op de eilanden), een servicedesk en een piketdienst rond betaalruns. Een aantal partijen ziet het tijdsverschil ook als voordeel voor de doorlooptijd.
- Meerdere partijen zoeken een lokale partner. Andere partijen bieden periodieke bezoeken, bijvoorbeeld bij sleutelmomenten. Meerdere partijen willen de reiskosten als aparte post opnemen.
- De aanbestedende dienst gaf aan dat de leverancier lokaal aanwezig moet zijn wanneer dat nodig is, bijvoorbeeld bij analyse en ontwikkeling van de basis. Permanente aanwezigheid is niet nodig.

## Datamigratie (vraag 11)

- Partijen noemen als uitdagingen: meerdere bronsystemen met overlappende gegevens, dubbele personen (BSN, sedulanummer, CRIB), het ontbreken van een koppeling met een basisregistratie, datakwaliteit en het bewaren van de historie.
- Databases mogen volgens de kaders niet naar de leverancier. Partijen adviseren daarom een representatieve of geanonimiseerde testset en een volledige omgeving bij de beheerder van de infrastructuur.
- De gedeelde aanpak: vroege data-analyse, geautomatiseerde en herhaalbare migratie, twee à drie proefmigraties, schaduwberekening en een proefbetaalrun. Afgesloten dossiers kunnen bij voorkeur naar een raadpleegarchief.
- Twee partijen raden een vaste prijs voor migratie af, vanwege de onzekerheid. Eén partij adviseert oud en nieuw naast elkaar te laten bestaan en alleen het noodzakelijke over te zetten.

## Interesse, belemmeringen en toegankelijkheid (vragen 12 tot en met 15)

**Interesse en rol**

- Alle zeven partijen hebben interesse. Vijf partijen zien zichzelf als inschrijver, alleen of met een of meer partners. Twee partijen zijn leverancier van componenten en zien hun rol binnen een combinatie als onderaannemer of platformleverancier. Zij hebben nog geen definitieve keuze gemaakt over de samenwerking met een inschrijver.
- De aanbestedende dienst gaf aan dat een inschrijving van één partij of van meerdere partijen samen op dezelfde manier wordt beoordeeld als een inschrijving van één inschrijver. Voor onderaanneming bestaan in principe geen beperkingen.

**Wat deelname kan belemmeren**

- De harde einddatum in combinatie met aansprakelijkheid onder de ARBIT-2022 (vijf partijen). Partijen vragen om een regeling waarbij vertraging door RCN-voorzieningen, andere leveranciers of besluitvorming leidt tot herplanning in plaats van aansprakelijkheid.
- Verplichtingen die moeilijk te ramen zijn, zoals migratie, berekenen en betalen en afhankelijkheden van derden.
- Hosting op Bonaire, reiskosten, het tijdsverschil en het aantal verschillende expertises dat voor één opdracht nodig is.
- Beperkte kennis van het Common Ground-platform en een beperkt aantal mensen dat het platform kent. Enkele partijen vragen bovendien aandacht voor een gelijk speelveld, ook ten opzichte van partijen die al bij de huidige applicaties zijn betrokken.

**Wat de toegankelijkheid kan vergroten**

- Combinaties en onderaanneming toestaan, met geschiktheidseisen en eisen aan het beheersysteem op het niveau van de combinatie. Referenties niet koppelen aan één product of aan Caribisch Nederland.
- Een korte startfase van één tot drie maanden, een hybride prijsmodel (vaste prijs voor afgebakende delen, capaciteit of bandbreedte voor onzekere delen) of agile samenwerking met vaste teamcapaciteit.
- Een objectief toetsingskader vooraf, met beoordeling op aangetoonde geschiktheid, levensduurkosten en overdraagbaarheid. Eén partij adviseert agentic development op te nemen in de kwalitatieve beoordeling en ruimte te houden voor nieuwe ontwikkelingen.
- Meer inzicht in de risico's voor de planning, en een korte voorfase voor de analyse.

## De marktconsultatie zelf (vragen 16 tot en met 18)

- Alle zeven partijen wilden met de aanbestedende dienst in gesprek.
- Partijen waarderen de openheid en de gegeven context en architectuurkaders. Genoemde verbeterpunten: meer duidelijkheid over de procedure (Europese aanbesteding of onder een bestaande mantelovereenkomst), tegenstrijdige data in de stukken, en meer tijd tussen de Nota van Inlichtingen en de indiening van de reactie.
- Eén partij wijst erop dat samenwerking vormgeven via een Nota van Inlichtingen lastig is bij complexe IT. De aanbestedende dienst ziet weinig meerwaarde in een concurrentiegerichte dialoog, omdat de marktconsultatie die rol nu vervult en de planning geen ruimte laat voor een langere procedure.

# 4 Wat gebeurt er met de uitkomsten?

De aanbestedende dienst gebruikt de uitkomsten bij de verdere voorbereiding van de opdracht en de aanbestedingsprocedure. Dit eindverslag wordt toegevoegd aan de aanbestedingsstukken.

Dit verslag is geen aanbestedingsstuk en wijzigt de aanbestedingsstukken niet. Bij verschil tussen dit verslag en de aanbestedingsstukken gaan de aanbestedingsstukken voor. Deelname aan de marktconsultatie gaf geen rechten of verplichtingen.

### Anonimisering

Dit verslag is een algemeen en geanonimiseerd overzicht. Namen van marktpartijen, onderaannemers, personen, producten, referentieklanten en eigen methodieken zijn weggelaten. Vertrouwelijke informatie uit de reacties en gesprekken is niet opgenomen.