Belastingdienst

IUC ICT

John F. Kennedylaan 8
7314 PS Apeldoorn
Postbus 9050
7300 GM Apeldoorn
belastingdienst.nl

Contactpersoon
A. Lammers
Inkoopspecialist ICT

M 06 18 60 06 73
a-lammers@belastingdienst.nl

Datum
2 oktober 2024

Kenmerk
IUC 24-006

Auteur
Maritt van Trooijen & Ton Lammers

memo

Toelichting vrijwillige transparantie vooraf Privilegedd Remote Access

Datum 2 oktober 2024

Betreft Deze aankondiging betreft een vrijwillige publicatie voorafgaand aan de definitieve gunning van de opdracht voor het leveren van product Privileged Remote Access van Beyond Trust inclusief ondersteuning in de vorm van Implementatie, Onderhoud en Support en Consultancy aan Bitsiel BV. Opdrachtgever doet hierbij een beroep op artikel 2.32 lid 1 onderdeel b onder 2e jo lid 3 van de Aanbestedingswet 2012.

Beschrijving onderwerp van de opdracht

De Belastingdienst is op zoek naar een Oplossing voor remote support en remote beheer door externe partijen, waarbij integratie met de bestaande voorziening voor PAM noodzakelijk is. In de solution architectuur wordt de gevraagde remote access functionaliteit dan ook beschouwd als uitbreiding op de reeds bestaande PAM dienst (van Beyond Trust). Met deze functionaliteit kunnen zowel Belastingdienst engineers als engineers van externe partijen (voor remote support en remote beheer werkzaamheden) toegang krijgen tot systemen voor het uitvoeren van privileged actions. De PRA oplossing moet gebruikt kunnen worden vanaf alle bij de Belastingdienst aanwezige platforms (Windows, Mac, Android en IOS). Engineers en andere belanghebbenden van de IV-organisatie kunnen op een relatief eenvoudige manier toegang aanvragen (inclusief de vereiste vorm van authenticatie) en intrekken. Daarnaast wordt de toegang zeer goed beveiligd met behulp van policies, monitoring en rapportage.

Opdrachtgever wenst de Implementatie (ontwerp, bouw en test) uit te besteden. De integratie met de PAM omgeving is hierbij van groot belang. Daarnaast heeft Opdrachtgever behoefte aan onderhoud en support (zowel fabrikantensupport als O&S door opdrachtnemer) en consultancy, beiden in het Nederlands. Hiermee ligt er een belangrijke rol voor Opdrachtnemer.

Fabrikant BeyondTrust biedt de PRA oplossing via verschillende kanalen aan. Gezien de rol van de Opdrachtnemer bij Implementatie, Onderhoud en Support en Consultancy wenst Opdrachtgever gebruik te maken van een Service Delivery Partner van BeyondTrust.

Omvang product
De opdracht betreft een overheidsopdracht voor levering van de PRA oplossing van BeyondTrust en bijbehorende dienstverlening. De overeenkomst wordt aangegaan voor de duur van 3 jaar, met de beoogde ingangsdatum op 1-11-2024, met de mogelijkheid om de Overeenkomst onder gelijkblijvende voorwaarden 7 maal voor de duur van 1 jaar te verlengen.

De levering van de PRA Oplossing betreft het leveren, inrichten, configureren en integreren van het product Priviliged Remote Access (PRA), on premise, van BeyondTrust (Fabrikant) inclusief maatwerk op basis van initieel 500 gebruikers en 4 virtual appliances met bijbehorende licenties (subscription) inclusief een uitbreiding in de initiële periode van 3 jaar naar 10 virtual appliances. Na deze 3 jaar is de verwachting dat de omvang verder zal toenemen en dat deze aan het einde van de maximale looptijd (10 jaar) uit ongeveer 1.500 Gebruikers en 12 virtual appliances zal bestaan.

De te leveren diensten gerelateerd aan de levering van de PRA Oplossing en zijn:
- Implementatie, naar verwachting 200 dagen in het eerst jaar;
- Onderhoud en support;
  - Onderhoud en Support op het product PRA door de Fabrikant (fabrikantensupport door BeyondTrust);
  - Onderhoud en Support door Opdrachtnemer op inrichting, configuratie en integratie, inclusief maatwerk, naar schatting 12 dagen per jaar;
- Consultancy bij de implementatie van use cases en / of complexe vraagstukken die niet het dagelijks beheer betreffen, naar verwachting (maximaal) 50 tot 100 dagen per jaar;
- Opleiding:
  - kennisoverdracht in de vorm van een officiële training door BeyondTrust voor 3 Technisch specialisten;
  - kennisoverdracht van de bij de Opdrachtgever geïmplementeerde Oplossing voor 30 Beheerders in de vorm van training on the job door Opdrachtnemer.

Motivering toepassen van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging

Marktonderzoek
De Belastingdienst heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de beschikbare oplossingen die voldoen aan de hierboven beschreven behoefte middels een onderzoek door Gartner en een marktonderzoek uitgevoerd door een (interne) marktanalist. In de onderzoeken heeft de mogelijkheid tot integratie met de bestaande PAM omgeving een belangrijke rol gespeeld. Uit het onderzoek is gebleken dat het product van Beyond Trust voor PRA de enige oplossing die geïntegreerd met het product PAM te gebruiken is. Hoewel er meerdere PRA oplossingen beschikbaar zijn op de markt, hebben de partijen die uit het onderzoek zijn gekomen aangegeven ofwel niet in een integratie met de PAM oplossing te kunnen voorzien ofwel dit slechts beperkt te kunnen voorzien in de vorm van managed accounts. Beperkte integratie levert aanzienlijk aanvullende beheerwerkzaamheden voor de Belastingdienst op, zoals het opnieuw configureren van zowel alle hosts en als de op dit moment in grote hoeveelheid systemen die zich in PAM dienst bevinden. Het is onzeker of deze beperkte integratie aanwezig zal zijn in de toekomst. Dit zorgt voor een voor aanbestedende dienst onacceptabel risico op het ontbreken van integratie in de toekomst. Van belang voor de Belastingdienst is dat oplossing(en) van andere fabrikanten niet voldoen/t aan de functionele behoefte van de aanbestedende dienst omdat er geen ondersteuning aanwezig is voor alle bij de Belastingdienst aanwezige platformen (Windows, Mac, IOS en Android). Hieruit is geconcludeerd dat er technische uniciteit bestaat ten aanzien van een PRA oplossing die voldoet aan de functionele behoefte van de Belastingdienst.

Onderzocht is tevens of een aanbesteding voor een nieuwe PAM Omgeving met een PRA oplossing reeds geïntegreerd ('totaal oplossing') een redelijk alternatief is. De overeenkomst voor de huidige

PAM omgeving loopt tot 31 december 2026 met een mogelijkheid tot verlenging onder gelijkblijvende voorwaarden voor een periode van 7 keer 1 jaar (maximaal tot 31 december 2033). Indien de aanbestedende dienst nu al over gaat tot de aanschaf van een nieuwe PAM omgeving, zal dit tot een dubbele betaling voor eenzelfde functionele oplossing leiden (tweemaal PAM omgeving). Op basis van het huidige contract, zijn de jaarlijkse kosten voor de PAM omgeving €117.234,20 (onderhoud & support en een technical accountmanager), wat in ieder geval betekent dat voor 2025 en 2026 de aanbestedende dienst contractueel verplicht is tot het betalen van €234.468,40. Gezien de omvang van de dubbele kosten – mede in het licht van artikel 1.4 lid 2 Aw - kan het verwerven van een 'totaal oplossing' van PAM omgeving met een geïntegreerde PRA oplossing derhalve niet worden beschouwd als een redelijk alternatief of substituut in de zin van artikel 2.32 lid 3 Aw.

Op basis van het bovenstaande onderzoek, is aanbestedende dienst tot de conclusie gekomen dat er sprake is van technische uniciteit in de zin van artikel 2.32 Aw. Het alternatief (een nieuwe PAM omgeving met bijpassende PRA oplossing) is geen redelijk alternatief in de zin van artikel 2.32 lid 3 Aw gezien de reeds gemaakte investeringskosten in de huidige PAM omgeving en het lopende contract. Bij het opstellen van de scope en het marktonderzoek zijn geen zware of bijzondere eisen gesteld die de toegang tot de opdracht bewust beperken en kunstmatig de mededinging beperken. Elk van de gestelde eisen zijn knock-outcriteria en noodzakelijk voor de effectieve werking van de oplossing binnen de IT-omgeving van de aanbestedende dienst. Gezien de technische uniciteit van Priviliged Remote Access oplossing van BeyondTrust en het ontbreken van alternatieven op de markt, zijn wij van mening dat het toepassen van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking in dit geval gerechtvaardigd en in het belang is van onze organisatie.

Wijze waarop onderhandelingprocedure is uitgevoerd
BeyondTrust biedt niet rechtstreeks producten aan op de markt, maar doet dit via Service Delivery Partners, Managed Service Providers en Resellers. De Belastingdienst heeft uitvoerig onderzocht welke partijen aansluit bij de behoeftestelling. Service Delivery Partners zijn gecertificeerd en getraind door BeyondTrust om oplossingen te implementeren. Een Service Delivery Partner beschikt over een Professional Services organisatie met de rollen en mogelijkheden die nodig zijn om projecten voor klanten uit te voeren. Zij hebben de juiste trainingen gevolgd, de certificeringen behaald en hebben hun eerste drie verkochte oplossingen samen met het BeyondTrust Pro Services team oplossingen geleverd. Vanwege het belang van Implementatie van de Oplossing en de integratie daarvan heeft Opdrachtgever behoefte aan een Opdrachtnemer die over de voornoemde competenties van een Service Delivery Partner beschikt. Hierin zit voor Opdrachtgever een cruciale meerwaarde.

Beyond Trust heeft hierbij aangegeven dat de resellers hier niet over beschikken, waarmee zij geen geschikte partijen vormen in deze aanbesteding. De Managed Service Provider heeft de omgeving bij de Opdrachtgever in eigendom en beheert deze geheel. De Opdrachtgever heeft echter zelf IT-personeel in dienst die een groot deel van de zorg voor de omgeving op zich nemen. Hierdoor is ook de Managed Service Provider in deze aanbesteding niet een geschikte partij.

Teneinde wel marktwerking te creëren, heeft de Belastingdienst besloten om de door Beyond Trust genoemde Nederlandstalige Service Delivery Partners van BeyondTrust te benaderen door hen een opdrachtbeschrijving (specificatie van de opdracht) toe te sturen. De marktpartijen die zijn benaderd zijn:
- Bitsiel BV
- Contrinity BV
- Secutec BV
- Tesorion Nederland BV

Hierop heeft enkel Bitsiel een Inschrijving ingediend. Met deze marktpartij is nader onderhandeld om zo tot de beste prijs/kwaliteit verhouding te komen. Op basis van deze onderhandeling is aanbestedende dienst voornemens een overeenkomst te sluiten met Bitsiel voor de uitvoering van de opdracht zoals omschreven in de paragraaf 'omvang product'.

Naam en contactgegevens van de onderneming ten gunste van wie de beslissing om een opdracht te gunnen is genomen

Bitsiel BV
T.a.v. de heer J. Meems
Postbus 5067
9700 GB Groningen

Wijze en termijn waar binnen bezwaar moet worden ingediend

De opdracht is nog niet definitief gegund en de overeenkomst is nog niet gesloten. Indien een belanghebbende bezwaren heeft tegen de gunningsbeslissing, dan wel de gevolgde procedure (onderhandelingsprocedure), kan hij binnen een termijn van 20 Kalenderdagen publicatie van het voornemen tot sluiting van de overeenkomst een kort geding aanhangig maken tegen die beslissing bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank te 's-Gravenhage.

Het geding is aanhangig vanaf de dag van dagvaarding (artikel 125 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Een geschil wordt geacht aanhangig te zijn gemaakt door het uitbrengen van een dagvaarding. In voorkomend geval wordt u verzocht de Aanbestedende dienst een afschrift van de dagvaarding te doen toekomen, bij voorkeur aan de contactpersoon zoals weergegeven op pagina 1 van dit document.

De genoemde termijn van twintig (20) Kalenderdagen is een vervaltermijn. Dat wil zeggen dat indien een belanghebbende niet binnen twintig (20) Kalenderdagen na de publicatie van het voornemen op Tenderned daadwerkelijk een kort geding aanhangig heeft gemaakt, de betreffende belanghebbende in kort geding geen bezwaar meer kan maken met betrekking tot die beslissing; zijn recht is dan verwerkt. De Aanbestedende dienst is in dat geval vrij om (verder) gevolg te geven aan de gunningsbeslissing.